



1 4 SEÇÃO CONCLUSIVA

À luz da competência inscrita no art. 91, I, da Constituição Estadual (CE), procedo à apresentação da Seção Conclusiva do Relatório e Proposta de Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA) sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, referentes ao exercício de 2020.

A presente Seção encontra-se amparada na Resolução Normativa nº 164/2015, a qual regulamenta procedimentos para emissão do Relatório e Parecer Prévio das Contas de Governo no âmbito do deste Tribunal. Segundo dispõe aquele normativo, especialmente o seu art. 17, dando prosseguimento à instrução das contas, a Seção Conclusiva consiste em relatório sintético, elaborado pelo Conselheiro Relator, que analisará os resultados auditoriais da Seção Analítica, com a exposição dos fatos e fundamentos que suportam a sua proposta de Parecer Prévio, abordando, em especial, os seguintes elementos:

- I. acompanhamento das deliberações constantes do parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo do exercício anterior;
- II. planejamento e gestão das ações de política pública;
- III. apuração do atingimento de resultados almejados por programas governamentais, considerados relevantes e prioritários, contidos no PPA ao qual o exercício auditado está inserido, sob os aspectos da economicidade, eficiência e eficácia da gestão pública, notadamente os situados nas áreas sociais e econômicas.
- IV. gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Estado da Bahia;
- V. observância dos limites constitucionais e legais na execução do orçamento público;
- VI. controle interno da Administração Pública; e
- VII. auditorias e inspeções realizadas no exercício avaliado.

Portanto, a análise empreendida neste documento está amplamente fundamentada no exame técnico elaborado pelos Auditores, integrantes das sete Coordenadorias de Controle Externo (CCEs) deste Tribunal, cujos trabalhos foram desenvolvidos em consonância com as disposições contidas no Plano de Trabalho relativo às Contas do Chefe do Poder Executivo¹ e com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), que preconizam, dentre outros princípios, a ética, a independência, o ceticismo e zelo profissionais.

Na leitura da Seção Analítica, é possível constatar a excelência do trabalho auditorial realizado, o que enseja, portanto, a necessidade prestar preliminarmente as mais justas homenagens à Equipe Técnica do TCE/BA.

Isso porque, além das já notórias qualidade e profundidade do exame técnico de acordo com as normas contábeis e as previsões legais, jurisprudenciais e doutrinárias, destaco que os Auditores conseguiram manter todos esses caracteres em um contexto de inúmeras e dificultosas circunstâncias derivadas da pandemia do novo coronavírus, que atinge o mundo há mais de um ano. Certamente os resultados dos trabalhos desses competentes profissionais servirão como

¹ Processo TCE/007533/2020.



imprescindível instrumento de fortalecimento do controle social, robustecendo as nossas bases democráticas.

Em relação à tramitação processual que subsidia a apreciação por este TCE/BA, tem-se que o Excelentíssimo Senhor Governador, Rui Costa dos Santos, apresentou a prestação das contas referentes ao exercício de 2020 à Assembleia Legislativa do Estado da Bahia (ALBA), em 16/02/2021, por meio do Ofício GE nº 09/2021, de 15/02/2021, em observância ao art. 105, XV, da Constituição Estadual. Por sua vez, segundo dispõe o art. 12 da Lei Complementar Estadual nº 005, de 04/12/1991 (Lei Orgânica do TCE/BA), as referidas contas ingressaram neste Tribunal em 19/04/2021, após envio pela Augusta Casa Legislativa.

No âmbito deste Casa, o processo foi autuado sob o número TCE/002683/2021, com o subsequente encaminhamento para minha Relatoria. Como ato inaugural, procedi à remessa dos autos à 7ª Coordenadoria de Controle Externo (7ª CCE) para instrução do feito, na forma da supracitada Resolução nº 164/2015.

A partir do exame sumário quanto à formalização das peças encaminhadas, a Equipe de Auditoria da 7ª CCE constatou (Ofício nº 02/2021 - Ref.2578721²) que alguns documentos ou informações previstas na citada Resolução não foram identificados ou foram apresentados de forma incompleta, o que ensejou a emissão de notificação ao Exmo. Governador, ao Secretário da Fazenda do Estado da Bahia (SEFAZ) e ao Procurador Geral do Estado, para regularização do feito no prazo de 5 (cinco) dias, segundo previsão normativa³ (Ref.2578857).

Após as notificações⁴ e deferimentos das prorrogações de prazo solicitadas⁵, foram apresentadas respostas e documentação complementar⁶ pelos notificados. Em síntese, tendo em vista a pendência quanto ao envio de documentos essenciais e às prorrogações de prazo concedidas, ocasionando o atraso na conclusão das análises promovidas pelas Coordenadorias, a 7ª CCE solicitou a prorrogação do prazo final para o trâmite da Seção Analítica (Ref.2590270). Tais fatos, trazidos pela Unidade Técnica, foram objeto de comunicação ao Tribunal Pleno nas sessões realizadas nos dias 30/03/2021, 29/04/2021 e 04/05/2021. Já na primeira comunicação, alertou-se para o cenário de possível prorrogação de prazo, de modo a não comprometer a emissão do Parecer Prévio. O prorrogação requerida foi então deferido pela Relatoria (Ref.2590542).

A Seção Analítica foi apresentada pela Equipe Técnica em 18/06/2021 (Ref.2613489), compreendendo as Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (DCCes), os relatórios anuais sobre o desempenho dos Programas de Governo e os demais demonstrativos previstos na legislação. Em suas considerações, os Auditores emitiram opinativo pela aprovação com ressalvas das Contas do Chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício de 2020, bem como pela expedição de determinações e recomendações, além da inclusão de parágrafos de ênfase e da expedição de alertas.

2 Todas as referências indicadas são extraídas do Processo TCE/002683/2021, com exceção daquelas identificadas com processos específicos.

3 "Art. 6º [...] § 1º Se identificada ausência de peças ou falhas formais nos documentos e relatórios remetidos, haverá imediata comunicação ao Relator, que fixará prazo não superior a 5 (cinco) dias, ao Chefe do Poder Executivo, para a sua regularização".

4 Ref.2580716, Ref.2580718, Ref.2580732

5 Ref.2583947 e no bojo do processo TCE/009157/2020.

6 Ref.2590102, Ref.2582352, Ref.2584531, Ref.2609401, Ref.2584898 e Processo TCE/009157/2020.



Por força da necessária observância aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, foi expedida notificação ao Exmo. Governador do Estado, concedendo-lhe prazo de 10 (dez) dias para manifestação, com cópia para o Exmo. Procurador Geral do Estado e o Exmo. Secretário da Fazenda do Estado da Bahia (Ref.2613509).

Realizadas as notificações⁷, o Estado da Bahia, por intermédio da douta Procuradoria Geral do Estado (PGE), apresentou esclarecimentos e teceu considerações sobre o exame, requerendo conclusivamente a “aprovação das contas de Governo, do exercício de 2020, com recomendações”⁸.

Na sequência, encaminhou-se o processo à 7ª CCE para pronunciamento em relação a itens específicos da Seção Analítica, considerando as respostas e documentos apresentados (Ref.2619219, Ref.2620021). Após a análise empreendida, a Auditoria ratificou, “na sua totalidade, o entendimento constante na conclusão da Seção Analítica” (Ref.2623263). Por fim, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas (MPC) para o seu indispensável pronunciamento, tendo o *Parquet* de Contas opinado pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo, com ressalvas, determinações e recomendações (Ref.2625706).

Encerrada a instrução do feito e apresentada a manifestação do MPC, as contas foram remetidas ao Gabinete desta Relatoria para a emissão da Seção Conclusiva. Este documento foi elaborado em 12 capítulos, com suas respectivas subdivisões, de acordo com as áreas temáticas tratadas no exame auditorial, incluindo as considerações finais.

No primeiro capítulo, serão analisados aspectos concernentes à formalização do processo das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, com base nos requisitos legais. No capítulo seguinte, será verificado o acompanhamento das deliberações constantes do Parecer Prévio referente ao exercício anterior, de 2019. A seção seguinte visa à análise dos principais indicadores macroeconômicos e alguns indicadores sociais que delimitaram a execução das ações de políticas públicas no exercício de 2020. O quarto capítulo tem como objeto a análise das peças de planejamento e sua relação com a gestão das políticas públicas do Estado.

Posteriormente, no capítulo quinto, é tratado o desempenho nas políticas públicas da Educação, Saúde, Segurança Pública e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Por sua vez, a gestão orçamentária e financeira, bem como a gestão patrimonial são abordados nos capítulos 6 e 7, respectivamente. O oitavo capítulo se destina à análise das demonstrações contábeis do Estado, enquanto que os limites constitucionais e legais são discutidos no capítulo nono. O capítulo 10 apresenta elementos referentes à infraestrutura e às obras públicas no Estado da Bahia no exercício auditado, ao passo que, no capítulo 11, analisam-se os aspectos relativos ao Controle Interno do Executivo estadual. No último capítulo, direcionado às considerações finais da presente Seção Conclusiva, apresenta-se uma síntese das principais constatações, extraídas dos exames efetuados pelo corpo técnico deste Tribunal.

⁷ Ref.2613918, Ref.2614945, Ref.2614946-2, Ref.2614947.

⁸ Documento de Ref.2618855, com documentação anexa: Ref.2618856, Ref.2618857, Ref.2618858, Ref.2618860.



Finalmente, com o propósito de dar transparência aos processos de julgamento de contas e aos documentos produzidos, são expostas no Quadro a seguir as datas de publicação, no Diário Oficial do Estado (DOE), dos Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas Governamentais dos últimos seis exercícios:

QUADRO 1 – Série histórica de apreciação e julgamento das Contas de Governo

EXERCÍCIO	2014	2015	2016	2017	2018	2019
GOVERNADOR	Exmo. Sr. Jaques Wagner	Exmo. Sr. Rui Costa	Exmo. Sr. Rui Costa	Exmo. Sr. Rui Costa	Exmo. Sr. Rui Costa	Exmo. Sr. Rui Costa
APRECIÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO (TCE/BA)						
PROCESSO TCE	004023/2015	002434/2016	002522/2017	002387/2018	002835/2019	004140/2020
RELATOR CONS. (A)	Carolina Costa	João Bonfim	Marcus Presídio	Pedro Lino	Antonio Honorato	Inaldo Araújo
DECISÃO DO PARECER PRÉVIO	Aprovação com recomendações	Aprovação com recomendações e emissão de alerta	Aprovação com recomendações e emissão de alerta	Aprovação com recomendações e emissão de alerta	Aprovação com ressalvas, recomendações e emissão de alerta	Aprovação com ressalvas, recomendações e emissão de alerta
DATA APRECIÇÃO	02/06/2015	07/06/2016	1º/06/2017	05/06/2018	04/06/2019	27/08/2020
PUBLICAÇÃO (eDOTCE)	17/06/2015	14/06/2016	07/06/2017 ⁽¹⁾	13/06/2018	12/06/2019	02/09/2020
JULGAMENTO PELA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA (ALBA)						
ENTREGA DAS CONTAS À ALBA ⁽²⁾	19/06/2015: p. 6	15/06/2016: p.7	20/06/2017: p. 6	14/06/2018: p.5	13/06/2019: p.6	03/09/2020: p.3 ⁽³⁾
PARECER PRÉVIO	Aprovação	Aprovação	Aprovação	Aprovação	Aprovação	-
DECRETO LEGISLATIVO Nº	2038, de 31/05/2016	2039, de 21/08/2019	2040, de 17/12/2019	2467, de 15/06/2021	2471, de 07/07/2021	OF./2.130/2020 ⁽⁴⁾
DIÁRIO ALBA	1º/06/2016: p.7	22/08/2019: p.6	18/12/2019: p.3	16/06/2021: p.9	08/07/2021: p.8	-

Fontes: Diário Oficial do Estado (DOE), Diário Oficial Eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia e Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (eDOTCE).

Notas: ⁽¹⁾ Republicada em 14/06/2017.

⁽²⁾ Em relação ao exercício de 2014 a publicação consta do DOE no caderno 3. A partir do exercício de 2015 passou-se a publicar no Diário Oficial Eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia.

⁽³⁾ Republicada em 17/09/2020.

⁽⁴⁾ Distribuído ao Relator Dep. Samuel Junior. Disponível em: <http://www.al.ba.gov.br/atividade-legislativa/proposicao/OF.-2.130-2020>. Acesso em: 08 jul. 2021.

4.1 FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO (ITEM 2.2⁹)

A prestação de contas é o núcleo do princípio republicano. Por força do parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal (CF/1988), todo aquele que exercer a gestão financeira e orçamentária da Administração Pública deve prestar contas. Assim, a devida formalização do processo se revela essencial para o cumprimento desse dever constitucional.

Nesse sentido, as CCEs desenvolveram procedimentos de revisão, análise e avaliação das principais ações de responsabilidade do Poder Executivo e dos controles internos relacionados, além de outras verificações. Para tanto, foram expedidos ofícios e solicitações de informações aos dirigentes das unidades jurisdicionadas, objetivando esclarecer aspectos sobre as peças componentes da

9 Os itens citados entre parênteses nos títulos de cada um dos capítulos foram extraídos da Seção Analítica (Ref.2613489).



prestação de Contas de Governo, bem como a obtenção de justificativas sobre as constatações dos exames auditoriais, conforme art. 12, parágrafo único, da Resolução nº 164/2015 e o art. 4º, da Resolução nº 21/2020¹⁰.

Na realização dos trabalhos, foram aplicados, principalmente, os seguintes procedimentos:

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

As principais fontes de critérios utilizadas foram as Constituições Federal e Estadual, a Lei Complementar nº 101/2000, a Lei Federal nº 4.320/1964, Lei Estadual nº 14.172/2021 (PPA 2020-2023), Lei Estadual nº 14.101/2019 (LDO/2020), Lei Estadual nº 14.184/2020 (LOA/2020), a Resolução nº 173/2015¹¹, os dispositivos legais, a doutrina e a jurisprudência aplicáveis, bem como os Relatórios e Pareceres Prévios das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia de exercícios anteriores.

Em relação às contas prestadas, observou-se que o Relatório de Avaliação da Execução do PPA 2020-2023, de responsabilidade da SEPLAN, não integrou a composição inicial do processo, tendo em vista o disposto no art. 9º da Lei Estadual nº 14.172, de 06/11/2019 (Lei do PPA 2020-2023)¹².

O Auditor Geral do Estado, em atendimento ao art. 8º da Resolução nº 164/2015, protocolou, em 26/02/2021¹³, conjunto de documentos, que se encontram acostados ao Processo Preparatório¹⁴ apenso aos presentes autos.

Em 19/04/2021, a Assembleia Legislativa enviou ao TCE/BA as peças constantes na prestação de contas, em conformidade com o prazo estabelecido no *caput* do art. 12

¹⁰Resolução que altera excepcionalmente os prazos previstos na Resolução nº 149/2019 e dá outras providências. Art 4º: Enquanto perdurar o regime de trabalho à distância no âmbito do TCE/BA, as Coordenadorias de Controle Externo solicitarão documentos e informações às unidades jurisdicionadas por meio de mensagens de correio eletrônico institucional, que deverão ser atendidas no prazo de até 05 (cinco) dias úteis, prorrogáveis uma única vez quando devidamente justificado.

¹¹ Resolução que "Aprova a adoção das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), desenvolvidas e recomendadas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB)".

¹² "Art. 9º - O Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo: I - como anexo do Relatório de Prestação de Contas Anual, Relatório da Execução do PPA 2020-2023, demonstrando o acumulado da execução da ação governamental no seu período de vigência; II - no prazo de até 90 (noventa) dias do encaminhamento do Relatório de Prestação de Contas Anual, disponibilizado no sítio eletrônico da Secretaria do Planejamento, o Relatório de Avaliação da Execução do PPA 2020-2023, considerando a evolução da ação governamental no seu período de vigência".

¹³ TCE/001300/2021.

¹⁴ TCE/008046/2019.



da Lei Complementar Estadual nº 005/1991. As referidas peças atendem ao disposto no art. 12, §2º, do citado diploma legal e ao contido no art. 7º da Resolução nº 164/2015, exceto quanto à ausência dos documentos ou informações constantes do Quadro 01 da Seção Analítica (Ref.2613489-16).

Diante da ausência dos documentos/informações relacionados, foram solicitados esclarecimentos, tendo a Casa Civil apresentado a este TCE/BA¹⁵, em 29/04/2021, a Mensagem enviada pelo Governador à Assembleia Legislativa do Estado da Bahia¹⁶.

Acerca da documentação não enviada, a Procuradoria Geral do Estado (PGE) informou que serão adicionadas informações às notas explicativas das próximas DCCs, no que se refere à ausência de elementos sobre convênios, e que já teria apresentado as informações que dispõe sobre as contingências decorrentes de litígios em que o Estado é réu.

Por sua vez, a Auditoria destacou que não foi feita referência sobre a ausência da manifestação do órgão de controle interno da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (SEFAZ/BA), responsável pela elaboração da Prestação de Contas, em atenção ao disposto nos arts. 70 e 74, da CF/1988 e art. 59, da LRF, e conforme exigência do inciso III, art. 7º da Resolução nº 164/2015. A referida manifestação também esteve ausente nas contas do exercício anterior.

Em relação às considerações formuladas pela PGE sobre o poder regulamentar de competência do Órgão de Controle Externo, tem-se que, no âmbito desse TCE, a emissão do Parecer Prévio é regulamentada pela Resolução nº 164/2015. Esta norma, por sua vez, se fundamenta no art. 3º, inciso II, da Lei Complementar nº 05/1991, segundo o qual cabe ao Tribunal de Contas expedir normas supletivas à administração sobre matéria de sua competência, bem como no art. 82, inciso I, da mesma Lei Complementar, que autoriza o Tribunal de Contas a praticar atos regulamentares.

Conforme a exposição de motivos da citada Resolução, o normativo existe para assegurar o devido processo legal e conferir maior padronização e transparência ao procedimento, promovendo maior segurança jurídica tanto aos jurisdicionados, quanto ao controle social e a esta própria Casa.

José Mauricio Conti¹⁷ ensina que a função normativa conferida aos Tribunais de Contas se refere à “expedição de atos e instruções normativas sobre matérias de sua competência e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos”.

Nesse sentido, os Tribunais de Contas podem e devem disciplinar aspectos procedimentais ligados às suas atividades que sejam necessários, proporcionais e relacionados ao exercício das competências que lhes foram atribuídas pela Constituição Federal. É esse o caso da Resolução nº 164/2015 do TCE/BA, que, de forma semelhante à Resolução Normativa nº 07/2018 do TCE/GO¹⁸, à Instrução

¹⁵ Ofício GABSEC/CASA CIVIL nº 62/2021, de 28/04/2021.

¹⁶ TCE/003001/2021.

¹⁷ CONTI, José Mauricio. **Direito financeiro na Constituição de 1988**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998. p. 25.

¹⁸ GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado. Resolução Normativa nº 07/2018. Disponível em: <https://gnoi.tce.go.gov.br/AtoNormativo/Publicado?id=10145>. Acesso em: 07 jul. 2020.



Normativa nº 12/2005 do TCE/MA¹⁹ e à Instrução Normativa nº 79/2018 do TCU²⁰, elenca os documentos mínimos e necessários para que seja possível a emissão de parecer prévio e o exercício da competência conferida pelo art. 71, inciso I, da Constituição Federal e art. 91, inciso I, da Constituição do Estado da Bahia.

Por todo o exposto, no que se refere à Formalização do Processo realizado pelo Estado da Bahia no exercício de 2020, entendo que assiste razão à Auditoria quanto à imposição da **RESSALVA** descrita no item 2.17.2 (1) da Seção Analítica (Ref.2613489-482), em face da ausência dos documentos e informações na prestação de contas, bem como em relação à expedição da **DETERMINAÇÃO** indicada no item 2.17.3 (1) (Ref.2613489-487), para que sejam encaminhados a este Tribunal, no prazo de 90 dias, os documentos e informações faltantes.

4.2 ACOMPANHAMENTO DAS DELIBERAÇÕES CONSTANTES DO PARECER PRÉVIO – EXERCÍCIO DE 2019 (ITEM 2.3 DA SEÇÃO ANALÍTICA)

Além dos inúmeros desafios que se apresentaram no exercício de 2020, somam-se questões antigas, que, ainda, demandam grande atenção por parte desse Tribunal de Contas.

No Parecer Prévio do exercício de 2019, o TCE/BA opinou favoravelmente à aprovação das contas, impondo ressalvas sobre as seguintes irregularidades: 01) execução de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) em desacordo com o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964, (observada também em exercícios pretéritos; 02) despesas relativas às contraprestações públicas de contratos de Parceria Público-Privada (PPP) no montante de R\$64,7 milhões, pagas em 2019 antes da emissão do empenho, e indevidamente autorizadas mediante ofícios da Agência de Desenvolvimento da Bahia (DESENBAHIA), em desacordo com os preceitos do art. 60 e do art. 64, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964; e 03) ausência de elementos e de informações relevantes, bem como inconsistências em saldos apresentados em contas no Balanço Patrimonial que não permitem concluir quanto à sua adequação, limitando a análise auditorial e descumprindo o disposto nos arts. 85 e 87 da Lei Federal nº 4.320/1964 e no que dispõe o art. 50, *caput* e inciso III, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (LRF).

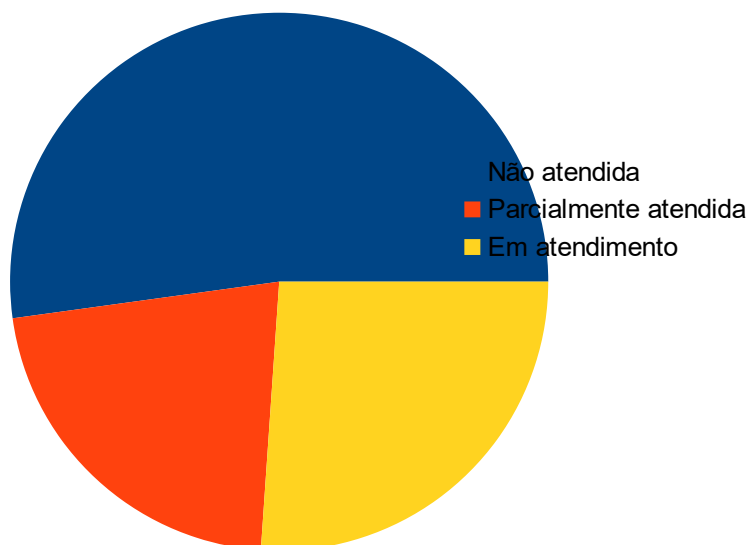
Adicionalmente, foram formuladas 24 recomendações à Administração Pública Estadual, destinadas ao saneamento das falhas, e expedidos 03 Alertas sobre: (i) ultrapassagem do limite prudencial das despesas de pessoal do Poder Executivo; (ii) distorções causadas pelo uso indevido do registro de Despesas de Exercícios Anteriores, decorrentes de irregularidades na gestão orçamentária; e (iii) realização de pagamentos sem prévio empenho.

Do Quadro 03 da Seção Analítica (Ref.2613489-26/37), observam-se 12 recomendações não atendidas, 5 parcialmente atendidas e 6 em atendimento. A pequena resolutividade das recomendações proferidas por este Colegiado é ilustrada no gráfico a seguir:

19 MARANHÃO. Tribunal de Contas do Estado. Instrução Normativa TCE/MA nº 12, de 16 de novembro de 2005. Disponível em: <https://apps.tce.ma.gov.br/publicacao/#/documentohtml/386>. Acesso em: 07 jul. 2020.
20 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa TCU nº 79, de 4 de abril de 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ato-normativo/parecer%2520pr%25C3%25A9vio/%2520/score%2520desc/1/%2520>. Acesso em: 07 jul. 2020.



GRÁFICO 1 – Resolutividade das recomendações proferidas pelo TCE/BA



Fonte: Quadro 03 da Seção Analítica (Ref.2613489-26/37)

Diante de tal cenário, no qual se verifica a predominância do não atendimento das orientações formuladas pelo Controle Externo, mostra-se imperioso tecer algumas considerações sobre **(i) as funções desempenhadas pelos Tribunais de Contas, (ii) as finalidades jurídicas conferidas ao Parecer Prévio e (iii) o grau de coercibilidade das recomendações já proferidas nos pareceres anteriores.**

4.2.1 Das funções constitucionais traduzidas na emissão do Parecer Prévio e da sujeição do Chefe do Poder Executivo aos seus encaminhamentos

Repisa-se que o sistema instituído pela Constituição Federal de 1988 exige que todo aquele que, de qualquer modo, maneje recursos públicos deve prestar contas de sua atuação na gestão da Administração Pública. Tal obrigação, personalíssima e indelegável, decorre da sujeição de todos os agentes públicos, inclusive os eleitos para o exercício do governo, à *accountability*.

Nesse sentido é a prescrição contida no art. 70, *caput* e parágrafo único, da CF/1988:

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.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Como se vê, o dispositivo constitucional não estabelece exceção de qualquer natureza. Aliás, é justamente por esse motivo que o TCE/BA, como ponto máximo do exercício de suas funções, produz anualmente o Parecer Prévio, contendo relatório



técnico especializado sobre a gestão do estado, o qual é discutido e analisado pelos membros do seu Colegiado, por meio de procedimento e rotinas de apreciação também especificados constitucionalmente.

No que diz respeito aos chefes de Poder Executivo, a competência exercida é prevista no art. 71, inciso I, da CF/1988. De forma diversa às contas dos demais sujeitos, cujo julgamento é ultimado na própria Casa de Controle (art. 71, II, CF/1988), o que foi determinado para os prefeitos, governadores e presidentes foi a supressão tão somente do ato final do processo de prestação de contas, seu julgamento técnico, reservando-se à autoridade política um julgamento político.

Contudo, é de se salientar que a exclusão promovida pelo mencionado inciso I não consiste num obstáculo para o exercício das competências estabelecidas nos incisos seguintes. Todas elas, quando cabíveis, devem ser exercidas inclusive em face do chefe do Poder Executivo, visto que este também é sujeito passivo da atividade de controle. Repise-se que os comandos contidos nos incisos do art. 71 são autônomos, desprovidos de hierarquia entre si, com aplicabilidade independente em respeito à especificidade da hermenêutica constitucional.

É verdade que tais funções raramente são exercidas isoladamente. Assim, a função corretiva, por exemplo, não se opera somente nos processos de julgamento de contas, em que há a função julgadora. Ela também está presente nas diversas espécies de processos de fiscalização, bem como na apreciação das contas prestadas por chefes de Poder Executivo

4.2.2 Finalidades Jurídicas conferidas ao Parecer Prévio

A primeira destinação conferida ao produto final da apreciação das contas de governo é o fornecimento de lastro especializado do qual os membros do Poder Legislativo possam dispor quando da realização de seu julgamento político. Essa atuação opinativa é marcada por uma característica preparatória, já que não se encerra em si mesma, sendo direcionada a órgão republicano diverso.

Contudo, a conferência de respaldo técnico aos senhores deputados e senhoras deputadas estaduais não é a única finalidade do Parecer Prévio. Com efeito, em obediência às regras dispostas no art. 48 da LRF, o referido documento também se presta como um instrumento de transparência da gestão fiscal, sendo-lhe assegurada a mais ampla divulgação possível para o conhecimento de toda a sociedade.

Por outro lado, além das finalidades citadas, é preciso atentar para um outro propósito que também é exercido pelos Tribunais de Contas por meio da edição do Parecer Prévio. Trata-se da emissão de determinações para a adoção de providências necessárias ao exato cumprimento da lei, quando verificada ilegalidade, de acordo com a competência expressamente prevista no art. 71, IX, da CF/1988.

Essa terceira função, de natureza corretiva, é dirigida diretamente ao Poder Executivo para que reponha o estado de legalidade esperado. Como essa é uma competência exercida de forma autônoma, independentemente daquela outra



exercida sob respaldo no inciso I, os seus efeitos ocorrem de imediato, não dependendo do seu acatamento pela Assembleia Legislativa, como esclarece Moutinho²¹:

Convém destacar que **as recomendações e determinações** incluídas nos pareceres prévios produzem efeitos desde a sua emissão. Vale dizer, **como decorrem do exercício da função corretiva dos tribunais de contas**, competência que lhes pertence em razão dos artigos 71, inciso IX, e 75 da CRFB/1988, sua observância **não está condicionada a referendo das casas legislativas competentes para o julgamento das contas** a que se referem os pareceres. **Não precisam ser aprovadas pelo Poder Legislativo, nem podem ser por ele rechaçadas, ainda que o julgamento das contas não acompanhe a conclusão do parecer prévio.** (grifo nosso)

Com efeito, estão previstas em incisos próprios, não há razão para entender que a função corretiva depende de quaisquer das outras competências.²² Não por outra razão, as contas prestadas pelos chefes do Poder Executivo devem apresentar quais providências foram adotadas para atender às recomendações e determinações expedidas por ocasião da emissão dos pareceres prévios, podendo a Casa de Controle, de acordo com o comando constitucional, estabelecer prazo para que estas últimas sejam implementadas.

Ainda que acertadamente se entenda que na emissão do Parecer Prévio, a Casa de Contas não promove um julgamento propriamente dito, esta concepção não pode ser limitadora do exercício das funções consultiva, fiscalizatória, administrativa, informativa e corretiva, dotadas de igual importância e consubstanciadas em um documento que porta **caráter definitivo**. É inerente ao exercício do controle a utilização das conclusões e encaminhamentos advindos de cada uma dessas funções corporificadas no Parecer Prévio.

Tendo em vista as novas concepções sobre a atuação dos Tribunais de Contas, elevados ao patamar de órgãos essenciais à própria existência do Estado Democrático de Direito, garantidores dos valores políticos-constitucionais e direitos fundamentais, de maneira alguma seria possível admiti-los como meros auxiliares do Poder Legislativo, mesmo que apenas em sede de emissão do Parecer Prévio. Por isso, as conclusões exaradas pelas Casas de Contas neste documento não podem ser modificadas, cabendo ao Legislativo tão somente acompanhá-las ou não.

Nos dizeres de Diogo de Figueiredo Moreira Neto²³, a norma constitucional institui:

uma claríssima competência do Tribunal de Contas para apreciar não apenas a legalidade e a economicidade das contas do Chefe do Poder Executivo, como se estende à sua legitimidade, abrindo-lhe extensa margem discricionária para emitir um parecer, um ato fundamentado que não poderá ser modificado pelo Poder Legislativo, mas apenas considerado ou não por ocasião do julgamento parlamentar dessas contas (art. 49, IX, CF).

21 MOUTINHO, Donato Volkers. **Contas dos governantes**: apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo pelos tribunais de contas do Brasil. 1. ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 400.

22 Conforme lições de Donato Volkers Moutinho.

MOUTINHO, Donato Volkers. **Op. Cit.**, p. 136.

23 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte, Fórum, 2003, p. 68.



Pelo exposto, de acordo com a interpretação derivada das normas constitucionais, não é possível extrair a conclusão de que o encaminhamento do Parecer Prévio ao Poder Legislativo exclui a submissão do principal responsável pela gestão estadual à competência do Tribunal de Contas, seja ela manifestada por meio da emissão de ressalvas, determinações, recomendações ou alertas.

Desse modo, estando o presente feito sob minha relatoria, entendo ser importante e oportuno trazer estas considerações, a fim de imprimir maior clareza e transparência sobre os possíveis encaminhamentos dessa Seção Conclusiva e do Parecer Prévio a ser formado, cujas conclusões devem observar o art. 8º, inciso I, da Resolução nº 164/2015 desse TCE/BA.

A realização de tão elevado encargo revela-se como a competência constitucional que mais expressa o Tribunal de Contas como uma instituição estruturante do regime republicano, uma vez que compõe um significativo diagnóstico sobre a gestão pública estadual, mostrando-se fundamental para a transparência indispensável à consolidação da democracia.

4.2.3 Do grau de coercibilidade dos encaminhamentos realizados mediante a expedição de recomendações e determinações no âmbito do Parecer Prévio

A fim de melhor especificar as hipóteses de cabimento da expedição de determinações e recomendações, cabe citar, a título exemplificativo, a Resolução Normativa nº 315/2020 do Tribunal de Contas da União, que traz a conceituação dessas deliberações. Nos termos do art. 2º, inciso I, considera-se como determinação a deliberação “de natureza mandamental que impõe ao destinatário a adoção, em prazo fixado, de providências concretas e imediatas com a finalidade de prevenir, corrigir irregularidade, remover seus efeitos ou abster-se de executar atos irregulares”.

Por seu turno, de acordo com o art. 2º, inciso III, a recomendação é a “deliberação de natureza colaborativa que apresenta ao destinatário oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo”.

Já quanto ao grau de coercibilidade das recomendações e determinações, cumpre colacionar aos autos a lição do “Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas”, de autoria de Freitas e Mileski²⁴, publicado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e pelo Instituto Rui Barbosa (IRB):

Os Tribunais de Contas, além das determinações, deverão fazer recomendações para a correção das deficiências verificadas no exercício do controle externo, visando ao aprimoramento da gestão dos recursos públicos. **No entanto, quando detectado vício de antijuridicidade, convém dar preferência à determinação, pois não se trata de mera sugestão de aperfeiçoamentos procedimentais.**

Consoante a obrigatoriedade estabelecida no inciso IX do art. 71 da Constituição, cuja norma é de caráter geral, abrangente de todo o procedimento de controle efetuado pelo Tribunal de Contas, deve ser

²⁴FREITAS, Juarez; Mileski, Hélio Saul. **Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas**. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Manual_de_Boas_Pr%C3%A1ticas_Processuais_dos_Tribunais_de_Contas.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2020.



assinado prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sempre que verificada ilegalidade. **Assim, nos procedimentos de auditoria, de emissão de parecer prévio, de julgamento de contas ou de apreciação de legalidade, quando for constatada ilegalidade que enseje modificação ou sustação de ato, mesmo que resulte em decisão com fixação de débito e aplicação de multa, o Tribunal de Contas terá de assinar prazo para que sejam adotadas as providências determinadas pela decisão**, no sentido de ser restabelecida a legalidade rompida. (Grifo nosso)

A partir da orientação emanada pela ATRICON e pelo IRB, é possível verificar que, nos últimos pareceres prévios, este Órgão Colegiado não vem conferindo primazia técnica ao enunciado jurídico constante do multicitado inciso IX do art. 71, da CF/1988. É que, recorrentemente, as nossas decisões veiculam como recomendações orientações que são destinadas a repor o estado de legalidade, conferindo ao gestor uma equivocada ideia de que a adoção da respectiva correção se encontra no âmbito de sua discricionariedade. Tais situações devem ser amplamente elucidadas e coibidas, já que não é dado a ninguém a faculdade de escolher se prefere cumprir ou não a lei.

Portanto, quando detectarem vício de ilegalidade, compete aos Tribunais de Contas, no exercício de sua função corretiva, expedir determinações, desincumbindo-se do seu dever constitucional de indução e apoio à Administração Pública. Nesses casos, não se trata de mera sugestão de aperfeiçoamento ou de adoção de boas práticas, mas de restabelecimento da legalidade.

Embora todos esses conceitos façam parte da rotina diária dos operadores do Controle Externo, seu esclarecimento é bem-vindo, já que a intenção desta centenária Instituição é manter-se em constante evolução. Nesse sentido, em observância à função corretiva estabelecida no art. 71, inciso IX, da CF/1988, diversos Tribunais de Contas vêm expedindo determinações em pareceres prévios para correção de ilegalidades, em sede de prestação de contas de Chefes de Poder Executivo Estadual. A título de exemplo, citam-se os seguintes pareceres prévios:

Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE/ES)
PARECER PRÉVIO 0066/2019-1 – PLENÁRIO
Exercício: 2018

Relator: Cons. Sérgio Manoel Nader Borges
VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão especial plenária, ante as razões expostas pelo relator, em:
[...]

1.2. Determinar ao Poder Executivo Estadual que divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo parecer prévio, na forma do art. 48 da LRF.

Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO)
Processo n: 201800047001211
Exercício: 2018

Relator: Cons. Saulo Marques Mesquita
RESOLVE o Tribunal de Contas do Estado de Goiás, pelos membros integrantes do seu Tribunal Pleno, emitir Parecer Prévio pela reprovação das Contas dos Governadores do Estado de Goiás responsáveis pelo exercício de 2018, senhores Marconi Ferreira Perillo Júnior e José Eliton de



Figuerêdo Júnior, com a expedição das seguintes determinações e recomendações:

a) Determinações ao Governo do Estado de Goiás:

- 1) Em razão do não atendimento de determinação anterior, observar a necessidade de se realizar a limitação de empenho e movimentação financeira segundo os critérios fixados na LDO, nos termos do art. 9º da Lei Complementar n. 101/2000;
- 2) Em razão da reincidência de apontamento quanto ao processo de elaboração e apreciação da lei orçamentária, estabelecer limites para cada autorização expressa na lei, nos termos do inciso I, artigo 7º, da Lei n. 4320/64, o § 4º, artigo 5º da LRF e o inciso VII, artigo 112, da CE;

Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF)

Processo n: 28388/2019-e

Exercício: 2019

Relator: Cons. Manoel Paulo de Andrade Neto

O Tribunal de Contas do Distrito Federal, reunido em Sessão Especial, no uso da competência que lhe é atribuída pelo art. 71, combinado com o art. 75, da Constituição da República e o art. 78, inciso I, da Lei Orgânica do Distrito Federal, acolhe o Relatório Analítico e o Projeto de Parecer Prévio apresentados nesta data e, considerando que (...) é de parecer que:

[...]

DETERMINAÇÕES

- a) providenciar solução para as ressalvas apontadas;
- b) dar continuidade à efetivação do registro em cartório dos imóveis transferidos ao patrimônio do Fundo Solidário Garantidor do Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – Iprev/DF, em decorrência das Leis Complementares nº 899/15, 920/16 e 932/17;

Em levantamento realizado quando do julgamento das contas de governo referentes ao exercício de 2014, constatei que, dos 33 Tribunais analisados, 12 deles já faziam determinações em Pareceres Prévios sobre contas do Poder Executivo estadual²⁵, observando que não havia maior celeuma quanto a essa possibilidade. Por sua vez, no que se refere ao Poder Executivo municipal, levantamento realizado posteriormente demonstra que, sobre os exercícios de 2017 e 2018, ao menos 20 Tribunais de Contas emitiram Pareceres Prévios que continham determinações.

Desse modo, a partir do conjunto informativo apresentado, somando-se a ele a própria ATRICON, com produção textual específica, na qual reconhece a possibilidade de emissão de determinações em contas de chefe do Poder Executivo, resta demonstrado que a tese oposta, limitadora da atuação dos Tribunais de Contas, não encontra respaldo no ordenamento jurídico e tampouco reverbera na realidade do controle externo no país.

Nessa mesma esteira, convém, também, elucidar que as recomendações e as determinações não se confundem com ressalvas, embora as ressalvas sejam as fontes para emissão das determinações.

Aqui vale a pena resgatar a lúcida explicação trazida pelo MPC acerca da temática (Ref.2625706-5/7):

Decerto, **conquanto se reconheça que, no exame das contas relativas aos exercícios de 2018 e 2019**, esse Tribunal de Contas adotou, em relação a determinadas irregularidade²⁶, a técnica de julgamento apropriada,

²⁵ Conforme consta das Notas Taquigráficas do processo TCE/004023/2015.

²⁶ O Parecer Prévio às contas de governo do exercício de 2018 conteve a sugestão de imposição de três ressalvas relacionadas a: **1) despesas relativas às contraprestações públicas de contratos de PPP no montante de R\$163,2 milhões, pagas em 2018 antes da emissão do empenho, e indevidamente autorizadas mediante ofícios da DESENBAHIA, realizadas**



sugerindo a imposição de ressalvas ao juízo aprovativo, não há como ignorar que **persistiu a utilização, a nosso ver inadequada, da expedição de recomendações como instrumento de censura a inúmeros achados auditoriais.**

Nesse ponto, deve-se frisar que, no Parecer Prévio às contas de governo do exercício de 2019 (Processo TCE/004140/2020), **esse Tribunal de Contas deixou de impor ressalvas a inúmeras irregularidades identificadas no respectivo relatório técnico, nada obstante a demonstração de que as condutas examinadas afrontavam a dispositivos legais, como fazem prova o descumprimento da ordem cronológica de pagamentos de obrigações contratuais (art. 6º da Lei Estadual nº 9.433, de 01/03/2005), a exclusão indevida da receita do Fundo Estadual de Combate e Erradicação à Pobreza (FUNCEP) da base de apuração dos limites mínimos de gastos com saúde e educação (art. 198 e 212 da Constituição Federal) e a dedução, no cálculo da despesa com pessoal, das despesas com inativos e pensionistas que foram custeadas com recursos oriundos de transferências de royalties e de cessão do direito de operacionalização da folha de pagamentos (art. 19, § 1º, inciso VI, da LRF), em relação aos quais essa Corte apenas expediu recomendações.**

Reitere-se, oportunamente, que a imposição de **ressalvas** ao juízo aprovativo e a expedição de **recomendações** pertencem a **categorias jurídicas distintas e são relacionadas a diferentes competências das cortes de contas, revelando, nesse sentido, a impropriedade de se associar uma e outra ao maior ou menor desvalor da conduta aquilatada. [...]**

Noutro giro, **desde que se evidencie a prática de ato contrário a dispositivo de lei, deve o Tribunal**, agora no exercício da função corretiva, **lançar mão da expedição de determinações**, que, ao contrário das recomendações antes realçadas, têm o propósito específico de reforçar aos gestores a quem são direcionadas, **com caráter impositivo, a exigibilidade de certo comportamento reputado conforme a lei.** (grifo nosso)

Como se vê, o MPC adverte para a ocorrência de duas situações distintas em que se detecta a persistência de técnicas de julgamento inadequadas. A primeira delas corresponde à utilização das recomendações como instrumento de censura aos achados auditoriais em substituição às ressalvas. O Órgão Ministerial, acertadamente, pontua que ambos os institutos pertencem a categorias jurídicas diferentes.

A ressalva detecta uma irregularidade, enquanto a recomendação orienta sobre uma nova postura que pode ou não ser adotada pelo gestor, conforme seu juízo de conveniência. Ademais, enquanto as ressalvas são destinadas a apontar desconformidades ocorridas **no passado**, as recomendações são direcionadas a pautar atividades ou comportamentos que devem ocorrer **no futuro**, não cabendo confusão conceitual entre elas.

A segunda ocorrência de inadequação referente a técnicas de julgamento apontada pelo *Parquet*, consiste em, a partir do reconhecimento da existência de vícios de

sem a observância dos preceitos legais dos arts. 60 e 64, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964 (item 2.4.4.4); **2)** ilegalidades em despesas empenhadas no elemento 92 – Despesas de Exercícios Anteriores - DEA, totalizando R\$1.077,3 milhões em 2018, tanto pelo efeito das despesas do ano anterior, contabilizadas nesse exercício, como daquelas que serão contabilizadas somente em 2019 (R\$901,2 milhões apenas no primeiro trimestre), porém inerentes a 2018, gerando distorções nas DCCs do Estado, descumprindo os arts. 37 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, o art. 161, inciso II, da Constituição Estadual, e o art. 37, inciso IV, da LRF, além da assunção de despesas e/ou obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários ou adicionais (item 2.4.4.6); **3)** ausência de elementos e informações relevantes que permitissem concluir quanto à adequação dos saldos apresentados no Balanço Patrimonial e na Demonstração das Variações Patrimoniais das contas com saldo superior à materialidade global relacionadas no Quadro 24 do item 2.6.3.



ilegalidade, deliberar pela sua correção por meio de recomendações em detrimento dos comandos de determinações.

Cumpra ainda ressaltar que as recomendações do Tribunal são propostas para a melhoria da atuação da Administração, em observância ao princípio da eficiência, insculpido no art. 37 da Constituição Federal. Portanto, seu atendimento também permanece desejado não só pelo órgão de controle, mas principalmente pela sociedade.

Conforme bem destacado pelo TCU no Acórdão nº 73/2014 – Plenário²⁷, por certo, a recomendação não traz em si a natureza coercitiva da determinação. É admitida certa flexibilidade no modo de sua implementação, podendo ser atendida “por meios diferentes daqueles recomendados, **desde que se demonstre o atingimento dos mesmos objetivos**, ou, até mesmo, deixar de cumpri-la **em razão de circunstâncias específicas devidamente motivadas**”. De acordo com o julgado, “**a regra, entretanto, é a implementação da recomendação**” (grifos nossos).

Diante das constatações acima realizadas, é de se concluir que a expedição de recomendações, no cenário detectado de vício de antijuridicidade, não é compatível com a natureza do apontamento auditorial, devendo essa Casa progredir para emissão de determinações, de modo a suprimir a possibilidade de compreensões equivocadas por parte do jurisdicionado quanto à existência de margem de discricionariedade no tocante ao seu dever de cumprimento de disposições normativas, o que não é o caso.

Outrossim, cabe referir que as determinações e eventuais recomendações que sejam emitidas neste ambiente são direcionadas ao Poder Executivo e não diretamente à pessoa do senhor governador, pois dizem respeito especificamente ao aprimoramento da gestão pública, concretizada a partir da correção de desconformidades (função corretiva) ou de possíveis melhoramentos (função pedagógica) sinalizadas pelo Controle Externo²⁸.

Feitas essas considerações, passo a analisar os apontamentos técnicos referentes ao exercício de 2020.

4.3 CENÁRIO SOCIOECONÔMICO (ITEM 2.4)

O ano de 2020 foi marcado pela crise sanitária que se alastrou pelo mundo. Como consequência, também ocorreu piora considerável nos ambientes social e macroeconômico, nas esferas internacional, nacional e estadual, cujos indicadores apresentaram, em maior ou menor grau, perdas quando comparados ao período imediatamente anterior.

4.3.1 Contexto Econômico e Política Pública

No dia 30/01/2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) decretou que a COVID-19 constituía Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional. Já na

²⁷ Acórdão nº 73/2014 – Plenário. Relator: Min. Augusto Sherman. Julgado em: 22/01/2014.

²⁸ Quanto a essa temática, conferir o trabalho de: MOUTINHO, Donato Volkers. **Contas dos governantes**: apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo pelos tribunais de contas do Brasil. 1. ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020.



primeira quinzena de março, o ritmo mais acelerado de expansão do número de novos casos levou a OMS a declarar o estado de pandemia. A economia mundial se vê, então, em um contexto de crise que surge como uma crise sanitária, mas rapidamente cruza a fronteira para uma crise econômica e social, considerando que o isolamento social, fortemente aconselhado pelas autoridades de saúde, gera impactos sobre a produção industrial, o comércio, o emprego e a renda.

Neste contexto, a pandemia da COVID-19 traz reflexos em todo o ciclo de políticas públicas abrangido pela formulação, implementação e controle. Inicialmente, do ponto de vista da agenda, um dos resultados imediatos foi a mudança da propensão do governo a intervir na economia, visto que suas ações se voltaram para as medidas de mitigação dos efeitos da crise.

Em um cenário de crise sanitária de grandes proporções, como em 2020, muitos desafios são colocados para o avanço de uma agenda estruturante das políticas públicas que garanta direitos sociais, como saúde, educação e segurança, por exemplo²⁹. Diversas medidas e ações planejadas acabam por não ser realizadas tendo em vista a revisão das prioridades dos governos, cujo foco dirige-se, então, para ações emergenciais.

Como exemplo do panorama das limitações impostas pela crise às diversas áreas da atuação pública, têm-se aquele constante no diagnóstico apresentado pelo 6º Relatório Bimestral da Execução Orçamentária do Ministério da Educação (MEC) – consolidado do exercício de 2020, divulgado simultaneamente ao Relatório Anual de Acompanhamento do Educação Já, elaborados pela organização da sociedade civil Todos pela Educação³⁰:

Ao final de um dos anos mais difíceis da história da Educação no Brasil e no mundo, o MEC concluiu o exercício de 2020 com os menores orçamento e execução da década para as despesas com Educação Básica. A falta de priorização da pasta à Educação Básica teve consequências nos investimentos das redes estaduais e municipais, tanto na provisão do ensino remoto como no planejamento de retorno às aulas.

Diante da situação de calamidade³¹, as lideranças públicas se viram pressionadas a implementar medidas protetivas de caráter anticíclico representadas em grande parte por uma política fiscal expansionista³², principalmente por conta da necessidade de elevação dos gastos com saúde para atender à crescente demanda de infectados pelo coronavírus e para minimizar os efeitos da emergência sanitária sobre a renda das famílias.

Para os estados, entre os efeitos imediatos, destaca-se o crescimento dos gastos públicos necessários às medidas de enfrentamento à COVID-19, especialmente nas

²⁹Para maiores informações do contexto da atuação do Estado da Bahia no âmbito das políticas públicas no exercício 2020, ver Seção Analítica: itens 2.10 – Saúde, 2.11 – Educação e 2.12 – Segurança Pública.

³⁰ TODOS PELA EDUCAÇÃO. 6º Relatório Bimestral Execução Orçamentária do Ministério da Educação (MEC) - consolidado do exercício de 2020. p. 30

³¹O Decreto Legislativo nº 6/2020 reconhece a ocorrência do estado de calamidade pública, desobrigando o Governo Federal de atingir os resultados fiscais previstos na LOA de 2019 e possibilitando a expansão fiscal necessária para lidar com as consequências da pandemia da COVID-19.

³²A pandemia da COVID-19 se instala no Brasil em um momento de fragilidade fiscal tendo como principal fator de restrição do aumento de gastos públicos a Emenda Constitucional Federal nº 95, de 15/12/2016, que estabelece limites para as despesas primárias. Para lidar especificamente com os desafios impostos pela pandemia da COVID-19 é publicada a Emenda Constitucional Federal nº 106, de 7/05/2020, de regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações.



áreas da saúde e assistência social³³. A esse cenário associa-se a retração do gasto privado em consumo e em investimento devido à incerteza dos agentes em relação ao futuro da economia. Na Bahia, de acordo com o Indicador de Confiança do Empresariado Baiano (ICEB), calculado pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), o 1º semestre de 2020 foi marcado por recuos mensais consecutivos das expectativas no meio empresarial baiano³⁴.

Como resposta ao quadro macroeconômico instável, no curto prazo foram formuladas pela União políticas públicas econômicas emergenciais, de caráter transitório, observadas em duas vertentes principais: i) políticas de caráter fiscal representadas pelas medidas de socorro aos estados e aos municípios, no exercício de 2020, por meio de auxílio financeiro para o enfrentamento da pandemia da COVID-19 e para mitigar os efeitos financeiros da queda de arrecadação em face da queda da atividade econômica³⁵; ii) políticas no âmbito do emprego e da renda de garantia do vínculo empregatício e transferência de renda³⁶.

4.3.2 Indicadores Econômicos

O quadro econômico que começava a se desenhar no início do exercício 2020 foi interrompido pela extensão da pandemia com reflexos significativos sobre a atividade econômica. Os principais indicadores econômicos mostraram quedas recordes no ano em decorrência das restrições impostas pelas autoridades sanitárias. Diante da necessidade fundamental de isolamento social progressivo, foi determinado o fechamento de estabelecimentos, além da redução da movimentação nos terminais de deslocamentos: passageiros e cargas (matérias-primas e mercadorias).

No acumulado do ano, o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil apresentou contração de 4,1%. Pela ótica da oferta, a indústria e os serviços, que representam 93% do PIB, recuaram 3,5% e 4,5%, respectivamente, ao passo que o setor agropecuário apresentou alta de 2,0%. O setor de Serviços, com maior peso no PIB, foi o mais impactado pela pandemia, destacando-se os serviços prestados às famílias nos segmentos de restaurantes, academias e hotéis e os de transporte, pela urgência das restrições à circulação das pessoas. Já pela ótica da demanda, o consumo das

³³Para maiores informações ver Seção Analítica, item 2.6 - Gestão Orçamentária e Financeira, 2.6.1 Modificações Orçamentárias.

³⁴O questionário da pesquisa é dividido em dois blocos: variáveis econômicas (inflação, juros, PIB nacional e PIB estadual) e variáveis setoriais (vendas, crédito, câmbio, capacidade produtiva, situação financeira, emprego, exportação e abertura de unidades), possibilitando a coleta de informações relativas às expectativas associadas ao quadro econômico (ICEB-Eco) e referentes ao contexto setorial (ICEB-Set). Dados disponíveis em: https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=621&Itemid=429. Acesso em: 04 jun. 2021.

³⁵No caso dos estados, a União adotou algumas medidas buscando minorar os efeitos da crise por meio de transferências financeiras, repasse de recursos orçamentários para a área da saúde e suspensão do pagamento das prestações da dívida estadual por tempo determinado. Como exemplo, a Medida Provisória nº 938, de 2/04/2020, que tratava da prestação de apoio financeiro pela União aos entes federativos que recebem recursos do Fundo de Participação dos Estados - FPE e do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, e que foi convertida na Lei Federal nº 14.041, de 18/08/2020. Destaca-se ainda a Lei Complementar Federal nº 173, de 27/05/2020 que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, alterou a Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, e prevê medidas de socorro a Estados e Municípios.

³⁶Medida Provisória nº 927, de 22/03/2020, que dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública e a Medida Provisória nº 936, de 1º/04/2020, que instituiu o primeiro Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e regulamenta medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública. Destaca-se ainda a Lei Federal nº 13.982, de 02/04/2020, que altera a Lei Federal nº 8.742, de 07/12/1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da COVID-19 e posteriores ajustes dados pela Lei Federal nº 13.998, de 14/05/2020.



famílias apresentou a maior queda, 5,0%, ocasionada pelo crescimento do nível de desemprego relacionado às contenções à atividade econômica³⁷.

Conforme os dados apresentados pela SEI, os efeitos da pandemia da COVID-19 também foram absorvidos pelo nosso estado. Entretanto, a retração do PIB no estado, de 3,4%, foi menor do que a apresentada para o Brasil no período em análise. Tal resultado foi possibilitado em parte pelo crescimento expressivo da Agropecuária (14,8%), em função da safra recorde de grãos. Como se vê:

O destaque positivo da economia baiana em 2020 ficou por conta da Agropecuária, com base no Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA), realizado pelo IBGE, sistematizado e analisado pela SEI, que atestou a produção baiana de 10 milhões de toneladas de cereais, oleaginosas e leguminosas em 2020, o que representou uma expansão de 21,5% na comparação com 2019, o melhor resultado da série histórica da pesquisa³⁸.

Os resultados da ótica da produção mostraram ainda que o setor de Serviços, principal atividade da Economia Baiana, que inclui, entre outras, as atividades de Administração Pública e Comércio, apresentou a mais expressiva variação negativa, de 6,4% no ano. Para a SEI, o setor de Serviços foi bastante afetado pelas medidas de restrição à mobilidade e o impacto negativo na área, que representa quase 69% do PIB do estado, foi significativo no resultado final do PIB baiano.

Dentre as atividades que complementam a geração de valor adicionado sob a ótica da produção, apenas a Agropecuária apresentou resultados positivos. Conforme os agregados econômicos, o Valor Adicionado (VA), que representa quase 88% do PIB, apresentou variação negativa (-3,3%), enquanto os Impostos sobre Produtos Líquidos de Subsídios³⁹ caíram ainda mais (-4,1%). Um fator explicativo é o de que a dinâmica da atividade econômica trouxe implicações para os cenários fiscais, especialmente no segundo trimestre de 2020.

Registra a Auditoria que “as receitas realizadas pela Bahia foram nitidamente impactadas durante o exercício de 2020” (Ref.2613489-95) e chama a atenção para o fato de que “as receitas tributárias representaram a maior parte da arrecadação do Estado em 2020, perfazendo 51,66% da receita total realizada” (Ref.2613489-90).

Com efeito, para os estados da federação, as bases de arrecadação dos governos são formadas, principalmente, pelo Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e

³⁷ SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DA BAHIA (SEPLAN)/SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA (SEI). Boletim de Conjuntura da Bahia – 4º trimestre de 2020.

³⁸ SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DA BAHIA (SEPLAN)/SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA (SEI). Boletim de Conjuntura da Bahia – 4º trimestre de 2020, p. 13.

³⁹ Os impostos, líquidos de subsídios sobre produtos referem-se aos impostos incidentes sobre produtos nacionais e importados e que são somados ao valor adicionado bruto para a obtenção do Produto Interno Bruto - PIB pela ótica da produção. São considerados os seguintes impostos sobre produto: Imposto de Importação - II; Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI; Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários - IOF; Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins; Programa de Integração Social - PIS; Imposto de Exportação - IE; Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE-Combustíveis; Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS; Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS; Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis - ITBI; e demais impostos sobre produtos. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Contas Regionais do Brasil: Série Relatórios Metodológicos**, volume 37. Rio de Janeiro, 2016, 68 p)



Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e pela quota-parte dos repasses do governo federal via Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE).

No que se refere ao impacto na arrecadação do ICMS, principal tributo de arrecadação da Bahia, representando 85,54% da receita total com impostos (Seção Analítica, 2.6.2.6 – Ref.2613489-95), a Unidade Técnica informa que:

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

De outro modo, em valores nominais, e deduzindo-se o valor relativo à conta retificadora, a arrecadação líquida do ICMS (R\$21.169,0 milhões), no exercício de 2020, foi superior à do exercício de 2019, em 0,10% (Ref.2613489-99).

Estas informações são corroboradas pela SEI ao registrar que as receitas obtidas com o ICMS se situaram em patamares semelhantes aos apurados no exercício de 2019. Conforme dados divulgados pela Superintendência, nos 1º, 3º e 4º trimestres foram registrados resultados positivos para a arrecadação do ICMS, o que possibilitou a recuperação da perda de receita tributária advinda da retração da atividade econômica no 2º trimestre⁴⁰.

No que tange ao FPE, essa fonte de recursos também se mostra sensível à dinâmica econômica, haja vista que a arrecadação de impostos pela União (Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados) é um dos componentes da base do FPE, refletindo as retrações apresentadas para o ano de 2020. No Estado, a redução dos recursos destinados ao Fundo de Participação dos Estados é registrada pela SEI nos 2º e 3º trimestres, correspondendo a 17,1% e 11,1%, respectivamente. Estes resultados se devem à perda de receita da União com impostos. Nesse contexto, o impacto causado pela pandemia é refletido na arrecadação tributária do ano para a Bahia:

Quanto ao FPE, a Bahia registrou uma soma de R\$ 8,6 bilhões em 2020. Em 2019 o montante foi de R\$ 9 bilhões, o que representa uma queda de 4,01% em relação ao período precedente.⁴¹

Assim, considerando o atual contexto de restrição fiscal enfrentado pelo Estado, que ainda deve refletir em outros exercícios, deve-se avaliar a concessão e a continuidade de benefícios tributários, financeiros e/ou creditícios, uma vez que estes representam perda de receita orçamentária, impactando nas contas públicas e na capacidade do Estado para financiar as políticas públicas necessárias ao combate da pandemia⁴².

4.3.3 Indicadores Sociais

⁴⁰SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DA BAHIA (SEPLAN)/SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA (SEI). Boletim de Conjuntura da Bahia – 4º trimestre de 2020.

⁴¹SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DA BAHIA (SEPLAN)/SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA (SEI). Boletim de Conjuntura da Bahia – 4º trimestre de 2020, p. 44.

⁴² Para uma análise detalhada da renúncia de receitas e o impacto orçamentário-financeiro, ver Seção Analítica, item 2.6.2.10 - Renúncia de Receita.



A conjuntura predominantemente desfavorável trouxe impactos negativos para o mercado de trabalho brasileiro, afetando seus indicadores. Neste contexto, a análise combinada da atividade produtiva apresentada anteriormente com a caracterização dos indicadores sociais disponíveis para o exercício é entendida como oportuna e relevante.

As informações do Novo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), do Ministério da Economia, sistematizadas pela SEI, revelaram que a Bahia encerrou 5.307 postos de trabalho com carteira assinada em 2020. Este resultado, quando comparado com o verificado nas outras unidades da federação, revela que a Bahia ocupa a última posição na geração líquida de postos de trabalho na região Nordeste, na qual outros três estados apresentaram saldos negativos acumulados: Pernambuco (-5.163 postos), Sergipe (-4.475 postos) e Piauí (-181 postos)⁴³.

Adicionalmente, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), de responsabilidade do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), são analisados três indicadores essenciais utilizados nas avaliações do mercado de trabalho: a taxa de desocupação, a taxa composta de subutilização da força de trabalho e a taxa de informalidade. Em 2020, esses indicadores apontaram para a deterioração das condições de inserção no mercado de trabalho.

No Brasil, a taxa média de desocupação para o ano de 2020 foi de 13,5%, recorde desde 2012. No mesmo período, a taxa de desocupação na Bahia atingiu 19,8% da população na força de trabalho e, entre as unidades da federação, exibiu o índice mais elevado, resultado tanto da queda do número de pessoas ocupadas, quanto do aumento de indivíduos que se inseriram no mercado de trabalho em busca de uma ocupação (IBGE, 2021).

Outro indicador de destaque é a taxa de subutilização da força de trabalho, representada pelas pessoas desocupadas, subocupadas por insuficiência de horas trabalhadas ou na força de trabalho potencial. No último trimestre de 2020, o percentual chegou a 44,6%, representando, conforme a SEI, o terceiro maior registro da série. Na avaliação dos especialistas:

A Bahia, assim, exibiu a quarta maior taxa de subutilização entre as unidades federativas. No Brasil como um todo, a taxa ficou em 28,7% no período retratado. Enfim, no trimestre encerrado em dezembro de 2020, 3,488 milhões de pessoas de 14 anos ou mais de idade se encontravam na condição de subutilizadas em território baiano.⁴⁴

Além da manutenção em níveis elevados das taxas de desocupação e de subutilização da força de trabalho, a taxa de informalidade revelou que as condições de trabalho foram também menos favoráveis para os que permaneceram ocupados.

Considerando os dados divulgados pela PNAD Contínua para o trimestre encerrado em dezembro de 2020, o estado contabilizava aproximadamente 2,7 milhões de

⁴³ SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DA BAHIA (SEPLAN)/SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA (SEI). Boletim de Conjuntura da Bahia – 4º trimestre de 2020.

⁴⁴ SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DA BAHIA (SEPLAN)/SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA (SEI). Boletim de Conjuntura da Bahia – 4º trimestre de 2020, p. 14



trabalhadores informais, resultando num grau de informalidade de mais da metade da população ocupada no mercado de trabalho baiano (52,9%) (Tabela 1). No Brasil, a média registrada foi 39,5%, caracterizada por trabalhadores que não possuíam carteira de trabalho assinada, Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) ou se configuravam como trabalhadores familiares auxiliares sem remuneração (SEI, 2021). Adicionalmente, as informações trazidas no item 2.4 da Seção Analítica (Ref.2613489-38) mostram que a taxa de informalidade dos trabalhadores baianos se manteve em proporção acima daquela calculada para a média dos estados do Nordeste, de 52,0%.

TABELA 1 – Indicadores do Mercado de Trabalho na Bahia, 2019/2020

Indicador	Estimativa			Variação	
	4º tri. 2019	3º tri. 2020	4º tri. 2020	4º tri. 2020/ 3º tri. 2020	4º tri. 2020/ 4º tri. 2019
Taxa de desocupação	16,4%	20,7%	20,0%	-0,7 p.p.	3,6 p.p.
Nível da ocupação	48,5%	39,5%	41,9%	2,4 p.p.	-6,6 p.p.
Taxa de participação na força de trabalho	58,0%	49,9%	52,4%	2,5 p.p.	-5,6 p.p.
Taxa composta de subutilização da força de trabalho	39,0%	45,9%	44,6%	-1,3 p.p.	5,6 p.p.
Grau de Informalidade	54,8%	51,3%	52,9%	1,6 p.p.	-1,9 p.p.
População em idade de trabalhar (em mil)	11.989	12.324	12.385	0,5%	3,3%
População na força de trabalho (em mil)	6.950	6.145	6.484	5,5%	-6,7%
Ocupados (em mil)	5.809	4.872	5.188	6,5%	10,7%
Desocupados (em mil)	1.141	1.273	1.296	1,8%	13,6%
População fora da força de trabalho (em mil)	5.039	6.179	5.901	-4,5%	17,1%
População na força de trabalho potencial (em mil)	1.097	1.538	1.329	-13,6%	21,1%
População subutilizada (em mil)	3.141	3.526	3.488	-1,1%	11,0%
Rendimento médio real habitual	R\$ 1.664	R\$ 1.773	R\$1.617	-8,8%	-2,8%
Massa de rendimento real (em milhões)	R\$ 9.357	R\$ 8.291	R\$8.088	-2,4%	-13,6%

Fontes: Parcialmente reproduzida de: Síntese das principais informações da PNADC – Bahia – 4º tri. 2019/ 3º tri. 2020/ 4º tri. 2020, p.15. Disponível em: https://www.sei.ba.gov.br/images/releases_mensais/pdf/bceb/BCB_4tri_2020.pdf.

Cabe ressaltar que a informalidade de parte significativa dos postos de trabalho é uma característica estrutural do mercado de trabalho baiano que foi, entretanto, agravada pela crise. Como consequência de um elevado contingente de trabalhadores sem acesso aos mecanismos de proteção social vinculados à formalização, tem-se o recrudescimento das condições de desigualdade dos rendimentos no mercado de trabalho estadual.

Em complemento, ainda com base na PNAD Contínua, conforme dados anuais consolidados e divulgados pela Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento do IBGE, em 2020, o rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* da população residente no estado da Bahia correspondia a cerca de 70% daquele rendimento apurado para o Brasil⁴⁵. Nesse contexto, confira-se as informações acentuadas no item 2.4 da Seção Analítica (Ref.2613489-41):

Na pesquisa periódica divulgada pela Pnad Contínua - IBGE, a renda domiciliar *per capita*⁴⁶ mensal no estado da Bahia em 2020 foi de R\$965,00. Esse valor situa a renda mensal média dos domicílios baianos na 18ª colocação entre os vinte e seis estados brasileiros e o Distrito Federal, e 30,07% abaixo da média nacional. Em 2019, a Bahia figurava na 20ª colocação.

⁴⁵ O IBGE calcula os valores dos rendimentos domiciliares *per capita* para o Brasil e unidades da federação, utilizando as informações da PNAD Contínua. Estas informações são enviadas ao Tribunal de Contas da União (TCU) em atendimento Lei Complementar Federal nº 143, de 17/07/2013, que estabelece os novos critérios de rateio do FPE.

⁴⁶ Renda familiar é o somatório da renda individual dos moradores de um mesmo domicílio. A Renda familiar *per capita* é obtida dividindo-se o total de renda pelo número de moradores de uma residência.



Como pode ser visto, a pandemia da COVID-19 causou impactos relevantes no mercado de trabalho, especialmente nos níveis de desocupação, mas afetou também os rendimentos do trabalhador que permaneceram ocupados em situação cada vez mais precária.

Na Bahia, os resultados dos rendimentos médios por pessoa ocupada com base na PNAD Contínua, no quarto trimestre de 2020, foi estimado em R\$1.617,00 (Tabela 1). Durante a pandemia da COVID-19, na comparação com o mesmo intervalo de 2019, houve queda de 2,8% nos rendimentos do trabalhador baiano. Quando considerada a massa de rendimento, que é a soma de todos os rendimentos das pessoas ocupadas, esta foi estimada em R\$8,088 bilhões. Este contingente, conforme avaliação da SEI, foi o menor montante já contabilizado, representando uma retração de 13,6% em comparação com a do mesmo período de 2019.

Em resumo, a SEI registra que:

Na Bahia, especificamente, não faltam dados para atestar a debilidade da conjuntura do mercado de trabalho em 2020 e a desconfiança quanto a qualquer recuperação significativa num reduzido intervalo de tempo. Como exemplo, tem-se: a primeira perda líquida anual de empregos com carteira assinada após três anos com geração de postos de trabalho; a maior taxa média anual de desocupação desde o início da série em 2012, sendo ainda a mais alta entre as unidades federativas; o menor contingente médio anual de pessoas trabalhando desde 2012; o maior montante médio anual já registrado de desocupados; o pico de pessoas desalentadas em termos de média anual, sendo ainda o maior total do país; **o menor estoque médio anual de empregos com carteira assinada da história**; o maior montante médio anual de indivíduos fora da força de trabalho, inclusive superando pela primeira vez o número de trabalhadores; e **a menor massa de rendimento real de todos os trabalhos da série quando se olha para as médias anuais**.⁴⁷ (grifo nosso)

Os aspectos relacionados à desocupação e à subutilização da força de trabalho foram ressaltados como forma de qualificar os resultados da pandemia da COVID-19 na evolução recente da inserção no mercado de trabalho do estado e das condições de vida do trabalhador baiano, bem como de informar dos seus possíveis rebatimentos sobre as receitas e despesas públicas, como já comentado.

Esse cenário econômico se traduziu em demandas de políticas públicas de caráter anticíclico, com vistas à manutenção do emprego e da renda e garantia da capacidade produtiva da economia.

Para completar o quadro da análise do cenário socioeconômico regional no ano de 2020, toma-se por referência os dados trazidos pela Auditoria (Seção Analítica 2.4 – Ref.2613489-38), com base no estudo “Ranking de Competitividade dos Estados”, que disponibiliza informações sobre: Infraestrutura, Educação, Sustentabilidade Social, Segurança Pública, Educação e outros. Segundo o estudo, a Bahia ficou na 18ª posição, obtendo um índice de 39,1, inferior à média brasileira (47,5). Registre-se que essa posição, cujos piores resultados setoriais foram apresentados para a Segurança Pública (25ª) e a Educação (23ª), é inferior às registradas para o Ceará (10ª), Paraíba (13ª), Alagoas (15ª) e Pernambuco (17ª).

47 SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DA BAHIA (SEPLAN)/SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA (SEI). Boletim de Conjuntura da Bahia – 4º trimestre de 2020, p.1.



Expostos os aspectos macroeconômicos, observa-se que tais considerações têm ainda maior relevância no exercício examinado, marcado por atipicidades, quando se torna premente o atendimento ao princípio da transparência também no que se refere à conjuntura social e econômica.

4.4 PLANEJAMENTO E GESTÃO DE AÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS (ITEM 2.5)

O planejamento na administração pública é uma exigência constitucional. Compreende um conjunto complexo de atos coordenados para fixar e alcançar objetivos estratégicos eleitos pela gestão, a fim de atender às demandas da sociedade. Destaca-se a precedência do planejamento sobre os demais atos da administração, visto que funciona exatamente como alicerce para as demais ações.

De acordo com as lições de José Maurício Conti, várias razões tornam indispensável que o planejamento seja revestido de caráter técnico, “com clareza e precisão na descrição das ações governamentais nas quais se desdobrarão as políticas públicas definidas e a respectiva associação a valores monetários precisos, com objetivos, resultados e metas”⁴⁸.

Os instrumentos de planejamento, consubstanciados em leis anuais e plurianuais, devem ser dotados de transparência, exatidão e nitidez. Desse modo, podem conduzir e orientar a ação governamental, permitir a fiscalização e o controle por parte do sistema formal previsto na Constituição, bem como o exercício do Controle Social.

Quanto ao planejamento de médio prazo, ressalto a importância do Plano Plurianual (PPA) não somente pelo seu papel constitucional direcionador das ações governamentais, mas sobretudo por especificar os resultados que devem ser entregues à sociedade. No exercício em análise, houve a execução do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023, o qual foi instituído por meio da Lei Estadual nº 14.172/2019, tendo apresentado 16 programas temáticos, sendo 15 finalísticos e um de gestão.

Não obstante os aperfeiçoamentos realizados nos componentes do Plano, no curso da Auditoria Operacional realizada⁴⁹, ainda, foram identificadas impropriedades nos Indicadores e Metas que comprometem o processo de mensuração, monitoramento e avaliação das ações governamentais, conforme se vê no quadro a seguir:

Quadro 2– Impropriedades referentes ao PPA 2020-2023

Descrição da impropriedade	Item da Seção Analítica
Descumprimento reincidente de determinação do TCE/BA (exarada na Resolução nº 39/2016, ratificada pelo Acórdão 02/2018), bem como de recomendação do Parecer Prévio das Contas de 2019, para estabelecimento, nos Indicadores do PPA, de índice esperado para cada ano e para o final do Plano	2.5.1.1.1
Deficiência no estabelecimento das Metas para os Compromissos dos Programas que comprometem a demonstração do desempenho do PPA 2020-2023	2.5.1.1.2
Incompatibilidade entre o prazo legal de envio do Relatório de Avaliação da Execução do PPA 2020-2023 à Assembleia Legislativa e o prazo legal e	2.5.2.1

48 CONTI, José Maurício. **O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 54.

49 Processo nº TCE/010782/2019



constitucional para recebimento e apreciação por este Tribunal, respectivamente	
Deficiência de informações no Relatório de Execução do PPA 2020-2023, Ano I - 2020	2.5.2.2
Fragilidade dos resultados de desempenho dos Programas apresentados no Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023, Ano I 2020	2.5.2.3

Fonte: Elaborado de acordo com o item 2.5 da Seção Analítica (Ref.2613489-49).

As referidas impropriedades serão melhor analisadas a seguir:

4.4.1 Descumprimento recorrente de determinação do TCE/BA (Res. 039/2016) e de recomendação do Parecer Prévio das Contas de 2019 para estabelecimento, nos indicadores do PPA, de índice esperado para cada ano e ao final do Plano

No ano de 2015, nos autos nº TCE/009393/2015, foi realizada auditoria operacional no Projeto de Lei de PPA 2016-2019. Por meio da Resolução nº 039/2016, que contou com a relatoria do Exmo. Conselheiro João Bonfim, foi expedida determinação ao Governo do Estado e ao Gestor da SEPLAN, à época, para que observassem os apontamentos da Unidade Técnica, em especial, “revisar os indicadores estabelecidos no PPA 2016-2019, de forma a projetar os índices esperados, para cada ano e para o final do plano, que viabilize a mensuração do resultado obtido após a implementação das ações de governo”.

A PGE apresentou recursos à referida Resolução. Por meio do Acórdão nº 02/2018, de 01/02/2018, o Tribunal Pleno, por maioria de votos, decidiu pelo improvimento dos Recursos de Revisão, mantendo inalteradas as Resoluções nº 38/2016 e nº 39/2016 deste Tribunal.

Por sua vez, no Parecer Prévio sobre as Contas de 2019, foi emitida recomendação ao Chefe do Poder Executivo no sentido de “revisar o atual PPA 2020-2023, contemplando os ajustes propostos na Resolução nº 039/2016, apresentando as evidências de seu cumprimento na Prestação de Contas de Governo relativas ao exercício de 2020”.

No Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação para Atendimento às Recomendações das Contas de Governo de 2019, no que se refere à revisão dos indicadores, a Administração informou que: “[a] Seplan tem mantido posicionamento divergente do TCE considerando que, no modelo conceitual adotado para o PPA, os Indicadores de Programa não contemplam índices esperados” e que “[e]xceto para os Indicadores de Programa, a revisão dos componentes e atributos do PPA 2020-2023, para aprimoramento e solução de eventuais inconsistências observadas, foi realizada” (Ref.2613489-52).

Pelo exposto, observa-se que a determinação expedida, para revisão dos indicadores estabelecidos no PPA 2016-2019, vinha sendo descumprida até o exercício de 2020. Na data de 01/10/2020, por julgamento do Acórdão nº 141/2020⁵⁰, o Plenário desse TCE decidiu, por maioria de votos, excluir a determinação ao Dirigente Máximo da SEPLAN para que adotasse as medidas necessárias à correção das irregularidades apontadas na Resolução nº 38/2016 e na Resolução nº 39/2016, referentes ao PPA 2016-2019.

⁵⁰ Processo nº TCE/001757/2020.



Contudo, cumpre ressaltar que na data de 22/10/2020, por meio da Resolução nº 66/2020⁵¹, o Pleno desse Tribunal de Contas proferiu deliberações específicas para o PPA 2020-2023, ora em análise. Decidiu-se, por maioria de votos, pela expedição de **determinações** ao Secretário da SEPLAN para que proceda à revisão do PPA 2020-2023, em razão da sua competência para coordenar a elaboração e a atualização dos instrumentos de planejamento governamental, para que, dentre outras finalidades, sejam projetados “para os indicadores dos programas do PPA os índices esperados, para cada ano e ao final do Plano”.

Pelo exposto, em concordância com a Auditoria, entendo permanecer cabível a expedição de determinação semelhante no âmbito dessas Contas de Governo e que o seu atendimento só tem a favorecer a transparência devida à sociedade. A ausência de projeção anual para os indicadores do PPA compromete o acompanhamento, monitoramento e avaliação dos programas de governo. Dada a sua precedência sobre as demais ações da Administração, estas também restam comprometidas em caso de deficiências no planejamento.

A atribuição de aspecto mensurável, qualitativo ou quantitativo e a realização de projeções anuais são requisitos mínimos para que se permita o monitoramento regular de seu cumprimento. A inexistência desses elementos conduz à inobservância ao princípio da eficiência, previsto expressamente no art. 37, *caput* da Constituição Federal, dotado de força normativa, bem como do art. 74, inciso I, da Carta Magna, que estabelece o dever do próprio Poder Executivo avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual. Ainda compromete o acompanhamento dos resultados dos programas por parte dos Tribunais de Contas, conforme competência prevista no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, além da obediência ao planejamento necessário ao PPA, previsto no art. 15 do Decreto-Lei 200/1967.

Em que pese seja um instrumento plurianual, a verificação ano a ano é fundamental para que sejam identificados tempestivamente pontos de melhoria e para que haja o direcionamento de esforços por parte do Estado para o seu cumprimento como um todo, o que somente é possível por meio de realização de análise comparativa do resultado esperado com o alcançado ao final de cada ano.

A ausência de projeção dos índices esperados para os indicadores estabelecidos e a deficiência no estabelecimento das metas para os compromissos dos Programas, sem especificações claras e mensuráveis, inviabilizam o devido monitoramento e a avaliação dos resultados pelo controle externo, nos termos do art. 1º, § 1º da LRF e art. 70 da Constituição Federal. Assim, tem-se que a emissão da determinação não pretende invadir competência de outros Poderes, mas sim preservar a viabilização do exercício da competência deste Tribunal de Contas para realizar a plena e sistemática avaliação.

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

A Lei Estadual nº 14.172/2019, que instituiu o PPA 2020-2023, diferentemente das

⁵¹ Processo nº TCE/010782/2019.



edições anteriores, em seu artigo 9º, excluiu do Relatório da Execução o capítulo específico sobre os resultados da Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA, considerando a evolução da ação governamental no seu período de vigência. Conforme a citada lei, tais resultados são encaminhados e publicados no prazo de até 90 dias após a entrega do Relatório de Prestação de Contas Anual do Chefe do Poder Executivo estadual à ALBA.

No entanto, essa disposição normativa compromete o pleno exercício da competência constitucional deste Tribunal para a emissão do parecer prévio de que trata o art. 91, inciso I, da CE/1989, no prazo de sessenta dias.

É que a Lei Complementar Estadual nº 005/1991 dispõe, em seu art. 12, § 2º, que as contas serão constituídas por demonstrações contábeis obrigatórias, de **relatórios sobre o desempenho dos programas de governo**, demais demonstrativos previstos na legislação pertinente e da mensagem enviada pelo Governador à Assembleia Legislativa.

A documentação referente à análise de desempenho dos programas do PPA 2020-2023 foi disponibilizada pelo Governo ao Tribunal de Contas em 30/04/2021, tornando inviável o cumprimento do prazo constitucional para emissão de parecer prévio (art. 91, inciso I, da Constituição Estadual). Não por outra razão, na data de 13/05/2021, proferi despacho nos presentes autos (Ref.2590542-1) no qual deferi prorrogação de prazo para trâmite da Seção Analítica, visto que o exame realizado pelas unidades técnicas restaria prejudicado sem essa documentação.

Assim, a inovação normativa ocasionou atrasos na conclusão das análises promovidas pelas CCEs. Por sua vez, esse fato dificulta a implementação das medidas de aprimoramento e correção constantes na conclusão do Parecer Prévio, já no exercício seguinte.

O prazo fixado na Lei Estadual nº 14.172/2019 apresenta-se inadequado também porque inviabiliza a elaboração do parecer opinativo da AGE quanto à “avaliação de desempenho, nos âmbitos da despesa e da receita, com base em indicadores criados e utilizados pela Administração, em especial, quanto à eficiência, economicidade, eficácia, efetividade e equidade das políticas públicas”, negando vigência, por via transversa, à previsão constante do artigo 8º, inciso II, da Resolução nº 164/2015.

Sobre esse fato, em seu Relatório nº 02/2021, a AGE destacou a limitação das informações necessárias para a realização de uma avaliação de desempenho dos programas, nos moldes exigidos pela Resolução nº 164/2015.

Conforme bem salientado pelo MPC (Ref.2625706-16), sem o Relatório de Avaliação da Execução do PPA, os documentos encaminhados pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo permitem o exercício apenas parcial da fiscalização operacional referida no *caput* do art. 89 da Constituição Estadual.

Dessa forma, as alterações introduzidas pela Lei Estadual nº 14.172/2019, quanto à composição da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo e ao prazo de envio do relatório sobre o desempenho dos programas do PPA para a Assembleia



Legislativa da Bahia (90 dias), posterior ao prazo da ALBA (60 dias) para encaminhamento da referida prestação de contas ao TCE/BA, obstruem o pleno exercício pleno da competência constitucional deste Tribunal para a emissão do parecer prévio de que trata o art. 91, inciso I, da CE/1989.

Essa obstrução foi objeto de sugestão de propositura de recomendação pelo *Parquet* de Contas para formulação de **REPRESENTAÇÃO** à Procuradoria Geral de Justiça visando o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade em face do art. 9º, inciso II, da Lei estadual nº 14.172/2019. Contudo, diante da competência conferida pelo art. 2º, inciso VI, da Lei nº 10.547, de 27 de dezembro de 2006⁵², ao próprio Ministério Público de Contas, deixo de aderir à citada recomendação.

4.4.3 Acompanhamento, monitoramento e avaliação do PPA 2020-2023

Com efeito, a atuação deste Órgão de Controle supera a mera apreciação da legalidade. Revestida de intuito cooperativo, ela fornece subsídios para que se possa identificar e corrigir, de forma tempestiva, deficiências apontadas na qualidade do planejamento, convertendo-se em benefício para a Administração Pública e para a sociedade. Assim, tais impropriedades merecem atenção e priorização por parte do Poder Executivo, para se promover a sua correção, visto que são reiteradamente identificadas por este Tribunal de Contas, além de se constituírem também em descumprimento de normas constitucionais, razão pela qual devem ser encaminhadas por meio de determinações.

Em especial, mostra-se evidente a importância de tal encaminhamento no âmbito destas Contas de Governo, visto que, conforme vem sendo reiterado pela PGE, compete ao Chefe do Poder Executivo enviar à Assembleia Legislativa o Plano Plurianual, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Proposta do Orçamento anual.

Para o exercício de 2020, primeiro ciclo de avaliação do PPA 2020-2023, o Relatório de Execução do Plano trouxe como inovação a inclusão do Capítulo 4, intitulado “Avaliação do Desenho (ADESE) dos Programas do PPA”.

A ADESE consiste em projeto-piloto envolvendo a avaliação da estrutura programática de 7 Programas do PPA 2020-2023, todos sob a responsabilidade do Poder Executivo. O projeto buscou observar o encadeamento lógico e a aderência entre os componentes dos programas, além da respectiva contribuição para os resultados esperados, de modo a promover os ajustes necessários, mediante posterior processo de Revisão do PPA.

Restou registrado no Capítulo 4 do Relatório de Execução do PPA 2020-2023 que “há evidência de carência de elementos ou de elementos não-explicitados no PPA 2020-2023, que são relevantes na formulação das intervenções públicas”. Como exemplo, foram citadas a ausência de delimitação de resultado pretendido para as Metas e a ocorrência de redundâncias entre componentes (Metas e Iniciativas),

⁵² Art. 2º - Compete ao procurador-geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução: [...] VI - representar ao Procurador Geral da Justiça, pelo ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais, em face da Constituição Estadual; bem assim acompanhar o andamento dos Inquéritos Cíveis Públicos, Ações Cíveis Públicas, Ações Penais Públicas, e Ações de Improbidade Administrativa, contra qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, objetivando a defesa do Patrimônio Público e Social.



conforme se evidencia no Quadro 05 da Seção Analítica (Ref.2613489-60/61).

Por sua vez, após análise do Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas, Ano I, verificou-se que dos 16 Programas do PPA 2020-2023, 4 apresentam Bom Desempenho (Grau 3) e 12 enquadram-se no Desempenho Regular (Grau 2), em 31/12/2020. Contudo, observa-se que deficiências na metodologia, bem como nos componentes (Indicadores e Metas) dos Programas do PPA, fragilizam os resultados de desempenho apresentados à sociedade.

Dos 103 Indicadores de Programa, apenas 61 (59,23% do total) foram considerados válidos para a avaliação e tiveram sua evolução aferida. Os 42 Indicadores considerados “não válidos” foram enquadrados nas seguintes situações: 26 com valor apurado inexistente; 9 com valor de referência inexistente; 5 com valor de referência e valor apurado inexistentes; e 2 com incorreção no registro do Valor de Referência.

Ainda segundo o Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023, Ano I, foi revelada baixa representatividade entre os Indicadores e as Metas dos respectivos Compromissos. Desse modo, apenas 24,87% das Metas e 49,02% das Iniciativas estão vinculados a Indicadores. Tal fato, segundo a SEPLAN, “demonstra uma reduzida capacidade dos Indicadores do Programa em capturar os resultados mais imediatos das realizações ocorridas por meio das Metas e Iniciativas” (Ref.2613489-69).

Por meio do Relatório nº 02/2021⁵³, a AGE apontou:

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

Sob a perspectiva da evolução das Metas, foi registrado que 53,58% das Metas apresentaram Grau de Eficácia 4 (Ótimo), com execução igual ou superior a 90%. Por outro lado, 34,32% se enquadram no Grau 1 (Insuficiente), apresentando execução inferior a 30%. Entretanto, cabe registrar que a análise foi realizada de forma quantitativa, não havendo análises qualitativas das Metas e do impacto dos resultados de desempenho no cumprimento dos objetivos estabelecidos pelos Compromissos dos Programas.

Sob a perspectiva da dimensão “Esforço”, 75% dos Programas apresentaram desempenho Regular e 12,50% tiveram desempenho Bom. Entretanto, observa-se que apenas 2 Programas apresentaram percentual acima dos 60% (313 Saúde e - 308 Inclusão Socioproductiva e Mundo do Trabalho) para esse indicador.

⁵³ Consta no processo TCE/001300/2021 (Ref.2552010).



Observa-se, ainda, que a metodologia adotada não contempla, na Dimensão Esforço, a análise da execução física, de suma importância para avaliação dos impactos da execução dos orçamentos nos resultados apresentados para as Metas e Indicadores. De igual maneira posiciona-se a AGE no Relatório nº 02/2021, quando ressalta a limitação da análise de desempenho dos programas pela execução orçamentária, “uma vez que não é possível fazer a correlação entre a entrega de bens e produtos, produzidos no âmbito dos programas de governo, e a execução dos programas”.

Pelo exposto, é necessário fornecer ao Plano Plurianual, por meio de seus componentes, condições para retratar com transparência os propósitos da Administração Pública, garantindo condições para que estes sejam acompanhados, monitorados e avaliados, tanto para retroalimentação do processo quanto para a devida *accountability*.

No exercício do controle externo sobre os planos plurianuais, Donato Moutinho⁵⁴ ensina que há, pelo menos três diferentes frentes de atuação dos Tribunais de Contas. Na primeira delas, preparatória, devem avaliar a própria estrutura do PPA e seu grau de conformidade em relação aos preceitos constitucionais. “Por exemplo, deve-se avaliar se ele prevê objetivos claros, escolhe indicadores que sejam tanto adequados à sua representação quanto passíveis de serem medidos, e prescreve metas de médio prazo”. Na segunda, “devem avaliar a conciliação entre os diferentes instrumentos de planejamento orçamentário da Administração Pública”. Por fim, na terceira, realizam a comparação entre os resultados alcançados pelos programas governamentais e os objetivos e metas de médio prazo estabelecidos no PPA.

Segundo Furtado⁵⁵, o foco da apreciação na emissão do parecer prévio deve ser a “conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA)”.

Ao apontar impropriedades no monitoramento do Plano Plurianual, não se pretende imiscuir na discricionariedade do gestor ou macular a independência entre os Poderes do Estado. Pelo contrário. Trata-se de atuação que visa a resguardar a competência deste Tribunal de Contas para realizar monitoramento e avaliação das metas e resultados dos programas, prevista no art. 1º, § 1º da LRF e art. 70 da Constituição Federal, a qual resta inviabilizada quando ausentes os requisitos mínimos para tanto.

Não é demais ressaltar que as atuais demandas da sociedade inserem os Tribunais de Contas como um órgão protetor de direitos fundamentais, que são concretizados por meio de programas previstos no Plano Plurianual. Assim, a atuação das Casas de Contas não pode mais estar adstrita à verificação de conformidade e a *check-lists* de leis, devendo primar pela garantia de eficácia e eficiência desses direitos e ser pautada, sobretudo, em dispositivos constitucionais.

54 MOUTINHO, Donato Volkers. **Contas dos governantes**: apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo pelos tribunais de contas do Brasil. São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 324-325.

55 FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. **Interesse**

Público – IP, Belo Horizonte, v. 9, n. 42, mar./abr. 2007. Disponível em:

http://bidforum.com.br/bidBiblioteca_periodico_pdf.aspx?i=48885&p=16. Acesso em: 08 de julho de 2021.



Nessa linha, é de se destacar que foi realizada alteração do PPA 2020-2023 por meio de lei específica, conforme orientação proferida por este Tribunal de Contas há alguns anos. Tal fato evidencia que a convergência de sentido da atuação de Órgãos de Controle e do Executivo somente traz ganhos para a sociedade, notadamente no que diz respeito à transparência devida àquela que é a destinatária final de toda a atuação pública.

Com esse intuito, ressalto que a ausência de regulamentação do art. 159, §9º, I, da CE não se apresenta aceitável. O vazio legislativo de mais de 30 anos não exime o Poder Executivo da construção de peças de planejamento, referidas no âmbito constitucional, que estejam em conformidade com as suas respectivas descrições e requisitos. Sem essa correspondência científica, o documento formal sequer pode ser considerado um genuíno plano plurianual.

Não havendo norma infraconstitucional de caráter nacional sobre o exato conteúdo do PPA, os entes federados gozam de liberdade para legislar, nos termos do art. 24, § 3º da Constituição Federal⁵⁶.

Assim, em obediência ao que estabelece o § 9º, inciso I, do art. 159 da Constituição Estadual⁵⁷, o tratamento das regras de elaboração do PPA deve ser fixado em Lei Complementar, de modo a conferir maior estabilidade e segurança ao planejamento público.

A título de exemplo, confira-se o que prevê a Lei Complementar nº 10.336/1994 editada pelo estado do Rio Grande do Sul:

Art. 6º A proposta do plano plurianual compor-se-á de:

I – mensagem que conterá:

- a) **diagnóstico global da situação**, indicando as carências e ociosidades existentes nos vários setores, mediante análise retrospectiva e prospectiva;
- b) **explicitação das diretrizes, dos objetivos e respectivas metas a serem alcançadas**;
- c) **indicação dos critérios** utilizados na projeção da receita, bem como na estimativa das despesas por órgão e por Programa;
- d) **indicação dos benefícios socioeconômicos** a alcançar com a realização dos Programas previstos;
- e) demonstração da capacidade de endividamento e de pagamento, indicando o enquadramento nos limites legais, bem como comparando a posição do endividamento ao final dos três exercícios financeiros anteriores à vigência do plano com a prevista para o final de sua vigência. (grifo nosso)

Como se vê, a inexistência de regulamentação do art. 159, § 9º, inciso I, da CE implica grave prejuízo à gestão pública baiana. Ainda ressalto que a ausência de edição da norma, de iniciativa privativa do Poder Executivo, é conduta que merece apontamento por parte desse Tribunal de Contas, sob pena de se validar duradoura e ilegítima omissão.

⁵⁶ “Art. 24 [...] § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.”

⁵⁷ “§ 9º - Cabe à lei complementar: I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.”



4.4.4 Compatibilidade entre as peças de planejamento

De forma a verificar a compatibilidade formal entre o PPA 2020-2023, a LDO/2020 e a LOA/2020, conforme exigência do art. 165, §7º da Constituição Federal⁵⁸ e art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal⁵⁹, a Auditoria procedeu à análise das informações constantes nesses instrumentos de planejamento.

As prioridades do Poder Executivo para o exercício de 2020 foram eleitas por meio da Lei Estadual nº 14.101/2019 (LDO/2020). Entretanto, diferentemente da LDO/2019, as linhas de ação destacadas como prioridades para 2020 não se vinculam formalmente aos programas integrantes do PPA 2020-2023, tampouco guardam correlação com os Compromissos e as Iniciativas previstas, de forma a permitir a plena avaliação de compatibilidade entre as peças de planejamento.

Ademais, observa-se que a LOA/2020, Volume I, traz o Demonstrativo Compatibilização de Prioridades Governamentais (Anexo I da LDO) com a Estrutura Programática do PPA, evidenciando desobediência ao princípio constitucional da exclusividade da LOA (art. 159, §8º da CE/1989).

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

4.4.5 Análise das ações classificadas como prioritárias

Sobre esse ponto, registra-se a execução de apenas 44,85% das dotações orçamentárias definidas como prioritárias pelo Poder Executivo em 2020. De um total de 93 ações, 31 tiveram baixa execução orçamentária (inferior a 50,00% do orçamento atual). Além disso, 15 ações não tiveram execução, totalizando um orçamento não executado de R\$858,50 milhões.

Ficou demonstrado que o processo de formalização das prioridades da gestão estadual na LDO não tem alcançado o objetivo proposto pelo art. 159, § 2º, da Constituição Estadual⁶⁰, uma vez que as prioridades definidas não orientam, de fato, as ações das Unidades do Poder Executivo. Porém, conforme bem destacado pela Auditoria, restaram evidenciados impactos da pandemia ao comprometer a execução no exercício.

Por todo o exposto, no que se refere ao Planejamento realizado pelo Estado da Bahia no exercício de 2020, entendo que assiste razão à Auditoria quanto à

58 "Art. 165 [...] § 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional."

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

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;"

60 "Art. 159 [...] § 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública, incluindo despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento".



imposição da **RESSALVA** descrita no item 2.17.2 (2) da Seção Analítica (Ref.2613489-482), em decorrência das deficiências nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas, bem como pela expedição das **DETERMINAÇÕES** indicadas no item 2.17.3 (3, 4 e 5) (Ref.2613489-487/488), relativas à revisão do PPA 2020-2023, à realização de ajuste do prazo de envio à Assembleia Legislativa do Relatório de Avaliação da Execução do PPA 2020-2023 e ao alinhamento das prioridades definidas na LDO com os elementos constitutivos do PPA.

Também acrescento a **DETERMINAÇÃO** indicada pelo *Parquet* de Contas (item 3.b.1) (Ref.2625706-149) referente ao aprimoramento, em cumprimento ao art. 74, incisos I e II, da Constituição Federal, dos procedimentos de monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas, de modo a possibilitar que se extraiam do Relatório de Execução do PPA conclusões acerca dos resultados alcançados pelos Programas de Governo.

Ainda entendo pela conversão em **DETERMINAÇÕES** das **RECOMENDAÇÕES** propostas no item 2.17.4 (1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7) (Ref.2613489-493/494), em razão de se configurarem como descumprimento das normas previstas no art. 37, *caput*, art. 70 e art. 74, incisos I e II e art. 165, § 1º da Constituição Federal, além do art. 159, § 7º, da Constituição do Estado da Bahia e art. 1º, § 1º, art. 48, *caput* e § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000.

Acolho também a sugestão de **ALERTA** prevista no item 2.17.6 (1) da Seção Analítica (Ref.2613489-504), relativa a fragilidades dos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas comprometem a aferição dos resultados dos programas.

Por fim, conforme prevê o item 8 da Norma Brasileira de Contabilidade NBC TA Nº 706⁶¹, de 17 de junho de 2016, é permitido ao auditor incluir parágrafo de ênfase no seu relatório, quando julgar necessário “chamar a atenção dos usuários para um assunto apresentado ou divulgado nas demonstrações contábeis”. Nesse sentido, registro que acolho o parágrafo de **ÊNFASE** dos Auditores desta Casa indicado no item 2.17.5 (5) da Seção Analítica (Ref.2613489-502), chamando atenção à necessidade de adequação dos instrumentos de revisão.

4.4.6 Análise da Distribuição Territorial dos Investimentos

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 3º, inciso III, define como um dos objetivos fundamentais da República a redução das desigualdades sociais e regionais. Do mesmo modo, a Constituição do Estado da Bahia de 1989 (CE/1989), em seu art. 159, §7º, instituiu como função do orçamento público “reduzir as desigualdades inter-regionais, segundo critérios de população e renda *per capita*”.

Ao regulamentar o planejamento territorial do Estado da Bahia, a Lei Estadual nº 13.214/2014, define Território de Identidade como a “unidade de planejamento de políticas públicas do Estado da Bahia, constituído por agrupamentos identitários municipais”.

⁶¹Dá nova redação à NBC TA 706 que dispõe sobre parágrafos de ênfase e parágrafos de outros assuntos no relatório do auditor independente. Disponível em: https://www.in.gov.br/material/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/23168545/do1-2016-07-04-norma-brasileira-de-contabilidade-nbc-ta-n-706-de-17-de-junho-de-2016-23168427.



Diante desses critérios constitucionais e legais, a Auditoria realizou testes visando a validar a distribuição dos investimentos e a forma como tais despesas foram executadas nos 27 Territórios de Identidade que compõem o Estado da Bahia. O resultado dos testes revelou que, sob a ótica do planejamento orçamentário, os 13 Territórios de Identidade com maior renda *per capita* concentraram 88,19% dos investimentos previstos na LOA/2020, sendo que apenas a Região Metropolitana concentra 63% do orçamento. Quanto à análise da execução orçamentária, o volume de investimentos efetivamente realizado nos mesmos 13 territórios equivale a 79,65% do total (Ref.2613489-144).

Os resultados também evidenciam baixa representatividade no orçamento atual (menos que 0,5%) e baixo investimento *per capita* entre os territórios com os menores PIB *per capita*, como por exemplo, Médio Sudoeste, Vale do Jiquiriçá e Bacia do Paramirim, demonstrando que as diretrizes estratégicas para reduzir as desigualdades inter-regionais, preconizadas pelas Constituições Federal e Estadual, não estão sendo observadas (Ref.2613489-146).

Como apontado pela Auditoria (Ref.2613489-148/149), há concentração de recursos em territórios com maior renda *per capita*, contrariando o quanto disposto no inciso II, §7º, do art. 159⁶² da CE/1989, bem como os princípios e diretrizes dispostos, respectivamente, nos art. 2º e 3º⁶³ da Lei Estadual nº 13.214/2014, razão pela qual acolho o opinativo da Unidade Técnica pela expedição da **DETERMINAÇÃO** indicada no item 2.17.3 (13), relativa à reavaliação da estratégia de regionalização dos investimentos por Território de Identidade, e da **RECOMENDAÇÃO** indicada no item 2.17.4 (22) da Seção Analítica, para que a prestação de contas do próximo exercício demonstre em que medida as políticas públicas contribuíram para a redução das desigualdades inter-regionais nos referidos territórios (Ref.2613489-488;495).

4.5 DESEMPENHO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Os direitos sociais à saúde, à educação e à segurança são direitos fundamentais que asseguram a existência humana digna e a promoção da justiça social. Por isso, sua concretização caracteriza-se assunto de relevante interesse social, especialmente diante das determinações constitucionais (art. 6º, *caput*, Constituição Federal/1988) relacionadas ao tema. Nessa acepção, a Constituição determina que o Estado atue no sentido do pleno atendimento dos objetivos fundamentais da República (art. 3º, CF/1988).

Para que a dignidade da pessoa humana seja efetivamente atendida, é necessária a implementação de políticas públicas destinadas a concretizar os direitos declarados na Carta Magna. Nesse sentido, nas palavras de Canela Junior⁶⁴:

62 Art. 159 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - plano plurianual; II - diretrizes orçamentárias; III - orçamentos anuais. [...] § 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, incisos I e II, terão: [...] II - função de reduzir as desigualdades interregionais, segundo critérios de população e renda *per capita*;

63 Art. 2º - A Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia observará os princípios previstos na Constituição Federal e na Constituição Estadual, bem como nas normas específicas aplicáveis para garantia do desenvolvimento territorial sustentável e solidário, em especial os seguintes princípios: [...] II - do desenvolvimento sustentável; [...] IV - da justiça social e ambiental; [...] Art. 3º - A elaboração e a implementação da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia observará as seguintes diretrizes: I - estabelecer estratégias de desenvolvimento territorial sustentável e solidário; II - fomentar a coesão social e reduzir as desigualdades territoriais; III - valorizar o potencial de desenvolvimento dos Territórios de Identidade;

64 CANELA JUNIOR, Oswaldo. A efetivação dos direitos fundamentais através do processo coletivo: o âmbito de cognição das



As políticas públicas, no Brasil, são todas aquelas atividades desenvolvidas pelas formas de expressão do poder estatal tendentes à realização dos objetivos insculpidos no art. 3º da Constituição Federal. Entre esses objetivos, destaca-se a efetivação dos direitos fundamentais, com especial foco para a igualdade substancial. (grifo nosso)

Para o autor, o Poder Público deve atuar para garantir a efetivação dos direitos e garantias fundamentais, constituindo-se as políticas públicas em mecanismos estatais de tal efetivação. Por sua vez, as políticas públicas, justamente por se revelarem instrumentos de concreção de direitos fundamentais que se materializam por meio de gastos públicos, devem estar sujeitas ao controle externo.

4.5.1 Forma de monitoramento e avaliação utilizada pelo TCE/BA

Considerando o papel atribuído pela Constituição Federal ao controle externo, em especial quanto à fiscalização operacional (art. 70, *caput*), buscou o legislador constituinte garantir com bastante clareza o rol das competências destinadas aos Tribunais de Contas, dentre o qual se insere a realização de inspeções e auditorias (art. 71, IV, CF/1988), que podem acontecer por decisão própria ou por provocação de terceiros. É sob este contexto que se executa o controle de resultados das políticas públicas, sobretudo, pela via das auditorias operacionais⁶⁵.

Considerando a excepcionalidade extrema de uma realidade pandêmica, é necessário pontuar que as políticas sociais cumprem papel fundamental para aliviar o impacto da crise sobre a população. Nesse cenário, o Tribunal de Contas, como órgão fiscalizador da ação do poder público, adquire relevância ainda maior.

Iocken⁶⁶ afirma que o desenho constitucional das competências dos Tribunais de Contas não permite que suas atribuições se esgotem no papel de verificação de regras e procedimentos. É pacífico o entendimento de que a atividade de controle assume caráter que extrapola os limites relativos aos aspectos puramente formais, para verificar o atingimento efetivo de resultados, contribuindo para a melhoria da eficiência do gasto público e da qualidade da gestão.

A atuação dos Tribunais de Contas também está prevista no âmbito da LRF, que em seu art. 59, seguindo a redação dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, conferiu ao Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e ao sistema de controle interno de cada Poder a responsabilidade para fiscalizar o cumprimento de seus dispositivos.

Além dessas atribuições, cabe aos Tribunais de Contas a emissão de ALERTAS aos Poderes ou órgãos referidos no art. 20 do mesmo normativo quando constatarem quaisquer das irregularidades contidas no §1º do art. 59, visando expressamente dar ciência de falhas “que comprometam os custos ou os resultados dos programas”. Nas lições de Pinto⁶⁷:

políticas públicas pelo Poder Judiciário. Tese de Doutorado, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2009.

65 Conforme as Normas de Auditoria Operacional (NBASP 3000) a Auditoria Operacional é aquela: “[...] que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento”.

66 IOCKEN, Sabrina Nunes. Avaliação de Políticas Públicas: Instrumento de controle e garantia da qualidade do gasto público. **Revista TCMRJ**, n. 53, Fevereiro, 2013, pp. 4-9. Disponível em: https://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/10509/REVISTA_TCMRJ_53.pdf. Acesso em 16 de junho de 2021.

67 PINTO, Élica Graziane. Custeio dos direitos fundamentais e proteção ao patrimônio público e à probidade administrativa:



O comando normativo do art. 59, § 1º, V da LRF é forte ao assinalar que, quando forem constatados ‘fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária’, deve ser emanado o correspondente alerta pelo Tribunal de Contas competente.

Não se trata de faculdade ou opção franqueada à estrutura constitucional implicada, mas de **dever-poder inafastável** [...] (grifo nosso)

Nesse contexto, a atividade de controle vem consolidando sua natureza de proteção à sociedade, impactando de modo determinante nas diversas etapas do ciclo da política pública⁶⁸, por meio da fiscalização dos resultados finais da ação estatal (*ex-post*), mas, fundamentalmente, como instrumento pedagógico e de reorientação (*ex-ante*). Assim, destacam-se dois momentos principais para a atuação do controle externo desempenhado pelos Tribunais de Contas nas fases que caracterizam o ciclo das políticas públicas, quais sejam: i) avaliação da implementação e execução da política pública (fase intermediária: desenho, gestão e implementação); e ii) o exame dos resultados da política (fase final: resultados e impactos).

O conhecimento pelos Tribunais de Contas dos instrumentos de avaliação, conforme as etapas do ciclo das políticas públicas, garante não só uma maior transparência do planejamento da ação de controle, como também proporciona a identificação de atos potencialmente lesivos ao erário, irregularidades sanáveis e falhas nos fluxos de processos, oferecendo ao gestor a possibilidade de corrigi-las tempestivamente, evitando-se assim a concretização irremediável do dano.

Extraí-se do atual cenário a constatação de que as decisões dos Tribunais de Contas devem se submeter a diagnósticos informativos cada vez mais aprofundados e que permitam a avaliação das políticas públicas tanto no que se refere à sua implementação e execução, quanto aos resultados obtidos.

A atuação do controle externo, considerando as etapas do ciclo de políticas públicas, está alinhada com as novas disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Decreto-Lei nº 4.657, de 4/09/1942, modificada pela Lei Federal nº 13.655, 25/04/2018. Tal prática pode ser reconhecida mediante a explicitação de um conjunto de critérios e instrumentos que possibilitam a coleta estruturada de evidências, permitindo o exercício adequado da contextualização dos fatos e a previsão das consequências.

Em sintonia com a citada tendência, esta Casa de Contas tem conduzido e padronizado procedimentos com base nas Diretrizes editadas pela ATRICON abaixo elencadas:

6. Os Tribunais de Contas do Brasil devem **avaliar e monitorar as políticas públicas** [...].

8. [...] (ii) Contribuir para o aprimoramento permanente da atuação do Estado como promotor de políticas públicas.

duas propostas de integração entre os sistemas judicial e de contas para melhor controlar o alcance de tais fins. **Revista Gestão e Controle**, Ano 1, nº 2, jul./dez. 2013, pp. 11-43.

68 Como ensina Souza (2006, p. 29) “esta tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções (formulação), implementação e avaliação” (resultados e impacto). SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.



9. Construir bases de dados adequadas às suas necessidades de fiscalização. Deve-se [...] **buscar a construção de bases estruturadas, integradas e sistêmicas**, pensadas a partir de objetivos de fiscalização previamente estabelecidos.
10. [...] **capacitação** dos servidores dos Tribunais de Contas neste campo de conhecimento, especialmente na **análise de dados**.
11. Promover uma cultura de planejamento e pensamento analítico do seu corpo técnico, de modo que, com **base nos dados disponíveis, reflita-se permanentemente sobre a materialidade das fiscalizações** realizadas e de como elas podem impactar na vida das pessoas.
16. Aproximar-se da sociedade em geral, escutar suas demandas e discutir as formas de fiscalização com os setores diretamente impactados [...].
19. **Produzir mais e melhores atividades de fiscalização** que tenham impacto na vida das pessoas, **especialmente a avaliação das políticas públicas de educação e saúde** [...].
21. **Fortalecer sua atuação pedagógica e preventiva** e estimular boas práticas, contribuindo, assim, para o aperfeiçoamento da gestão e da governança. (Carta de Foz do Iguaçu, novembro de 2019). (grifo nosso)

A concretude da utilização desses critérios para a avaliação das políticas se dá pela forte aderência às recomendações mais atuais da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), nomeadas na Declaração de Moscou (2019) e atinentes a: i) uso de dados a partir de métodos de análise quantitativa e qualitativa; ii) realização de pesquisas analíticas de “big data” na fase preliminar das auditorias, encurtando o tempo de trabalho em campo, além de permitir acompanhamento e monitoramento regulares; e iii) emissão de relatórios e opiniões baseados em evidências.

4.5.2 Avaliação dos Programas do Plano Plurianual 2020-2023

Quando se fala em acompanhamento, monitoramento ou avaliação da política pública, somente com a enunciação dos seus elementos determinantes, das suas ações de implementação e de seus indicadores de monitoramento e avaliação é que se tem as condições necessárias à aferição da eficiência da gestão pública da política no âmbito do exercício do controle externo.

No que se refere à formulação da política pública é esperado que seu desenho seja realizado considerando estruturas analíticas e metodológicas baseadas em evidências. Dessa forma, deseja-se que o gestor, antes da implementação da política pública, realize a avaliação do seu desenho, nesse caso, a configuração dos programas do PPA, considerando as seguintes etapas (BRAGA; CERQUEIRA, 2014⁶⁹):

- I. **Elaboração de diagnóstico** específico para a identificação do problema/demanda social a que se objetiva responder a partir da formulação e implementação do programa;
- II. Formulação de metas a serem alcançadas e **previsão de indicadores para o acompanhamento destas metas**;
- III. **Elaboração de indicadores para o acompanhamento e monitoramento da implementação do programa** (indicadores de insumo, processo ou resultados intermediários);

69 BRAGA, Thaiz; CERQUEIRA, Rodrigo. Avaliação do PPA 2012-2015 do Governo do Estado da Bahia: Uma investigação da concepção, planejamento, gestão e indicadores dos programas. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, no 7, jan-jun/2014, pp. 30-55.



- IV. **Definição de indicadores de resultados para o programa** considerando as propriedades desejáveis a um bom indicador (relevância, validade, confiabilidade, abrangência, especificidade e inteligibilidade), possibilitando assim o seu efetivo monitoramento e/ou avaliação;
- V. **Avaliação dos indicadores escolhidos** quanto à disponibilidade de informações, confiabilidade da fonte de dados e periodicidade da atualização;
- VI. Avaliação da **coerência interna entre os elementos descritivos do programa**, quais sejam: objetivo do programa, compromissos, iniciativas, entregas e ações orçamentárias, no caso dos Planos Plurianuais; ou entre os objetivos do programa, das metas e estratégias quando se tratar dos Planos Setoriais;
- VII. **Redação dos elementos constitutivos do programa de forma que o seu acompanhamento possa ser realizado por medidas quantificáveis;**
- VIII. Estabelecimento de **relação das políticas de médio prazo e àquelas de mais longo prazo;**
- IX. Existência de **mecanismos de coordenação do programa**, sejam horizontais (com unidades do mesmo nível de governo, ou entidades fora da esfera pública, uma vez que a intersectorialidade das políticas públicas é um traço marcante da sua complexificação), sejam de coordenação vertical (com os demais entes federados);
- X. Disponibilização de mecanismos de identificação e mapeamento dos riscos que envolvem o programa, além de instrumentos e indicadores para a efetiva **gestão dos riscos.**

A primeira condição para a viabilização da avaliação de resultados de um programa, plano plurianual ou setorial refere-se à qualidade dos indicadores e a disponibilização das informações relativas às metas anuais que se pretende alcançar. A segunda condição diz respeito à coerência da matriz programática, representadas pelo encadeamento lógico entre as metas, entregas e ações orçamentárias.

Na avaliação da implementação reside importante papel de orientador do Tribunal de Contas. Neste caso a avaliação é também um apontamento científico para auxiliar na tomada de decisão do gestor. São fatores atinentes ao planejamento e à gestão que devem estar no centro das preocupações dos gestores (BRAGA; CERQUEIRA⁷⁰):

- I. **Coerência entre o planejado (e publicado no PPA), as ações consideradas prioritárias (e publicadas na LDO) e o executado;**
- II. Existência de **complementaridade e/ou interdependência dos compromissos** para a execução do programa;
- III. Previsão de **instância de gestão do programa** para o acompanhamento da sua execução;
- IV. **Articulação entre os órgãos/entidades executores** e, conseqüentemente, conhecimento das ações dos órgãos/entidades participantes do programa, evitando superposições de ações e desperdício dos recursos públicos;

70 BRAGA, Thaiz; CERQUEIRA, Rodrigo. Avaliação do PPA 2012-2015 do Governo do Estado da Bahia: Uma investigação da concepção, planejamento, gestão e indicadores dos programas. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, no 7, jan-jun/2014, pp. 30-55.



- V. Acesso a um **sistema de dados com informação organizada**, atualizada e disponibilizada a contento para a retroalimentação do processo decisório no que se refere à implementação do programa;
- VI. Acesso à **informação organizada e atualizada** para o gerenciamento e mitigação dos riscos identificados à execução do programa;
- VII. Reconhecimento dos **instrumentos de monitoramento e avaliação** como de relevância fundamental da etapa de execução do programa;
- VIII. Adequação dos **mecanismos de comunicação interna e externa** utilizados para tornar públicas as informações sobre a execução e resultados do programa;
- IX. Efetividade dos **mecanismos de coordenação do programa**.

Ainda sobre as prioridades do governo estadual, como se vê, a eficácia e a efetividade das políticas públicas não dependem apenas da alocação de recursos, mas, sobretudo da gestão dos programas constantes no PPA, representada pelo modo como eles são elaborados, executados e monitorados.

Após essa nota introdutória, serão apresentadas as análises de desempenho dos Programas do PPA 2020-2023: Programa 306 – Educação, Programa 313 – Saúde e Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social, elencados no novo Plano Plurianual 2020-2023 dentre as prioridades da Administração Pública estadual.

4.5.3 Educação (item 2.11)

A pandemia da COVID-19 impactou profundamente o cumprimento da política educacional, em virtude das medidas de biossegurança adotadas para prevenir a transmissão da doença, o que resultou na suspensão das aulas presenciais nos estabelecimentos de ensino, determinada na esfera estadual pelo Decreto Estadual nº 19.529/2020, de 16/03/2020.

4.5.3.1. Análise da Execução dos Compromissos e da Evolução das Metas (item 2.11.1)

A dotação orçamentária final destinada ao Programa 306 – Educação foi de R\$5.591,2 milhões, distribuídos nos seus 9 Compromissos, sendo o Compromisso “9 - Promover o planejamento e a gestão estratégica da educação, consolidadas em bases democráticas e participativas” contemplado com 86,97% desse valor.

No exercício analisado, observou-se que apenas o Compromisso 9 registrou execução acima de 90%, com grau de eficácia 4 (ótimo), enquanto dois registraram eficácia 3 (bom) e seis Compromissos foram classificados com eficácia 1 (insuficiente) ou 2 (regular).

O sucesso do Compromisso 9 decorreu, em grande parte, da “Iniciativa 18 - Assegurar a realização de serviços finalísticos na rede estadual de educação básica”, devido ao registro dos gastos com pessoal de R\$4.268,8 milhões, correspondentes a 93,88% do liquidado nesse Compromisso e a 88,36% do total alocado no Programa 306 - Educação.



4.5.3.2. Desempenho de Ações Prioritárias e de Metas a elas Associadas (item 2.11.2)

De modo semelhante ao já reportado pelos Auditores em outras análises sobre as contas de governo, foi observado: **i)** baixa execução de ações prioritárias, em relação às ações não prioritárias, ainda que retirando as despesas com pessoal; e **ii)** discrepância entre as execuções orçamentária e física de ações orçamentárias prioritárias.

Com efeito, as ações que seriam executadas como prioritárias foram inseridas na Proposta de LDO pelo Executivo e aprovadas pelo Parlamento. No entanto, a execução da LOA não tem obedecido a esse indicativo, com mudança de prioridades que não passaram pela representação popular. Sobre o tema, cabe trazer o seguinte registro do *Parquet* de Contas (Ref.2625706-50):

A partir dos componentes orçamentários e dos dados consolidados na Seção Analítica, conclui-se que as inadequações e impropriedades neste ponto debatidas materializam descumprimento às determinações no art. 3º, I da LDO do exercício de 2020 (Lei Estadual nº 14.101/2019), evidenciando que a execução orçamentária do Programa 306, nos moldes em que conduzida pelo Poder Executivo, não observou as prioridades eleitas no instrumento de planejamento orçamentário aprovado pelo Poder Legislativo estadual. Dito de outra forma, no eixo executório, observou-se, em grande medida, abandono ou ruptura do sistema de planejamento orçamentário. Neste prisma, e considerando não terem sido consignadas no Relatório Técnico do TCE/BA insuperáveis limitações orçamentárias ou indisponibilidades de caixa com incidência direta sobre o planejamento do Programa 306, resta evidenciado que as distorções em epígrafe se pautaram, **a priori**, em escolhas discricionárias atinentes à execução de ações não prioritárias da área educacional, em detrimento das prioritárias.

Sobre as discrepâncias entre a execução orçamentária e física, como bem pontuam os Auditores, elas “denunciam falhas nos processos de monitoramento e avaliação do programa governamental, principalmente das ações consideradas prioritárias para o Governo” (Ref.2613489-380).

A esse respeito, a PGE argumentou que um novo cenário imposto pela pandemia requereu demandas não previstas no planejamento orçamentário para 2020, impactando “fortemente [...], 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” (Ref.2618855-100). Ainda de acordo com a defesa:

Não é adequado que uma determinada gestão [...] 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. (Ref.2618855-104)

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”. (Ref.2618855-105)

Não resta dúvida da imprescindibilidade de reorientação das ações governamentais, em especial, no estado de calamidade pública de importância mundial. No entanto, os esclarecimentos apresentados pela Administração não foram suficientes para elucidar porque as ações relacionadas à ampliação e melhorias da estrutura física das unidades de ensino (7531, 7527, 5262, 7528 e 5135) e àquelas relativas à qualificação profissional (2698, 4448, 4086 e 4087) deixaram de ser prioridade, exatamente em um cenário em que essas demandas se apresentavam mais prementes.

De igual maneira, não esclarece a execução orçamentária de 33,15%, 10,55%, e 80,0%, sem nenhum registro de execução física, observadas, respectivamente, nas Ações 7531 - Ampliação de Unidade Escolar da Educação Básica; 2984 - Oferta de Transporte Escolar no Município; e 4086 - Oferta de Curso de Qualificação Profissional para Pessoa em Cumprimento de Pena. Também precisam de melhor elucidação os seguintes dados: execução física de 99,98%; 51,49%; e 100,00%, para um desempenho de 8,74%; 28,63%; e 47,69%, identificadas nas Ações 2974 - Fornecimento de Alimentação Escolar; 7528 - Melhoria da Estrutura Física de Unid. Escolar da Educação Básica; e 4448 – Educação Profissional para População Vulnerável e de Baixa Escolaridade, respectivamente.

Registre-se que, diferente do que ocorreu em outros estados da Federação, em 2020 os estudantes baianos ficaram sem atividades letivas a partir do Decreto Estadual nº 19.529/2020, de 16/03/2020, ainda que na modalidade à distância. Nesse aspecto, o MPC traz importante discussão, à qual me alinho, sobre o não aproveitamento da “estratégia pedagógica adotada desde 2011 pela SEC (EMITEC – conf. Portaria nº 424/2011) como solução” de retomada das aulas ainda no exercício 2020, acrescentando que (Ref.2625706-58):

[...] desde há muito, a SEC dispõe da estrutura (instalada no IAT) necessária à produção, gravação, edição, catalogação, transmissão e arquivamento de aulas do EMITEC. De igual modo, ao longo do exercício 2020, o Executivo estadual dispunha, no âmbito das contratações relacionadas à chamada Rede Governo Interior, de serviços de comunicação digital e de infraestrutura corporativa de comunicação de dados, voz e vídeo, serviços de operação, gerenciamento e manutenção dos recursos de TIC. Somado a isso, no âmbito do Programa Educação, a Meta 5 do Compromisso 7 tem como diretriz “Ofertar conteúdos educacionais multimídia em meios radiofônicos, televisivos e digitais”, recaindo sobre a SEC/IAT a responsabilidade por sua execução. E, entre as ações relacionadas à Meta 5, consta a seleção de conteúdos educacionais (em distintos formatos) feita por professores da “Rede Anísio Teixeira”, com fins de disponibilização a alunos da rede de ensino, via Plataforma Anísio Teixeira. [...]

Em face das circunstâncias impostas pela pandemia, além das alternativas acima sinalizadas, como estratégia de reforço, poder-se-ia (em 2020) ter veiculado o conteúdo educacional aqui referido nos canais (televisivos, radiofônicos e digitais) operados pelo Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia (IRDEB), integrante da Administração Indireta do Executivo estadual e vinculado à SEC. Nunca é demais lembrar que a suspensão das atividades letivas, determinada pelo Decreto Estadual nº 19.586/2020, perdurou até o final do ano de 2020. Vale dizer que, em uma Unidade da



Federação cuja Pasta Educacional, ao longo do exercício 2020, dispunha de um robusto aparato tecnológico e comunicacional, o ano letivo foi perdido.

Como bem pontua o *Parquet* de Contas (Ref.2625706-58), “faltou ao Poder Executivo estadual a percepção e a agilidade operacional necessárias para, valendo-se dos recursos, insumos e ferramentas de TIC de que dispunha ao longo do exercício 2020” viabilizar o retorno das atividades escolares “de forma remota e segura, especialmente do ensino médio, cujos conteúdos de cada série/ano estão dispostos no repositório de multimídia do IAT”.

4.5.3.3. Análise dos Indicadores (item 2.11.3)

Ademais, a Auditoria identificou a fragilidade na adoção de indicadores com periodicidade bianual, especificamente os oriundos do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), uma vez que impossibilitam o “acompanhamento e apuração dentro de cada exercício” (Ref.2613489-389). A SEC informa que está “em articulação com a Secretaria de Planejamento (SEPLAN), através da Superintendência de Planejamento Estratégico (SPE)”, avaliando “a possibilidade de revisão dos referidos indicadores” (Ref.2618855-105).

Ainda no exercício 2020, este Tribunal participou do Projeto Nacional “A Educação Não Pode Esperar”, em parceria com o Comitê de Técnico de Educação do IRB e o Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (IEDE), visando apoiar a gestão e o planejamento das Secretarias de Educação, com recomendações voltadas a minimizar os prejuízos à educação pública, decorrentes das medidas de isolamento. Esse trabalho resultou nas recomendações apresentadas no Quadro 20 da Seção Analítica (Ref.2613489-395) voltadas às áreas orçamentária, financeira, jurídica e operacional; à transparência ativa; à utilização de plataformas digitais, sobretudo quanto ao tratamento e à proteção de dados; e à área Pedagógica.

4.5.3.4. Plano Estadual de Educação (PEE) (item 2.11.5)

No que se refere ao Plano Estadual de Educação (PEE), a Unidade Técnica confrontou as informações dos Anexos XXV e XXVI apresentados pela SEC⁷¹ com os indicadores do Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento publicado pelo INEP (2020), objetivando situar e compreender melhor o resultado do Estado, uma vez que se conhece melhor a própria realidade quando se compara com a realidade do outro (CIAVATTA⁷²).

De modo geral, observou-se um crescimento ínfimo dos indicadores no período de 2016 a 2019, lembrando que os dados do exercício 2020 não haviam sido apurados. Contudo, cabe atentar para os seguintes apontamentos:

- I. criticidade da situação do estado quanto à taxa de analfabetismo, com a Bahia ocupando o topo do *ranking* dos analfabetos com mais de 15 anos (em 2019, segundo Pnad Contínua, a taxa era 12,9%), exigindo maior atenção para as Metas 8 e 9 do PEE;

⁷¹ Nos quais constam “informações a respeito da evolução da execução do PEE e da correlação deste com os elementos do PPA, das prioridades da LDO e das Ações Orçamentárias Prioritárias da LOA” (Ref.2613489-391).

⁷² CIAVATTA, Maria. Quando nós somos o outro: questões teórico-metodológicas sobre os estudos comparados. Educação & Sociedade, v. 21, n. 72, p. 197-230, ago. 2000.



- II. necessidade de esclarecimento quanto à Meta 17 do PEE, relativa ao salário médio de professores da rede que atingiu indicador de 102,8% em 2019, ultrapassando o resultado nacional que sequer alcançou o patamar de 80% (78,1%);
- III. queda no “Percentual de docentes no ensino médio da rede pública com adequação da formação à disciplina que leciona” da Meta 15 (em 2016 o índice era de 37,9% e passou para 37,5% em 2019) e não atendimento pleno da Meta 18, relativo a Planos de Carreira para os profissionais da Educação Básica;
- IV. previsibilidade do impacto da pandemia da COVID-19 nas metas relativas à evasão/abandono escolar e à oferta de ensino em tempo integral, entre outras.

Sobre a delicada posição da Bahia no topo do *ranking* dos analfabetos com mais de 15 anos, trazemos outro trecho do Parecer do MPC, que deixa assente as consequências do analfabetismo para o panorama socioeconômico do Estado (Ref.2625706-62):

Os danosos efeitos do analfabetismo alcançam eixos socioeconômicos do país (prisma geral) e o próprio exercício da cidadania (esfera individual). Vale lembrar que o analfabeto (absoluto ou funcional) restará impedido da capacitação profissional necessária à sua melhor colocação no mercado de trabalho, restando-lhe, como opções, as precarizadas formas de obtenção de renda (subempregos, informalidade etc.) que tanto contribuem para a perpetuação das desigualdades. Indo além, estudo do IPEA empiricamente aponta uma série de impactos do analfabetismo, cabendo destacar: piora dos indicadores de saúde, maior dependência da assistência social, vulnerabilidade e riscos sociais, maior índice de delinquência, baixa autoestima, menor acesso a serviços básicos, baixa compreensão dos riscos e ônus envolvidos nas transações financeiras, dificuldades no manejo de recursos tecnológicos modernamente utilizados no mercado de trabalho. Referido estudo salienta que os reflexos do analfabetismo e do baixo letramento podem se transformar em um ciclo vicioso de natureza intergeracional.

Diante do cenário observado no exercício 2020, impõem-se a necessidade e a importância do acompanhamento de ações e condições de oferta do ensino, visando dirimir os impactos negativos decorrentes da pandemia e outras situações já identificadas antes desse acontecimento, tais como, (i) controle do cumprimento do calendário escolar e do conteúdo pedagógico, (ii) monitoramento e avaliação do planejamento anual, (iii) dimensionamento do quadro de pessoal, (iv) controle eficiente de frequência de alunos e de professores, de forma a assegurar o pleno exercício dos direitos educacionais.

4.5.3.5 Análise do Plano de Ação referente à Resolução TCE/BA nº 111/2018 (Auditoria de monitoramento do Programa de Fortalecimento da Educação Básica) (item 2.11.6)

A Unidade Técnica ainda analisou e emitiu opinião sobre as ações apresentadas pela SEC para atendimento das determinações e recomendações deste Tribunal, em cumprimento à Resolução TCE/BA nº 111/2018 (Auditoria de monitoramento do Programa de Fortalecimento da Educação Básica)⁷³. A análise do referido

⁷³ h) pelo encaminhamento à Coordenadoria de Controle Externo competente para que emita parecer sobre os Planos de Ação indicados anteriormente, a fim de verificar se ações propostas atendem às determinações/recomendações do Tribunal.



documento identificou a necessidade de ajustes, devido à ausência de evidências do cumprimento das recomendações, e maior detalhamento das ações, resultando em novas recomendações à SEC, SAEB, SEFAZ e SEPLAN, conforme explicitado no Quadro 21 da Seção Analítica (Ref.2613489-397/400).

Ante o exposto, acolho a **RESSALVA** sugerida pela Auditoria no item 2.17.2 (20), diante das inconsistências na execução das ações orçamentárias no âmbito do Programa 306 – Educação, bem como a **RESSALVA** apontada pelo MPC no item 3.a.8, decorrente da privação de atividades letivas aos alunos da rede estadual ao longo do ano de 2020.

Converto a recomendação descrita no item 2.17.4 (53) em **DETERMINAÇÃO**, com a seguinte redação:

- respeitar as prioridades eleitas pelo Poder Executivo na Proposta de LDO e aprovadas pelo Parlamento, de modo a atender a execução da LOA dentro dos indicativos que passaram pela representação popular, observando sistema de planejamento orçamentário disposto no art. 165 da CF/1988 e no art. 159 da CE/88.

Adiro à **DETERMINAÇÃO** indicada pelo *Parquet* de Contas 3.b.13, relativa ao uso dos recursos e ferramentas de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) nas atividades letivas da rede estadual de ensino.

Com relação à **RECOMENDAÇÃO** exposta no item 2.17.4 (52), **acolho em parte**, já que considero importante a manutenção dos indicadores relacionados ao conjunto de avaliações do SAEB/INEP, contudo, vislumbro ser importante recomendar ao Governo do Estado que avalie a possibilidade de incluir outros indicadores de periodicidade anual de modo a municiar os gestores de informações aderentes ao acompanhamento, monitoramento e avaliação dos referenciais da política pública educacional constantes do Plano Plurianual em vigência.

Além disso, acrescento a **RECOMENDAÇÃO** do MPC descrita no item 3.c.1, relativa à inclusão das Metas 8 e 9 do PEE entre as ações prioritárias na LDO dos próximos exercícios, visando reduzir a taxa de analfabetismo da Bahia.

4.5.4 Saúde (item 2.10)

Em relação à área da Saúde, a Auditoria (Ref.2613489-341/372) realizou análises do **Programa 313 - Saúde** (item 2.10.1 do Relatório) e das **aquisições de bens e serviços para o enfrentamento da pandemia do coronavírus – COVID-19** (item 2.10.2 do Relatório).

4.5.4.1 Análise do Programa 313 – Saúde (item 2.10.1)

O **Programa 313 – Saúde** está associado a 7 Indicadores, 7 Compromissos, 44 Metas e 122 Iniciativas. Embora 2 Iniciativas tenham sido vinculadas à Secretaria de Segurança Pública (SSP) e outras 2 tenham sido reservadas à Secretaria de Relações Institucionais (SERIN), cabe à Secretaria da Saúde (SESAB) a



responsabilidade pela maior parte dos 180 componentes (97,78%), conforme se extrai do Relatório Final de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023 – Ano I (Ref.2584531-384).

Como apontado pela Área Técnica do Tribunal (Ref.2613489-341/342), no exercício de 2020, o Programa foi contemplado com uma **dotação orçamentária final de R\$7.050,9 milhões**, dos quais “R\$1.027,3 milhões foram, principalmente, de recursos extraordinários destinados às três ações governamentais criadas, em março de 2020, para mitigação dos efeitos da pandemia da COVID-19”: “4107 – Administração de Pessoal e Encargos do Grupo Ocupacional de Saúde – COVID-19”; “5366 – Implementação de Ações para Enfrentamento à COVID-19”; e “5370 – Implementação de Ações para Prevenção e Tratamento do Coronavírus”. A **execução orçamentária** do Programa “alcançou índice de **89,98%**, tendo sido liquidadas despesas no montante de **R\$6.344,1 milhões**” (grifo nosso).

Em síntese, a Auditoria (Ref.2613489-341/367) elencou os seguintes achados relacionados ao Programa 313 - Saúde: **i)** Insatisfatório desempenho das ações orçamentárias com indicativo de prioridade (item **2.10.1.2**); **ii)** Discrepância significativa entre as execuções orçamentária e física de ações orçamentárias prioritárias (item **2.10.1.3**); **iii)** Dificuldade para evidenciar o desempenho de algumas metas em razão da falta de clareza de seu descritor (item **2.10.1.4**); **iv)** Insuficiente desempenho das metas do Programa 313 (item **2.10.1.5**); **v)** Fragilidade das informações relativas ao desempenho das Metas do Compromisso 3 (item **2.10.1.6**); **vi)** Baixos índices de alcance das Metas do Compromisso 3 (item **2.10.1.7**); **vii)** Subestimativa do valor anual de alcance de Metas do Compromisso 3 (item **2.10.1.8**); **viii)** Indicadores insuficientes para mensurar as transformações previstas com a implementação do Programa (item **2.10.1.9.1**); e **ix)** Compromissos desassociados dos indicadores de Programa (item **2.10.1.9.2**).

4.5.4.1.1 Insatisfatório Desempenho das Ações Orçamentárias com Indicativo de Prioridade (item 2.10.1.2)

A LDO de 2020 definiu como prioridades do governo estadual, no âmbito do Programa 313, o **fortalecimento e a regionalização do sistema de saúde**, traduzidas, conforme o Relatório M&A 004/FIPLAN, em **12 ações orçamentárias** (das 102 vinculadas às Iniciativas/Metas dos Compromissos do Programa).

Ao examinar as **12 ações com indicativo de prioridade**, a Auditoria (Ref.2613489-344/345) verificou que elas concentraram **16,41%** do orçamento final do referido Programa, totalizando **R\$1.157,20 milhões**. No entanto, observou-se que tais ações **não apresentaram desempenho satisfatório**: “Somente 4 delas tiveram um percentual de execução acima de 90%”, tendo as demais registrado “um percentual médio de execução em torno de 67%”. Ademais, “2 (16,66%) apresentaram uma execução orçamentária abaixo de 50%, descaracterizando, portanto, o caráter de prioridade dessas ações.”

4.5.4.1.2 Discrepância Significativa entre as Execuções Orçamentária e Física de Ações Orçamentárias Prioritárias (item 2.10.1.3)



Além disso, como se extrai da Tabela 104 da Seção Analítica, a Auditoria (Ref.2613489-345/348) observou uma **significativa discrepância entre as execuções orçamentária e física** das 12 ações orçamentárias prioritárias:

TABELA 2 - Comparativo entre execução orçamentária e física das ações prioritárias

Em R\$ milhões

Ação Orçamentária Prioritária	Execução Orçamentária			Execução Física		
	Orçado Atual	Liquidado	Executado % (1)	Quant. Atual	Quant. Concluída	Executado % (2)
5366 – Implementação de Ações para Enfrentamento à COVID-19	738,2	498,9	67,59	1	0	0,00
5370 - Implementação de Ações para Prevenção e Tratamento do Coronavírus	200,9	120,8	60,13	1	0	0,00
1589 – Construção de Unidade da Rede Materno-Infantil	5,8	1,9	33,61	1	0	0,00
3443 – Reforma de Unidade de Saúde	20,9	20,9	99,55	18	2	11,11
3996 – Ampliação de Unidade de Saúde	59,9	58,4	97,57	20	6	30,00
3997 – Construção de Unidade de Saúde	19,8	18,3	92,44	2	1	50,00
7511 – Construção de Policlínica de Saúde	82,7	69,4	83,91	18	7	38,89
7513 – Implantação de Centro de Atenção Psicossocial	3,0	1,5	49,84	7	7	100,00
7749 – Ampliação de Unidade da Rede Materno-Infantil	5,6	3,6	63,87	6	0	0,00
7829 – Construção de Unidade de Pronto Atendimento UPA	3,1	0,0	0,00	1	0	0,00
7908 – Reforma de Unidade da Rede Materno-Infantil	17,2	17,1	99,17	6	1	16,67
7938 – Reforma de Unidade para Implantação de Policlínica Consorciada	0,1	0,1	87,14	1	0	0,00
Totais da Execução Orçamentária	1.157,1	810,9	70,07			

Fonte: Tabela 104 da Seção Analítica (Ref.2613489-346).

Consoante a Área Técnica do Tribunal (Ref.2613489-345/348), merecem destaque: i) as 4 ações que, apesar de apresentaram **execução orçamentária superior a 90%**, tiveram **baixo percentual de produtos concluídos**; ii) as 3 ações que demonstraram **execução orçamentária acima de 60%**, mas **sem registro de conclusão**, dentre as quais estão 2 criadas em março de 2020 para alocar recursos orçamentários destinados ao enfrentamento da pandemia, que “não especificaram os produtos entregues, impossibilitando a análise física dos seus desempenhos”; e iii) a ação orçamentária “7908 – Reforma de Unidade da Rede Materno-Infantil”, que, “embora tenha atingido **99,17% de execução financeira**, somente concluiu **uma unidade das seis previstas**” (grifo nosso).

A Auditoria (Ref.2613489-345/348) ressaltou, ainda, que, quanto à execução física, **apenas uma ação prioritária foi totalmente concluída** (“7513 – Implantação de Centro de Atenção Psicossocial”). Observou-se que as demais ações dessa natureza “tiveram índice de **execução abaixo de 50%**, considerados os quantitativos concluídos em seus produtos, relativamente aos previstos para o exercício” (grifo nosso). Ademais, **6 ações prioritárias não registraram execução física**, inclusive as ações “1589 – Construção de Unidade da Rede Materno-Infantil”, “7749 – Ampliação de Unidade da Rede Materno-Infantil”, “7829 – Construção de Unidade de Pronto Atendimento – UPA” e “7938 – Reforma de Unidade para



Implantação de Policlínica Consorciada”, “embora tenham sido gastos R\$5,6 milhões no período”.

4.5.4.1.3 Dificuldade para Evidenciar o Desempenho de Algumas Metas em Razão da Falta de Clareza de seu Descritor (item 2.10.1.4)

Conforme o Manual de Processo para Elaborar Plano Plurianual 2020-2023, as **Metas** devem ser as **medidas do alcance dos Compromissos** e precisam expressar o resultado dos esforços empreendidos pelo Estado na consecução do Plano Plurianual.

No entanto, consoante a Unidade Técnica deste TCE/BA (Ref.2613489-348/350), “das **44 Metas** do Programa 313, cerca da **metade foi descrita de forma genérica e subjetiva**” (grifo nosso). Elas não exibem “com clareza o que se pretende transformar ou entregar ao final do período”, nem se referem “ao efeito das Iniciativas ou ao público que se pretende alcançar, nem ao produto (bem ou serviço) que deverá ser entregue com a implementação das Iniciativas associadas”, razão pela qual estão em desacordo com o que orienta o referido Manual. Ademais, a Auditoria ressaltou que “o alcance de algumas Metas é dependente de ações externas à gestão, que podem influenciar o resultado do Programa”.

Em síntese, como destacado pelo Órgão Técnico (Ref.2613489-348/350), a necessidade de esclarecimentos quanto ao “significado dos termos considerados subjetivos e genéricos” das Metas demonstra o comprometimento do “processo de monitoramento, avaliação e *accountability* do Programa”.

4.5.4.1.4 Insuficiente Desempenho das Metas do Programa 313 (item 2.10.1.5)

Ao analisar os resultados alcançados pelas 44 Metas do Programa 313 – Saúde em 2020, a Unidade Técnica deste TCE/BA (Ref.2613489-350/352) constatou que, como se extrai da Tabela 105 do Relatório, **2** delas (isto é, **4,55%**) tiveram **um grau de eficácia deficiente** e **5** (ou seja, **11,36%**) foram consideradas **altamente deficientes**:

TABELA 3 – Índices de Desempenho das Metas do Programa 313

Grau de Eficácia		Quantidade de Metas	%
Ótimo	> 90	20	45,45
Bom	> 70 ≤ 90	9	20,46
Regular	> 50 ≤ 70	4	9,09
Deficiente	> 30 ≤ 50	2	4,55
Altamente Deficiente	≤ 30	5	11,36
Não se Aplica	Sem previsão de execução	4	9,09
Total		44	100,00

Fonte: Tabela 105 da Seção Analítica (Ref.2613489-351).

Portanto, foi observado em cerca de **16% das Metas** do Programa (ou seja, **7** delas) **algum grau de deficiência quanto ao seu desempenho**. Importante ressaltar que



9,09% das Metas (isto é, **4** delas) não tiveram valor previsto para a sua execução no período.

Ademais, considerando a sua relevância e materialidade, a Auditoria (Ref.2613489-350/352) examinou o Compromisso 3 (Potencializar a Rede de Atenção à Saúde - RAS de forma regionalizada, ampliando a equidade de acesso, garantindo a integralidade e a segurança do paciente). Tal recorte justificou-se devido ao fato de o Compromisso concentrar **49,51% (R\$3.141,1 milhões)** do total liquidado no Programa 313 e de a ele estarem associadas 21 das 44 Metas (**47,73%**) e 4 dos 7 Indicadores do Programa. Em sua conclusão, a Unidade Técnica ressaltou que das **21 Metas**: i) **2** tiveram desempenho **altamente deficiente**; ii) **2** tiveram **desempenho deficiente**; iii) **3** tiveram **desempenho regular**; iv) **4** tiveram **desempenho bom**; v) **6** tiveram **desempenho ótimo**; e vi) **4 não tiveram valor previsto para execução** no exercício. Consequentemente, cerca de **19% das Metas** associadas ao referido Compromisso apresentaram **algum grau de deficiência em seu desempenho**.

4.5.4.1.5 Fragilidade das Informações Relativas ao Desempenho das Metas do Compromisso 3 (item 2.10.1.6)

O Órgão Técnico deste Tribunal (Ref.2613489-352/353) registrou, ainda, que a análise da execução das 21 Metas do Compromisso 3 permite identificar **inconsistências relativas aos dados registrados no Relatório M&A100 do Sistema FIPLAN**, como: i) a execução de uma unidade de saúde (Hospital Metropolitano, em Lauro de Freitas), apesar de a Meta 1 (“Expandir o número de unidades de saúde”) não ter seu grau de eficácia medida, em razão da falta de previsão de entrega de produto para o exercício; ii) a entrega de três obras em unidades de saúde não previstas entre os subprodutos das ações orçamentárias associadas à Meta 3 (“Reformar unidades de saúde”), em vez das obras das cinco unidades previstas; e iii) a Meta 20 (“Ampliar o número de policlínicas implantadas”) não previu entregas de unidades no exercício, mas houve o lançamento como Meta realizada no exercício de 2020 de Meta do PPA 2016-2019 (Policlínica Regional de Saúde Barreiras/Ibotirama), distorcendo a análise da execução do Programa.

4.5.4.1.6 Baixos Índices de Alcance das Metas do Compromisso 3 (item 2.10.1.7)

A Auditoria (Ref.2613489-353/354) também ressaltou que **“6 Metas do Compromisso 3 apresentaram resultado abaixo de 70% de sua previsão para 2020”** (grifo nosso), o que, segundo o Relatório de Gestão da SESAB e o Relatório M&A100 do Sistema FIPLAN, teria ocorrido principalmente em razão do estado de calamidade pública causado pela pandemia do coronavírus (COVID-19).

Foram elencados pelo Órgão Técnico do Tribunal (Ref.2613489-353/354), exemplificativamente: i) a Meta 4 (“Ampliar o número de municípios assistidos com ações estratégicas de saúde”), com desempenho de **31,62%**, já que apenas ocorreram prestações de serviços de saúde em odontologia, rastreamento de câncer de mama, oftalmologia e cirurgias eletivas em 37 municípios, e não nos 117 previstos; ii) a Meta 8 (“Expandir a contratualização e o credenciamento de serviços de alta e média complexidade”), com o baixo desempenho de **54,50%**, apesar da



importância da ampliação do número de credenciados para se “criar mais opções de atendimentos às necessidades da população” em um ano de pandemia; **iii)** a Meta 11 (“Ampliar o número de transplantes de órgãos e tecidos”), que apenas alcançou **56,05%** do previsto, já que, dos “1.049 procedimentos programados, somente foram realizados 588”; **iv)** a Meta 12 (“Ampliar a implantação de serviço especializado de alta complexidade na Rede de Atenção à Saúde – RAS”), com somente **50%** de atingimento, sob a justificativa de “demora, por parte do Ministério da Saúde, na aprovação dos processos de habilitação dos serviços que estão aguardando análise daquele órgão”; e **v)** a Meta 13 (“Ampliar o número de regiões com os componentes da Rede de Urgência e Emergência - RUE implantados e aprovados”), que **não teve realização**, sob a alegação de “necessidade de aprovação dos Planos de Ação Regional (PAR) pelo Ministério da Saúde, sendo que já foram encaminhados para análise e aprovação os PAR das regiões macro Leste e Sul.”

4.5.4.1.7 Subestimativa do Valor Anual de Alcance de Metas do Compromisso 3 (item 2.10.1.8)

Consoante a Unidade Técnica do Tribunal (Ref.2613489-354/355), algumas **Metas** do Compromisso 3 apresentaram estimativa de **valor de alcance anual muito inferior à sua real capacidade de realização**, “proporcionando discrepâncias que podem afetar a avaliação dos resultados do Programa”. Por exemplo, observou-se que: **i)** a Meta 10 (“Distribuir tratamentos medicamentosos do componente especializado da assistência farmacêutica de forma regular”) **“superou a meta em 130,61%”** (grifo nosso), uma vez que foram previstos 956.182 tratamentos, mas distribuiu-se 1.248.838; e **ii)** a Meta 15 (“Ampliar o percentual de municípios com apoio institucional para o desenvolvimento de ações à saúde das populações historicamente excluídas, discriminadas e/ou estigmatizadas”) **“superou em 354% o valor de alcance** para o exercício de 2020” (grifo nosso).

Ao avaliar o desempenho do PPA 2020-2023, a Auditoria (Ref.2613489-355) destacou, em síntese, “o **não atingimento dos valores previstos para as Metas** do Programa 313 em seu primeiro ano” (grifo nosso): **“somente 45,45% (20 Metas) registraram execução acima de 90%,”** enquanto 45,46% ficaram abaixo deste patamar, o que significa que **grande parte dos seus objetivos deixou de ser alcançada**, comprometendo a efetivação da política pública” (grifo nosso). Ademais, observou-se que **“17 Metas, 38,64% do total, não estão relacionadas a quaisquer dos Indicadores,** fator que limita sua capacidade de influenciar o desempenho do Programa” (grifo nosso).

4.5.4.1.8 Indicadores Insuficientes para Mensurar as Transformações Previstas com a Implementação do Programa (2.10.1.9.1)

Em relação aos **7 Indicadores** definidos no PPA 2020-2023 para aferir o alcance dos resultados do Programa 313 - Saúde, a Unidade Técnica deste TCE/BA (Ref.2613489-357/358) constatou que eles “ainda são **insuficientes para apreciar, sistemática e objetivamente, o mérito do referido Programa** quanto à sua concepção, execução e resultados efetivos, diante da realidade que se pretende modificar” (grifo nosso). Os Indicadores “não são capazes de refletir integralmente a realidade que se pretende medir ou descrever, pois **não expressam com clareza aspectos essenciais do conjunto de objetivos** do Programa” (grifo nosso).



Como apontado pelo Órgão Técnico (Ref.2613489-357/358), a opção por Indicadores abrangentes impossibilita a confirmação de “se os resultados obtidos concorreram para a solução dos problemas identificados em sua concepção.” Ademais, observou-se “a ausência de Indicador que possibilite aferir a efetividade da política pública e que avalie o desempenho de temas estratégicos [...], conforme proposto na ementa do Programa 313”, como “os relacionados às políticas hematológica e hemoterápica”.

Portanto, ao contrário do que defendeu a SESAB em sua resposta à Auditoria (Ref.2613489-357), o uso de indicadores abrangentes não é suficiente para aferir se os esforços empreendidos e os recursos extraídos da sociedade e aplicados na política têm resultado na melhoria da saúde da população baiana.

4.5.4.1.9 Compromissos Desassociados dos Indicadores de Programa (item 2.10.1.9.2)

Por fim, a Unidade Técnica do Tribunal (Ref.2613489-358/360) observou que, dos 7 Compromissos definidos para o Programa, “**4 não apresentaram Indicadores associados** [...], prejudicando, assim, a análise do impacto da execução das Metas e respectivas Ações Orçamentárias” (grifo nosso): 4 - Promover a valorização do trabalho e do trabalhador no SUS-BA; 5 - Potencializar a atenção Hematológica e Hemoterápica à população da Bahia; 6 - Aprimorar a Gestão Estratégica em Saúde, ampliando os canais de diálogo com a sociedade e o exercício do controle social; e 7 - Promover a gestão dos recursos administrativos e financeiros para prestação de serviços de saúde SUS-BA.

A defesa apresentou esclarecimentos acerca dos achados relacionados ao Programa Saúde (Ref.2618855-77/78), aduzindo, em síntese, que: i) 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”, que passam por revisões anuais, “visando dar mais transparência ao bem ou serviço que será entregue à sociedade”; e ii) “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”, impactando “nos resultados físicos de algumas metas, bem como nos seus resultados orçamentários”.

Evidentemente, não se pode desconsiderar a atipicidade do ano de 2020, marcado pela pandemia do coronavírus e seus múltiplos impactos na gestão pública, notadamente na área da saúde. No entanto, como apontado pelo MPC (Ref.2625706-26/37), “as deficiências de execução nos programas de políticas públicas vêm sendo ressaltadas em diversos exercícios” e este TCE/BA possui o dever constitucional de “exercer sua competência sob os pontos de vista pedagógico e corretivo”. A “sinalização da má execução do Programa 313 – Saúde no primeiro ano de vigência do PPA 2020-2023” é uma forma de o Tribunal contribuir para que a Administração Pública, em tempo hábil, realize as correções necessárias à garantia do “fiel cumprimento do Programa, com realização das ações e atingimento dos resultados almejados até o final de 2023”.



4.5.4.2 Análise das Aquisições de Bens e Serviços para o Enfrentamento da Pandemia (item 2.10.2)

Em 2020, foi realizada auditoria de conformidade no âmbito da SESAB, com o objetivo de acompanhar as ações de enfrentamento da pandemia da COVID-19 pelo Estado da Bahia, notadamente em relação às contratações de bens e serviços. O trabalho foi dividido em duas etapas, tendo sido gerados um Relatório Preliminar (TCE/003682/2020) e um Relatório Complementar (TCE/008874/2020).

A Unidade Técnica (Ref.2613489-368/373) destacou os seguintes “achados relativos a atos e procedimentos que caracterizam uma **gestão temerária de recursos públicos**, que podem resultar em dano ao erário” (grifo nosso): i) Irregularidades em aquisições de respiradores pulmonares com pagamento antecipado (item 2.10.2.1); e ii) Irregularidades em contratos de gestão (item 2.10.2.2).

4.5.4.2.1 Irregularidades em Aquisições de Respiradores Pulmonares com Pagamento Antecipado (item 2.10.2.1)

Em relação às aquisições de ventiladores pulmonares, o Órgão Técnico do Tribunal (Ref.2613489-369/370) destacou que tais contratações foram realizadas “com **pagamento antecipado de valores elevados, sem a devida avaliação do risco de inadimplência** dos fornecedores e **sem a adoção das devidas garantias** nos instrumentos contratuais” (grifo nosso), os quais já previam “condições extremamente desfavoráveis ao comprador” e não ofereciam “garantias mínimas de cumprimento, com **possível dano relevante para o erário**” (grifo nosso).

Como apontado pela Auditoria (Ref.2613489-369/370), as contratações foram efetuadas “pelo Estado da Bahia, individualmente ou em conjunto com o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Nordeste (Consórcio Nordeste), à época presidido pelo Governador do Estado da Bahia”. Os contratos “importaram **R\$189.182.199,32**, para aquisição de **1879 aparelhos**, para si (**1214**) e para os demais estados consorciados” (grifo nosso), sendo que, do referido valor, “**R\$97.766.598,66** foram pagos com **recursos estaduais**, havendo êxito no recebimento de, apenas, **219 aparelhos**, todos da sua cota individual, no valor de **R\$8.155.945,50**” (grifo nosso).

Em resumo, como se extrai da Seção Analítica (Ref.2613489-369/370), “**R\$89.610.653,20 foram pagos antecipadamente pelo estado da Bahia**, incluindo as aquisições realizadas em conjunto com o Consórcio Nordeste, **sem o efetivo recebimento dos equipamentos**” (grifo nosso). Embora parte dos valores pagos antecipadamente sem a correspondente entrega tenha sido devolvida pelas empresas contratadas, **ainda permanecem pendentes de recebimento os valores** correspondentes às aquisições realizadas junto às seguintes empresas: i) Hempcare Pharma (R\$48.748.575,82, dos quais **R\$9.749.715,16** foram pagos com recursos do estado da Bahia) – aquisição conjunta com o Consórcio Nordeste; e ii) Ocean 26 INC. (**R\$44.826.000,00**) – “aquisição exclusiva do estado da Bahia, cujo pagamento, correspondente a 80% do valor total da compra, ocorreu de modo extraorçamentário, para posterior regularização”.



Os **valores egressos do erário estadual pendentes de devolução** totalizam **R\$54.575.715,16**. Além disso, como ressaltado pela Auditoria (Ref.2613489-373), também está pendente a devolução dos **“R\$38.998.860,66 relativos aos valores repassados pelos demais entes consorciados ao Estado da Bahia** para pagamento dos respiradores adquiridos junto à empresa Hempcare Pharma referentes a aquisições no âmbito do Consórcio Nordeste” (grifo nosso).

A Unidade Técnica deste TCE/BA (Ref.2613489-369/370) destacou que houve “o descumprimento dos termos da Medida Provisória nº 961, de 07/05/2020, que autorizou a antecipação dos pagamentos nas licitações e contratações, aplicável aos atos e contratos firmados durante o período de estado de calamidade”. Conforme os Relatórios das auditorias de acompanhamento das ações de enfrentamento à pandemia pelo Estado em 2020 (TCE/003682/2020 e TCE/008874/202), que estão em trâmite no Tribunal, embora o diploma, em seu art. 1º, inciso II, “a”, permita que a Administração Pública realize pagamentos antecipados em contratos quando isso for “indispensável para obter o bem”, os gestores deixaram de estabelecer nos instrumentos “as salvaguardas [exemplificativamente] trazidas pela própria Medida Provisória”, no § 2º do mesmo artigo:

§ 2º Sem prejuízo do disposto no § 1º, a Administração poderá prever cautelas aptas a reduzir o risco de inadimplemento contratual, tais como:

- I - a comprovação da execução de parte ou de etapa inicial do objeto pelo contratado, para a antecipação do valor remanescente;
- II - a prestação de garantia nas modalidades de que trata o art. 56 da Lei nº 8.666, de 1993, de até trinta por cento do valor do objeto;
- III - a emissão de título de crédito pelo contratado;
- IV - o acompanhamento da mercadoria, em qualquer momento do transporte, por representante da Administração; e
- V - a exigência de certificação do produto ou do fornecedor.

A Auditoria (Ref.2613489-369/370) ressaltou, ainda, as irregularidades relacionadas à **transparência das aquisições para o enfrentamento da pandemia**, em descumprimento da Lei Federal nº 13.979/2020. Foram observados **“atrasos ou falta de publicação de informações relevantes**, especialmente aquelas pertinentes às aquisições de respiradores pulmonares, nos *sites* da SESAB, da SEFAZ e do Consórcio Nordeste” (grifo nosso).

4.5.4.2.2 Irregularidades em Contratos de Gestão (item 2.10.2.2)

Por fim, quanto aos Contratos de Gestão, a Unidade Técnica do Tribunal (Ref.2613489-370/372) destacou a ocorrência de: i) “[s]obrepço de **R\$509.672,78** nos pagamentos efetuados ao Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia e Inovação na Gestão Pública (INTS) (**R\$478.325,85**) e ao Instituto Brasileiro de Desenvolvimento da Administração Hospitalar (IBDAH) (**R\$31.346,93**)” (grifo nosso), decorrente da **inclusão indevida de encargos sociais** “nas propostas de preço apresentadas por essas Organizações Sociais [...] que originaram os contratos emergenciais firmados com as respectivas entidades para gerir, operacionalizar e executar ações e serviços de saúde em unidades Hospitalares”; ii) **“Fragilidades relacionadas ao acompanhamento e à fiscalização** sobre a adequação, qualificação e dimensionamento dos **recursos humanos** nas unidades de saúde geridas por organizações sociais” (grifo nosso); e iii) o funcionamento de “Unidades



de saúde de atendimento aos pacientes acometidos pela COVID-19, geridas por organizações sociais, [...] **sem o alvará da vigilância sanitária**” (grifo nosso).

No que tange ao referido sobrepreço, verifica-se, nos autos do processo TCE/008874/2020, que, como apontado pela Auditoria (Ref.2515426):

Ao não excluir, expressamente, do Termo de Referência do Edital essas contribuições nos custos dos encargos sociais das propostas apresentadas pelas entidades no processo simplificado de contratação, a SESAB/SAIS **permitiu que as entidades portadoras de CEBAS, tais como o INTS e o IBDAH, acrescentassem, em suas planilhas de composição de custos com pessoal celetista, itens sobre os quais recaem imunidade ou isenção.**

Com efeito, pelo fato do IBDAH e do INTS serem portadores do CEBAS, o percentual de encargos deveria corresponder a no máximo 32,31%, já que **não há incidência de INSS patronal, SESI/SESC, INCRA, SEBRAE, Salário Educação, RAT/FAT e PIS**, cuja soma das alíquotas e sua incidência sobre outros encargos trabalhistas atingem o percentual de 9,05% para o INTS e de, no mínimo, 1,63% para o IBDAH. [...] **A inobservância sobre a imunidade desses encargos resultou em um sobrepreço de R\$478.325,85 e de R\$31.346,93**, sobre o valor global apresentado nas propostas vencedoras e, consequentemente, nos respectivos contratos de gestão emergenciais firmados com o INTS e o IBDAH, respectivamente. (Grifo nosso)

Conforme se extrai do Relatório de Auditoria (Ref.2515426) do citado feito, ainda em trâmite neste TCE/BA, a situação exige imediato saneamento, seja por meio de aditamentos contratuais, visando à exclusão dos referidos montantes, seja mediante aplicação de glosa e ressarcimento ao erário.

De fato, conforme o Parecer nº PA-NLC-CAM-373/2016 da PGE, quando operam dentro de seus objetivos sociais, entidades beneficentes (portadoras de CEBAS) possuem imunidade à incidência das contribuições à seguridade social previstas na Lei Federal nº 8.212/1991 e do PIS/PASEP, bem como estão isentas das contribuições ao Serviço Social da Indústria (SESI) e ao Serviço Social do Comércio (SESC), ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e ao Salário-Educação.

Foram apresentados esclarecimentos acerca dos achados relacionados às aquisições de bens e serviços para o enfrentamento da pandemia da COVID-19 (Ref.2618855-78/98), aduzindo, em síntese, que: i) **“as auditorias realizadas sequer foram objeto de julgamento, não havendo, portanto, [...] qualquer formação de convencimento definitiva pelo Tribunal, não sendo cabível a inclusão da ressalva”**; ii) os respiradores pulmonares são essenciais para evitar óbitos pela COVID-19 e a sua aquisição internacional ocorreu em um contexto global desfavorável; iii) em face da “concorrência feroz e mesmo desleal” das “nações com maior poder econômico”, “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”; iv) “nada obstante os riscos a que [foi] submetido o estado da Bahia, relativamente ao mercado internacional, **não se afigurava factível a exigência de garantia para pagamento antecipado**”; v) a “Lei estadual nº 14.257/2020, que



dispôs sobre procedimentos complementares para enfrentamento da emergência de saúde pública, admitindo pagamentos antecipados [...], conquanto publicada em 07.04.2020, expressamente previu efeitos retroativos”; **vi)** “todas as contratações para aquisição de respiradores, realizadas diretamente pela SESAB, possuíam registro na ANVISA, bem como empresa autorizada no Brasil para assistência técnica”; **vii)** como resultado das estratégias desenhadas, 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)”; **viii)** não se verifica a “prática de atos dolosos ou configuradores de erros administrativos de natureza grosseira” e os atos dos gestores devem ser “interpretados considerando as dificuldades reais enfrentadas no estado de incertezas do cenário pandêmico”; **ix)** “todas as medidas administrativas e também as judiciais, inclusive com vistas ao ressarcimento da quantia antecipada, encontram-se em curso”; **x)** não há “irregularidades na transparência das aquisições para o enfrentamento da COVID 19”, mas, sim, “dificuldades pontuais no início da pandemia e, também, [...] necessidade de ajustes decorrentes do rito próprio das compras internacionais, em especial no cenário de guerra do mercado internacional”; e **xi)** acerca das “faltas e atrasos na publicação de informações sobre as aquisições dos ventiladores pulmonares”, não se verifica “dolo dos agentes públicos do Estado”, mas, sim, “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”.

Instada a se pronunciar sobre tal manifestação, especialmente em relação ao item 2.10.2 do Relatório (referente à irregularidade na aquisição de ventiladores pulmonares e à falta de transparência nas aquisições para o enfrentamento da pandemia), a Auditoria (Ref.2623263-12/23) ressaltou a pertinência da manutenção da sua sugestão de ressalva, devido à insuficiência das considerações apresentadas para sanar o apontamento.

Em resumo, como apontado pela Unidade Técnica (Ref.2623263-12/23):

a imperiosa necessidade de aquisição de bens necessários ao enfrentamento da pandemia não autorizava o descuido com a avaliação dos riscos e a verificação de condições mínimas de atendimento da oferta pelos contratados, assim como a total dispensa de qualquer forma de garantia do recebimento, restando caracterizadas a falta de critérios na seleção dos fornecedores e a não adoção das devidas garantias mínimas precedentes à realização dos pagamentos antecipados, garantias estas que, considerando a situação de excepcionalidade, eram esperadas não apenas em relação aos objetos a serem entregues, como também em relação à prévia verificação de idoneidade das empresas, o que poderia evitar a sucessão dos fatos relatados em relação à Ocean 26 Inc. e à Hempcare Pharma, esta última ocorrida no âmbito do Consórcio Nordeste.

[Ademais] [...], a transparência, ao menos no que concerne às aquisições dos respiradores pulmonares, não se encontra garantida tal como previsto nas mencionadas normas [Lei Federal nº 13.979/2020, art. 4º, §2º, c/c o §3º do art. 8º da Lei Federal nº 12.527/2011], cabendo, de fato, não apenas à SEFAZ, por intermédio do site Transparência Bahia, como também à própria SESAB, em seu site próprio, disponibilizar os dados relativos às contratações em questão, garantindo, assim, a necessária transparência



que a legislação preconiza para o devido exercício dos controles interno, externo e social.

Quanto à falha referente à aquisição de ventiladores pulmonares, o *Parquet* de Contas (Ref.2625706-37/43) entendeu que a “prestação de contas em exame não é o *locus* adequado para realizar o exame desse apontamento”, uma vez que a “questão está sendo tratada, no âmbito desse Tribunal de Contas, em processo auditorial específico (TCE/003682/2020), cuja instrução processual ainda não se encerrou”.

Entretanto, ao examinar a Matriz de Responsabilização constante dos autos do processo TCE/008874/2020 (Ref.2515426-106), observa-se que tal irregularidade está claramente indicada como sendo de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo Estadual, que, na condição de Presidente do Consórcio do Nordeste (até setembro de 2020), assinou contratos e autorizou “o pagamento das despesas sem verificar as condições legais e de estrutura das empresas para adimplir as obrigações, deixando de atender ao quanto disposto na Lei nº 13.979/2020 e na MP nº 961/2020”, notadamente em razão da “falta de critérios na seleção dos fornecedores” e da “não adoção das devidas garantias mínimas precedentes à realização dos pagamentos antecipados”.

Ademais, em seu Relatório de Diligência nos presentes autos (Ref.2623263), a Auditoria ressaltou que a resposta do gestor público não difere das manifestações já encaminhadas “por ocasião da inspeção realizada para acompanhar as ações de enfrentamento, pelo Estado da Bahia, da pandemia”, “cujos processos tramitam neste Tribunal sob nº TCE/003682/2020 – relatório preliminar e TCE/008874/2020 – relatório complementar”. Como apontado pela Unidade Técnica deste TCE/BA, a manutenção da ressalva justifica-se devido ao potencial dano ao erário de R\$54.575.715,16, decorrente de condutas como a celebração de contrato milionário pelo Consórcio do Nordeste com uma empresa constituída com o baixo capital social de apenas R\$100.000,00, correspondente a 0,2% do valor do contrato sob análise, e registrada na Junta Comercial do Estado de São Paulo em 27/06/2019, apenas 9 meses antes da contratação: a empresa Hempcare Pharma.

Não há dúvidas, portanto, quanto à configuração de pagamentos adiantados sem os cuidados e as garantias necessárias. Embora defenda que os riscos a que foi submetido o Estado estariam justificados pelos desafios impostos pela pandemia e pelo mercado internacional, a própria manifestação da PGE (Ref.2618855-78/98), em alguma medida, reconhece a “falta de critérios na seleção dos fornecedores e a não adoção das garantias mínimas precedentes à realização dos pagamentos antecipados”.

Assim, embora a matéria ainda esteja sob exame no âmbito deste TCE/BA, já há elementos suficientes para a imposição da ressalva proposta pela Auditoria nos presentes autos. Nada impede que no âmbito dos processos TCE/003682/2020 e TCE/008874/2020 o gestor se desincumba do ônus da prova. No entanto, com os elementos acostados aos presentes autos, não foi possível atestar o bom e regular emprego dos recursos públicos destinados às aquisições dos respiradores pulmonares.

Em relação à falta de transparência nas aquisições para o enfrentamento da



pandemia, o MPC (Ref.2625706-37/43) ressaltou que um dos expedientes em que “foi reportada a irregularidade em questão, *in casu*, a Medida Cautelar nº TCE/003863/2020, já teve encerrada sua fase de instrução”. No citado processo, o próprio *Parquet* de Contas pleiteia expedição de determinação ao Consórcio do Nordeste para que seja disponibilizada “no prazo de 5 dias, em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), informações relacionadas a todas as contratações ou aquisições realizadas para enfrentamento” à pandemia, “notadamente aquelas firmadas com a HEMPCARE PHARMA REPRESENTAÇÕES LTDA. e PULSAR Development International Ltd., apontadas no relatório de auditoria do Processo nº TCE/003682/2020”.

Conforme destacado pelo MPC (Ref.2625706-37/43), como o Consórcio do Nordeste foi presidido pelo Chefe do Poder Executivo Estadual baiano até setembro de 2020, este TCE/BA é competente “para apreciar os atos que, em nome da mencionada associação pública e no exercício ora auditado, foram praticados pela referida autoridade”, nos termos do art. 9º, parágrafo único, da Lei Federal nº 11.107/2005⁷⁴ e do art. 12 do Decreto Federal nº 6.017/2007⁷⁵.

Além disso, o *Parquet* de Contas (Ref.2625706-37/43) ressaltou o descumprimento das regras de transparência contidas no art. 4º, §2º, da Lei Federal nº 13.979/2020 pelo próprio Estado da Bahia, uma vez que, apesar da recomendação expedida pelo Órgão Ministerial ao Secretário da Saúde, em 20/04/2020, “não houve a divulgação, no sítio virtual da SESAB, das informações relativas às contratações celebradas com as empresas ‘Ocean 26 Inc.’ e ‘Tianjin Fufang’”. Tampouco ocorreu a “disponibilização, no *site* ‘Transparência Bahia’, de todas as informações, alusivas a essas contratações”.

Tais omissões comprometem as atividades de controle externo e social da gestão pública, dificultando o efetivo conhecimento dos atos de gestão praticados no enfrentamento da pandemia e, conseqüentemente, as contribuições que tanto este TCE/BA quanto a sociedade em geral podem oferecer, especialmente no atual cenário de crise de saúde pública de importância internacional.

Desse modo, avalio que assiste razão à Auditoria quanto à importância da imposição das **RESSALVAS** descritas no item 2.17.2 (17, 18 e 19) da Seção Analítica (Ref.2613489-485/486), em função, respectivamente, das inconsistências na execução das ações orçamentárias no âmbito do Programa 313 – Saúde, das irregularidades nas aquisições de respiradores pulmonares e da falta de transparência nas aquisições para o enfrentamento da pandemia da COVID-19. Além disso, acolho a **DETERMINAÇÃO** indicada no item 2.17.3 (39), de modo que sejam disponibilizadas, nos sítios destinados a tais fins, todas as informações legalmente exigidas, acerca das contratações relativas à pandemia da COVID-19 (Ref.2613489-492). Adiro, ainda, às **RECOMENDAÇÕES** 48 e 51 sugeridas no item 2.17.4 do mesmo documento, voltadas à definição de produtos para as ações de

⁷⁴ “Art. 9º A execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.

Parágrafo único. O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio. Decreto nº 6.017/2017.” (grifo nosso)

⁷⁵ “Art. 12. O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do seu representante legal, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos que os entes da Federação consorciados vierem a celebrar com o consórcio público.” (grifo nosso)



execução contínua estabelecidas na LOA e à celeridade dos processos de apuração referentes às aquisições dos respiradores realizadas pelo Governo do estado (Ref.2613489-498).

Ademais, acompanho o MPC (Ref.2625706-149/154) nas **DETERMINAÇÕES** sugeridas em seu Parecer (b.2, b.4, b.5 e b.10) relativas: **i)** à correção das inadequações na execução das ações orçamentárias do Programa 312 – Saúde; **ii)** ao devido acompanhamento da execução de metas, de modo a corrigir tempestivamente problemas, como a insuficiência em seu desempenho; **iii)** à adoção das medidas necessárias ao aperfeiçoamento do Programa, adequando os indicadores de modo que estes reflitam as transformações ocorridas no exercício correspondente; e **iv)** às correções necessárias para tornar os compromissos associáveis aos indicadores de Programa.

Também adiro à proposta do MPC (Ref.2625706-149/154) de converter em **DETERMINAÇÕES** (b.3, b.6, b.7, b.8 e b.9 do seu Parecer) as **RECOMENDAÇÕES** 45, 46, 47, 49 e 50 da Seção Analítica, que se referem: **i)** à revisão do Programa na sua concepção e estrutura lógica, adotando as ações necessárias ao aperfeiçoamento dos seus componentes, notadamente os Indicadores, Metas e Iniciativas; **ii)** ao estabelecimento de indicadores que garantam a real mensuração do impacto causado pelas Ações do Governo na efetivação da política pública de saúde; **iii)** à correção na descrição das Metas do Programa, utilizando elementos claros e objetivos; **iv)** à adoção das medidas necessárias para a efetivar a execução das ações orçamentárias definidas como prioritárias no exercício, disponibilizando recursos suficientes para a implementação das ações; e **v)** às ações para tornar possível o cumprimento da meta de ampliação das regiões de saúde com unidades hospitalares de referência para o atendimento de gestantes de alto risco e às ações voltadas à saúde materno-infantil, de modo a reduzir a mortalidade materna e infantil.

Por fim, entendo ser importante a **RECOMENDAÇÃO** no sentido de que, nos Contratos de Gestão, não se permita que entidades portadoras de CEBAS que operem dentro de seus objetivos sociais acrescentem em suas planilhas de composição de custos com pessoal celetista, itens sobre os quais recaem imunidade ou isenção.

4.5.5 Segurança Pública (item 2.12)

O Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social foi concebido e tipificado pelo PPA 2020-2023 como um programa orçamentário e finalístico. No exercício de 2020, apresentou orçamento inicial de R\$4.883 milhões, porém perdeu 14,69% (R\$717 milhões) desse valor, passando a ter um orçamento de R\$4.166 milhões. Deste montante, houve execução (valores liquidados) de R\$4,01 bilhões, equivalentes a 9,18% das despesas liquidadas pelo Poder Executivo em 2020⁷⁶.

Referente ao comportamento dos delitos criminais, destaca-se o elevado índice (36,33%) de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) do estado da Bahia em relação ao valor observado nacionalmente (20,89%). Na comparação de delitos ocorridos em 2019 e 2020, nota-se uma redução significativa nos 6 dos 9 delitos, porém, em números absolutos, o quantitativo de CVLI (5.425 mortes) reflete um

⁷⁶ O montante liquidado e o respectivo percentual foram retificados pelos Auditores (Ref.2623264-1).



incremento de 4% em relação a 2019, colocando a Bahia no quinto lugar do ranking nacional.

Em relação a 2019, os Auditores também chamaram a atenção para o aumento (+71,47%) dos óbitos decorrentes de “Resistência com Resultado Morte”, com registro de 1.130 mortes (em 2019 foram 659 mortes), fato que colocou a “polícia baiana (militar e civil) em 2º lugar em letalidade do País” (Ref.2613489-405), assim como o recuo de 33,24% nos “Mandados de Prisão” e o decréscimo geral da produtividade e ações policiais, demonstradas na Tabela 110 da Seção Analítica (Ref.2613489-406), com exceção da apreensão de drogas, onde houve um aumento substantivo (61,85%).

De acordo com a Superintendência de Gestão Integrada da Ação Policial da Secretaria de Segurança Pública (SIAP/SSP), esses resultados refletem (Ref.2613489-405/407): i) “problema conjuntural, que consome a maior parte dos estados das regiões Norte e Nordeste, bem ainda metade dos estados do Sudeste”, com quase 70% dos entes federados (20, de 27) com taxas de CVLI superior à do Brasil; ii) a natureza da atividade policial, em face da possibilidade de eventuais confrontos, porém os policiais são treinados e orientados a prioritariamente preservar a vida e a integridade física dos cidadãos, respondendo pelos excessos ou má conduta; iii) atipicidade do ano de 2020, em função da pandemia da COVID-19, com afastamento de servidores contaminados pelo vírus ou preventivamente em razão da idade ou comorbidade, além dos afastamentos definitivos em face da reforma e reserva.

Além desses aspectos, a defesa assinalou que:

Quanto ao resultado do ano 2020, que destoou da tendência verificada até então, sem, contudo, revertê-la, [...], 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. (Ref.2618855-106).

Com efeito, os Auditores apontam para a necessidade de aumento de recursos a serem aplicados na segurança pública, registrando um processo de contínuo declínio nos gastos alocados na área finalística da Segurança Pública em relação à Receita Corrente Líquida, por meio da Tabela 111 da Seção Analítica (Ref.2613489-408), o que impacta desfavoravelmente no custeio e financiamento do Sistema. Além disso, conforme os Técnicos, “o Estado da Bahia está muito aquém da proporcionalidade [de policiais] recomendada pela Organização das Nações Unidas (ONU), [...], de aproximadamente 1 policial para 250 habitantes, haja vista que a proporção apurada é de aproximadamente 411 habitantes por policial”



(Ref.2613489-408/409). Outra área da segurança pública que necessita de maiores recursos refere-se à infraestrutura, já que 40,89% das edificações que atendem a Polícia Civil da Bahia estão na situação precária/ruína.

4.5.5.1 Análise dos Indicadores de desempenho vinculados à SSP (item 2.12.1.3)

Conforme percorrido pela Auditoria, com base no Manual de elaboração do Plano Plurianual, os Indicadores devem permitir “identificar e aferir aspectos relacionados ao Programa Temático, captando as consequências dos Compromissos cumpridos e auxiliando o monitoramento da evolução de uma determinada realidade”, de modo a “expressar o resultado do conjunto do Programa Temático” (Ref.2613489-413).

Ao avaliar os indicadores elencados no PPA 2020-2023, a Unidade Técnica verificou “a impossibilidade de aferir o nível de segurança e vulnerabilidade de pessoas no Estado da Bahia, não obstante a relevância dos Indicadores definidos pelo Plano vigente para apurar, em parte, os objetivos alcançados” (Ref.2613489-413). Semelhante ao já apontado em outras auditorias, a Equipe Técnica questiona o não uso do CVLI no PPA como indicador de “mensuração do quantitativo de mortes violentas intencionais ocorridas num determinado espaço temporal e área geográfica, nacionalmente, [...], o qual agrega os crimes de maior relevância social”, como adotado no PPA 2012-2015, mas retirado dos PPAs subsequentes (Ref.2613489-413).

Sobre esse aspecto, foram apresentadas as seguintes “razões que contraindicam a utilização do CVLI como indicador de impacto ou efetividade”:

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 social 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.

[...]

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 (Ref.2618855-110/111).

Esse fator é motivo para sugestão pelos Auditores de imposição de ressalva (incluída entre os aspectos relacionados no item 2.17.2-21) e recomendação (item 2.17.4-54), as quais deixo de acompanhar, considerando que a ausência do CVLI



entre os indicadores do PPA não tem afastado o Estado de realizar sua apuração, face às exigências legais citadas. Além disso, os próprios Auditores reconhecem que “os Compromissos 1 e 2 do Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social fazem referências a este índice [CVLI], tendo-o como paradigma”, assim como “a variação do indigitado índice CVLI serve de parâmetro para o pagamento do Prêmio de Desempenho Policial” (Ref.2613489-416).

4.5.5.2 Execução de Compromissos, Metas e Ações Orçamentárias (item 2.12.1.4)

No exercício ora analisado, das 7 Ações com indicativo de prioridade⁷⁷, nos termos do art. 3º e ANEXO I da Lei Estadual nº 14.101/2019 (LDO 2020), as Ações 5357 e 5359 não apresentaram orçamento inicial e também não chegaram a liquidar nenhum valor durante o exercício. Já as Ações 4870 e 7875 que contaram com orçamento inicial zero para algumas de suas Unidades Orçamentárias, receberam no decorrer do exercício dotação, mas tiveram baixa ou nenhuma liquidação, conforme demonstra a Tabela 113 da Seção Analítica (Ref.2613489-418/420).

Além disso, a Tabela 114 da Seção Analítica mostra que as Metas 2, 7, 11 e 13 do Compromisso 9 - Prover os órgãos do Sistema Estadual de Segurança Pública de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação, cujas ações foram consideradas prioritárias pela LDO, tiveram “desempenho aquém do que foi proposto no exercício, e que para a Meta 5 não houve planejamento anual, não obstante sua relevância e resultado apurado” (Ref.2613489-421/422).

Sobre esses fatos, a SSP justificou que a pandemia da COVID-19, as medidas de gestão das despesas, as impugnações de licitações e os cronogramas diferenciados de recursos advindos do Governo Federal afetaram a execução das ações (Ref.2613489-420/423).

Diante do exposto, assiste razão à Auditoria quanto à necessidade de imposição de **RESSALVA indicada no item 3.17.2**, contudo, **acolho-a parcialmente**, nos seguintes termos, considerando que a ausência do CVLI entre os indicadores do PPA não tem impedido o Estado de realizar sua apuração:

- inconsistências na execução das ações orçamentárias no âmbito Programa 314 - Segurança Pública e Defesa Social, face às ações prioritárias, eleitas por meio da Lei nº 14.101/2019 (LDO/2020), sem orçamento inicial definido e o baixo desempenho de metas associadas a ações prioritárias (item 2.12).

Quanto à recomendação proposta no item 2.17.4 (56), converto em **DETERMINAÇÃO** para que sejam atribuídas fontes de recursos às ações prioritárias designadas pela LDO, a fim de não impactar no alcance das Metas dos Compromissos a elas associados. Ademais, acolho a **RECOMENDAÇÃO** descrita no item 2.17.4 (55), no sentido de serem ampliadas as dotações orçamentárias destinadas à política de segurança pública.

4.5.6 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS (item 2.13)

⁷⁷ Relatório do Sistema FIPLAN M&A 011 (2020).



Diante do compromisso assumido pelo Brasil para promover o desenvolvimento sustentável, acordado na proposta “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” de 2015, foi realizada a Auditoria Operacional⁷⁸ em 2018, que buscava “avaliar as ações governamentais voltadas à implementação dos ODS no Estado da Bahia”. Constatou-se neste trabalho (Ref.2613489-426):

uma estrutura incipiente de governança em decorrência de uma baixa institucionalização da Agenda 2030 em âmbito estadual, de uma deficiência no planejamento para atender às diretrizes e metas relacionadas à implementação dos ODS, e de ações incipientes para realizar o monitoramento, a avaliação e a divulgação dos objetivos e de suas metas.

O Parecer Prévio das Contas do exercício 2018 recomendou à Administração a elaboração de “um diagnóstico da situação do Estado, no que lhe for pertinente, relativo a cada um dos 17 ODS, explicitando, nos PPAs subsequentes, os objetivos, metas, iniciativas e indicadores correlacionados à implementação, ao monitoramento e à avaliação da Agenda 2030” (Ref.2613489-426). No entanto, a Auditoria apontou descumprimento da referida recomendação no exercício 2019, bem como no exercício 2020, sugerindo, por consequência, a reiteração da recomendação presentes nas Contas de Governo.

Semelhante ao que foi argumentado pelo Poder Executivo nas contas de 2019, a Administração considera que (Ref.2618855-129/130):

[...] 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.

[...]

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.

Nos termos definidos pela Constituição Brasileira, compete à União, na qualidade de representante da República Federativa do Brasil, manter relações com Estados estrangeiros, bem como participar de organizações internacionais. Portanto, resta reservada àquele ente a condição de sujeito de direito internacional. A partir dessa perspectiva, ao contrário da compreensão do Poder Executivo, a conclusão é que o pacto firmado pela República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados, municípios e Distrito Federal, deve ser observado por esses entes, que são partes integrantes desta unidade, independentemente de condicionamentos.

Tramita na Assembleia Legislativa da Bahia o Projeto de Lei nº 22.597/2017, que objetiva 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, bem assim, instituir o Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável. Como visto, o citado Projeto de Lei não se presta a deflagrar o tema na agenda estadual.

⁷⁸ TCE/010110/2018.



Importante noticiar nesta Seção Conclusiva que o TCE/BA está realizando “uma Auditoria Coordenada Internacional para a avaliação da estrutura de governança estadual para a gestão integral de Passivos Ambientais de Mineração (PAM)”, promovida pela Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), com objetivo de avaliar as estruturas de governança e mecanismos de gestão, com ênfases na identificação de riscos, conforme o marco dos ODS (Ref.2613489-427/428).

Ainda no âmbito dos ODS, a Auditoria pontuou que não houve uma redução significativa dos índices apresentados pelo Estado para metas de saúde (redução de mortes evitáveis de menores de cinco anos) e segurança pública (redução da violência), atrelados aos Objetivos no período de 2018 a 2020.

Tendo em vista a importância da temática e da necessária colaboração do Estado da Bahia na consecução dos objetivos propostos na Agenda 2030 pelo país, de modo semelhante ao que fiz no exercício passado, considero pertinente a conversão da recomendação sugerida pela Unidade Técnica no item 2.17.4 (57) (Ref.2613489-499) em **DETERMINAÇÃO** para que seja elaborado diagnóstico da situação do Estado, no que lhe for pertinente, relativamente a cada um dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), explicitando no atual PPA 2020-2023 e subsequentes, os objetivos, metas, iniciativas e indicadores correlacionados à implementação, monitoramento e avaliação pertinentes à Agenda 2030.

4.6 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

As análises pertinentes à gestão orçamentária e financeira devem contribuir para a transparência da gestão, fornecendo informações sobre a atuação do Poder Executivo nas finanças públicas, por meio da verificação da conformidade dessa atuação às normas regentes.

Nessa etapa, serão analisados os dados trazidos pelos Auditores sobre a adequação da gestão orçamentária e financeira do exercício de 2020 quanto ao cumprimento das leis e normas pertinentes, notadamente no que tange às regras insculpidas na CF/1988, CE/1989, LRF, Lei nº 4320/1964, LDO/2020 e LOA/2020, além dos achados relevantes dos processos de fiscalização correspondentes.

4.6.1 Modificações Orçamentárias (item 2.6.1)

De acordo com a Nota Explicativa nº 2, presente nas DCCes 2020, fl. 64, a lei orçamentária foi aprovada pelo Parlamento com expectativa de gastos e arrecadação para o exercício financeiro que foi alterada por diversos fatores, resultando em uma diferença para mais entre o orçamento inicial e o orçamento final de R\$6.855,7 milhões. Esse montante decorreu de abertura de créditos adicionais, com destaque para a fonte de financiamento “excesso de arrecadação”, que representou 67,4% desse valor (R\$4.622,8 milhões).

A Nota Explicativa nº 3, fl. 64 das DCCes 2020, esclarece que os R\$6.855,7 milhões foram o montante efetivamente acrescido ao orçamento inicial. Contudo, o orçamento ainda sofreu modificações no valor de R\$ 14.925.7 milhões, decorrentes



de anulações totais ou parciais de dotações, perfazendo a abertura de créditos adicionais de R\$21.781,4 milhões no exercício de 2020.

Os Auditores destacaram a diminuição de 40,1% no orçamento atribuído ao grupo Juros e Encargos da Dívida, diferente da tendência de aumentos nos últimos dois anos. Segundo a SEPLAN tal fato justificou-se em razão (i) da expressiva redução decorrente da suspensão de seus pagamentos em 2020, autorizada pela Lei Complementar nº 173/2020, como parte das medidas de enfrentamento aos efeitos da pandemia do coronavírus, (ii) da redução nos dispêndios com juros e demais encargos praticados pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e, por fim, (iii) do ingresso de receitas de operações de crédito em valor 56,6% inferior à previsão da SEFAZ.

O Estado da Bahia, como os demais entes subnacionais, foi contemplado com auxílios para mitigar as dificuldades financeiras decorrentes da pandemia de COVID-19, recebidos por conta da Lei Complementar Federal nº 173/2020, Lei Federal nº 14.017/2020 – Lei de Emergência Cultural (Lei Aldir Blanc) e Lei Federal nº 14.041/2020.

Os Auditores identificaram a expedição de 109 decretos financeiros até o encerramento do exercício 2020, objetivando a abertura de créditos adicionais, todos eles na categoria de créditos suplementares⁷⁹, com vistas ao reforço de dotações orçamentárias e criação de ações orçamentárias especificamente voltadas ao combate à pandemia da COVID-19. Nesse sentido, foram incluídas no Orçamento de 2020 as seguintes ações:

- I. 4105 - Administração de Pessoal e Encargos - COVID – 19;
- II. 4107 - Administração de Pessoal e Encargos do Grupo Ocupacional de Saúde - COVID – 19;
- III. 5365 - Apoio a Ações de Combate à Pandemia da COVID – 19;
- IV. 5366 - Implementação de Ações para Enfrentamento à COVID – 19;
- V. 5370 - Implementação de Ações para Prevenção e Tratamento do Coronavírus;
- VI. 5372 - Apoio Emergencial ao Setor Cultural (Lei Aldir Blanc).

Do exame da execução orçamentária e das alterações no orçamento promovidas no âmbito das ações voltadas ao combate à pandemia da COVID-19, os Auditores destacaram dois achados.

O primeiro relativo à expedição de Decretos Financeiros (98, 99, 100 e 112/2020) nos meses de agosto e setembro, que autorizaram a utilização de dotações de ações orçamentárias vinculadas ao enfrentamento da COVID-19 (5365 e 5370) para financiar suplementação de outras ações, no montante de R\$14,4 milhões. Situação similar foi identificada em dezembro de 2020, dessa vez com a transposição de recursos da ação orçamentária prioritária 5365 (R\$3,4 milhões), mediante os Decretos Financeiros nº 143, 147, 153, 154 e 155/2020, para financiar ações não prioritárias nas fontes 100 (Recursos Ordinários não Vinculados do Tesouro) e 114 (Recursos Vinculados à Educação).

⁷⁹ São espécie de crédito adicional, que segundo o art. 41 da Lei nº 4320/64 destina-se ao reforço de dotação orçamentária.



A SEPLAN justificou que os remanejamentos de dotações independem de sua declaração como prioritária e obedecem a uma dinâmica própria da gestão do orçamento, relacionada com fatores de disponibilidade, ingresso ou até mesmo frustração de receita, ainda que possam ocasionar alterações em prioridades anteriormente definidas. Quanto às transposições observadas em dezembro/2020, a SEPLAN afirmou que elas ocorreram no fim do exercício, por não haver mais programação de despesa para a ação 5365, sendo a dotação orçamentária destinada para financiar funcionamento da frota de veículos policiais, despesas de pessoal, inclusive do ensino médio – FUNDEB e despesas do PLANSEV.

O segundo achado trata-se da utilização de dotações de ações orçamentárias vinculadas ao enfrentamento da COVID-19 para custeio de despesas relativas a pagamento de parcelas de contratos e convênios/planos de ação/termos de colaboração/contratos de gestão já pactuados antes da pandemia ou que são renovados anualmente. As apostilas e termos aditivos desses instrumentos, publicados em 2020, incluíram a ação 5365 e/ou destinação de recursos, porém, os Auditores não identificaram nos planos de trabalho quais iniciativas custeadas por esses recursos estariam voltadas ao combate da COVID-19. Contudo, foram apresentadas justificativas por parte da SAEB e da SJDHDS no sentido de que os recursos foram utilizados em ações de enfrentamento à pandemia da COVID-19.

Compreende-se que o advento da pandemia trouxe a necessidade de alterações na execução do orçamento, com possibilidade de aumento de despesas para atender às demandas públicas surgidas. Entretanto, cabe destacar que subsiste a necessidade de obediência aos princípios que buscam, entre outras finalidades, conferir transparência e especificidade aos processos de elaboração, execução e controle do orçamento público. Em verdade, tais requisitos se tornam ainda mais prementes em situações de calamidade.

Portanto, as ações orçamentárias, sejam elas classificadas como prioritárias ou não, têm como atributos dar transparência e especificidade à ação de governo. Desse modo, os produtos ou serviços custeados por elas devem ter aderência ao objetivo de um determinado programa de governo.

Embora esses achados tenham sido apontados na execução das ações orçamentárias vinculadas à pandemia no exercício de 2020, os Auditores destacam que essas irregularidades já tinham sido reportadas em exercícios anteriores.

Com efeito, os recursos destinados às ações de combate à pandemia, conforme preceitua o art. 3º, §1º, inciso II, da Lei Complementar nº 173/2020, não eximem o Estado da observância das obrigações de transparência e controle no uso dos recursos. Igual determinação é disposta na LRF, no art. 65, §2º, inciso II, que versa sobre condicionantes na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional. Por isso, entendo que este item deve constar como **RESSALVA** às contas, na forma descrita pelo *Parquet* de Contas no item 3.a.21, do qual exsurge a necessidade da expedição de **DETERMINAÇÃO** para que se proceda à devida discriminação das ações para as quais foram destinados recursos do combate à COVID-19, em observância ao art. 3º, §1º, inciso II, da Lei Complementar nº 173/2020 e ao art. 65, §2º, II, da LRF.



Com relação à recomendação indicada no item 2.17.4 (8) da Seção Analítica (Ref.2613489-494), converto em **DETERMINAÇÃO**, com a seguinte redação:

- com fundamento no art. 46 da Lei nº 4.320/64⁸⁰ e no art. 8º, Parágrafo Único, da LRF⁸¹, determino que sejam observadas as normas de elaboração e execução do orçamento, com especial atenção ao reforço tempestivo das dotações com sinalização de insuficiência de saldo orçamentário e a utilização das dotações consignadas de acordo com os respectivos objetivos vinculados aos programas de governo (Item 2.6.1).

4.6.2 Receita Pública (itens 2.6.2 a 2.6.2.9)

No exercício de 2020, a receita orçamentária total realizada do Estado atingiu o montante líquido de R\$51.180,5 milhões, com queda real de 14,96% em relação ao exercício 2019. Do montante arrecadado, as receitas tributárias representaram 51,66% (R\$26.439,5 milhões).

Registraram os Auditores, no item 2.6.2.1 da Seção Analítica (Ref.2613489-91), que nas DCCs 2020 foi utilizado para a atualização monetária das receitas o Índice de Preços ao Consumidor (IPCA/IBGE), enquanto nos quatro últimos exercícios, para esse mesmo propósito, estava sendo utilizado o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI/FGV).

Ainda conforme os Auditores, tal modificação não foi acompanhada da devida nota explicativa, tendo em vista que os índices partem de critérios distintos, cujos percentuais causam grandes diferenças, a exemplo do verificado na comparação do arrecadado com o ICMS entre 2020 e 2019, ou seja, corrigido pelo IPCA, que demonstra uma queda de 4,22% enquanto a queda pelo IGP-DI seria de 18,67%.

A Diretoria da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (DICOP) apresentou esclarecimentos, argumentando que a decisão pelo uso do IPCA visou manter as análises mais próximas da realidade, uma vez que o ano atípico em função da pandemia da COVID 19 trouxe volatilidade cambial, que exerce forte influência sobre o IGP-DI.

Nas análises realizadas pela Auditoria, optou-se por continuar a atualizar os valores apurados em exercícios anteriores por meio do IGP-DI, utilizando ferramenta disponibilizada pelo Banco Central do Brasil (BCB).

Foi observada acentuada queda da arrecadação durante o exercício 2020, à exceção dos meses de junho e julho, atribuída ao impacto da pandemia da COVID-19. A frustração de receitas foi observada principalmente na queda de 18,67% do ICMS em comparação ao exercício de 2019, quando, em termos reais, arrecadou-se R\$26,03 bilhões e, em 2020, somente R\$21,17 bilhões, conforme itens 2.6.2.2 e 2.6.2.3 da Seção Analítica (Ref.2613489-94/95).

80 Art. 46. O ato que abrir crédito adicional indicará a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa, até onde for possível.

81 Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.



Em termos de receita tributária líquida (item 2.6.2.6 da Seção Analítica), principal fonte de recursos do Estado, seu montante correspondeu a R\$26.439,5 milhões, representando 53,50% do total da Receita Corrente Retificada (R\$49.420,1 milhões), e 51,66% da receita retificada total arrecadada no exercício (R\$51.180,5 milhões).

Com o objetivo de mitigar os efeitos da pandemia, no período de abril a outubro de 2020, ingressaram as transferências da União a título de auxílio financeiro (item 2.6.2.4 da Seção Analítica), decorrentes da Medida Provisória nº 938/2020 (convertida na Lei Federal nº 14.041/2020) e da Lei Complementar Federal nº 173/2020, que totalizaram R\$2.667,3 milhões. Registram os Auditores que as receitas transferidas pela União foram devidamente contabilizadas, conforme orientações contidas na Nota Técnica SEI nº 21.231/2020/ME, emitida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

As receitas de capital (itens 2.6.2.5 e 2.6.2.9 da Seção Analítica) também apresentaram queda no exercício de 2020, com frustração de 58,88% nas receitas realizadas nesta rubrica em relação à previsão atualizada. A previsão era arrecadar R\$2.990,1 milhões, porém só foram efetivamente realizados R\$1.760,4 milhões.

As frustrações mais significativas nas receitas de capital ocorreram nas Operações de Crédito e nas Transferências de Capital, com percentuais de 61,91% e 38,47%, respectivamente. Essas frustrações, de acordo as DCCEs de 2020 (fls. 152-153), ocorreram em razão do “ajuste fiscal promovido pelo Governo Federal, e por força do Programa de Ajuste Fiscal do Estado (PAF), que não possibilitou contratação de novas operações de crédito no ano de 2020 com aval do governo federal”.

Quanto às transferências correntes (item 2.6.2.8 da Seção Analítica), essas corresponderam ao valor bruto de R\$17.667,2 milhões que, deduzido de R\$1.773,2 milhões da conta retificadora, alcançou o montante líquido de R\$15.894,0 milhões em 2020. Esse resultado representa uma variação positiva nominal de R\$2.406,5 milhões (17,84%) em relação ao exercício anterior que registrou R\$13.487,5 milhões. Entretanto, considerando a inflação de 23,08% do período, com base no Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI/FGV), constata-se uma queda de 4,26%.

Diante do exposto, acato a **DETERMINAÇÃO** indicada no item 2.17.3 (6), para que seja elaborada nota explicativa às DCCEs de 2020, indicando a mudança do índice de correção monetária, seus motivos e repercussões, assim como acolho a **RECOMENDAÇÃO** exposta no item 2.17.4 (9), em face da necessidade de ajustes na previsão atualizada da receita, de modo a evitar distorções relevantes entre o valor orçado e o efetivamente realizado (Seção Analítica Ref.2613489-488;494).

4.6.2.1 Receita Corrente Líquida (item 2.6.2.7)

Os cálculos da RCL para 2020, conforme preconizado pela 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, que já contempla as alterações introduzidas pela Emendas Constitucionais nºs 100 e 105 de 2019, foi de R\$37.877,6 milhões. Para o cálculo dos limites de endividamento e de despesa de pessoal, os valores da RCL foram de R\$37.828,4 milhões e R\$37.772,8 milhões, respectivamente.



Os Auditores registraram que a RCL de 2020 foi superior em 9,71%, em termos nominais, ao exercício de 2019. No entanto, com base no IGP-DI/FGV, constatou-se uma queda real de 10,86% em relação ao exercício anterior.

Nas DCCEs de 2020 (fl. 212), a atualização foi feita com base no IPCA: “A RCL em 2020 foi de R\$37.877.610, apresentando um aumento real de 4,97% em relação a RCL de 2019 corrigida pelo IPCA”.

Os Técnicos também registraram que não observaram diferenças significativas entre os valores da RCL apurados pela SEFAZ, com base nos registros contábeis, e os cálculos do TCE/BA.

4.6.3 Renúncia de Receitas (item 2.6.2.10)

De acordo com a Seção Analítica, a previsão de renúncia de receita constante no Anexo das Metas Fiscais da LDO/2020 foi de R\$3.789,6 milhões. Contudo, conforme apontam os Auditores, a execução das renúncias de receitas chegou ao montante de R\$3.927,6 milhões, patamar superior ao autorizado pelo Poder Legislativo, numa afronta aos princípios da legalidade (art. 37, *caput*, da CF/1988), a separação de poderes (art. 2º, da CF/1988) e também a organização do sistema de planejamento (art. 165, art. §§ 2º e 6º, da CF/1988; art. 4º, § 2º, inciso V, e art. 5º, inciso II, da LC 101/2000) e.

A Tabela 17 da Seção Analítica (Ref.2613489-102) revela que todos os exercícios apresentaram realização de renúncias em valor superior ao estimado. Embora a Unidade Técnica tenha acatado as justificativas encaminhadas pelo Poder Executivo, sob o argumento de que “as situações supervenientes, que não poderiam ter sido antecipadas quando da previsão da renúncia de receita para o exercício de 2020, [...] justificam o aumento expressivo do percentual de renúncia”, alinho-me à compreensão consignada pelo MPC em seu Parecer (Ref.2625706-102):

Na visão deste MPC, sob pena de violação aos princípios da legalidade (art. 37, *caput*, da CRFB) e da separação de poderes (art. 2º, da CRFB), não é dado ao Poder Executivo conceder renúncia de receitas para além dos patamares que foram, em primeiro lugar, estimados/consignados nas respectivas propostas legislativas sobre a matéria (LOA e LDO) e, em seguida, aprovados pelo Poder Legislativo.

Aceitar o entendimento contrário, isto é, de que a renúncia de receita poderá ser manejada livremente pelo ente federativo, é esvaziar a finalidade dos dispositivos que determinam que os projetos de lei sobre o tema sejam submetidos à Casa Legislativa, **para efeito de seu controle**, com a demonstração do impacto orçamentário e financeiro da renúncia de receitas (Art. 113 do ADCT e art. 14, *caput*, da LRF), além da necessidade de sua estimativa nas proposições legislativas que tratam da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias (art. 14, inciso I) ou da previsão de medidas de compensação (art. 14, inciso II).

Firme nessa premissa, este representante do Órgão Ministerial entende que a realização de renúncia de receitas em valores superiores aos que foram originariamente estimados, viola, a um só tempo, o princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da CRFB), vez que, com isso, há o desrespeito à LDO e LOA, além do princípio da separação dos poderes (art. 2º, da CRFB), eis que, nesta hipótese, há completa descon sideração da vontade do



Parlamento (representante do povo) que, previamente e nos estritos limites por ele autorizados, aprovou as propostas legislativas sobre a matéria. (grifo do autor).

A Unidade Técnica ainda identificou a ausência de apresentação de efeito das renúncias de forma regionalizada, conforme exigido pelo art. 165, § 6º, da Constituição Federal, e a ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro da Renúncia de Receitas, em desconformidade com o art. 14 da LRF (item 2.6.2.10.3.1 da Seção Analítica).

Apontamos no Voto das contas de governo de 2019 a recente decisão do Tribunal de Contas da União – TCU (Acórdão 2198/2020⁸²), que firmou entendimento à luz dos normativos inscritos no art. 167, inciso II, da CF/1988, no art. 113 do ADCT e nos arts. 14 a 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no sentido de que “as leis e demais normativos que instituírem benefícios tributários e outros que tenham o potencial de impactar as metas fiscais somente podem ser aplicadas se forem satisfeitas as condicionantes constitucionais e legais mencionadas”.

O *Parquet* de Contas bem assinala a necessidade de as renúncias de receitas estarem amparadas “em estudos técnicos que consigam estimar razoavelmente quanto o ente estatal deixará de arrecadar e quais os impactos orçamentários e financeiros de curto e médio prazo”, assim como do indispensável diagnóstico “sobre o problema que se pretende solucionar, definindo-se, de forma clara, os resultados socioeconômicos esperados com o programa de incentivo fiscal” (Ref.2625706-105/106).

Necessário registrar que não se faz estimativa de renúncias fiscais por mera formalidade normativa, visto que esse ato traz consequências concretas na vida da sociedade, entre elas a redução da base de cálculo dos valores a serem destinados às políticas públicas, em especial à saúde e à educação, cujo financiamento é vinculado à arrecadação dos impostos. Os fatos supervenientes apontados pela SEFAZ deixam assente que a execução de renúncias no estado da Bahia foge dos contornos estabelecidos no art. 167, inciso II, da CF/1988, no art. 113 do ADCT e nos arts. 14 a 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, quais sejam, o controle de impacto e a respectiva compensação. A Tabela 21 da Seção Analítica (Ref.2613489-108) demonstra redução da arrecadação desde 2017, enquanto as renúncias de receitas se apresentam em escalada crescente.

Outro grave apontamento refere-se à fiscalização das empresas com benefícios fiscais, retratado no item 2.6.2.10.4 da Seção Analítica (Ref.2613489-110). O Poder Executivo não apresenta controle sobre a avaliação de desempenho proposta na deliberação do incentivo, nem a aferição dos benefícios socioeconômicos obtidos com cada projeto executado.

Com efeito, para fazer frente às suas obrigações com a dívida pública, o Estado da Bahia não pode contar apenas com superávits primários, decorrentes de redução de despesas, muitas delas aplicáveis às políticas públicas de concretização de direitos fundamentais. A renúncia da arrecadação deve ocorrer em situações excepcionais, mediante demonstração concreta do resultado dessa política no desenvolvimento social e na geração de empregos, como requisito para que se tornem legítimos tais



gastos indiretos.

A Tabela 22 da Seção Analítica (Ref.2613489-112) retrata a dimensão dos valores renunciados pelo Estado da Bahia, entre os exercícios 2016 a 2020, comparados com os gastos realizados em saúde e educação. Em 2016, as renúncias representavam 26,99% dos gastos com saúde e educação. Já em 2020, ano em que cresceram os gastos com saúde em decorrência da pandemia da COVID 19, as renúncias corresponderam a 32,12% dos valores empregados na saúde e educação.

Sobre as renúncias de receitas, a defesa apresentou esclarecimentos e justificativas (Ref.2618855-23/25), aduzindo, em síntese, que: **i)** Protocolo de Intenções não é sinônimo de incentivo concedido e receita renunciada, uma vez que essa é apenas uma etapa que a empresa precisa cumprir, para ter o benefício concedido, e parte das empresas que assinam Protocolo não avança para a próxima etapa; **ii)** o monitoramento também é realizado por meio de formulários anuais respondidos pelas empresas, acrescidos de documentação comprobatória das informações (Balanço Patrimonial, DRE, e Guia do FGTS ou Caged) e, havendo discrepância do esperado, um relatório individual é submetido ao parecer da Secretaria Executiva do Conselho do DESENVOLVE.

A Auditoria examinou os esclarecimentos e justificativas, registrando que permaneceram sem resposta os achados “ausência de apresentação dos efeitos de forma regionalizada” e “ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro”.

Em relação ao “acompanhamento das empresas beneficiadas com incentivos fiscais”, é reconhecido “que não houve relatório de acompanhamento individual anual das 12 empresas com maior valor de renúncia”, situação que fragiliza o monitoramento dos benefícios concedidos e dificulta a avaliação do custo-benefício da política de incentivos fiscais (Ref.2623263-2).

Sobre o acompanhamento das empresas beneficiadas por renúncia de receitas, bem ressalta o MPC “que, apesar de diversos diplomas normativos imporem, expressamente, a distintos órgãos estaduais (SDE, SEFAZ e Conselho Deliberativo do DESENVOLVE, por exemplo), o dever de acompanhar e monitorar” os incentivos fiscais, as evidências trazidas pela Equipe Técnica deste Tribunal demonstram que “esse dever não vem sendo, na prática, materialmente cumprido” (Ref.2625706-108).

Portanto, diante do cenário das renúncias de 2020, executadas em afronta aos normativos legais, ao arrepio da autorização legislativa e sem o necessário acompanhamento dos seus benefícios à sociedade, acompanho a **RESSALVA** descrita no item 2.17.2 (3) da Seção Analítica (Ref.2613489-484/485), em face da ausência de apresentação dos efeitos das renúncias de forma regionalizada, da ausência de estimativa dos seus impactos orçamentário-financeiro e da fragilidade no acompanhamento das empresas beneficiadas.

Acolho, também as **RESSALVAS** sugeridas pelo MPC nos itens 3.a.15 e 3.a.16 (Ref.2625706-147/148), relativas à concessão de renúncia de receita em patamar superior ao que foi projetado/estimado na LDO e LOA e à não inclusão do Programa de Estímulo à Indústria do Estado da Bahia (PROIND) nos demonstrativos da



estimativa e compensação da renúncia de receita.

Quanto às **DETERMINAÇÕES**, acolho aquelas indicadas no item 2.17.3 (7 a 10) da Seção Analítica (Ref.2613489-488), voltadas: i) ao atendimento do quanto estabelecido no art. 165, §6º, da CF/1988, enviando o projeto de lei orçamentária acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente das renúncias; ii) à avaliação e ao monitoramento da política de renúncia de receitas, em atendimento aos arts. 89 e 90 da Constituição Estadual e arts. 70 e 74 da Constituição Federal; iii) a assegurar a elaboração de laudos comprobatórios da realização dos investimentos projetados; iv) à avaliação do cumprimento das metas e o monitoramento da política de renúncia.

Do Parecer nº 386/2021 emitido pelo *Parquet* de Contas acato as **DETERMINAÇÕES** descritas nos itens 3.b.23, 3.b.24 e 3.b.26 (Ref.2625706-152), para que: i) obtenha autorização legislativa, nas situações em que pretenda ampliar os valores de renúncia de receitas em patamares superiores ao que constam na LDO e LOA; ii) inclua todos os benefícios fiscais vigentes nos respectivos demonstrativos da estimativa e compensação da renúncia de receita; e iii) somente realize a concessão ou ampliação de benefícios tributários, se for previamente apresentada estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício do início e nos dois seguintes, da vigência dos aludidos atos.

Além disso, converto a recomendação sugerida pela Unidade Técnica no item 2.17.4 (10) da Seção Analítica (Ref.2613489-497) em **DETERMINAÇÃO** ao Poder Executivo, com a seguinte redação:

- por meio da Diretoria de Estudos Econômico-Tributários e Incentivos Fiscais da SEFAZ, em observância ao art. 13, VII, b, 2, do Decreto nº 18.874/2019, presente, no demonstrativo quadrimestral da renúncia fiscal das empresas do programa DESENVOLVE, de maneira detalhada, o cálculo da dedução informada, com a exclusão dos valores que porventura não se refiram a incentivos fiscais, mas que integram as deduções da Declaração e Apuração Mensal do ICMS (DMA) constante do sistema Informações do Contribuinte (INC) (item 2.6.2.10.2.1);

Por fim, **deixo de acolher** a sugestão do MPC (Ref.2625706-155) para que este Tribunal Pleno aprove a realização de **AUDITORIA ESPECIAL** sobre as renúncias de receitas, tendo em vista ser esse tema objeto ordinário das fiscalizações desta Casa. Contudo, diante do volume de recursos renunciados e das justificativas prestados pela SEFAZ para a realização de renúncias de receitas além do montante autorizado pelo Parlamento, é plausível que os próximos trabalhos considerarão a infraestrutura de pessoal e de sistema de informação utilizada pelo Estado da Bahia para estimação, apuração e mensuração real das renúncias de receitas.

1.1 4.6.4 Despesa Pública (item 2.6.3)

1.2

O art. 15 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) preceitua que serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público as despesas ou obrigações que não atendam ao disposto nos arts. 16 e 17.



Nesse sentido, é importante evidenciar que o art. 16 da LRF exige a adequação da despesa com a LOA, ou seja, a despesa deverá ter dotação específica e suficiente, ou a sua abrangência por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício. Além disso, a despesa deve ser compatível com o PPA e a LDO e estar conforme às diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos.

Por sua vez, o art. 17 da LRF define a despesa obrigatória de caráter continuado, importante instrumento de gasto público utilizado pelos gestores. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Dos itens que compõem a Despesa Pública, os relacionados aos gastos com pessoal e seus encargos apresentam destaque devido ao seu peso em relação ao total da despesa, bem como ao regramento específico que disciplina seu efetivo controle. O art. 18 da LRF apresenta as definições e limites das despesas com pessoal. Nota-se, da leitura desse dispositivo, que despesa de pessoal inclui ativo, inativo, pensionista, cargo público, emprego e função, seja civil ou militar. Envolve ainda os gastos com mandato eletivo, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Segundo a Equipe Técnica (Ref.2613489-113), a despesa com pessoal e encargos sociais atingiu, no exercício de 2020, o montante de R\$20.795,3 milhões, que, após deduzida a parcela de recursos vinculados, no valor de R\$1.253,1 milhões, referente à exclusão da dupla contagem dos valores pagos pelos fundos previdenciários (FUNPREV e BAPREV) e pelo Fundo de Proteção Social dos Policiais Militares e dos Bombeiros Militares do Estado da Bahia (FPSM), perfaz o total de R\$19.542,2 milhões. Esse valor é R\$1.310,6 milhões menor que o apurado no exercício de 2019.

A Constituição Federal determina que a regra geral para a admissão de pessoal na Administração Pública é mediante aprovação em concurso público, excepcionadas as nomeações para cargos em comissão e as contratações para atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público. Os recursos orçamentários empenhados para fazer frente às contratações temporárias sob o Regime Especial de Direito Administrativo (REDA), em 2020, totalizaram R\$619,5 milhões e corresponderam a 2,98% do gasto total com pessoal e encargos sociais do Poder Executivo, superando o percentual verificado no exercício de 2019 (2,82%). Por outro lado, conforme ressaltado pela Auditoria (Ref.2613489-113/114), houve, em 2020, um decréscimo de 4.276 contratos em relação a 2019, representando uma redução de 12,3%, proveniente, sobretudo, da diminuição de contratos referentes a servidores lotados na Secretaria da Educação.

As despesas relacionadas com Seguridade Social, outro importante componente da despesa com pessoal, totalizaram no exercício de 2020, excluídas as despesas



intraorçamentárias⁸³, R\$10.226,0 milhões, representando 23,40% do total das despesas liquidadas pelo Poder Executivo.

Em decorrência da criação do Fundo dos servidores militares, por meio da Lei Estadual nº 14.265/2020, as despesas atribuídas ao FUNPREV foram reduzidas, uma vez que a parte relativa aos militares passaram a ser custeadas pelo FPSM. Outra consequência observada foi que a Superintendência de Previdência (SUPREV) passou a administrar e operacionalizar o RPPS/BA e o Sistema de Proteção Social dos Policiais Militares e dos Bombeiros Militares do Estado da Bahia (SPSM) (Ref.2613489-114).

Em auditoria⁸⁴ realizada para o acompanhamento da execução orçamentária e financeira da Agência Estadual de Defesa Agropecuária da Bahia (ADAB), referente ao período de janeiro a maio de 2020, os Auditores constataram as seguintes irregularidades nos laudos de concessão do adicional de insalubridade, que contrariam o Decreto Estadual nº 16.529/2016⁸⁵: i) não foram emitidos ou homologados pela Junta Médica Oficial do Estado da Bahia (JMOE); ii) possuíam o cargo descrito diferente do cargo ocupado atualmente pelo servidor; iii) eram pareceres jurídicos, emitidos pela Procuradoria Jurídica da ADAB ou pela Representação da PGE junto à SEAGRI, com datas de emissão entre 20 e 30 anos atrás, sendo que em alguns não havia a definição percentual do grau de insalubridade a ser concedido; iv) tiveram grau de insalubridade concedido menor que o estabelecido em laudos mais antigos, apesar de os servidores serem, atualmente, ocupantes do mesmo cargo e, conforme documento, estarem expostos aos mesmos tipos de riscos; e v) constam adicional de insalubridade concedido menor do que o registrado nos pagamentos e contracheques.

Diante desse quadro, a Equipe Técnica ampliou o escopo da auditoria, ficando constatado que a partir da publicação do Decreto Estadual nº 16.529/2016 foram emitidos 18.094 laudos pela JMOE e que 19.664 servidores do Poder Executivo receberam o Adicional de Insalubridade durante o exercício de 2020. Tal fato representa a possibilidade de, pelo menos, 1.570 servidores estarem recebendo esta gratificação de forma irregular em virtude da ausência de documentação comprobatória adequada (Ref.2613489-117/118).

Esse tema reveste-se de ainda maior relevo quando se observa que situação semelhante foi retratada no Relatório das Contas de Governo do exercício 2017⁸⁶. Em auditoria realizada por consultores independentes na folha de pagamento do Estado, abrangendo o período de dezembro/2005 a novembro/2015, foi constatada a ausência de documentação suporte para pagamento do Adicional de Insalubridade de 15.336 servidores, o que, nos cálculos da consultoria, à época, significaria uma redução potencial anual da ordem de R\$124,8 milhões.

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

84 TCE/007160/2020.

85 Disciplina a concessão dos adicionais de insalubridade e periculosidade para os servidores públicos dos órgãos da Administração direta, das autarquias e fundações do Poder Executivo Estadual, de que tratam os arts. 86 a 88 da Lei nº 6.677, de 26 de setembro de 1994.

86 TCE/002387/2018.



Segundo a análise empreendida na Seção Analítica (Ref.2613489-119), em 2020, com a instituição do trabalho remoto no âmbito do Poder Executivo Estadual⁸⁷, servidores que passaram a exercer suas atividades nesse formato, a princípio, deixariam de ter o direito de receber o Adicional de Insalubridade, considerando os arts. 2º, 6º e 7º, *caput* e §1º, do Decreto Estadual nº 16.529/2016⁸⁸ e o conceito de trabalho remoto definido no art. 2º⁸⁹ do Decreto Estadual nº 19.528/2020. Contudo, de acordo com a SRH/SAEB, esse tema encontra-se “sob análise da SAEB, juntamente com a PGE, dada a peculiar natureza jurídica dos adicionais de insalubridade/periculosidade e a atipicidade das circunstâncias” (Ref.2613489-119).

Compartilho do entendimento do MPC, ao analisar a questão (Ref.2625706-130), de que o adicional de insalubridade decorre essencialmente do tipo de atividade desempenhada pelo agente público (atividade insalubre), sendo, neste caso, relevante destacar que, nos termos do §1º do art. 86 da Lei Estadual nº 6.677/19941, o direito ao recebimento dessa parcela cessa, caso sejam eliminados os riscos ou as condições que deram causa à concessão. Por tal razão, o referido diploma legal impõe, em seu art. 87, que a administração pública exerça “permanente controle da atividade do servidor em operações ou locais considerados insalubres”, pois, uma vez afastadas as condições adversas de trabalho que ensejaram a concessão dessa vantagem pecuniária, o seu respectivo pagamento deverá ser imediatamente encerrado, sob pena de caracterizar despesa pública indevida.

Resta evidenciado que para a percepção, por servidor público civil, do adicional de insalubridade, os artigos 2º, *caput*, 6º, *caput*, e 7º, *caput* e §1º, do Decreto Estadual nº 16.529/2016, exigem a comprovação, mediante processo administrativo instruído com Laudo Médico Pericial (emitido pela Junta Médica Oficial do Estado – JMOE), de que a atividade desenvolvida em razão do cargo ou função para os quais foi nomeado seja exercida, de forma habitual e contínua, em condições insalubres. Portanto, o pagamento de adicional de insalubridade que não se enquadre nos requisitos instituídos pela norma regulamentadora caracteriza dispêndio indevido.

Ainda em relação à área de pessoal, este Tribunal realizou trabalho conjunto com a Controladoria-Geral da União, no qual se buscou verificar possíveis irregularidades relacionadas à concessão do auxílio emergencial em decorrência da pandemia da COVID-19 aos agentes públicos dos Poderes Executivo e Judiciário do Estado da Bahia. O Decreto Federal nº 10.316/2020, que regulamentou a Lei Federal nº 13.982/2020, no seu art. 7º, §1º, inciso VI, estabeleceu expressamente que os agentes públicos, incluindo os ocupantes de cargo temporário, função de confiança,

87 Decreto Estadual nº 19.528, de 16/03/2020.

88 “Art. 2º - O servidor fará jus à percepção de adicional de insalubridade quando comprovado o labor em condições insalubres, de forma habitual e contínua, nos seguintes percentuais: I – 20% (vinte por cento), quando o exercício ocorrer em local insalubre; II – 30% (trinta por cento), para atividade considerada insalubre; III – 40% (quarenta por cento), para atividade considerada insalubre, exercida em unidade de infectologia. [...] Art. 6º – Havendo mudança de local de trabalho do servidor ou de atividade por ele desempenhada, deve ser suspenso o pagamento do adicional de insalubridade ou periculosidade. [...] Art. 7º - Caberá à Junta Médica Oficial do Estado, com base na legislação vigente, emitir Laudo Médico Pericial de Concessão dos adicionais de insalubridade e periculosidade, atestando o exercício em condições insalubres ou perigosas de trabalho e estabelecendo o percentual a ser concedido ao servidor, com base nos arts. 2º e 3º deste Decreto. § 1º - O processo de apuração da insalubridade ou periculosidade deve ser instruído, com informações detalhadas das atividades desenvolvidas pelo servidor, em razão do cargo ou função para o qual foi nomeado, bem assim com informações do respectivo ambiente de trabalho, devendo ser firmadas pelo dirigente máximo do órgão ou da entidade de lotação do servidor, podendo tal atribuição ser delegada em ato específico”.

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



cargo em comissão e os titulares de mandato eletivo, não teriam direito ao benefício. Do levantamento auditorial realizado resultou a identificação de 8.237 indícios envolvendo agentes públicos, perfazendo recursos da ordem de R\$5,4 milhões.

Diante do exposto, acolho a condução proposta pela Auditoria, no sentido de expedir as **RECOMENDAÇÕES** indicadas no item 2.17.4 (13 e 14) da Seção Analítica (Ref.2613489-494), para que sejam estabelecidas as hipóteses de pagamento do adicional de insalubridade a servidores em regime de trabalho remoto e que a Corregedoria Geral do Estado e os órgãos estaduais intensifiquem as ações de apuração do recebimento irregular do auxílio emergencial.

Quanto à recomendação descrita no item 2.17.4 (12), converto em **DETERMINAÇÃO**, com a seguinte redação:

- proceder ações, em atuação coordenada entre a Junta Médica Oficial e as Diretorias/Coordenações de Recursos Humanos setoriais, que garantam a regularidade dos pagamentos de Adicional de Insalubridade em conformidade com o disposto no art. 86, *caput*, da Lei Estadual nº 6.677/1994, e nos artigos 2º, *caput*, 6º, *caput*, e 7º, *caput* e §1º, do Decreto Estadual nº 16.529/2016 (item 2.6.3.1.3).

Ademais, adiro à **DETERMINAÇÃO** indicada no item 3. b.33 (Ref.2625706-153/154) do Parecer nº 386/2021 do *Parquet* de Contas, relativa à adoção de medidas para que os órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual suspendam, imediatamente, o pagamento de adicional de insalubridade aos servidores públicos que tenham aderido ao regime de trabalho remoto instituído pelo Decreto Estadual nº 19.528/2020.

1.3 4.6.4.1 Encargos moratórios (item 2.6.3.2)

De acordo com as análises auditoriais, em 2020, o Poder Executivo pagou, pelo menos, R\$23,1 milhões em encargos moratórios (Ref.2613489-123/128). A incerteza sobre o montante decorre de diversos elementos de despesa sem respectivo subelemento para contabilizar os encargos moratórios de maneira segregada do valor principal. Além disso, foi constatada a realização de pagamentos de encargos segregados do valor principal, porém restou evidenciado que o Sistema FIPLAN não está corretamente parametrizado para realizar esse lançamento também de maneira segregada no sistema patrimonial, causando distorções nas Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD).

As DCCE de 2020, na conta “Juros e Encargos de Mora”, apresentam saldo de apenas R\$2,9 milhões, enquanto o informado por uma amostra de órgãos selecionada pelos Auditores, para o período de janeiro a outubro de 2020, totaliza R\$4,17 milhões (Ref.2613489-125/126), estando ambos os valores muito distantes do apurado pela Equipe Técnica (R\$23,1 milhões).

Sobre o FIPLAN, a defesa (Ref.2618855-25) informa que serão criados no Sistema os subelementos específicos relativos a encargos moratórios, mas:

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.

Conforme registram os Auditores, desde 2015, este Tribunal tem emitido relatórios de auditoria, demonstrando fragilidades nos procedimentos de controle, conferência, pagamento, apuração de responsabilidade e programação orçamentária e financeira do Estado relacionados aos pagamentos de encargos moratórios (Ref.2613489-122). Do mesmo modo, o MPC chama a atenção para a recorrência de tais achados (Ref.2625706-65):

esse tipo de irregularidade vem sendo reiteradamente identificada nas prestações de contas anuais de diversos órgãos e entidades que integram a estrutura da Administração Pública estadual, em decorrência de fragilidades no controle interno das unidades responsáveis pelo mencionado pagamento. Inclusive, esse achado auditorial foi objeto de apontamento específico nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2019, tendo motivado, no respectivo parecer prévio (conforme processo n.º TCE/004140/2020), a expedição de recomendação ao Poder Executivo, para que evitasse 'o pagamento de encargos moratórios (multas e juros) decorrentes de contas de consumo de água e esgoto e de energia elétrica, que, no exercício de 2019, alcançou o valor de R\$3,0 milhões (Item 2.4.3.2 da Seção Analítica).

Somente com encargos moratórios decorrentes do atraso no pagamento de despesas com concessionárias (água, energia elétrica, telefonia e correios), a Auditoria pontua que o Estado desembolsou, no mínimo, em 2020, R\$3,0 milhões, destacando a SESAB, SSP e SDE como as responsáveis por desembolsar R\$2,46 milhões (80,96% do total) (Ref.2613489-128/129). Para esses encargos, foram identificados os seguintes motivos: i) insuficiência no repasse de Concessão para Empenho e de Autorização de Repasse de Receita, ambos a cargo da SEFAZ; ii) insuficiência orçamentária na LOA 2020, a cargo da SEPLAN e das unidades; e iii) problemas relacionados a falhas na gestão, à ineficiência administrativa e às fragilidades dos controles internos.

A insuficiência no repasse de Concessão para Empenho resulta em grande oscilação do total empenhado para provimento das despesas ao longo da execução orçamentária e financeira dos órgãos. Outra grave consequência dessa sistemática é o descumprimento, pelo Estado da Bahia, do art. 60⁹⁰ da Lei Federal nº 4.320/1964 ao consumir serviços de concessionárias sem realizar prévio empenho, tema analisado nesta Seção Conclusiva no item 4.6.4.3. Por sua vez, a insuficiência de Autorização de Repasse de Receitas resulta em um valor total de nota de ordem bancária às concessionárias, emitidas pelas unidades, inferior ao valor total de liquidação dos serviços prestados pelas concessionárias, afetando a capacidade de pagamento tempestivo dos órgãos.

Em relação à insuficiência orçamentária na LOA 2020, a Auditoria (Ref.2613489-122/124) verificou que o orçamento inicial para esse tipo de despesa está sendo subestimado de maneira reiterada. A subavaliação dos gastos com concessionárias no orçamento anual é tão expressiva que em alguns casos, como na SSP, nos

90º Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho."



exercícios de 2019 e 2020, o valor orçado chegou a ser cerca de três vezes inferior ao executado, evidenciando graves deficiências no processo de planejamento do orçamento. Dessa forma, as unidades gestoras precisam realizar constantes e significativas suplementações orçamentárias e buscar junto à SEFAZ os respectivos repasses orçamentários e financeiros, o que muitas vezes acaba por atrasar o pagamento, ensejando encargos moratórios.

A apuração dos encargos moratórios sobre a dívida pública passiva também ficou prejudicada pela inexistência de subelemento próprio para segregar os pagamentos. Diante dessa constatação, os Auditores concluíram não ser possível apurar, com razoável grau de confiança, os encargos moratórios relacionados à dívida pública passiva, podendo afirmar apenas que foram pagos, em 2020, no mínimo, R\$6,2 milhões (Ref.2613489-136/138).

Outra fonte expressiva de pagamento de encargos moratórios é oriunda de inconsistências no Sistema RH Bahia, sendo representada por valores de juros e multas identificados em processos de pagamentos de obrigações patronais de natureza tributária. Os Auditores constataram (Ref.2613489-138) que por diversas razões (como atrasos na informação de rescisões, necessidade de recálculos, pagamento de valores retroativos, ingressos retroativos e dados cadastrais inconsistentes) um volume significativo de informações deixou de ser encaminhado na SEFIP⁹¹ dentro do prazo da competência da retenção do INSS, sujeitando os órgãos ao pagamento de multas pecuniárias. A Equipe Técnica concluiu que (Ref.2613489-142):

(a) os pagamentos de encargos moratórios relacionados às inconsistências do Sistema RH Bahia não estão contabilizados adequadamente, de forma segregada, em subelemento próprio, nem para as despesas do exercício corrente, nem para as despesas de exercícios anteriores; (b) a SAEB se omitiu em responder o montante de encargos moratórios pagos relacionados às inconsistências no envio das GFIPs, tendo sido imposta limitação de escopo quanto ao total devido; (c) sobre o mesmo tema, não se obteve resposta da SEFAZ antes do fechamento desse relatório; (d) o RH Bahia deixou de enviar informações na GFIP que já constavam em sua base de dados; (e) houve falha nos controles das unidades envolvidas no processo de envio das GFIPs que impossibilitaram a correção das irregularidades; e (f) não é possível afirmar sobre a existência de outras inconsistências no RH Bahia ainda não identificadas; a Auditoria conclui que os problemas do Sistema RH Bahia resultaram no pagamento de encargos moratórios de, pelo menos, R\$12,1 milhões⁹⁶ no exercício 2020.

Diante da evidente subavaliação do montante pago com encargos moratórios pelo Executivo no exercício de 2020, a Auditoria arremata (Ref.2613489-128) não ser possível apurar, com razoável confiança, o valor efetivamente desembolsado pelo Estado para pagamento desse tipo de despesa, sendo possível afirmar apenas que ocorreu o pagamento de pelo menos R\$23,1 milhões. Além disso, na defesa apresentada, não foi comprovada a instauração de procedimentos administrativos específicos para responsabilização e ressarcimento do dano causado ao erário.

Associo-me ao entendimento do MPC (Ref.2625706-67), segundo o qual, diante de um cenário de escassez de recursos públicos para o atendimento das necessidades sociais básicas, revela-se inadmissível que a Administração Pública, por conta de

91 Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social.



deficiências nas estruturas e mecanismos de controle interno, falhas na programação financeira, bem como inconsistências na base de dados dos seus sistemas informatizados, realize despesas que deveriam ser evitadas, por não trazerem nenhum proveito ao interesse público a ser perseguido pelo Estado no desempenho da sua função administrativa.

Desse modo, entendo que assiste razão à Auditoria quanto à imposição da **RESSALVA** descrita no item 2.17.2 (4) da Seção Analítica, em face do pagamento de encargos moratórios (multa e juros) de, pelo menos, R\$23,1 milhões, com a ocorrência de subavaliação do montante pago, bem como a falta de providências para responsabilização e ressarcimento.

Além disso, avalio necessárias as **DETERMINAÇÕES** indicadas no item 2.17.3 (11 e 12) da Seção Analítica, para que seja instaurado procedimento administrativo com a finalidade de fazer retornar aos cofres públicos os valores pagos com multas e juros moratórios, assim como que os encargos moratórios sejam evidenciados com clareza nas demonstrações contábeis. Adiro, também, às **RECOMENDAÇÕES** expostas no item 2.17.4 (15 a 17 e 19 e 21) da Seção Analítica, voltadas: i) ao ajuste do Sistema FIPLAN para contabilizar corretamente os encargos moratórios; ii) a criar subelementos para contabilizar os encargos moratórios; iii) aos controles que impeçam o pagamento de encargos moratórios relacionados à dívida pública passiva; iv) ao aprimoramento da metodologia de previsão de gastos com concessionárias; e v) ao aprimoramento dos controles relacionados à transmissão das GFIPs, à contabilização e ao pagamento das GPSs (item 2.6.3.2 da Seção Analítica, Ref.2613489-482;488;495).

Por fim, adiro à **DETERMINAÇÃO** indicada no item 3. b.15 (Ref.2625706-151) do Parecer nº 386/2021 do MPC, relativa à adoção de medidas administrativas necessárias ao aprimoramento da programação e execução das Autorizações de Repasse da Receita aos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual, de modo a garantir o adimplemento das obrigações pecuniárias assumidas pelo Estado dentro do prazo legal ou contratualmente previsto, evitando, por consequência, o emprego de recursos públicos para pagamento de encargos moratórios.

4.6.4.2 Propaganda, Promoção e Divulgação da Ação Governamental (item 2.6.3.4)

No presente processo, a Unidade Técnica indicou que a LOA/2020 estabeleceu a dotação inicial de R\$163,3 milhões para gastos com propaganda, promoção e divulgação da ação governamental, da qual foi liquidada a importância de R\$116,3 milhões. Ademais, verificou-se que foram executados R\$35,9 milhões por meio de Despesas de Exercícios Anteriores e R\$ 16 milhões pelas empresas constantes do Orçamento de Investimentos. Dessa forma, a despesa totalizou R\$168,2 milhões, representando um acréscimo de 5,6% em relação aos gastos do exercício anterior, conforme Tabela 39 da Seção Analítica (Ref.2613489-150).

Como já retratado em exercícios anteriores, o Estado da Bahia permanece com expressivo volume de recursos aplicados em despesas com propaganda por meio do elemento Despesas de Exercícios Anteriores, correspondente a R\$ 35,9 milhões



(em 2019 foram R\$26,6 milhões), numa clara inobservância ao requisito de excepcionalidade imprescindível ao pagamento de despesas de exercícios anteriores, causando desequilíbrio às finanças públicas.

No corpo da Seção Analítica, a Equipe de Auditoria informa os encaminhamentos definidos pelo Pleno do TCE/BA, em 05/11/2020, por meio da Resolução nº 73/2020, sobre a inspeção realizada na Secretaria de Comunicação Social (SECOM)⁹², registrando que foi determinado à SECOM que apresentasse um Plano de Ação. Da análise das ações expostas no referido Plano, os Auditores constataram que do total das 20 recomendações, 10 já foram implementadas e as demais têm prazos de conclusão previstos para o exercício de 2021.

Quanto à recomendação do Parecer Prévio de 2019, no sentido de aprimorar os procedimentos administrativos de acompanhamento e fiscalização dos contratos de publicidade e propaganda, a Unidade Técnica aponta que a SECOM aderiu ao Programa de Gestão do Risco (PGR) da Auditoria Geral do Estado, promoveu um curso interno sobre gestão e fiscalização para todos os fiscais e implantou um plano da fiscalização, encontrando-se em andamento o monitoramento do PGR, a licitação para contratação de empresas de publicidade e publicação do manual de procedimentos de ações de publicidade.

Do que foi analisado, permanece necessária a imposição de **DETERMINAÇÃO** para que não se promova a inscrição de despesas previsíveis com publicidade como despesas de exercícios anteriores, em contradição às hipóteses excepcionalmente previstas no art. 37 da Lei nº 4.320/1964. Além disso, acolho a **RECOMENDAÇÃO** dos Auditores, assinalada no item 2.17.4 (23) da Seção Analítica Ref.2613489-495), visando ao aprimoramento dos procedimentos administrativos de acompanhamento e fiscalização dos contratos de publicidade e propaganda.

4.6.4.3 Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) (item 2.6.3.5)

Reportam os Auditores que o Poder Executivo empenhou no elemento 92 – Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), no exercício de 2020, um montante total de R\$1.226,0 milhões (um bilhão duzentos e vinte e seis milhões de reais), representando um decréscimo de 1,38% em relação ao exercício de 2019.

No intuito de verificar as condições de uso do elemento DEA, a Auditoria analisou 77 processos de pagamentos, oriundos da SIHS, SECOM, SEDUR, SAEB, SESAB e SEC, que totalizaram R\$399,1 milhões. A Equipe Técnica concluiu, conforme demonstrado na Tabela 42 da Seção Analítica (Ref.2613489-155), que praticamente 100% dos empenhos realizados na referida amostra não atendem aos requisitos estabelecidos pelo art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964⁹³, tendo em vista tratar de despesas correntes, de caráter contínuo, oriundos de contratos de obras, regularização de folha de pagamento, contribuições previdenciárias de pessoal e fornecimento de serviço.

⁹² Processo TCE/011244/2019.

⁹³ "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".



Ademais, as despesas foram realizadas sem os necessários empenhos, conforme preconiza o art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64⁹⁴. Causa alarme a manifestação da SAEB, admitindo que as despesas pagas como DEA já eram conhecidas e que elas deveriam ter sido inscritas como Restos à Pagar ao final do Exercício 2019, porém não foi realizada por indisponibilidade financeira (Ref.2613489-164). De igual forma, vemos a manifestação da SECOM, reconhecendo a recorrência do apontamento desta Casa sobre o uso irregular do DEA desde o ano de 2015, cuja solução extrapola a competência da Secretaria, estando sob a responsabilidade da “gestão das Secretarias sistêmicas (SEPLAN e SEFAZ) responsáveis por disciplinarem um controle mais efetivo da execução orçamentária em cada exercício fiscal” (Ref.2613489-166).

A defesa sobre os aspectos relatados em torno do uso do DEA (Ref.2618855-33/46), *data maxima venia*, não encontra respaldo jurídico. Como bem pontuam os Auditores (Ref.2623263-7):

as alegações apresentadas pela PGE não se relacionam com o ponto central na questão, uma vez que a discussão não deve ser entre executar as despesas por meio do DEA ou se tornar inadimplente. Uma vez encerrado o exercício em que o fato gerador ocorreu, o registro deve ser realmente como DEA, no entanto, o responsável pelo retardamento proposital do registro do empenho (engavetamento de despesa executada e conhecida) deve ser devidamente responsabilizado e a prática irregular deve ser imediatamente corrigida.

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

Os Auditores salientam que o DEA já foi objeto de ressalva no Relatório das Contas de Governo de 2019 e transcrevem o seguinte trecho da análise procedida naquela ocasião:

Em relação à sugestão de ressalva referente à execução de Despesas de Exercícios Anteriores executadas em 2019, a PGE apresentou uma interpretação alternativa, que, no entender da Auditoria, vai de encontro ao que está posto na legislação pertinente. [...]. Tal entendimento não encontra respaldo legal, uma vez que o art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64 dispõe no sentido de que é vedada a realização de despesa sem prévio empenho. Uma vez empenhada no momento oportuno, conforme dispõe o referido comando legal, não sendo possível efetuar o pagamento dentro do mesmo exercício, deve-se proceder à inscrição em Restos a Pagar, não havendo que se falar em execução mediante DEA para esses casos.

O retardamento proposital do reconhecimento da despesa, para posterior execução como DEA, não encontra suporte na legislação vigente, ou seja, ainda que a contabilização da despesa conhecida e não registrada tempestivamente tenha que ser realizada pelo elemento 92 (DEA), o agente responsável pela ação ou omissão deve ser responsabilizado, tendo em vista que o procedimento irregular

94 “Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho”.



gera, dentre outros efeitos, desequilíbrio orçamentário e financeiro.

Portanto, como se vê, há total consciência sobre o uso irregular da rubrica DEA, razão pela qual foram reportadas na defesa as seguintes ações: i) criação do campo de fundamentação legal no sistema FIPLAN; ii) criação de tipo de gasto específico para as Despesas de Exercícios Anteriores; iii) redução da despesa de DEA do Poder Executivo, chamando atenção para o esforço do Estado, em especial na SESAB, cujas ações visam alcançar uma melhor condição de atendimento à sociedade.

Ocorre que os Auditores apontam que a utilização do elemento 92 é feita de forma rotineira e não de maneira excepcional como a defesa demonstra, haja vista o volume de operações realizados nessa rubrica que, em 2020, correspondeu, como já sinalizado, a R\$1.226,0 milhões (um bilhão, duzentos e vinte e seis milhões de reais), representando um decréscimo de apenas 1,38% em relação ao exercício de 2019. Outro fator que chama atenção e que afasta o exemplo trazido pela defesa é que as despesas indevidamente registradas como DEA decorreram de gastos correntes, de caráter contínuo, oriundos de contratos de obras, regularização de folha de pagamento, contribuições previdenciárias de pessoal ou fornecimento de serviço.

Com efeito, a execução orçamentária do Estado não pode se afastar do entendimento de que o ato de empenho é o estágio indispensável da despesa pública que assume relevantes funções, entre as quais se destacam a de (i) vincular a despesa pública a um dado exercício, em consonância com o art. 35, inciso II, da Lei Federal nº 4.320/1964, que estabelece, para as despesas, o princípio da competência, e a de (ii) limitar formalmente a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários ou adicionais, em atendimento ao disposto no art. 167, inciso II, da Constituição da República.

Os pagamentos irregulares via Despesas de Exercícios Anteriores, em desacordo com os ditames da Lei Federal nº 4.320/1964, vêm causando assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários, distorções nos demonstrativos de Restos a Pagar e na disponibilidade de caixa do Estado com consequentes alterações relevantes nas DCCs.

Diante da gravidade dos achados colacionados na Seção Analítica (Ref.2613489-151/175), e sobretudo pela **recorrência e exiguidade de medidas efetivas** para saná-los, entendo que assiste razão à imposição das **RESSALVAS** propostas pelos Auditores nos itens 2.17.2 (5 e 6) da Seção Analítica (Ref.2613489-482), decorrentes da execução de DEA em desacordo com o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964 e da 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.

Além disso, cabe a emissão de **ALERTAS** ao Poder Executivo, expostas no item 2.17.6 (2 e 3) do mesmo documento (Ref.2613489-504), para as distorções causadas pelo uso indevido do DEA e a assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários.



Adiro, também, à expedição das **DETERMINAÇÕES** indicadas no item 2.17.3 (14 e 15) da Seção Analítica (Ref.2613489-488/489), para que a Administração não assuma obrigações superiores aos créditos orçamentários e que os registros contábeis relacionados às despesas públicas sejam realizados de forma tempestiva, em consonância com o regime de competência; em conformidade com o MCASP, com os arts. 35, 37 e 60, da Lei Federal nº 4.320/1964 e a NBC TSP 13/2018.

4.6.4.4 Restos a pagar (item 2.6.3.6)

São restos a pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro, estando a sua execução condicionada aos limites fixados à conta das fontes de recursos correspondentes.

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). Foi possível evidenciar trajetória crescente das despesas **inscritas** em restos a pagar nos últimos cinco exercícios. De 2016 a 2020, o crescimento da rubrica alcançou 125,3%, passando de R\$503,6 milhões para R\$1.134,8 milhões.

Ainda assim, a Auditoria evidenciou que 98,44% da despesa executada por meio de DEA, no exercício de 2020, não respeitou os requisitos legais, razão pela qual deveria ter sido inscrita nos RPs de 2019. Por isso, restou evidenciada subavaliação de despesas inscritas em Restos a Pagar no montante de R\$324,8 milhões, correspondente a despesas executadas como DEA que deveriam ter sido inscritas em restos a pagar, sendo esse valor referente aos processos de pagamentos verificados.

Por seu turno, o volume de despesas **pagas** pelo Poder Executivo referente à rubrica de restos a pagar também tem crescido nos últimos exercícios. Em 2020, foram pagos R\$867,3 milhões, valor 2,4% superior ao apurado no exercício de 2019, sendo a SESAB a Secretaria que mais executou despesas nessa rubrica.

Quanto aos cancelamentos de despesas inscritas em Restos a Pagar, em consulta realizada no Sistema FIPLAN Gerencial, verificou-se que o Estado efetuou cancelamentos no montante de R\$135,6 milhões no exercício de 2020. De acordo com a Unidade Técnica, o cancelamento foi 92,6% superior ao exercício anterior, crescimento muito acima do verificado nas inscrições de Restos a Pagar em 2020, em relação a 2019 (14,1%).

O art. 59, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal confere ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, a fiscalização acerca dos limites e condições para inscrição em Restos a Pagar. Pelo exposto, com fundamento nessa competência, entendo que assiste razão à Auditoria quanto à imposição da **RESSALVA** descrita no item 2.17.2 (7) da Seção Analítica (Ref.2613489-483), em virtude da 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, bem como quanto à expedição da **DETERMINAÇÃO** indicada no item 2.17.3 (16) (Ref.2613489-489) no sentido de que todos os compromissos assumidos até o encerramento do exercício, cujos fatos



geradores tenham ocorrido ainda dentro do exercício, sejam devidamente inscritos em Restos a Pagar. Além disso, adiro ao **ALERTA** indicado no item 2.17.6 (4) (Ref.2613489-504) da Seção Analítica, para a subavaliação dos Restos a Pagar.

4.6.4.5 Devolução de Recursos Federais

De acordo com as DCCes de 2020, o Poder Executivo do Estado da Bahia obteve receitas relacionadas com transferências voluntárias junto ao Governo Federal no montante de R\$384,8 milhões. Entretanto, R\$41,8 milhões foram devolvidos, correspondendo a 10,86% dos recursos repassados.

Como visto, resta demonstrada, de maneira reiterada, ineficiência no aproveitamento dos recursos captados, visto que valores significativos têm sido devolvidos. Ressalta-se que, pelo menos desde 2016, os Pareces Prévios sobre as contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia têm indicado deficiências nos controles internos relacionados aos convênios de captação.

No processo em que consta o Plano de Ação para Atendimento às Recomendações das Contas de Governo 2018, a AGE informou que a Superintendência de Cooperação Técnica e Financeira para o Desenvolvimento (SPF/SEFAZ) passou a realizar uma série de ações contínuas de comunicação, monitoramento e acompanhamento dos convênios de captação. Além disso, foram realizadas ações de capacitação e instrumentalização das unidades gestoras e Coordenadorias de Controle Interno com informações de execução dos convênios.

No entanto, apesar das ações empreendidas, estas ainda não foram suficientes para evitar ou, pelo menos, reduzir a devolução de recursos durante o exercício de 2020, visto que houve aumento percentual em relação a 2019. A Auditoria verificou que as principais Secretarias em que ocorreram devoluções foram SESAB, SIHS, SDR e SETRE.

Da análise das devoluções, pelo critério de amostragem, evidenciou-se que parte delas decorreu de situações normais à execução dos instrumentos, a exemplo de obras concluídas ou aquisições realizadas por valor inferior ao repassado. Porém, do total da amostra de R\$25,9 milhões, 42,47%, correspondente a R\$11,0 milhões, foram devolvidos por ineficiência administrativa, representando cerca de 26,32% do total devolvido no exercício de 2020.

Desse modo, entendo que assiste razão à Auditoria quanto à expedição da **RECOMENDAÇÃO** prevista no item 2.17.4 (24) da Seção Analítica (Ref.2613489-495), no sentido de que aprimore os controles relacionados aos convênios de captação.

4.6.4.6 Transferências voluntárias (item 2.6.3.8)

O Balanço Consolidado do Estado, em 31/12/2020, indicava um saldo de R\$934,3 milhões relativo aos repasses voluntários para entidades governamentais e não governamentais que estavam pendentes da comprovação da aplicação dos recursos (Ref.2613489-186). Contudo, do confronto entre os saldos apresentados no Balanço Patrimonial e aqueles demonstrados nos relatórios do Painel de Controle Interno, os



Audidores apuraram diferenças nos saldos (28,03%) e nos quantitativos de termos (32,88%), conforme demonstrado na Tabela 52 da Seção Analítica (Ref.2613489-188).

Além disso, dados, informações e comentários constantes nas DCCE de 2020, inclusive nas notas explicativas e anexos, carecem de elementos que evidenciem a situação das transferências voluntárias ao final do exercício, bem como as ações realizadas durante o ano de 2020, das quais destacamos: i) o volume financeiro, o quantitativo de instrumentos firmados no ano, o montante repassado e o saldo dos projetos em curso; ii) o estágio de evolução dos projetos; iii) a natureza jurídica do conveniente; iv) a dimensão da adimplência e inadimplência; e v) as medidas administrativas e judiciais adotadas em derredor da inadimplência.

A Auditoria (Ref.2613489-188) ainda apurou que existiam 791 termos com desembolso e na situação de “inadimplência por prestação de contas” registrado no Sistema FIPLAN até 31/12/2020, totalizando repasses no montante de R\$205,7 milhões. Esse valor diverge do saldo apresentado no Balanço Patrimonial, na conta de “Responsabilidade a apurar na prestação de contas”, de apenas R\$0,7 milhão.

O cenário de carência de dados e informações consistentes, assim como as diferenças apuradas entre as ferramentas de controle interno e o Sistema FIPLAN, comprometeram os trabalhos dos Auditores na avaliação dos dados e saldos apresentados nas DCCE de 2020, relativos a transferências voluntárias de recursos estaduais.

Quanto aos aspectos relacionados às prestações de contas dos recursos repassados por meio de transferências voluntárias, as deficiências nos controles são achados recorrentes e foram alvo de recomendação nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2018 e 2019. Embora o Poder Executivo tenha instituído, por meio do Decreto nº 12.474/2010, a Comissão Estadual de Ações Corretivas e Preventivas de ressalvas relativas às Contas Governamentais, o que se observa em tal normativo e na legislação correlata é a falta de indicação de uma unidade responsável pelo gerenciamento sistêmico dos convênios e instrumentos congêneres.

As falhas apontadas pela Auditoria (Ref.2613489-186/200), neste exercício, são recorrentes nos relatórios deste TCE/BA. Elas indicam a necessidade de dedicação de maior atenção à temática, sobretudo em razão da materialidade dos recursos envolvidos. No âmbito das unidades jurisdicionadas, impõe-se a definição ou fortalecimento de setores específicos com atribuições de monitoramento e orientação quanto à gestão desses acordos, sobretudo em relação ao controle e acompanhamento das respectivas prestações de contas. Convém também intensificar a capacitação dos agentes públicos para essas finalidades, além da indispensável adoção de um sistema de controle completo e unificado.

A recomendação expedida no Parecer Prévio do exercício de 2019 foi no sentido de se:

- h) assegurar a apresentação de um relatório detalhado dos convênios concedidos em situação de inadimplência, no que se refere às prestações de contas com indicação das providências adotadas pela administração, em cumprimento do disposto nos arts. 175 e 182 da Lei Estadual nº 9.433/2005.



No entanto, após monitoramento de tal recomendação, ficou constatado que: i) as informações constantes na base de dados não vêm sendo adequada e tempestivamente alimentadas; ii) os relatórios gerenciais não contemplam informações importantes para o adequado acompanhamento dos convênios; e iii) o *software* de controle não dispõe de campos e mecanismos para catalogação das informações, principalmente, sobre a cobrança das prestações de contas e acompanhamentos dos processos nos demais órgãos de controle.

Da avaliação do cumprimento dos dispositivos da Resolução nº 144/2013, quanto à consistência das informações sobre convênios e instrumentos congêneres disponibilizadas para o TCE/BA (Ref.2613489-197/198), ainda constatamos, após 07 (sete) anos de vigência da referida Resolução, que menos de 50% das unidades jurisdicionadas que celebram convênios encaminham, tempestivamente, informações ou promovem o preenchimento de dados de forma organizada. O que se verifica são convênios no Sistema FIPLAN, com vigência no ano de 2020, não informados ou preenchidos de forma indevida.

Conforme arremata o MPC (Ref.2625706-74), observa-se que, no presente exercício, remanesce a falha indicada em anos anteriores e que a sugestão de aprimoramento ainda não foi implementada de forma satisfatória, repercutindo negativamente na verificabilidade e confiabilidade dos dados registrados nas DCCs. Por conseguinte, as graves fragilidades apresentadas comprometem o efetivo controle gerencial, pelos órgãos e entidades repassadoras, dos recursos transferidos a terceiros e de todas as etapas que compõem o ciclo de existência dos convênios pactuados (celebração, execução e prestação de contas), elevando os riscos de prejuízo ao erário estadual. Por isso, adiro à **DETERMINAÇÃO** indicada pelos Auditores no item 2.17.3 (17), visando assegurar a apresentação de relatório detalhado desses instrumentos, na forma dos arts. 175 e 182 da Lei Estadual nº 9.433/2005.

Tais irregularidades seriam mitigadas de maneira efetiva com a implantação de uma plataforma eletrônica para a gestão e o controle dos convênios e parcerias, ou mesmo uma funcionalidade tecnológica em seu sistema de contabilidade e finanças que permitisse alcançar o referido objetivo.

Ainda em relação à gestão de repasse de recursos para terceiros, observa-se afronta à Lei Federal nº 13.019/2014, que, ao estabelecer normas gerais para o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, dispôs, em seu art. 65, que a prestação de contas e todos os atos que dela decorram dar-se-ão em plataforma eletrônica, permitindo a visualização por qualquer interessado. O cumprimento dessa exigência normativa permitiria: i) a visualização da prestação de contas por qualquer agente integrante dos controles externo, interno e social; ii) a verificação do nexo de causalidade entre as receitas e as despesas das avenças, além da conformidade com as normas legais aplicáveis e com as normas convencionadas nos respectivos termos dos ajustes; bem como iii) a verificação do cumprimento de outros requisitos da Lei Federal nº 13.019/2014.

O estado da Bahia regulamentou a referida Lei por meio do Decreto nº



17.091/2016⁹⁵, contudo, não abarcou a exigência prevista na Lei Federal e, até então, não implementou a plataforma eletrônica de que trata a referida norma. Acrescente-se que o art. 15 da Resolução nº 107/2018 deste Tribunal⁹⁶, que está compatível com a Lei Federal, tampouco está sendo observada pelo Poder Executivo Estadual.

Sobre esse aspecto, a defesa invocou os artigos 81 e 81-A⁹⁷ da Lei Federal nº 13.019/2014, para afirmar que 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 (Ref.2618855-56). Contudo, no mesmo documento, é reconhecida a incerteza de disponibilização do SICONV⁹⁸ e de autorização do seu uso, por parte do Governo Federal, em atendimento ao que preceitua os dispositivos normativos referidos, para que seja dispensado da implantação de uma plataforma eletrônica específica. Do mesmo modo, a manifestação reconhece as dificuldades para o aproveitamento do Sistema POLO, utilizado pela CONDER na gestão de seus instrumentos de convênios, para torná-lo um sistema de uso geral do Estado (Ref.2618855-57/58).

Desse modo, acompanho a Auditoria (Ref.2613489-200) no sentido de reiterar a indicação da necessidade urgente de implantação, pelo Estado da Bahia, de uma plataforma eletrônica de gestão e controle que permita aos órgãos e entidades da administração estadual o registro de todos os procedimentos atinentes às parcerias regidas pelo MROSC, de modo a propiciar maior celeridade nas tomadas de decisão e transparência na formalização, celebração e prestação de contas dos acordos, bem como permitir maior eficiência dos controles interno, externo e social e reduzir as irregularidades identificadas por auditorias deste TCE/BA.

Ante todo o exposto, entendo que assiste razão à Auditoria quanto à imposição da **RESSALVA** descrita no item 2.17.2 (8), diante das fragilidades nos controles dos convênios e congêneres, ausência de sistema de gestão e de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Ref.2613489-483), bem como à expedição das **DETERMINAÇÕES** indicadas no item 2.17.3 (17 e 18), voltadas ao cumprimento do arts. 175 e 182 da Lei Estadual nº 9.433/2005, assegurando a apresentação de relatório dos convênios e instrumentos congêneres e implantação da plataforma eletrônica de gestão e controle que permita o registro de todos os procedimentos atinentes às parcerias regidas pelo MROSC, em observância ao art. 65, da Lei Federal nº 13.019/2014. Adiro, também, à **RECOMENDAÇÃO** exposta no item 2.17.4 (26) da Seção Analítica (Ref.2613489-483;489;495), no sentido de se implantar plataforma eletrônica de gestão e controle dos convênios e instrumentos

95 Dispõe sobre a celebração de parcerias, no âmbito do Poder Executivo Estadual, entre a Administração Pública do Estado da Bahia e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação, em consonância com a Lei Federal nº 13.019, de 31 julho de 2014.

96 "Art. 15 – Todos os atos da execução da parceria, desde a formalização da proposta até a prestação de contas final, serão registrados em plataforma eletrônica, de forma concomitante, permitindo a visualização por qualquer interessado".

97 "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: 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; [...]".

98 Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse: 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.



congêneres.

1.4 4.6.4.7 Execução de Despesas Relativas às Emendas Parlamentares (item 2.6.3.9)

1.5

Em observância ao §13 do art. 160 da Constituição Estadual (CE/1989), que exige manifestação específica no Parecer Prévio das contas do Chefe do Poder Executivo sobre a execução das emendas parlamentares, os técnicos desta Casa se debruçaram sobre o assunto (Ref.2613489-201/208).

A Auditoria constatou que, quanto à execução orçamentária, o total empenhado em 2020 (R\$74,02 milhões), correspondeu a 71,50% do orçamento atualizado concernente a emendas parlamentares individuais (R\$103,53 milhões). No que tange à execução financeira, o total pago de R\$18,06 milhões representou apenas 17,45% do orçamento atualizado, caracterizando baixa execução financeira das emendas individuais aprovadas para o exercício de 2020 (Ref.2613489-203).

Ainda de acordo com a CE/1989, art. 160, §10, é obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma isonômica, do valor incluído em lei orçamentária por emendas individuais em um montante correspondente a 0,33% da RCL realizada no exercício anterior. Por sua vez, a Lei nº 14.101/2019⁹⁹, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2020 (LDO/2020), fixou a necessidade de aplicação dos seguintes percentuais para as emendas parlamentares: a) mínimo de 50% para a saúde; b) mínimo de 25% para a educação e c) máximo de 25% para áreas de escolha dos parlamentares.

No exercício de 2020, quanto à distribuição dos valores das emendas por área/função de governo, dos R\$103,53 milhões orçados, 67,62% foram destinados à saúde, 25,08% foram alocados na educação e 7,30% em outras funções, o que atenderia aos percentuais fixados pela LDO/2020. Entretanto, em que pese a baixa execução das emendas, do montante efetivamente pago (R\$18,06 milhões), os dados da Tabela 57 da Seção Analítica (Ref.2613489-202) revelam que apenas 7,42% foram gastos com educação, enquanto na saúde foram aplicados 83,11% e 9,47% em outras funções.

Ademais, a Equipe Técnica também verificou (Ref.2613489-203/204) que a execução orçamentário-financeira se deu com inobservância ao princípio da isonomia, conforme exige o art. 160, §10, da CE/1989, tendo em vista que houve variações entre 11,56% e 99,89% na execução orçamentária e de 00,00% a 62,99% na execução financeira dos orçamentos aprovados na LOA/2020 para cada deputado estadual.

Em relação a esse aspecto, é importante ressaltar que o §11 do art. 160 da CE/1989¹⁰⁰ dispõe que, no caso de impedimento de ordem técnica ou legal na execução de crédito das emendas individuais, os Poderes publicarão as justificativas do impedimento até 30 junho. Por sua vez, a LDO/2020, por meio do seu artigo 57,

⁹⁹ "Art. 52 - As emendas individuais propostas pelos deputados de que trata o art. 160 da Constituição Estadual destinarão, na Lei Orçamentária de 2020, no mínimo 50% (cinquenta por cento) do seu limite para a área de saúde; 25% (vinte e cinco por cento) para a área de educação; e, no máximo, 25% (vinte e cinco por cento) para execução em qualquer área temática do PPA 2020-2023".

¹⁰⁰ "Art. 160. [...] § 11 - No caso de impedimento de ordem técnica ou legal na execução de crédito que integre a programação prevista no § 10 deste artigo: [...]".



estabeleceu que nos casos do impedimento de ordem técnica ou legal de que trata o §11 do art. 160 da Constituição Estadual, as emendas não seriam de execução obrigatória enquanto perdurasse o impedimento, a contar da notificação do impedimento ao autor da emenda. Conforme pontuado na Seção Analítica (Ref.2613489-204/207), não foram apresentados quaisquer impedimentos técnicos ou legais para a não execução orçamentária e financeira de emendas impositivas na prestação de contas do Governo do Estado, relativa ao exercício de 2020.

Registre-se, ainda, que irregularidades¹⁰¹ semelhantes foram apontadas na Seção Analítica das contas dos exercícios de 2017, 2018 e 2019 e que resultaram na expedição de recomendações¹⁰² nos Pareceres Prévios dos respectivos anos, as quais restaram não cumpridas, sem que medidas efetivas tenham sido adotadas.

Desse modo, entendo que assiste razão à Auditoria quanto à imposição da **RESSALVA** descrita no item 2.17.2 (9) da Seção Analítica (Ref.2613489-483), em face da execução orçamentária e financeira das Emendas Individuais Parlamentares em desacordo com o disposto no art. 160, §10, da Constituição Estadual. Ademais, acompanho a Unidade Técnica (Ref.2613489-489;496) na expedição da **DETERMINAÇÃO** indicada no item 2.17.3 (19), para que a execução das emendas parlamentares individuais observe o citado dispositivo constitucional, bem como da **RECOMENDAÇÃO** indicada no item 2.17.4 (27), para que o Demonstrativo da Execução das Despesas por Emendas Individuais evidencie a execução das emendas classificadas como Restos a Pagar em exercícios.

4.6.4.8 Pagamentos em PPPs (item 2.6.3.10)

Conforme ressaltado pela Auditoria (Ref.2613489-208), no âmbito dos desembolsos das contraprestações públicas às concessionárias de PPP, este TCE/BA, desde o exercício de 2016, vem apontando a realização indevida de pagamentos autorizados mediante ofício, antes da emissão do empenho, o que contraria as fases de processamento da despesa, segundo prevê os arts. 60 e 64, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964¹⁰³. Tal falha, inicialmente, foi objeto de recomendações, mas, diante do seu não saneamento, tornou-se objeto de ressalvas à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo nos últimos dois exercícios, 2018 e 2019.

¹⁰¹ Podem ser configuradas como ato de improbidade administrativa, pelo fato do Gestor “deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício” (art. 11 da Lei Federal nº 8.429, de 02/06/1992), bem como crime de responsabilidade, por “infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária” (art. 10 da Lei Federal nº 1.079/1950).

¹⁰² 2017: “6. a) observar o disposto no art. 160, §10, da Constituição Estadual, e no art. 48 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2017, no que tange à execução orçamentária e financeira das Emendas Individuais Parlamentares; 6. b) estabelecer, regimentalmente, qual o órgão responsável pelo monitoramento da execução das Emendas Parlamentares Individuais, de modo a garantir o cumprimento dos dispositivos legais associados as referidas emendas;” 2018: “32) adotar as medidas necessárias para garantir a execução das emendas parlamentares individuais, bem como de forma isonômica, conforme disposto no art. 160, §10, da Constituição Estadual, ou apresentar os impedimentos de ordem técnica e legal pela não execução, conforme §11 do citado dispositivo;” 2019: - “Quanto a questões constitucionais e legais: a) executar orçamentária e financeiramente as Emendas Individuais Parlamentares em acordo com o disposto no art. 160, §10, da Constituição Estadual. Com efeito, a auditoria verificou que só foram empenhados 47,75% e pagos 21,55% do total do orçamento atualizado para esse tipo de despesa. Os exames também revelaram que não houve execução isonômica das emendas, tendo em vista as variações entre 00,00% e 96,26%, na execução orçamentária, e entre 0,00% e 74,32%, na execução financeira dos orçamentos aprovados na LOA 2019. Registre-se que não foram apresentados os impedimentos de ordem técnica ou legal para a não execução, nos termos previstos no §11 do art. 160 da Constituição Estadual (publicação dos impedimentos até 30 de junho e notificação dos impedimentos ao autor da emenda) e no art. 51 da LDO 2019 (item 2.4.3.7 da Seção Analítica).”

¹⁰³ “Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho. § 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho. § 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar. § 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento. [...] Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga. Parágrafo único. A ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade”.



Naqueles exercícios, foi constatado que as “regularizações” no Sistema FIPLAN eram realizadas intempestivamente, sendo que algumas despesas pagas pela DESENBAHIA deixaram de ser regularizadas dentro do próprio exercício pela Secretaria gestora dos contratos de PPP. Outras vezes, os empenhos eram regularizados em parcelas, apesar de a despesa já ter sido paga no valor integral. No exercício de 2020, por sua vez, a Auditoria (Ref.2613489-209) verificou que os pagamentos por ofício, relativos aos desembolsos efetuados pela DESENBAHIA, foram precedidos do regular empenho.

Entretanto, quanto à pendência de regularização no Sistema FIPLAN do pagamento por ofício realizado em 2019, no valor de R\$10,6 milhões, à Companhia do Metrô, sem a emissão do respectivo empenho, a Auditoria concluiu em acompanhamento realizado¹⁰⁴ que “a regularização se deu apenas no âmbito do aspecto patrimonial, durante o andamento dos trabalhos e consoante [as] recomendações [da Auditoria]”, destacando que “o ajuste de exercício anterior, por si, é um reconhecimento de erro e, embora realizado, não regulariza os aspectos orçamentário e financeiro” (Ref.2613489-210).

Ainda no exercício de 2020, a Equipe Técnica constatou que uma parte das contraprestações públicas dos contratos da PPP dos Hospitais do Subúrbio e Couto Maia foi realizada diretamente pela Secretaria gestora do instrumento. Tais pagamentos ocorreram de forma apartada do fluxo definido no “Contrato SF/PS/PPP/01/10 de Nomeação de Agente de Pagamento e Administração de Contas”. O Instrumento estabelece o rito diferenciado do pagamento das contraprestações de PPP, por meio de uma conta específica de titularidade da DESENBAHIA, movimentada exclusivamente pelo Banco do Brasil.

Nesse sentido, a Auditoria assinalou (Ref.2613489-210) que a SAIS/SESAB efetuou o desembolso de R\$13,4 milhões à PPP do Hospital do Subúrbio e R\$20,9 milhões ao Hospital Couto Maia, representando 6,5% e 36,7%, respectivamente, dos montantes totais pagos a título de contraprestação a esses contratos, portanto, de forma apartada do fluxo de pagamentos nos termos do Contrato SF/PS/PPP/01/10.

Quanto a esta irregularidade, a Secretaria Executiva de PPP/SEFAZ afirmou que o montante de pagamentos realizados fora do fluxo da DESENBAHIA diz respeito ao pagamento pela Fonte 286, destinada ao recebimento de recursos Transferência da União/Apoio Financeiro, previstos na Medida Provisória Federal nº 938/2020, convertida na Lei nº 14.041/2020¹⁰⁵. O procedimento para tais pagamentos, após consulta da SESAB à referida Secretaria, indicava que cabia ao gestor ordenador das despesas identificar os custos atrelados exclusivamente ao atendimento das demandas da COVID-19 nos contratos de PPP para vinculá-los à rubrica da Fonte 286, além da necessidade de segregação da contraprestação pública mensal em notas fiscais distintas.

Já em relação à SEDUR, a Auditoria constatou (Ref.2613489-212) que a Secretaria gestora da PPP do Metrô realizou um pagamento em 16/10/2020, no valor de R\$6,9 milhões, à concessionária, também de forma apartada do mecanismo de pagamento

¹⁰⁴ Processo nº TCE/001576/2020.

¹⁰⁵ Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da Covid-19.



amparado no citado Contrato SF/PS/ PPP/01/10. A SEDUR esclareceu que o referido valor “refere-se ao Risco da Demanda compartilhado previsto na subcláusula 25.4.6 do Contrato” e, por tal motivo, não se incluiu tal pagamento no fluxo de pagamentos junto à DESENBAHIA (Ref.2613489-212).

No que se refere ao contrato de PPP com a concessionária Fonte Nova Negócios e Participações Ltda., a Auditoria não identificou providências no âmbito da SETRE, nos termos do art. 9º do Decreto Estadual nº 19.551, de 20/03/2020¹⁰⁶, quanto ao controle do gasto público para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da COVID-19, tendo em vista que o pagamento das parcelas das contraprestações relativas aos meses de abril a novembro de 2020 deu-se no valor integral, mesmo diante da paralisação das atividades da Arena Fonte Nova nesse período.

No exercício de 2020, verificou-se, ainda, que a ação orçamentária na qual as despesas com contraprestações públicas são alocadas passou a ser classificada como projeto (gerenciamento da PPP garantindo o pagamento das despesas contratuais às concessionárias de serviço público), e não atividade (prover, acompanhar, avaliar e controlar a gestão de unidades em PPP, garantindo o acesso, a assistência com qualidade e o cumprimento das metas contratuais) como era contabilizado até então.

Ademais, verificou-se que o montante de R\$795,8 milhões, constante do portal eletrônico da DESENBAHIA/Transparência, não reflete a totalidade desembolsada em 2020 para as concessionárias, com o pagamento das contraprestações públicas, e diverge, ainda, do valor de R\$851,4 milhões apresentado na Tabela 7.19 das DCCs de 2020, que informa o total das despesas dos contratos de PPP.

Vale registrar que no exame das Contas de Governo relativas ao exercício de 2019 também foram apontadas divergências entre diversas fontes de informações acerca dos valores relativos ao pagamento das contraprestações dos contratos de PPP. Nota-se que tais achados demonstram fragilidade dos controles internos relativos à consolidação dessas informações. Nesse sentido, alinho-me ao entendimento do MPC, no sentido de que

a divulgação de informações imprecisas sobre as despesas públicas relativas aos contratos de parcerias público-privadas acaba por **comprometer o dever constitucional da transparência da gestão pública**, sendo imperioso, para o pleno cumprimento dessa obrigação, que os dados dos gastos realizados pela Administração Pública sejam divulgados de imediato – isto é, em tempo real, no momento de sua realização, como determina o art. 48, § 1º, inciso II¹⁰⁷ c/c art. 48-A, inciso I, ambos da LRF¹⁰⁸. (Ref.2625706-95, grifo nosso)

106 “Art. 9º - A adoção das medidas contidas neste Decreto não afasta outras que se façam necessárias para o controle do gasto público”.

107 “Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, **os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações** referentes a: I – **quanto à despesa**: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, **no momento de sua realização**, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;” (grifo nosso)

108 “Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. § 1º A transparência será assegurada também mediante: [...] II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, **em tempo real**, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, **em meios eletrônicos de acesso público**”. (grifo nosso)



Assim, entendo, em consonância com a Equipe Técnica e com o MPC, pela necessidade da inclusão da **RESSALVA** referida pelo Órgão Ministerial, no item 3.a.14 do Parecer nº 386/2021 (Ref.2625706-147). Além disso, adiro à **DETERMINAÇÃO** sugerida pelo *Parquet* de Contas, inscrita no item 3.b.22 daquele documento (Ref.2625706-152), relativa à contabilização tempestiva, nos sistemas informatizados dedicados a essa finalidade, das despesas referentes às contraprestações dos contratos de PPPs.

Por fim, avalio oportuna a emissão de **DETERMINAÇÃO** no sentido de que se realize a correta consolidação e demonstração das contraprestações públicas nas DCCs, conforme o citado art. 48, §1º, II e III da LRF, além da emissão da **RECOMENDAÇÃO** constante no item 2.17.4 (28) da Seção Analítica (Ref.2613489-496), no sentido do aprimoramento dos controles internos relativos às contraprestações públicas dos contratos de PPP, bem como da promoção de estudo a fim de verificar a vantajosidade do rito diferenciado desses pagamentos.

4.6.4.9 Irregularidades na execução das despesas com a folha de pagamento de servidores (item 2.6.3.11)

No exercício 2020, as despesas com a folha de pagamento dos servidores do Poder Executivo (excluída a Defensoria e o Ministério Público) corresponderam ao montante de R\$21.594,3 milhões, conforme demonstrado na Tabela 60 da Seção Analítica (Ref.2613489-216).

Segundo informa a Auditoria (Ref.2613489-216), a partir de 2018 foi iniciada a implantação do novo sistema informatizado denominado RH Bahia, normatizado pelo Decreto nº 18.727, de 26/11/2018, cuja efetivação se realizou na maior parte das unidades da administração direta e indireta do Poder Executivo, em 2019. Por sua vez, a Orientação Técnica nº 69/2019 DICOP, de 10/07/2019, estabeleceu os “procedimentos para execução da Folha de Pagamento de Pessoal no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia – FIPLAN, a partir da análise dos Relatórios emitidos pelo Sistema de Recursos Humanos – RH Bahia”, tanto pelas secretarias sistêmicas envolvidas com o processamento da folha (SEFAZ e SAEB), como pelos registros no Sistema FIPLAN, realizados pelas “Unidades Gestoras e Diretorias de Finanças, ou unidades equivalentes” (Ref.2613489-217).

Conforme destacou a Equipe Técnica (Ref.2613489-218), tanto o referido decreto¹⁰⁹ quanto a citada Orientação Técnica¹¹⁰ estabelecem o procedimento de “regularização” de despesas relativas à folha de pagamento de pessoal. Porém, o art. 60 Lei Federal nº 4.320/1964 veda expressamente a realização de qualquer tipo

¹⁰⁹Art. 9º – A Superintendência de Administração Financeira – SAF, Órgão central do Sistema, integrante da estrutura da Secretaria da Fazenda, tem suas competências definidas pelo Regimento, aprovado pelo Decreto nº 7.921 de 02 de abril de 2011 e suas alterações. Parágrafo único – Ao Órgão central cabe zelar pela coordenação e controle do Sistema e funcionará em estreita articulação com os órgãos setoriais e seccionais. [...] Art. 10 – Os Órgãos setoriais desempenharão suas atividades desdobradas nas seguintes funções: I – Contabilidade setorial: a) Processamento da Despesa: 1. analisar os processos de pagamento, de acordo com a documentação recebida; 2. Liquidar a despesa das Unidades gestoras; 3. **regularizar** a folha de pessoal e encargos da respectiva Secretaria, em relação aos valores disponibilizados pela Diretoria do Tesouro – DEPAT/SAF/SEFAZ.” (grifo nosso).

¹¹⁰ Segundo afirmado pela DEPAT/SEFAZ: O processo de pagamento da folha de pessoal e encargos, inclusive consignações, é realizado de forma centralizada pelo Tesouro, com base em relatórios emitidos pela SAEB. [...] Os processos de pagamento, pelo Tesouro, e de **regularização**, pelas Unidades, estão regulamentados especificamente nos itens 18 a 21 da OT 069/2019” (Ref.2613489-218, grifo nosso).



de despesa sem prévio empenho, ao passo que o art. 62 da mesma lei determina que o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Em pesquisa realizada por meio do Sistema Mirante nos dados do Sistema FIPLAN, com relação às despesas relativas à folha de pagamento dos servidores ativos do Poder Executivo¹¹¹, e dos aposentados (inativos), incluindo as pensões, a Auditoria constatou que 77,1% dos processos de pagamento foram realizados mediante o procedimento de “regularização” definido na OT nº 69/2019. Esses pagamentos equivalem a 98,8% das despesas empenhadas e liquidadas (R\$20.664,1 milhões).

Ademais, pelo Sistema FIPLAN operacional, evidenciou-se que 76% dos empenhos (353) analisados (462), representando financeiramente R\$12.437,6 milhões, tinham data de criação do documento eletrônico denominado EMP¹¹² posterior ao efetivo pagamento da folha, dentre os quais 27 estavam datados de janeiro de 2021.

Tais fatos evidenciam emissões de empenhos em datas posteriores aos pagamentos, ou seja, o comando de pagamento da folha, pela SEFAZ/SAEB, foi executado sem a efetiva comprovação da verificação, pelos gestores de cada órgão, quanto à existência e à reserva da dotação orçamentária específica da despesa, considerando programa, a fonte de recursos, o elemento de despesa, bem como os limites e critérios estabelecidos na LOA, o que afronta o citado art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64.

Além disso, a partir dos dados do Sistema FIPLAN, exame de amostra de elementos de liquidação (LIQ) de valores superiores a R\$5 milhões relacionadas às despesas com a folha de pagamento dos servidores ativos revelou as seguintes irregularidades:

- I. aprovação/autorização dos formulários de liquidação por um mesmo servidor, em desconformidade com as atribuições previstas nos respectivos regimentos internos e sem a observância da segregação de funções;
- II. formalização da liquidação da despesa, por meio de “criação” do formulário eletrônico (LIQ), em data posterior ao do pagamento da folha, em 566 casos, equivalentes a 86,69% da amostra, que representavam despesas no montante de R\$14.609,1 milhões.

Embora em cada documento conste como “data de emissão” uma data anterior à criação do documento e ao pagamento da folha, não houve comprovação de que a efetiva verificação dos requisitos orçamentários para aprovação da despesa foi realizada previamente. Nesse sentido, verifica-se o descumprimento do que dispõem os arts. 62, 63 e 75 da Lei Federal nº 4.320/1964¹¹³.

¹¹¹ Excluindo a Defensoria Pública e o Ministério Público, bem como os aposentados (inativos), incluindo as pensões.

¹¹² Formulário eletrônico comprobatório da etapa de processamento da despesa pública do EMPENHO.

¹¹³ Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação. Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. § 1º Essa verificação tem por fim apurar: I - a origem e o objeto do que se deve pagar; II - a importância exata a pagar; III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação. § 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base: I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo; II - a nota de empenho; III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço. [...] Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá: I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos; III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços”.



Ademais, foram identificadas inconsistências nos pagamentos dos valores líquidos das folhas de pagamento de servidores estaduais, tendo a Auditoria identificado a formalização extemporânea das ordens do DEPAT de movimentação financeira/orçamentária, registradas no Sistema FIPLAN.

Da análise nas Notas de Ordem Bancária (NOBs) relativas à folha de pagamento dos servidores ativos, que evidenciam o registro do pagamento das despesas de forma fracionada em cada unidade gestora, foram constatadas as seguintes falhas de formalização:

- I. Data de emissão posterior à data do pagamento da folha (235 casos);
- II. Indicação, de forma fictícia, de os recursos terem transitado por conta bancária do próprio órgão, denominada conta ponte (235 casos);
- III. Autorização como “Ordenador de Despesa” e como “Liberador de Pagamento” continham o nome do mesmo servidor (188 casos);
- IV. Autorização sem evidências da aprovação pelo gestor da área financeira em conjunto com o gestor máximo da unidade: apenas pelo chefe do setor de recursos humanos; apenas pelo diretor-geral da unidade; e apenas pelo chefe da unidade de finanças.

Conforme apontado pela Auditoria, constata-se que o pagamento do valor líquido dos servidores ativos foi realizado em 2020 em desacordo com as normas contábeis e, em especial, com os arts. 62, 64, parágrafo único, 75, 83, 85 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964.

Ainda em relação à folha de pagamento, a Auditoria evidenciou: i) a arrecadação antecipada da receita de IRRF, em que o registro da receita do tributo ocorreu antes da ocorrência do fato gerador, qual seja, o pagamento da folha; ii) arrecadação antecipada da receita das contribuições previdenciárias para o FUNPREV e BAPREV, antes da efetiva retenção dos proventos dos servidores. Os Auditores salientaram que, em ambos os casos, as Autorizações de Repasse de Receita (ARRs) tinham como “Usuário Liberador” servidores do quadro da SEFAZ em cargo de DAI 5 ou como REDA, em desacordo com o Regimento Interno da SEFAZ (art. 14, do Decreto Estadual nº 18.874/2019), da mesma forma quanto ao repasse relativo ao valor líquido da folha, pago aos servidores.

Os registros efetuados em dissonância com os eventos econômicos, além de incorretos, repercutem em deficiente controle do fluxo financeiro dos fundos e por fonte de recurso, portanto, em desacordo com o disposto no inciso I do artigo 50 da LRF.

O exame promovido nas consignações das folhas de servidores revelou as mesmas irregularidades já comentadas. Além disso, constatou-se o pagamento de forma centralizada pelo DEPAT e o registro contábil de forma resumida por UO/UG, procedimentos que devem ser revisados no sentido de se adequar a melhor técnica contábil, em especial ao estabelecido nos arts. 88 e 93 da Lei Federal nº 4.320/1964.

Nesse sentido, conforme ressaltou a Auditoria, o controle centralizado dos gastos com a folha de servidores se revela uma ferramenta benéfica à gestão deste tipo de despesa e pode ser conduzido observando-se os mandamentos legais, inclusive de



aprovação prévia e formalização tempestiva dos atos administrativos. Com isso, faz-se necessário que os mecanismos informatizados sejam adequadamente adaptados e interligados, demandando da Administração, dentre outras medidas, a revisão de sistemas de bloqueio e aprovação, tanto no Sistema RH Bahia quanto no Sistema FIPLAN, bem assim a integração desses sistemas sem desvincular as atribuições definidas nos Regimentos Internos aos agentes públicos responsáveis.

Sobre tais pontos, o Poder Executivo aduziu que “os procedimentos estabelecidos para o pagamento centralizado da folha de pessoal não conflitam com a legislação vigente, especialmente a Lei nº 4.320/1964, bem como estão devidamente regulados pelas normas subsidiárias”, acrescentando que esses procedimentos “serão reforçados junto às unidades executoras, para que os observem e evitem o seu descumprimento” e que “a SEFAZ irá revisar todo o processo de pagamento centralizado da folha de pessoal, no sentido de identificar eventuais oportunidades de aperfeiçoamento” (Ref.2618855-60).

Não obstante, os exames técnicos demonstram fragilidades na execução de despesas com a folha de pagamento dos servidores, em desacordo com as normas basilares de contabilidade, em especial, a necessária emissão de prévio empenho antes da realização de despesas, conforme preconiza a Lei nº 4.320/1964.

Desse modo, com base nos achados auditoriais, evidencia-se a necessidade de aposição da **RESSALVA** indicada no item 2.17.2 (10) da Seção Analítica (Ref.2613489-483), em virtude das 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, bem como da expedição da **DETERMINAÇÃO** descrita no item 2.17.3 (20) do mesmo documento (Ref.2613489-489), para atendimento aos preceitos estabelecidos nos arts. 60, 62, 63, 64, 75, 80, 83, 85, 89 e 93, da Lei Federal nº 4.320/1964, com a revisão do Decreto Estadual nº 14.407/2013 e a Orientação Técnica nº 069/2019 da DICOP, e também a integração entre os Sistemas RH Bahia e FIPLAN e implementação, nos sistemas informatizados, de dispositivos de controle. Além disso, adiro à **RECOMENDAÇÃO** consignada no item 2.17.4 (29) da Seção Analítica (Ref.2613489-496), para que sejam regularizadas as pendências identificadas nas conciliações bancárias.

Também entendo pertinente expedição do **ALERTA** ao Poder Executivo, indicado no item 2.17.6 (5) da Seção Analítica (Ref.2613489-504), decorrente da realização de pagamentos sem prévio empenho, com destaque para emissões de empenhos em datas posteriores aos pagamentos da despesa com pessoal no valor de pelo menos R\$12.437,6 milhões, em violação aos normativos que disciplinam a execução orçamentária.

4.7 GESTÃO PATRIMONIAL (item 2.7)

Este capítulo destina-se a apresentar os resultados e as conclusões dos Auditores sobre as Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (DCCes) referentes ao exercício de 2020.



Os trabalhos executados pela Equipe Técnica tiveram por objetivo verificar se as DCCes refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial, em 31/12/2020, e os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário do exercício.

4.7.1 Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP) (item 2.7.1)

A Unidade Técnica avaliou as informações sobre o estágio do Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP) na Bahia, especificamente para os itens com prazo anterior a 2020, tendo identificado os seguintes aspectos da Contabilidade do Estado:

- I. não reconhecimento de créditos a receber relativos: a) aos autos de infração de ICMS em discussão no Conselho de Fazenda; e b) às multas e ressarcimentos ao Erário decorrentes de julgamento pelo TCE/BA;
- II. não constituição de provisões sobre Dívida Ativa não-tributária e outros valores a receber;
- III. ausência, em 2020, de levantamento das possíveis perdas relacionadas aos processos em litígio e não constituição de provisão para contingências relacionadas com a contratos de PPP e concessões;
- IV. inconsistências identificadas como: a) reavaliação efetivada de forma parcial; b) saldo relevante em obras em andamento; e c) bens imóveis de valor irrisório;
- V. não contabilização de provisão de férias, gratificação de férias, 13º salário, licença prêmio, etc.; e
- VI. reconhecimento a menor das obrigações, tendo em vista o pagamento de DEA em montante significativo nos últimos exercícios.

O Gestor da DICOP pondera que houve avanços na Contabilidade do Estado, porém as ações restaram prejudicadas em decorrência do contexto sanitário da pandemia da COVID-19.

Reconhecemos a atipicidade do exercício 2020, contudo, o PIPCP é um Plano em vigência desde 2015, quando a STN emitiu a Portaria nº 548, de 24/09/2015. Além disso, conforme transcrito na Seção Analítica (Ref.2613489-234), o Chefe do Poder Executivo emitiu Decreto Estadual nº 14.218, de 27/11/2012, exigindo dos Órgãos a adoção dos critérios e procedimentos contábeis e de controle patrimonial previstos nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP, e no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP.

Com efeito, os aspectos identificados pela Auditoria remetem a conteúdos que impactam na gestão patrimonial do Estado, bem como na elaboração e transparência dos Demonstrativos Contábeis emitidos, razão pela qual entendo pertinente a **DETERMINAÇÃO** indicada pelos Auditores no item 2.17.3 (21) da Seção Analítica (Ref.2613489-489), para que se cumpra a Portaria nº 548/2015, da STN, com a devida implementação das rotinas do Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP), sobretudo aquelas com prazos vencidos.



4.7.2 Disponibilidades (item 2.7.2)

Os Auditores identificaram no Caixa e Equivalentes de Caixa, subgrupo representante do montante de recursos disponíveis para o adimplemento das dívidas de curto prazo (entre elas, os Restos a Pagar), uma subavaliação de R\$337,6 mil, impactando na apuração da dívida consolidada líquida, e, conseqüentemente, no resultado nominal abaixo da linha.

Essa subavaliação decorreu da não regularização tempestiva de pendências identificadas nas conciliações bancárias da DEPAT/SEFAZ, assim justificada:

o maior volume de pendências é relativo a bloqueios judiciais, que dependem de investigação, com o apoio da PGE, para identificação da origem e, a partir daí, aplicação dos procedimentos conforme OT 055/2016, ou seja, o correto apontamento da origem do lançamento é condição necessária para a sua adequada e posterior regularização. Como esse tipo de pesquisa pode levar tempo, eventualmente as pendências permanecem na CBO/Conta bancária por um maior período. A articulação entre a SEFAZ e a PGE vem aprimorando a rotina e abreviando o tempo de apuração, quando possível (Ref.2613489-238).

Os Auditores reconhecem a redução significativa das pendências nas conciliações bancárias, tendo em vista que os exercícios de 2018 e 2019 apresentavam uma superavaliação das disponibilidades de R\$256,7 milhões e de R\$11,4 milhões, respectivamente, reduzidas em cerca de 96% ao final de 2019 e, no exercício 2020, a situação passou a ser de subavaliação das disponibilidades de R\$337,6 mil.

Contudo, em razão do impacto das pendências nas conciliações bancárias na apuração da dívida consolidada líquida, e, conseqüentemente, do resultado nominal, bem como da previsão de prazo de 30 (trinta) dias estipulada pela Instrução Normativa SAF n.º 016/2015¹¹⁴ para fornecimento de informações aos órgãos de controle interno sobre situações não regularizadas, converto a recomendação dos Técnicos deste Tribunal, indicada no item 2.17.4 (30), em **DETERMINAÇÃO** para que se observe a citada Instrução e se regularize tempestivamente as pendências identificadas nas conciliações bancárias.

4.7.3 Dívida Ativa (item 2.7.3)

De acordo com as DCCes de 2020 (fl.79), o total de crédito inscrito na Dívida Ativa foi de R\$20.377,0 milhões, sendo R\$20.020,1 milhões relativos à Dívida Ativa Tributária (DAT) e R\$356,9 milhões correspondentes à Dívida Ativa não Tributária.

Não foram constatadas novas irregularidades nessa rubrica. Porém, no acompanhamento de irregularidades observadas em exercícios anteriores os Auditores constataram:

- I. sensível melhora no confronto entre os dados constantes do sistema contábil e os controles gerenciais feitos pela SEFAZ, porquanto os ajustes líquidos atingiram apenas o valor de R\$2.040,84 (dois mil e quarenta reais e oitenta e quatro centavos);
- II. pendência de reconstituição do Processo Administrativo Fiscal nº 263867005;

¹¹⁴ Alterada pelas IN SAF 026 e 028/2019 e IN SAF 031, 033 e 034/2020.



III. ineficácia das ações do Estado visando à redução do estoque da Dívida Ativa Tributária.

Em relação ao último apontamento, os Auditores assinalam que, em 2020, houve significativa redução nas baixas na DAT em comparação com os valores baixados em 2019. Em valores atualizados pelo IGP-DI/FGV, as baixas em 2019 somaram R\$1.580,1 milhões, enquanto que em 2020 ficaram em R\$606,7 milhões, correspondendo a uma queda de 61,60%.

Essa queda destoa da tendência de alta na série histórica das baixas na DAT, como se observa na Tabela 69 – Movimentação da DAT. Certamente, ela foi ocasionada pelo impacto da pandemia da COVID-19. Por isso, acato a indicação de **RECOMENDAÇÃO** proposta pelos Auditores no item 2.17.4 (31) da Seção Analítica (Ref.2613489-496), para que sejam implementadas novas estratégias tendentes a aumentar os níveis de recuperação dos processos fiscais inscritos na Dívida Ativa.

4.7.4 Outros Valores a Receber (itens 2.7.4 e 2.7.5)

Nessa seção, serão apresentadas as análises relativas ao ativo “Outros Valores a Receber”, que serão expostos em dois tópicos, visando tornar a compreensão mais didática.

4.7.4.1 Crédito por Dano ao Patrimônio (item 2.7.4)

Na rubrica Créditos por Danos ao Patrimônio, estão registrados os valores realizáveis no curto prazo, oriundos de danos ao patrimônio, apurados em sindicância, prestação de contas, tomada de contas, processos judiciais e outros assemelhados, cujo saldo em 2020 foi de R\$45.926.944, conforme fl. 74 das DCCes de 2020, sendo 97,6% desse valor correspondente à inscrição por responsabilidades devido à não entrega dos ventiladores pulmonares adquiridos da Empresa Ocean 26 (R\$44.824.320), analisada no item 2.10.1.3 da Seção Analítica e no item 4.5.4 desta Seção Conclusiva.

Salientam os Auditores que não há registro, nas DCCes de 2020, das providências adotadas para apuração das responsabilidades dos agentes públicos causadores, bem como das ações objetivando o ressarcimento ao Erário do prejuízo causado.

Outro achado que merece destaque é a não realização de registro contábil sistêmico dos débitos apurados pelo controle interno dos Órgãos e/ou AGE em tomada de contas, dos débitos “considerados em alcance” em julgamentos do TCE/BA, assim como das multas aplicadas a gestores de recursos do orçamento estadual.

Além disso, apontam os Auditores a existência de inconsistências na inscrição em responsabilidade de valores referentes a penalidades aplicadas pelo TCE/BA, revelando falhas nos mecanismos de controle e gestão, bem como de conciliação entre as diversas bases de dados mantidas nos sistemas de monitoramento SISCOBRA, SIGANT, FIPLAN e RH Bahia, em relação aos débitos desta natureza.

A DICOP/SEFAZ reconheceu a ausência de registro contábil de tais ativos, informando que (Ref.2613489-246):



realizará análise das informações encaminhadas pela PGE para que seja possível identificar a (as) unidade (s) responsável (is) pela gestão desses créditos e a devida orientação quanto a correta e tempestiva contabilização até o final deste exercício, para que já sejam repercutidas nas DCCes de 2021.

Na defesa, reafirma-se que a SEFAZ já está analisando os aspectos apontados pelos Auditores e que a Secretaria “buscará meios para que os valores sejam refletidos nas DCCes de 2021” (Ref.2618855-61).

Diante do exposto e com fundamento nos artigos 118 e 203 da Lei Estadual nº 2.322/1966, acolho a proposta da Auditoria no sentido de impor a **RESSALVA** descrita no item 2.17.2 (11) da Seção Analítica (Ref.2613489-484/485), em face da ausência de elementos e informações relevantes que permitissem concluir quanto à adequação dos saldos apresentados no Balanço Patrimonial, descumprindo o disposto nos arts. 85 e 87 da Lei Federal nº 4.320/1964, bem como a expedição da **DETERMINAÇÃO** indicada no item 2.17.3 (22) do mesmo documento (Ref.2613489-490), para que seja realizado o registro contábil da dívida ativa não tributária, relacionado com títulos executivos decorrentes de julgados do TCE/BA, em observância aos artigos 118 e 203 da Lei Estadual nº 2.322/1966. Adiro, também, à **RECOMENDAÇÃO** disposta no item 2.17.4 (32) da Seção Analítica (Ref.2613489-496), no sentido de expedir norma disciplinando os procedimentos inerentes ao registro e à cobrança dos débitos de responsabilidade de terceiros para com o Estado.

4.7.4.2 Outros Valores a Receber - Circulante e Não Circulante (item 2.7.5)

Os saldos relevantes da conta Créditos e Valores a Receber, indicados no Ativo Circulante e Não Circulante, foram demonstrados na Tabela 74 da Seção Analítica (Ref.2613489-247). Os Auditores aplicaram testes nas contas de Convênios Concedidos a Comprovar e Empréstimos a Servidores – PROHABIT, identificando inconsistências nos controles, que repercutem na qualidade das informações apresentadas nas DCCes de 2020.

Entre as inconsistências, foi noticiada a ausência de nota explicativa que contemplasse para o Programa de Crédito Habitacional – PROHABIT informações sobre: i) tipo do credor (exclusivo de servidores estaduais); ii) forma de concessão e amortização (mediante antecipação e desconto em folha); iii) taxa de juros contratada (subsidiado – sem custo financeiro); e iv) prazo de amortização, garantias, etc.

Além disso, das análises empreendidas em relação à adequação do saldo do PROHABIT apresentado no Balanço Patrimonial de 2020 e dos controles gerenciais correspondentes, os Auditores constataram: i) diferença não identificada entre o saldo contábil (Sistema FIPLAN) e o sistema de controle dos contratos PROHABIT, no montante de R\$48,9 milhões; ii) cerca de 7,1 mil contratos inadimplentes, equivalente a 24,4% do total de 29,3 mil, conforme relatórios gerenciais apresentados pela CONDER; e iii) ausência nas DCCes de 2020 do volume de contratos vencidos, no montante de R\$9,5 milhões, conforme controle gerencial, e das parcelas a vencer em até 12 meses, estimado em R\$15,5 milhões.



A CONDER apresentou esclarecimentos, informando que o sistema informatizado de controle demonstrou equivocadamente 7.108 contratos inadimplentes, quando o correto seria 996, representando um saldo de R\$7,8 milhões. Também apresentou um quadro das providências em curso com relação aos 996 contratos, porém afirmou que nela apenas 80 contratos estavam em cobrança judicial, estando a maior parte em cobrança administrativa, não sendo informado quanto à inscrição em Dívida Ativa.

Diante deste cenário, concordo com a Auditoria na imposição de **DETERMINAÇÃO** ao Poder Executivo, indicada no item 2.17.3 (23) da Seção Analítica (Ref.2613489-490), para que proceda à execução de procedimentos efetivos de cobrança da inadimplência, em atenção ao previsto nos arts. 59 e 82, parágrafo único, da Lei Estadual nº 6.677/1994, e arts. 176, parágrafo 2º, e 188 da Lei Estadual nº 7.990/2001, assim como acato a **RECOMENDAÇÃO** disposta no item 2.17.4 (33) do mesmo documento (Ref.2613489-496), para que sejam aprimorados os controles internos e as rotinas administrativas, financeiras e contábeis, incluindo a apresentação adequada das informações nas DCCEs.

4.7.5 Investimentos (item 2.7.6)

O saldo da rubrica contábil Investimento em 2020 foi de R\$8.568,1 milhões, com aumento de 15,08% (R\$7445,6 milhões) em relação àquela de 2019, em razão, principalmente, de: i) ganhos econômicos apurados nas demonstrações contábeis das estatais não dependentes, porém, sem informações sobre os fatores do incremento do Patrimônio Líquido destas; e ii) reconhecimento do valor da participação do Estado no Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (FUNDESE), equilibrando os saldos intraorçamentários dessa transação, no valor de R\$656,1 milhões.

Registram os Auditores que as DCCEs de 2020 (fls. 54-59) apresentam o Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais retificados pelos “ajustes intra ofss”¹¹⁵, com os efeitos dos saldos positivos nas Estatais Dependentes no valor de R\$205,7 milhões, contudo,

não foram apurados e excluídos/eliminados os saldos relacionados com “as transações e saldos recíprocos entre as entidades;” e “as parcelas dos resultados do exercício, do lucro/prejuízo acumulado e do custo dos ativos que corresponderem a resultados ainda não realizados”, em consonância com preconizado no MCASP (Ref.2613489-250).

Sobre as Estatais não Dependentes, foi constatada superavaliação no investimento na BAHIA GÁS, no valor de R\$188,9 milhões, reconhecida pela DICOP como um equívoco nos cálculos. Além disso, o Estado, nos cálculos de equivalência patrimonial, não vem apurando e eliminando os efeitos dos ganhos ou perdas existentes nos saldos ao final de contas a receber com as demais entidades consolidadas, situação que impediu os Auditores de apurar os seus efeitos nas DCCEs de 2020.

¹¹⁵ Ajustes intra Orçamento Fiscal e da Seguridade Social-OFSS.



Com relação aos Fundos do Governo Estadual, os Auditores afirmam que não foi possível afirmar quanto à adequação do saldo apresentado nas DCCes de 2020, no montante de R\$1.175,1 milhões, em face às seguintes inconsistências:

- I. no FUNDESE, o saldo patrimonial no balancete do sistema contábil próprio, para data base novembro de 2020, era de R\$656,1 milhões, enquanto o saldo do Patrimônio Líquido no FIPLAN registrava R\$956,4 milhões. Portanto, indicando uma divergência superior a R\$300 milhões, o que evidencia que os eventos do Fundo não vêm sendo refletidos adequadamente no Sistema FIPLAN; e
- II. no Fundo Garantidor Baiano de Parcerias (FGBP), os eventos contábeis/financeiros do sistema contábil do Fundo não estão refletidos, de forma sistemática e tempestiva, no FIPLAN. Também foi constatada divergência no montante de R\$177,9 milhões entre o saldo do Patrimônio Líquido registrado nas demonstrações contábeis do Fundo (R\$341,1 milhões) e aquele demonstrado nas DCCes de 2020 (R\$519,0 milhões).

Em relação aos Fundos, a DICOP ponderou que houve equívoco na montagem da Tabela da fl. 87, porém, afirmou que os “valores corretos estão refletidos tanto no Balanço Patrimonial apresentado na fl. 69 como no Anexo 14 da Lei nº 4.320/64, (fls. 755-764)”. Essa informação foi contestada pelos técnicos do TCE/BA, em nova revisão dos registros do Sistema FIPLAN.

Por fim, os Auditores alertam para os custos estruturais e fiscais na manutenção de estatais que poderiam funcionar na forma jurídica de autarquias ou fundações, acrescentando que esse tema já foi objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios anteriores. Contudo, não foram observadas ações concretas, embora o Poder Executivo tenha indicado que seria criada uma “Comissão Estadual com a finalidade de avaliar os custos fiscais” para os casos da PRODEB e da EGBA, em fevereiro de 2018, conforme Plano de Ação das Contas de 2017.

Sobre os aspectos apontados nos Investimentos, a defesa informa que “a SEFAZ [...] analisará todos os itens apresentados para que possa identificar a necessidade de ajustes contábeis para os próximos exercícios” (Ref.2618855-61). Em relação à contabilização da participação do Estado na BAHIA GÁS, ela afirma que “foi realizado o ajuste na conta para que essa passasse a refletir o percentual correto de 17%” (Ref.2618855-63).

Desse modo, entendo que assiste razão à Auditoria quanto à imposição das **RESSALVAS** descritas no item 2.17.2 (11 e 12) da Seção Analítica (Ref.2613489-484/485), em face ao indício de superavaliação da conta Investimento e à divergência no cálculo de equivalência patrimonial do investimento na BAHIA GÁS, bem como a expedição da **DETERMINAÇÃO** indicada no item 2.17.3 (24) do mesmo documento (Ref.2613489-490), para que os procedimentos de consolidação das demonstrações contábeis e registro das operações relacionadas aos Fundos (FGBP e FUNDESE) sigam as orientações da STN.

4.7.6 Imobilizado (item 2.7.7)



O saldo do Ativo Imobilizado em 2020 correspondeu ao valor de R\$31.884,7 milhões, evidenciando um aumento de 15,01% em relação a 2019, que registrou saldo de R\$27.723,3 milhões. O incremento decorreu, principalmente, do reconhecimento, avaliação e mensuração da Malha Rodoviária do Estado, com impacto de R\$2.845,7 milhões, contabilizado a crédito de Ajuste de Exercícios Anteriores, no Patrimônio Líquido, além de reavaliações em alguns imóveis, de forma parcial, com contrapartida nas Variações Patrimoniais Aumentativas do exercício, com acréscimos de R\$498,7 milhões (em 2019 – R\$116,5 milhões).

O Relatório Imobiliário do Estado, anexado aos autos da presente prestação de contas, apresenta informações extraídas do Sistema de Controle de Bens Imóveis (SIMOV), onde estão registradas algumas edificações, terrenos, fazendas, barragem e adutoras, totalizados em 31/12/2020 no montante de R\$5.078,0 milhões e com depreciação acumulada no valor de R\$2.727,1 milhões.

Das análises técnicas, os Auditores constataram insuficiências nos relatórios e demonstrativos da gestão patrimonial do Estado, sobretudo em relação às edificações e aos bens móveis e imóveis relacionados aos contratos de PPPs, bem como inconsistências relevantes nos saldos de bens Imóveis, cujas deficiências nos controles evidenciam o descumprimento ao art. 119 da Lei Estadual nº 2.322/1966 e ao art. 94, da Lei Federal nº 4.320/1964.

As inconsistências identificadas repercutiram nas DCCEs de 2020, de modo que os demonstrativos não refletem adequadamente os saldos representativos dos ativos, e as notas explicativas revelaram-se insuficientes para adequada análise e interpretação da totalidade dos ativos, de sua propriedade ou responsabilidade, conforme lista a seguir:

- I. reavaliações parciais das estradas e rodovias e de forma seletiva para determinadas edificações, em desacordo com orientação do MCASP (8ª edição), além de inadequados devido: a) à falta de divulgação da data da reavaliação, do uso ou não de avaliador independente, dos métodos e premissas utilizados, etc.; b) à ausência de segregação do valor dos incrementos em subconta específica, em desconformidade com a NBC TSP nº 07, comprometendo a análise e a comparabilidade das demonstrações contábeis; e c) ao registro da contrapartida contábil, de maneira não uniforme, ou seja, a crédito de ajustes de exercícios anteriores, para as reavaliações relacionadas às rodovias, e como ganho do exercício, em conta da Demonstração das Variações Patrimoniais, para as edificações, em desacordo com a NBC TSP nº 23 (item 43);
- II. sobre as Edificações, foi observado que: a) o relatório de inventário extraído do SIMOV não contempla informações, comentários e dados em relação à totalidade dessa conta, ressaltando que os imóveis em uso pelas unidades da administração indireta do Poder Executivo, pelos órgãos do Poderes Legislativo e Judiciário, com saldo contábil em 2020 de R\$1.349,4 milhões, não estão adequadamente cadastrados no referido sistema; b) nos controles da SUPAT/SAEB não constam informações sobre os desmembramentos e cessões promovidas em favor de empresas instaladas no CIA, algumas inclusive contendo benfeitorias e infraestrutura construídas com recursos públicos; c) inconsistências contábeis devido à: (i) ausência de segregação



- contábil do valor representativo dos terrenos, sendo considerados conjuntamente na conta de edificações; (ii) ausência de registro destacado das reavaliações; (iii) quantidade significativa de imóveis de valor inexpressivo (inferior a R\$1 mil); e (iv) ausência de registro da depreciação acumulada; d) nas DCCes de 2020 não constam informações ou quantitativo dos imóveis (edificações e terrenos) com indicação do estado de conservação e o controle de ocupação das edificações, considerando-se aspectos relativos a: (i) cedidos a prefeitura ou ONGs; (ii) desocupados (abandonados ou invadidos); (iii) próprios e em uso por órgãos estaduais; e (iv) alugados de terceiros, ou locados para terceiros, etc.; e) sobre a Situação da Ocupação, constatou-se cerca de 10% em situação irregular, com 345 imóveis na condição de “desocupados”, 198 “invadidos”, 79 “com ocupação indevida” e 48 “parcialmente invadido[s]”; f) ausência de informações sobre os imóveis locados a terceiros;
- III. em relação às Obras em Andamento, foram constatadas: a) subcontas sem movimento há mais de 36 meses, revelando ausência de controle adequado, indícios de obras paralisadas ou concluídas que deveriam ter sido transferidas para as contas apropriadas e reconhecidos, contabilmente, os efeitos econômicos decorrentes do desgaste, mediante o registro da depreciação; b) ausência de regularização por contabilização inadequada dos ativos do Contrato de PPP do Metrô de Salvador, já consignada na Seção Analítica das Contas do Chefe do Poder Executivo de 2017, mantendo adições indevidamente na conta de obras em andamento, no montante de R\$2.019,5 milhões;
- IV. a respeito dos Bens de Uso Comum do Povo, evidenciou-se que: a) a nota explicativa sobre a Malha Rodoviária, que representa 99 % do saldo do grupo, não indica a metodologia adotada para valorização e os critérios para reconhecimento dos efeitos econômicos decorrentes do desgaste dos ativos, elementos recomendados pelo MCASP; b) o Balanço Patrimonial Consolidado ainda não dispõe de registros da totalidade dos bens, a exemplo das praças, dos parques, das redes de abastecimento de água e esgoto etc.; e c) existem registros inapropriados, como depósito judicial no montante de R\$60,0 milhões referente à desapropriação de terreno para edificação de nova rodoviária no bairro de Águas Claras, que deveria estar contabilizado em conta específica, em face à precariedade da posse;
- V. com relação aos ativos de Sociedade de Propósito Específicos (SPE), relacionados a Contratos de Concessão e de PPPs, foram constatadas: a) ausência de registro adequado por natureza de bens imóveis (edificações, instalações, estações, etc.), a exemplo do uso da conta “saldos a classificar”, no montante de R\$2.853,9 milhões, para registro de ativos da PPP Arena Fonte Nova e Metrô, em função de pendências documentais e dificuldades das unidades gestoras das PPP em especificar os bens no momento inicial, quando os empreendimentos já foram entregues e a obra já deveria ter sido reconhecida no momento da sua entrada em operação; e b) falta de segregação na rubrica de imóveis da parcela dos investimentos relativas aos bens móveis, sobretudo os reversíveis para o Estado, tanto do Contrato da Arena como do Metrô;
- VI. sobre a conta Barragens e adutoras observou-se que: a) o saldo contábil da depreciação acumulada é superior ao custo corrigido em R\$0,3 milhão; e b) as DCCes de 2020 não apresentam informações quanto às demais barragens,



sistemas de abastecimento ou de distribuição de água, em construção ou em operação; e

- VII. quanto aos Bens Móveis, o exame auditorial evidenciou que: a) na Unidade Orçamentária (UO) 9101-SAEB, com saldo de R\$97,4 milhões, estão registrados os bens inservíveis e transferidos para alienação, sem controle de inventário, controle individualizado ou avaliação para mensuração de possível provisão de perdas; b) na conta Ativo SPE – Móveis e Utensílios (UO 19601 – SESAB) com saldo de R\$208,0 milhões: (i) os móveis e utensílios oriundos dos contratos de PPP dos hospitais do Subúrbio e Couto Maia, e de Diagnóstico por Imagem não estão detalhados por natureza e não são, periodicamente, objeto de confronto com os registros das SPEs; e (ii) em relação aos móveis e utensílios oriundos dos contratos de PPP da Arena Fonte Nova e do Metrô, não estão segregados aqueles adquiridos e sob a responsabilidade das SPEs; c) na conta Bens móveis em almoxarifado da UO 18401 - CAR, no montante de R\$424,7 milhões, não existe correspondência no Balanço da Estatal; e d) na conta Bens Móveis Extra SIAP cedidos a terceiros da UO 26101 – SEDUR, com saldo de R\$78,5 milhões, não há/houve movimentação contábil por mais de cinco exercícios.

Entre as justificativas apresentadas pela DICOP/SEFAZ e a SUPAT/SAEB, verifica-se o argumento da responsabilidade das Unidades descentralizadas pelas inconsistências ou ausência de informações. Embora haja o reconhecimento de que as tais Unidades sejam responsáveis por ações de controle relativos aos bens imobilizados, cabe à DICOP/SEFAZ e à SUPAT/SAEB a liderança pelas correções dos achados já apontados por este Tribunal, pelo menos desde a apreciação das contas do Poder Executivo de 2001, tendo em vista a sua posição enquanto Órgãos sistêmicos e em face do art. 14, II, do Decreto nº 18.874/2019 e do art. 24 do Decreto nº 16.106/2015, respectivamente.

Por sua vez, a defesa informa que “[a] SEFAZ, justamente com a SAEB, fará as análises necessárias para que as correções, caso necessárias, sejam executadas a ponto de serem refletidas nas DCCes de 2021” (Ref.2618855-62).

Diante do exposto, acolho a proposta da Auditoria no sentido de impor a **RESSALVA** descrita no item 2.17.2 (11) da Seção Analítica (Ref.2613489-484/485), decorrente dos indícios de subavaliação do Imobilizado, bem como a expedição das **DETERMINAÇÕES** indicadas no item 2.17.3 (25 a 28) do mesmo documento (Ref.2613489-490), voltadas à: i) realização de inventário dos bens imóveis das autarquias extintas CIS e SUDIC, bem como dos demais órgãos e Poderes do Estado; ii) implementação de controles individualizados (analíticos) para todos os bens imóveis de propriedade do Estado; iii) implementação do registro das reavaliações; e iv) regularização contábil das inconsistências identificadas pela Auditoria.

Com relação às recomendações indicadas no item 2.17.4 (35 e 36) da Seção Analítica (Ref.2613489-497), julgo necessário convertê-las em **DETERMINAÇÕES**, com as seguintes redações:

- por meio da DICOP/SEFAZ e da SUPAT/SAEB, em face ao art. 14, inciso II, do Decreto nº 18.874/2019 e ao art. 24 do Decreto nº 16.106/2015,



- promover o levantamento dos bens de uso comum do povo, de modo a serem devidamente contabilizados ou evidenciados nas DCCs, tendo em vista que o MCASP (2018, p.171) exige o reconhecimento e a mensuração desses ativos considerados de infraestrutura¹¹⁶ da mesma forma utilizada para os demais ativos imobilizados.

4.7.7 Empréstimos e Financiamentos (item 2.7.8)

A dívida fundada, conforme art. 98 da Lei Federal nº 4320/64, compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos. O saldo no Balanço Patrimonial do exercício de 2020 foi de R\$23.407,4 milhões e a composição das dívidas por credor, excluindo-se a parcela de juros e encargos a pagar (R\$121,9 milhões), encontra-se na Demonstração da Dívida Fundada Interna e Externa do exercício de 2020 (fls. 777-778 das DCCs).

A União é a maior credora da dívida interna do Estado da Bahia, com créditos de R\$4.887,0 milhões (46,19% dessa dívida e 20,99% do total contraído), seguida pelo Banco do Brasil e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que representam, juntos, 40,00% da dívida interna. Em relação à dívida externa, os maiores credores são o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que juntos representam 98,34% da dívida externa do Estado.

Da análise da evolução da dívida pública fundada, os Auditores identificaram um acréscimo de R\$3.137,4 milhões na comparação entre os exercícios 2019 e 2020, em razão da atualização cambial e monetária, bem como da situação excepcional de incorporação ao saldo devedor dos juros, autorizado pela Lei Complementar nº 173/2020, em face à suspensão dos pagamentos de amortizações e juros de dívidas contratadas junto ao Tesouro Nacional e a instituições financeiras federais, com retomada dos pagamentos a partir de 01/01/2021.

Os testes realizados pelos Auditores nos saldos das dívidas com os credores internos e externos em 31/12/2020 revelaram sua veracidade. Contudo, a circularização procedida nos credores Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), *Japan International Cooperation Agency* (JICA) e Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB) não obteve êxito, pela ausência de resposta dos citados credores.

4.7.8 Obrigações decorrentes de ativos oriundos de contratos de PPP e Obrigações a Curto Prazo – Convênios recebidos a comprovar (itens 2.7.10 e 2.7.11)

O saldo das obrigações relacionadas a contratos de PPP no exercício 2020 foi de R\$558,6 milhões. Segundo exame empreendido pela Auditoria quanto aos registros do Sistema FIPLAN (Ref.2613489-266), as obrigações decorrentes da

¹¹⁶ De acordo com o MCASP, item 5.2.4, os “bens de uso comum do povo podem ser encontrados em duas classes de ativos: ativos de infraestrutura e bens do patrimônio cultural”, sendo o registro dos primeiros realizados de igual maneira que os demais ativos, enquanto os segundos têm registro facultativo.



contabilização dos Ativos nas Sociedades de Propósito Específico (SPEs), em 31/12/2020, eram relacionadas com os seguintes contratos: Arena Fonte Nova, R\$469,2 milhões; Metrô, R\$18,1 milhões; Hospital Couto Maia, R\$40,7 milhões; Diagnóstico por Imagem, R\$26,6 milhões; Hospital do Subúrbio, R\$3,8 milhões; e Estrada do Feijão, R\$0,2 milhão.

Em relação ao contrato de PPP da Fonte Nova, constatou-se que, em 31/12/2020, o Poder Concedente já havia liquidado 82 das 180 contraprestações previstas contratualmente, restando pagar 98 parcelas mensais pelo valor atualizado de R\$15,1 milhões, totalizando R\$1.479,8 milhões.

A análise do contrato e dos aditivos evidenciou que, em relação aos investimentos constituídos até a data da operação (abril/2013), as obrigações assumidas pelo Poder Concedente são compostas pelo custo da obra (R\$612,4 milhões) e pelas despesas de implantação do empreendimento (R\$51,8 milhões), equivalendo a 44,65% do valor total do contrato (R\$1.487,3 milhões, após segundo termo aditivo), embora a SETRE afirme que o percentual dos investimentos em cada parcela equivalha a 46,15%.

Nesse sentido, segundo a análise auditorial, tendo em vista a inexistência de disposição no contrato que implique liquidação das obrigações por critério não linear, é razoável admitir que, do valor de cada contraprestação, 44,65% refere-se à amortização da dívida derivada dos custos do empreendimento e o restante destinado à remuneração do contratado pela prestação do serviço de operação da Arena, aos gastos de natureza tributária e ao lucro.

Com isso, verificou-se que, em 31/12/2020, as Obrigações derivadas do contrato de PPP, relacionadas à parcela inerente aos ativos do empreendimento, deveriam estar representadas no Balanço Patrimonial no montante de R\$660,7 milhões (R\$1.479,8 milhões x 44,65%), porém o saldo deste passivo corresponde a R\$469,2 milhões. Portanto, infere-se que o passivo está demonstrado a menor em, no mínimo, R\$191,6 milhões.

Por sua vez, em relação ao Contrato de PPP firmado em 2013 entre o Estado da Bahia e a CCR Metrô Bahia para construção, manutenção e operação do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas, constatou-se que ainda não foram implementados mecanismos adequados de registro contábil das obrigações relacionadas aos respectivos ativos constituídos.

Com efeito, a Auditoria assinalou que o saldo de R\$18,1 milhões, inerente a este contrato, verificado no Balanço Patrimonial de 2020, refere-se às contraprestações do mês de fevereiro, quitadas em março de 2020, porém não baixadas contabilmente. Não obstante essa inconsistência, não constam informações suficientes para quantificar as obrigações desta natureza, seja nas DCCs de 2020, seja nas notas explicativas ou mesmo no Demonstrativo das PPPs. Ademais, os sites da SEDUR ou do portal de Transparência Bahia não dispõem de informações sobre o montante das obrigações já constituídas, pendentes de pagamento, o que afronta o art. 48, § 1º, incisos II e III, da LRF.



Destaque-se que a Auditoria, como alternativa a tais dados, analisou as demonstrações contábeis de dezembro de 2020 da concessionária CCR Metrô Bahia e identificou saldos relevantes relacionados a direitos a serem assumidos/pagos pelo “Poder Concedente”, decorrentes dos compromissos pactuados por meio do citado Contrato de PPP, como: contas a receber, no montante de R\$336,6 milhões, relacionadas, principalmente, com o risco de demanda, e ativo financeiro constituído, no montante de R\$1.939,6 milhões, relativo a “parte da remuneração de implementação da infraestrutura”.

Nesse panorama, não foi possível apurar, com razoável grau de precisão, o percentual correspondente à amortização dos investimentos constituídos até 31/12/2020 e, conseqüentemente, mensurar as obrigações respectivas, bem como de provisões relacionadas a compromissos assumidos em derredor do risco de demanda, do “*deficit de clearing*”, ou outros riscos assumidos pelo Poder Concedente.

Em relação aos Convênios Recebidos a Comprovar, conforme fl. 105 das DCCEs de 2020, o saldo total foi de R\$4.438,3 milhões, sendo R\$480,5 milhões relativos a Obrigações do Exercício e R\$3.957,8 milhões de Obrigações de Exercícios Anteriores. Nessa rubrica, a Auditoria verificou que as DCCEs de 2020 não contemplam detalhes e informações necessárias para a adequada avaliação da situação deste tipo de obrigação, como: natureza do projeto financiado, situação dos projetos no exercício, fluxo de recursos por convênio, prestação de contas e metodologia de reconhecimento contábil das receitas inerentes aos instrumentos na Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) e a representatividade dos saldos acumulados refletidos no Balanço Patrimonial.

Ademais, o exame da razão contábil evidenciou a ausência de registros, de forma regular, da baixa nos saldos de passivos, seja pelo reconhecimento das receitas ou por outros eventos relacionados ao cumprimento da obrigação principal (execução da obra ou dos serviços), bem como o não reconhecimento, na DVP de 2020, de receitas na rubrica contábil 4523 que, consoante o PCASP, têm por função acumular “as variações patrimoniais aumentativas decorrentes de transferências voluntárias da União”.

Quanto a este último aspecto, a Auditoria destaca que, considerando que as obras e os serviços, relacionadas aos vários termos, vêm sendo executados e os ativos reconhecidos, os recursos recebidos por transferência do governo federal deveriam ser apropriados, como receita, periodicamente (mensal/anual) e de forma proporcional à sua realização, tendo como referência o montante estimado do objeto e outras disposições estabelecidas no instrumento.

Assim, a Equipe Técnica estima que parte significativa do saldo desta conta do sistema patrimonial deveria já ter sido reconhecida como receita, em 2020 ou anos anteriores. Porém, não foi possível promover uma avaliação crítica quanto à dimensão da superavaliação deste passivo em 2020, em virtude da grande quantidade e da diversidade de tipos de operações firmadas entre o Estado da Bahia e a União, assim como pela ausência de informações e relatórios consolidados que evidenciassem, principalmente, o estágio de execução dos objetos



pactuados, bem como das prestações de contas, inclusive parciais, enviadas aos respectivos convenientes.

Em sua resposta, o Estado aduziu que as obrigações relativas a contratos de PPP “passarão por estudos relativos à sua contabilização”, oportunidade em que será verificada “a necessidade de ajustes nos saldos e procedimentos previstos na Orientação Técnica DICOP nº 60/2017” (Ref.2618855-62). Já em relação aos convênios recebidos a comprovar, afirmou-se que “a SEFAZ, por intermédio da sua Diretoria da Contabilidade Aplicada ao Setor Público - DICOP, realizará estudos para adequação da contabilização desses itens [...]. Ainda assim qualquer mudança só é possível implementar no início do exercício” (Ref.2618855-61).

Desta forma, embora as razões apresentadas indiquem a realização de providências futuras, nota-se que as irregularidades apontadas se mantêm no âmbito do controle interno do Poder Executivo, o que demanda a adoção de medidas efetivas para a regularização dos procedimentos contábeis de modo a garantir a transparência quanto às contas e receitas do Estado, bem como não limitar o exercício da devida análise auditorial.

Diante do exposto, com base na análise auditorial, faz-se necessário impor a **RESSALVA** inscrita no item 2.17.2 (11) da Seção Analítica (Ref.2613489-483), em face dos indícios de superavaliação da rubrica Convênios Recebidos a Comprovar e dos indícios subavaliação do passivo Obrigações relativas a Contratos de PPP. Além disso, acolho as **DETERMINAÇÕES** constantes no item 2.17.3 (29 e 30) do mesmo documento (Ref.2613489-490), visando a apuração e contabilização do montante das obrigações devidas pelo Governo do Estado em relação a cada um dos contratos de PPP e a revisão dos procedimentos contábeis relativos ao reconhecimento das receitas, relacionadas às transferências voluntárias. Adiro, também, à **RECOMENDAÇÃO** inscrita no item 2.7.11.2 da Seção Analítica (Ref.2613489-274), para que sejam aprimorados os controles internos, relacionados com a gestão dos instrumentos de captação.

Com relação à recomendação do item 2.17.4 (37) da Seção Analítica (Ref.2613489-497), entendo pela sua conversão em **DETERMINAÇÃO**, com a seguinte redação: aprimorar os procedimentos administrativos, contábeis e de transparência, objetivando a adequada evidenciação de informações financeiras e não financeiras, de forma consistente e tempestiva, sobre os Ativos, Obrigações, Contingências e Garantias inerentes aos pactos, além do montante das contraprestações pagas periodicamente, com base no art. 48 da LRF (item 2.7.10).

Por fim, na forma prevista pela NBC TA Nº 706/2016¹¹⁷, os Auditores registraram a oposição de parágrafo de **ÊNFASE** no item 2.17.5 (1) da Seção Analítica (Ref.2613489-502), chamando atenção para a situação da Arena Fonte Nova, o qual também acolho.

4.7.9 Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais (item 2.7.12)

¹¹⁷Dá nova redação à NBC TA 706 que dispõe sobre parágrafos de ênfase e parágrafos de outros assuntos no relatório do auditor independente. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/23168545/do1-2016-07-04-norma-brasileira-de-contabilidade-nbc-ta-n-706-de-17-de-junho-de-2016-23168427.



Segundo exame empreendido pela Auditoria no Balanço Patrimonial de 2020, constatou-se que o saldo das Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais totalizaram o montante de R\$ 1.069,3 milhões no Passivo Circulante e R\$3.716,4 milhões no Passivo Não Circulante.

Destaque-se que, conforme previsto no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) e na orientação contida no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)¹¹⁸, deverão ser apropriados neste grupo de contas “as obrigações referentes a salários ou remunerações, bem como os benefícios aos quais o empregado ou servidor tenha direito”. Além disso, devem ser incluídas as parcelas referentes ao décimo terceiro salário, às férias, licença-prêmio, gratificações, etc., decorrentes ou relacionadas a eventos passados, considerando os critérios previstos na legislação, que possam ser objeto de “estimativa confiável do valor da obrigação”.

No entanto, os Auditores identificaram que, apesar da implementação do novo sistema de controle da folha de pagamento do Estado, denominado RH Bahia, iniciado em 2018, ainda não foram implementados relatórios sobre o montante devido pelo Estado aos servidores no tocante a direitos trabalhistas relacionados com as férias, gratificações de férias, licença prêmio etc.

Da revisão dos registros no Sistema RH Bahia, constam pagamentos de proventos pela rubrica (2045 – RRA Judicial OC-TES), inerentes a débitos reconhecidos e homologados judicialmente, os quais vêm sendo pagos regular e mensalmente a determinados servidores ativos e inativos, tendo totalizado R\$22,2 milhões no exercício analisado. Tais proventos devem também ser objeto de levantamento, objetivando a mensuração dos passivos de natureza trabalhista, homologados judicialmente ou decorrentes de acordos extrajudiciais, pendentes de pagamento.

De acordo com o PIPCP, item 3.4.3, relativo ao “Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competências, decorrentes de benefícios a empregados”, foi estabelecido que os órgãos públicos da esfera estadual deveriam iniciar a implementação dos procedimentos para evidenciação deste tipo de evento a partir de janeiro de 2017.

No Balanço Patrimonial Consolidado de 2020, não estão contempladas as obrigações com pessoal, relacionadas a direitos trabalhistas, constituídos e assegurados pela legislação, inclusive as parcelas proporcionais dos benefícios, considerando-se o tempo decorrido e os fatores que fundamentam a fruição do direito.

Em relação a esse ponto, ao ser questionada, a DICOP¹¹⁹ lembrou que foi incluído no Plano de Ação das Contas de Governo 2019 ação destinada a “Elaboração de Procedimentos e Rotinas Contábeis manuais para a devida contabilização pelas Unidades descentralizadas”, cujo prazo previsto de implementação foi definido para “Junho/2021”. Por sua vez, o Estado da Bahia afirma que, “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 [...] DICOP, está realizando estudos para tentar antecipar o reconhecimento da apropriação de forma manual” (Ref.2618855-62).

¹¹⁸ MCASP, 8ª edição, Parte II, item 12.2.

¹¹⁹ Processo SEI nº 013.9678.2021.0014003-44.



Assim, verifica-se notícia de saneamento pendente, de modo que se mantém o achado evidenciado pela Equipe Técnica. Conforme delineado anteriormente, destaque-se que a implementação do sistema RH Bahia remonta ao exercício de 2018. Além disso, no exercício de 2019¹²⁰, o TCE/BA emitiu recomendação quanto às provisões relacionadas com as obrigações de natureza trabalhista, o que reforça a necessidade da adoção de procedimentos efetivos do Poder Executivo no sentido da correção da falha apontada sobre tais informações.

Diante dos achados, em harmonia com a Auditoria, entendo pela necessidade de imposição da **RESSALVA** inscrita no item 2.17.2 (11) da Seção Analítica (Ref.2613489-485), diante do passivo Obrigações Trabalhistas subavaliado, bem como da expedição da **DETERMINAÇÃO** descrita no item 2.17.3 (31) do mesmo documento (Ref.2613489-491), para que sejam implementados mecanismos de mensuração e registro das provisões relacionadas às obrigações de natureza trabalhista, conforme previsto no MCASP e NBC TSP nº 03.

4.7.10 Outros Passivos (itens 2.7.13, 2.7.14 e 2.7.15)

No que concerne aos passivos de natureza tributária, a Equipe Técnica deste Tribunal identificou que, no Balanço Patrimonial Consolidado de 2020, não estão contempladas as obrigações fiscais relacionadas ao saldo acumulado de ICMS a ressarcir aos contribuintes, bem como não foram inseridos comentários sobre o assunto em notas explicativas ou mensurado o montante dos saldos devidos, na data base de 31/12/2020.

Embora a DICOP/SEFAZ afirme “que os créditos acumulados pelos contribuintes em sua conta corrente fiscal não gozam de liquidez ou certeza” (Ref.2613489-277), a orientação do item 9.4 do MCASP conduz à observância do princípio contábil da prudência, a exigir, em situações que se apresentem alternativas igualmente válidas para a quantificação das mutações patrimoniais que alterem o patrimônio líquido, a adoção do menor valor para os componentes do Ativo e do maior para os componentes do Passivo.

Com relação à conta Indenizações trabalhistas, da análise dos saldos contábeis, constatou-se diferença a menor de R\$340,6 milhões em relação aos cálculos da Coordenação de Cálculos e Perícias (COCAP/PGE), que identificou o montante de R\$463,0 milhões. Destaque-se que foi emitida recomendação no exercício de 2014 no sentido da melhoria nos procedimentos de mensuração deste tipo de provisão, porém, segundo a avaliação auditorial, os esforços empreendidos ainda não foram suficientes para reverter as falhas e observações pontuadas.

Por sua vez, em relação a provisões para contingências não relacionadas a processos ajuizados, a Auditoria assinalou que não foram contabilizadas no Balanço Patrimonial ou por comentário nas DCCEs de 2020, assim como nos exercícios anteriores, quanto à existência, ou não, de prováveis ou possíveis contingências que o Estado da Bahia tenha que assumir em relação a determinados compromissos potenciais, como, dentre outros, congelamento dos proventos dos servidores e indenizações decorrentes de decisões relacionadas à pandemia da COVID-19.

¹²⁰(k) implementar mecanismos de mensuração e registro das provisões relacionadas com as obrigações de natureza trabalhista, conforme previsto no MCASP (Item 2.5.9 da Seção Analítica)”.
 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA



Assim, a Equipe Técnica deste TCE/BA opina que os saldos contabilizados no passivo, bem como as informações em notas explicativas sobre as contingências, não estão apresentados de forma completa e adequada nas DCCes de 2020, correspondendo, no mínimo, a menor em R\$1.773,4 milhões (R\$340,6 milhões relativos a Indenizações trabalhistas somados a R\$1.432,8 milhões referentes a oito processos não incluídos na relação de 2020).

Informam as DCCes de 2020, fl. 231, que a participação dos precatórios vencidos e não pagos (R\$4.904,8 milhões) representou 17,1% da Dívida Consolidada em 2020. O exame auditorial destacou que o Estado da Bahia aderiu ao Regime Especial previsto na EC nº 62/2009 e, assim, os aportes financeiros para quitação de precatórios têm observado o referido plano de pagamento. Com relação às requisições de pequeno valor (RPVs), foi observada queda no exercício de 2020, de aproximadamente 5%, nos valores pagos em relação ao exercício de 2019, e de 12% na quantidade desses processos. Em face do prazo de 31/12/2024 para quitação dos precatórios firmado pela EC nº 99/2017¹²¹, os Auditores concluíram que o Plano de Pagamento de Precatório apresentado anualmente pela SEFAZ aos tribunais (TJ/BA, TRT 5ª Região e TRF– 1ª Região) não se mostra suficiente para quitar os precatórios até 2024.

No que se refere ao Passivo atuarial do Fundo Financeiro da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (FUNPREV) e do Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (BAPREV), embora tenha havido uma redução significativa no passivo atuarial de aproximadamente 55,4% em relação ao exercício anterior (R\$340.853,3 milhões), decorrente de mudança na metodologia na taxa de juros na avaliação atuarial¹²², verificou-se que as receitas foram insuficientes para cobrir as despesas ao longo dos últimos quatro exercícios, gerando um déficit que tem sido coberto por aportes de recursos efetuados pelo Tesouro, e que parte da receita arrecadada tem sido destinada à suplementação do FUNPREV para a cobertura do desequilíbrio financeiro.

Nota-se que, em 2020, o referido aporte representou 11,99% da Receita Corrente Líquida do exercício, comparado a 8,94% em 2019, revelando uma evolução crescente dos aportes, a qual tem sido agravada pelo descompasso entre o crescimento do número de servidores estaduais inativos e a redução da quantidade de servidores ativos no período, numa relação de ativos/inativos de 0,77 em 2020. Apesar de o Estado ter utilizado fontes alternativas de receita para atenuar esse quadro, tais recursos se revelam insuficientes para reduzir, de forma significativa, os aportes do Tesouro para o custeio da folha dos inativos, tendo como consequência a redução dos recursos disponíveis para custeio ou para investimento em outras áreas de atuação da Administração Pública.

Registre-se que o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (RPPS/BA) obteve nota “C” no Indicador de Situação Previdenciária (ISP-RPPS)¹²³, devido, principalmente, aos resultados dos indicadores da

¹²¹ Cujo art. 1º alterou o art. 101 do ADCT: “Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro de 2024, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período [...]”

¹²² Conforme previsto nos arts. 26 e 27 da Portaria MF nº 464/2018.

¹²³ Instituído pela Portaria MF nº 01, de 03/01/2017, tem como objetivo avaliar os aspectos relacionados à transparência e gestão, situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência.



“Modernização de Gestão” e da “Cobertura dos Compromissos Previdenciários”. Neste último quesito, o RPPS/BA obteve pontuação de 0,0004, configurando a situação mais crítica, ou seja, daqueles com razão maior do que zero e menor do que 0,0051, segundo critérios estabelecidos pela Secretaria de Previdência (Ref.2613489-293).

Em relação às provisões para Contingências, o Estado sustenta que a sua contabilização “está em conformidade com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, repercutidas no MCASP” (Ref.2618855-62). No entanto, evidenciou-se a ausência de elementos e informações relevantes que permitissem concluir quanto à adequação dos saldos dessas contas, o que limitou a análise auditorial. Ademais, segundo ressaltam os Auditores (Ref.2613489-279), as orientações de normas contábeis, como a NBC TSP 03 e o MCASP, indicam que os registros adequados quanto a essas contas promovem a melhoria na transparência e na *accountability* das demonstrações contábeis.

Diante dos citados achados, evidencia-se a necessidade de imposição da **RESSALVA**, constante no item 2.17.2 (11) da Seção Analítica (Ref.2613489-483/484), em face do Passivo Provisões para Contingências subavaliado, além da inclusão da **DETERMINAÇÃO** constante no item 2.17.3 (32) (Ref.2613489-491) do mesmo documento, para que seja apresentado a este Tribunal, no prazo de 180 dias, um plano que garanta o cumprimento do prazo de 31/12/2024, para a quitação dos precatórios vencidos perante TJ/BA, TRT 5ª Região e TRF– 1ª Região, nos termos do art. 101 da ADCT.

Além disso, adiro às **RECOMENDAÇÕES** inclusas nos itens 2.17.4 (39, 40 e 41) da Seção Analítica (Ref.2613489-497), visando ao aprimoramento da metodologia para mensuração das contingências passivas; à adoção de medidas com vistas a tornar a Previdência Estadual um regime com maior equilíbrio financeiro; e à realização de uma interlocução entre os chefes dos Poderes Executivo e Judiciário para discutir a situação do BAPREV, que foi judicializada desde 2016.

Sobre a recomendação inscrita no item 2.17.4 (38) da Seção Analítica (Ref.2613489-497), converto-a em **DETERMINAÇÃO**, com a seguinte redação: implementar procedimentos objetivando a mensuração dos ativos e passivos tributários constituídos junto aos contribuintes, bem como que sejam divulgados os dados e informações sobre essa matéria nas próximas DCCs, em consonância com o art. 48 da LRF (item 2.7.13).

Por fim, entendo que merecem ser reiterados os parágrafos de **ÊNFASE**, indicados no item 2.17.5 (4 e 6) da Seção Analítica (Ref.2613489-503), em razão da transferência de recursos do BAPREV para o FUNPREV, chamando atenção para o uso dos recursos do BAPREV para pagar os benefícios previdenciários dos servidores públicos do FUNPREV, comprometendo o equilíbrio atuarial dos Fundos, bem como chamando atenção para o Passivo Previdenciário, com crescente e elevado comprometimento do orçamento público.

4.7.11 Patrimônio Líquido (item 2.7.16)



No que se refere à Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL) das DCCes de 2020, a Auditoria destacou que (Ref.2613489-294) as contas de Patrimônio Social e Reservas de Lucros são inerentes ao Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (FUNDESE), fundo especial cujo único participante é o próprio Estado da Bahia. No entanto, a Equipe Técnica registrou que contas representativas dos recursos de constituição de fundos do próprio Estado deveriam, a priori, ter seus saldos eliminados por meio dos procedimentos de Consolidação do Balanço Patrimonial.

Observou-se também que os eventos econômicos contabilizados em 2019 nos livros oficiais do FUNDESE não vêm sendo refletidos de forma similar no Sistema FIPLAN, o que acarreta divergências na consolidação dos saldos no Balanço Patrimonial, podendo também gerar diferenças na acumulação das receitas e despesas na apuração da DVP, bem como pode comprometer o montante de origens e aplicações consideradas no Balanço Financeiro.

A análise da DMPL ainda apontou a falta de evidenciação de forma adequada das Despesas de Exercícios Anteriores (DEAs), apesar de ter sido registrado no sistema orçamentário o pagamento de despesas dessa natureza no montante de R\$1.392,8 milhões. Além disso, foram identificados procedimentos não uniformes em relação ao registro de Reavaliações¹²⁴ e Atualização de Provisões¹²⁵.

Os ajustes de exercícios anteriores, assim como em anos precedentes, foram realizados em montante relevante (R\$5,2 bilhões – a débito – e R\$6,8 bilhões – a crédito) e decorreram de: grande quantidade de lançamentos, inclusive de valores irrisórios e entre subcontas; relativos a diversos tipos de eventos, contas contábeis envolvidas; e efetuadas por várias entidades/unidades e servidores, o que demonstra ausência de controles adequados quanto à utilização dessa rubrica.

A Auditoria ressalta que esse procedimento prejudica substancialmente a avaliação das DCCes, comprometendo a compreensibilidade e a comparabilidade das demonstrações contábeis, além de aspectos qualitativos basilares da informação contábil como da representação fidedigna da verificabilidade e, principalmente, do registro tempestivo dos eventos.

Sobre os achados, a DICOP/SEFAZ afirma que “o processo de apresentação dos Ajustes de Exercícios Anteriores vem sendo aprimorados pela DICOP”, porém, destaca que “a execução orçamentária, financeira e patrimonial do Estado ocorre de forma descentralizada [...] restando à DICOP a orientação e a consolidação das informações para a elaboração das peças contábeis” (Ref.2613489-296).

Em relação aos aspectos que envolvem as rubricas Capital e Reservas, a defesa informa que “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”, enquanto que para os achados relacionados com a conta Ajustes de Exercícios Anteriores (Ref.2618855-62) assevera que:

¹²⁴Reavaliações: para a malha rodoviária foi utilizada como contrapartida a conta de ajustes de exercícios anteriores, enquanto que para as edificações, a conta 46111 de VPA de Reavaliação de Imobilizado (R\$498,7 milhões).

¹²⁵Atualização de Provisões: além de ajuste no valor de R\$ 1.507,9 milhões, constam registros por retificação de provisões sobre contingências nas rubricas 4999170 VPA – Baixa da provisão para indenizações cíveis (R\$1.858,9 milhões) e 3971101 VPD de provisão para riscos trabalhistas (R\$255,7 milhões).



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.

Como já assinalado anteriormente, reconheço que são as Unidades descentralizadas responsáveis pela execução orçamentária, financeira e patrimonial do Estado, contudo, cabe à DICOP/SEFAZ a liderança das correções dos achados já apontados por este Tribunal no âmbito da apreciação das contas do Poder Executivo, na posição de integrante do Órgão sistêmico competente, em face do art. 14, inciso II, do Decreto nº 18.874/2019.

Nesse sentido, alinho-me aos Auditores quando sinalizam que os registros relacionados à retificação de erro de contabilização em exercício anterior expõem, a princípio, eventos que deixaram de ser mensurados ou reconhecidos de forma oportuna. Caso ocorram tais hipóteses, devem ser identificadas suas causas, para aprimoramento dos procedimentos e apuração dos fatores ou servidores responsáveis pela inobservância ou controle.

Portanto, considerando a carência de elementos importantes de *accountability*, entendo que assiste razão à Auditoria, no sentido de impor a **RESSALVA** constante do item 2.17.2 (11) da Seção Analítica (Ref.2613489-483/484), assim como incluir a **DETERMINAÇÃO** inscrita no item 2.17.3 (33) da Seção Analítica (Ref.2613489-491), para que sejam apurados os casos de registro irregular e intempestivo dos eventos econômicos nos livros contábeis, objetivando identificar as causas e os responsáveis, em consonância com os arts. 204 e 205 da Lei Estadual nº 6.677/1994 e o art. 58 da Lei Estadual nº 7.990/2001. Além disso, acolho a **RECOMENDAÇÃO** constante no item 2.17.4 (42) da Seção Analítica (Ref.2613489-497), visando-se disciplinar a utilização da rubrica contábil de Resultado Acumulado.

4.8 ANÁLISE DOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS CONSOLIDADOS (item 2.8)

A Seção Analítica apresenta as informações constantes dos Demonstrativos Contábeis Consolidados. As análises tiveram por finalidade a verificação dos parâmetros que norteiam a Contabilidade, em especial aqueles decorrentes da NBC e do MCASP.

4.8.1 Balanço Orçamentário (item 2.8.1)

Os Auditores constataram que os demonstrativos de natureza orçamentária das DCCs de 2020 cumpriram com as orientações emanadas da NBC TSP 13 e do MCASP, salientando que:

- I. o resultado orçamentário positivo de R\$2,1 bilhões foi impactado pelo aumento das Receitas de Transferências Correntes do Governo Federal para a execução de ações decorrentes da pandemia da COVID-19, com aumento nas Transferências do SUS de R\$0,5 bilhão e de R\$2,7 bilhões de outras naturezas, em parte anulada pela redução de R\$0,4 bilhão nas Transferências do FPE;



- II. as receitas tributárias obtiveram aumento de 10,93% (R\$253 milhões) nas Receitas de IRRF e 0,75% de ICMS (R\$184,7 milhões);
- III. as receitas de capital tiveram internalização de R\$421,68 milhões de depósitos judiciais, visando pagamentos de precatórios, previstos na EC 99/2017; e
- IV. as despesas apresentaram redução no montante de R\$0,6 bilhão na rubrica de Juros e Encargos da Dívida em comparação ao exercício de 2019, em decorrência da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

Contudo, o Relatório das DCCs de 2020 não apresentou os dados orçamentários das ações empreendidas em face da pandemia da COVID-19 por evento, tais como, totalização das despesas pelos programas instituídos mediante a Lei Estadual nº 14.264/2020 e Lei Estadual nº 14.259/2020, custos e benefícios da implantação dos hospitais de campanha, economia gerada pela redução das atividades administrativas das secretarias e impactos na educação, em razão da redução significativa das atividades nas escolas.

Além disso, semelhante ao já consignado em anos anteriores, a Auditora registrou que a análise adequada do desempenho orçamentário ficou prejudicada em função:

- I. dos registros de DEA, no montante de R\$1.395,4 milhões, consolidado de todos os Poderes, e de R\$1.226,0 milhões apenas em relação ao Poder Executivo, os quais distorcem o resultado orçamentário, conforme exposto no item 2.6.3.5 da Seção Analítica;
- II. da ausência de relatório sobre a Renúncia Fiscal, com demonstrações sobre as estimativas anuais e os benefícios efetivamente proporcionados, classificando-os por natureza (redução da base de cálculo, anistia, remissão etc.), tipo de atividade empresarial e faixa de cidadãos impactados;
- III. da ausência do sistema de custos dos gastos públicos, de modo a apropriar adequadamente as despesas, em especial aquelas relacionadas a pessoal e encargos, hoje computadas na rubrica “apoio administrativo”;
- IV. da falta de análises quanto à eficiência, eficácia e efetividade de cada ação, programa ou função de governo, indicando as metas realizadas/executadas, comparadas com as previstas no PPA e confrontadas com a execução orçamentária.

Sobre os aspectos relacionados à COVID-19, a defesa discorda do apontamento auditorial, afirmando que (Ref.2618855-63):

Foi incluído na Introdução das DCCs 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.

Além disso, a defesa traz “exemplos da análise dos impactos da COVID 19 ao longo dos Relatórios de Gestão”. Contudo, os exemplos demonstrados não dão conta das informações requeridas pelos Auditores, tais como: i) total da despesa executada derivada dos programas instituídos através das Leis Estaduais nºs 14.264, de 15/05/2020 e 14.259, de 14/04/2020; ii) custos e benefícios relacionados com



a implantação dos hospitais de campanha; iii) economia gerada pela redução das atividades administrativas das secretarias; e iv) impacto nos programas relacionados a educação, decorrentes da redução significativa das atividades nas escolas.

4.8.2 Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais (item 2.8.2)

Os Auditores afirmaram que as Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis Patrimoniais de 2020 demonstram o aprimoramento na apresentação dos dados e informações, revelando o cumprimento das orientações da NBC TSP 11 e do MCASP. Contudo, a Unidade Técnica observou deficiências de mensuração, classificação ou carência de informações nas rubricas contábeis sumariadas no Quadro 12 da Seção Analítica (Ref.2613489-301), que comprometeram a adequada compreensão e a análise do Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais.

4.8.3 Balanço Financeiro e Demonstração do Fluxo de Caixa (item 2.8.3)

Também foi observado o cumprimento das orientações emanadas da NBC TSP 12 e do MCASP na elaboração do Balanço Financeiro e Demonstração do Fluxo de Caixa. Entretanto, os Auditores apontam a necessidade de aprimoramentos que possibilitem uma análise mais apropriada da saúde financeira do Estado e o equacionamento das necessidades de caixas, em decorrência das seguintes falhas e insuficiências de informações:

- I. ausência de demonstrativos com detalhamento sobre o fluxo de recursos dos fundos especiais com movimentação relevante no exercício (FUNDESE, PLANSEV, FESBA, FEAS, FPSM etc.);
- II. inconsistências nos registros do FUNDESE e FGBP;
- III. procedimentos inadequados de registros dos pagamentos da folha de pagamento dos servidores;
- IV. subavaliação e não apresentação detalhada dos saldos dos passivos de longo prazo, por exercícios, exceto os relacionados aos empréstimos e financiamentos; e
- V. não equacionamento das necessidades de recursos no FUNPREV, atualmente supridas por recursos do BAPREV e por transferências de recursos do Estado.

4.8.4 Procedimentos de Consolidação (item 2.8.4)

Embora o Estado afirme que foram eliminados os saldos entre as entidades consolidadas (intra OFSS), os Auditores observaram eliminação parcial dos saldos no FUNDESE, no Ativo (em investimentos) e no Patrimônio Líquido, sem eliminação na DVP de R\$87,7 bilhões dos saldos das Transferências Intragovernamentais, bem como a não identificação da origem da diferença entre os saldos credores e devedores desta rubrica, no montante de R\$3,2 milhões.

Ademais, a Auditoria constatou que não foram observadas em sua completude as orientações do MCASP:



- I. nas transações e saldos recíprocos – das contas a receber e a pagar entre as entidades no BP e das receitas e despesas consideradas na DVP, relacionadas, principalmente, com serviços prestados pelas empresas estatais EMBASA, PRODEB e EGBA;
- II. nos resultados não realizados – em relação aos ganhos e perdas decorrentes das transações entre as estatais não dependentes (URBIS, EMBASA, PRODEB, EGBA e DESENBAHIA) e o Estado da Bahia; e
- III. nas demonstrações contábeis oficiais dos fundos e estatais dependentes (FUNDESE, CONDER, CBPM, CAR, CERB e CTB), com saldos de determinadas rubricas apresentando diferenças para os saldos constantes no Sistema FIPLAN, utilizado para fins de consolidação.

4.8.5 Procedimentos de Consolidação – Estatais Dependentes (item 2.8.5)

Nas análises dos valores registrados no sistema FIPLAN e nos sistemas de contabilidade das empresas estatais dependentes, os Auditores constataram divergências entre saldos do Ativo, do Passivo e do Patrimônio Líquido nos montantes de R\$280,2 milhões (negativos), R\$1.668,4 milhões (negativos) e R\$1.388,2 milhões (positivos), respectivamente, registrando que divergências nessas rubricas já são apontadas pelo TCE/BA desde 2018.

As ações definidas no Plano de Ação para Atendimento às Recomendações do TCE/BA ainda não foram implementadas. Conforme aponta a Unidade Técnica, a não apuração das divergências identificadas distorce as DCCes 2020 de forma material, uma vez que os saldos do FIPLAN são a base para a elaboração dos demonstrativos consolidados.

Registro, ainda, que foi noticiado pela defesa que a “DICOP está realizando análises juntos as empresas estatais dependentes para que possa mitigar o problema apresentado” (Ref.2618855-63).

Desse modo, entendo que assiste razão à Auditoria quanto à imposição das **RESSALVAS** descritas no item 2.17.2 (12 e 13) da Seção Analítica (Ref.2613489-485), em razão das inconsistências nos saldos apresentados das contas no Balanço Patrimonial, decorrentes das divergências entre os saldos constantes no Sistema FIPLAN e nos sistemas contábeis das empresas estatais dependentes, bem como da ausência de informações sobre os eventos da pandemia da COVID-19, que dificultaram a adequada avaliação dos seus impactos na gestão orçamentária, econômica, financeira e fiscal dos recursos públicos.

Adiro também às **DETERMINAÇÕES** indicadas no item 2.17.3 (34 e 35) da Seção Analítica (Ref.2613489-491), para que: i) sejam apresentadas as informações sobre a execução das ações relativas à COVID-19, evidenciando os seus impactos na gestão orçamentária, conforme a NBC TSP “Estrutura Conceitual”; e ii) sejam aprimorados o processo de elaboração das DCCes, os procedimentos de consolidação e de análise dos resultados econômicos e orçamentários e da situação patrimonial, em observância às arts. 85, 87 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964, ao MCASP (8ª edição, parte I, item 3.6.1.3), ao art. 50, inciso I, da LRF, e a NBC TSP nº 03, itens 97 e 98 (item 2.8).



Em relação à recomendação indicada no item 2.17.4 (43) da Seção Analítica (Ref.2613489-497), entendo que é cabível a sua conversão em **DETERMINAÇÃO**, com a seguinte redação:

- com fundamento no art. 50, inciso III, da LRF¹²⁶, sejam adotadas as medidas necessárias para sanear as divergências entre os saldos registrados nos sistemas de contabilidade das empresas estatais dependentes e os saldos constantes nos balancetes do Sistema FIPLAN (item 2.8.5).

4.9 LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS E METAS FISCAIS (ITEM 2.9)

O Estado da Bahia continuou excluindo, indevidamente, a receita obtida com o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP) no montante de R\$255.922,4 milhões, relativos aos meses de janeiro a março de 2020, da base de cálculo (Receita Líquida de Impostos) para o cômputo de limites mínimos a serem aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), em desacordo com o art. 198, § 2º, inciso II e art. 212, *caput* e § 1º, da CF/1998, bem como pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), apesar da recomendação específica expedida pelo TCE/BA desde o exercício de 2017.

Não há como prosperar o argumento de que somente após o julgamento final da Ação Cível Originária (ACO) 727, em 13/02/2020, ficou afastada a receita do FUNCEP do cálculo do valor mínimo a ser aplicado em saúde e educação. Isto porque, tanto a Nota Técnica Conjunta MP/MPC-BA nº 01/2017 quanto os Pareceres Prévios de referentes aos exercícios 2017, 2018 e 2019 já expuseram as razões da inconformidade da exclusão. Foi esclarecido que, embora tenha sido favorável ao afastamento da consideração da receita destinada ao FUNCEP da base de cálculo para apuração dos limites, a decisão monocrática¹²⁷ datada de 19/05/2004 não foi referendada quando da sua apreciação pelo Tribunal Pleno do STF, no Acórdão nº 268, de 31/08/2005.

O Poder Executivo também já foi alertado sobre o fato, pelo Ministério Público do Estado da Bahia e pelo Ministério Público de Contas, por meio da Nota Técnica Conjunta MP/MPC-BA nº 01/2017, de 05/07/2017, expondo que o “Supremo Tribunal Federal entende que a decisão proferida na AC 268 MC, proposta pelo Estado da Bahia em face da União, não ampara o procedimento de exclusão da receita tributária vertida para o FUNCEP da base de apuração dos pisos constitucionais de saúde e educação”.

Ademais, a apreciação do mérito da questão central da Ação Cível Originária (ACO) 727 ocorreu em sessão do Tribunal Pleno do STF em 13/02/2020, na qual se reafirmou que a receita obtida com o FUNCEP deve ser considerada no cálculo do valor mínimo a ser aplicado em Saúde e Educação. Registre-se que a referida decisão foi devidamente publicada no Diário da Justiça Eletrônico em 07/04/2020.

¹²⁶ Lei Complementar nº 101/2000: “Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: [...] III - as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente; [...]”.

¹²⁷ Ministro Marco Aurélio.



Assim, na verificação do cumprimento dos limites mínimos a serem aplicados em Saúde e Educação, em consonância com os arts. 198 e 212 da Carta Magna e com o disposto no Acórdão nº 268/2005 e a partir do resultado do julgamento da ACO 727, a Auditoria apurou o valor de R\$31.234,4 milhões como Receita Líquida de Impostos (RLI), o que difere do valor apresentado nas DCCEs de 2020, fl. 221, de R\$30.978,4 milhões.

Portanto, entendo ser cabível a imposição de **RESSALVA**, acompanhando o opinativo técnico no item 2.17.2 (14) da Sessão Analítica (Ref.2613489-485), em face da exclusão indevida dos recursos do FUNCEP, no montante de R\$255,9 milhões, da base cálculo da Receita Líquida de Impostos, bem como a expedição da **DETERMINAÇÃO** indicada no item 2.17.3 (36) da Sessão Analítica (Ref.2613489-491), visando à 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, conforme arts. 198, §2º, inciso II e 212, *caput* e §1º, da CF/1988.

4.9.1 Saúde (item 2.9.1.1.1)

Os autos informam (Ref.2613489-310) que o Estado da Bahia, no exercício de 2020, realizou despesas em saúde no montante de R\$4.148,2 milhões, atingindo o percentual de **13,39%** da receita líquida de impostos e de transferências constitucionais e legais. Portanto, resta atendido o limite mínimo de aplicação de 12% estabelecido no art. 6º da Lei Complementar (LC) nº 141/2012.

Todavia, o resultado apurado pela Auditoria corresponde a **13,26%** em ações e serviços públicos de saúde, divergente, portanto, do índice publicado pelo Estado, em razão da exclusão da parcela referente ao FUNCEP da base de cálculo, mantendo, contudo, o atendimento ao limite mínimo de aplicação estabelecido pela Constituição.

4.9.2 Educação (item 2.9.1.1.2)

Já em relação à política pública de educação, o Estado da Bahia, no exercício de 2020, reconheceu que realizou despesas no montante de R\$8.081,9 milhões, equivalentes a 26,09% do total da receita líquida de impostos e de transferências constitucionais e legais, o que inicialmente representaria o atendimento do limite mínimo constitucional de aplicação de 25% (fl. 224 das DCCEs de 2020).

Contudo, da confrontação entre os dados registrados nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) – ANEXO VIII – Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE, referente ao sexto bimestre, a Unidade Técnica deste Tribunal apontou divergência entre o percentual de Aplicação em Despesas MDE sobre a RLI. O Demonstrativo publicado no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) apresentou percentual de 25,68%, enquanto o publicado pela SEFAZ foi de 26,09%. Após notificações, o índice foi retificado, fechando o percentual final de **26,12%**.

Do exame empreendido no âmbito da Auditoria de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira na SEC, referente ao período de janeiro a agosto de



2020¹²⁸, bem como da análise por amostragem empreendida sobre a elegibilidade da totalidade das despesas de MDE, o montante total de despesas inelegíveis registrado no exercício de 2020 é de R\$207,7 milhões.

Observou-se o pagamento de auxílio alimentação, moradia, complementar, emergencial, integral e permanência e do Programa de Assistência Estudantil, auxílio financeiro aos estudantes em condições de vulnerabilidade socioeconômica, despesas de caráter assistencial, portanto, em desalinho com o contido no inciso IV do art. 70 da Lei Federal nº 9.394, de 20/12/1996, que regulamenta o uso dos recursos¹²⁹.

Em resposta, a SEC alegou que “as despesas alimentícias não se enquadrariam como assistenciais” já que elas estariam proporcionando “aos estudantes a reafirmação do seu vínculo com a unidade escolar, tornando desnecessária a busca de subempregos [...], evidenciando-se como uma política de permanência, inibindo a evasão escolar”, principalmente considerando os efeitos da pandemia da COVID-19.

Não obstante a justificativa apresentada, a Auditoria afirma que, apesar de durante o exercício de 2020 não ter havido a realização de aulas presenciais na rede pública de ensino, tampouco remotamente, não houve questionamento por parte da Unidade quanto à realização das ações e ao pagamento das referidas despesas, mas apenas a constatação da inelegibilidade das referidas despesas como MDE, uma vez que afrontam o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996.

Conforme apontado pela Equipe Auditorial, em relação ao cumprimento dos limites constitucionais, mesmo após a revisão dos cálculos referentes à apuração do percentual de Aplicação em Despesas MDE sobre a RLI, considerando a Receita do FUNCEP - fonte 128 e suas despesas executadas nesta fonte, referentes ao período de janeiro a março de 2020, bem como a exclusão das supracitadas despesas irregulares, o índice apurado é de **26%**. Portanto, é mantido o atendimento ao limite mínimo de aplicação de 25% das referidas receitas, estabelecido no art. 212 da Constituição Federal.

Por derradeiro, cabe o registro de que o Estado da Bahia cumpriu o limite mínimo de pagamento de profissionais do magistério, com montante de R\$3.150,3 milhões, o que correspondeu a 96,07% dos recursos recebidos do fundo no exercício de 2020, portanto, acima do limite mínimo a ser aplicado em despesas com a remuneração dos profissionais do magistério na Educação Básica, no percentual de 60% das receitas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – Lei Federal nº 11.494, de 20/06/2007.

Em face do quanto apurado, entendo cabível a imposição de **RESSALVA**, acompanhando o opinativo técnico no item 2.17.2 (15) da Sessão Analítica (Ref.2613489-485), ante 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, bem como a expedição da **DETERMINAÇÃO** indicada no item 2.17.3 (37) da Sessão Analítica (Ref.2613489-491), para que seja cumprido o art. 71 da Lei

128 TCE/009021/2020.

129 “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; [...]”.



Federal nº 9.394/1996, excluindo-se do cálculo do MDE as despesas consideradas inelegíveis.

4.9.3 Pessoal e Encargos Sociais (item 2.9.2)

A Tabela 93 da Seção Analítica (Ref.2613489-320) demonstra que a participação da despesa de pessoal na Receita Corrente Líquida (RCL) foi de **42,86%**, não ultrapassando, portanto, o limite prudencial definido na LRF. Registre-se que o TCE/BA emitiu alerta em relação ao exercício de 2019, quando o índice se encontrava em **46,23%**.

Da análise dos valores expostos na referida Tabela, constata-se uma diferença entre o “Publicado” e o “Apurado pela Auditoria” no montante de R\$721,07 milhões na rubrica “Outras Despesas de Pessoal Decorrente de Contrato de Terceirização”. Essa diferença decorreu de despesas com a contratação de serviços médico/hospitalares para os usuários do SUS nas unidades de urgência, emergência e retaguarda, administrados diretamente pela SESAB. Tais despesas foram indevidamente classificadas no elemento de despesa “39 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica”, quando deveriam ter sido classificadas no elemento “34 – Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contrato de Terceirização”¹³⁰.

Como bem delineado pela Equipe Auditorial, essa classificação é incompatível com as orientações estabelecidas na 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovada pela Portaria STN nº 286/2019 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O Manual orienta e explica o que são despesas com pessoal e quais delas serão consideradas para fins de cálculo dos limites legais estabelecidos nos arts. 19 e 20 da LRF, estabelecendo, no subitem 2, do item 04.01.02.01, que os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

Com propriedade, o Relatório de Auditoria evidencia a irregularidade da supracitada classificação realizada pela SESAB, uma vez que os ajustes consistem, materialmente, em contratações de entidades para fornecimento de mão de obra para substituição de servidor, na atividade finalística do Órgão, conforme constatado *in loco*, e não gestão de unidades da administração indireta da Secretaria. Apesar disso, a despesa foi contabilizada no elemento de despesa 39, em vez do 34.

Sobre a contabilização desse tipo de despesa, mantenho coerência com o VOTO que proferi na prestação de contas do exercício de 2019. Assim, entendo que é inafastável a necessidade de contabilização dos gastos decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra como despesas de pessoal, considerando o que dispõe o art. 18, §1º, da LRF, bem como o que vem sendo reiteradamente definido nos Manuais de Demonstrativos Fiscais editados pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Além do supracitado achado, a Tabela 93 também demonstra divergência entre o “Publicado” e o “Apurado pela Auditoria” no valor de R\$564,33 milhões para a

¹³⁰ A auditoria TCE/011641/2019 confirma as contratações de profissionais para substituição de pessoal na área de prestação de serviços médicos, de hospitais sob gestão direta da rede própria da SESAB, localizados nas cidades de Salvador, Lauro de Freitas, Camaçari, Guanambi, Feira de Santana, Jequié e Vitória da Conquista.



rubrica “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados”, em razão da não inclusão das fontes de recursos 209 e 260¹³¹.

Embora a coluna “Apurado pela Auditoria” da Tabela 93 incluía a Fonte 260, o Colegiado Tribunal do TCE/BA emitiu a recomendação nº 31 no Parecer Prévio do exercício de 2019¹³², no sentido de que o Poder Executivo se abstinhasse de deduzir, no cálculo da despesa com pessoal, as despesas com inativos e pensionistas que sejam custeadas com recursos oriundos de transferências de royalties (Fonte 209) e de cessão do direito de operacionalização da folha de pagamentos (Fonte 213), mantendo a Fonte 260 em razão de decisão judicial.

O Poder Executivo expôs sua discordância quanto à forma de cálculo recomendada no referido Parecer Prévio, trazendo aos autos os mesmos argumentos já enfrentados quando da apreciação das contas de 2019.

Não obstante o quanto delineado, cumpre registrar que os Auditores noticiam a edição da Lei Complementar Federal nº 178/2021, que trouxe modificações importantes na LRF, com repercussão no cálculo da despesa com pessoal, principalmente no que se refere à redação do § 1º, inciso VI, do art. 19 da LRF. O recurso da Fonte 209 não se enquadra em nenhuma das hipóteses do referido dispositivo, que trata do não câmputo das despesas com inativos e pensionistas quanto a parcelas custeadas por recursos provenientes de determinadas fontes.

Diante dos cálculos realizados pela Auditoria, em perfeita consonância com a deliberação proferida na apreciação das contas de 2019, verifica-se que o Poder Executivo alcançou o percentual de **42,86%** para gastos com pessoal, enquanto o Consolidado dos Poderes ficou em 51,63%, estando os dois casos abaixo do limite de alerta.

Do exposto, entendo pertinente a imposição da **RESSALVA** proposta pela Auditoria no item 2.17.2 (16) da Sessão Analítica (Ref.2613489-485), em face da contabilização indevida de despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde, bem como a expedição da **DETERMINAÇÃO** indicada no item 2.17.3 (38) da Sessão Analítica (Ref.2613489-491), para que a contabilização de despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, sob gestão direta, seja realizada no elemento de despesa 34, em cumprimento do quanto disposto no art. 18, §1º da LRF.

4.9.4 Previdência Oficial do Estado (item 2.9.3)

Conforme apresentado à fl. 215 das DCCes, o Tesouro Estadual repassou para o FUNPREV recursos da ordem de R\$4.530,6 milhões, visando à cobertura de seu déficit financeiro. A análise auditorial sobre os gastos com inativos e pensionistas revela que a relação de 1,01 entre a contribuição patronal do Estado e a contribuição dos segurados encontra-se dentro do limite (2,00) estabelecido pela Lei Federal nº 9.717/1998 (Ref.2613489-332).

¹³¹ Fonte 209 – Indenizações pela Extração de Óleo Bruto, Xisto Betuminoso e Gás, Utilização de Recursos Hídricos e Exploração Recurso Minerais - EC nº 19/14, no valor de R\$172,1 milhões; 213 – Recursos Diretamente Arrecadados por Entidades da Administração Indireta, no valor de R\$27,5 milhões. Fonte 260 – Transferência do BAPREV (Decisão Judicial), no valor de R\$462,7 milhões.

¹³² TCE/004140/2020.



Aponta a Equipe Técnica a manutenção da fragmentação das atividades do RPPS-BA, que deveriam ficar concentradas na Superintendência de Previdência (SUPREV), órgão instituído como gestor único da Previdência no Estado a partir da publicação da Lei Estadual nº 10.955/2007, em atendimento às regras da Reforma da Previdência do Governo Federal, estabelecida pela EC nº 41/2003. A fragmentação ocorre em razão da existência de ações judiciais promovidas pelas Associações dos Magistrados (AMAB)¹³³ e do Ministério Público (AMPEB)¹³⁴, que visam manter junto ao Tribunal de Justiça e ao Ministério Público Estadual, respectivamente, o controle e a gerência dos inativos desses órgãos.

Essa administração fragmentada contraria o art. 40, § 20, da CF/1988¹³⁵ ao possibilitar a existência de mais de um órgão para gerir a previdência social dos servidores do Estado da Bahia, além de impedir a transparência de informações concernentes ao pagamento de benefícios previdenciários.

Importante ressaltar que a autonomia administrativa e funcional do Poder Judiciário e o Ministério Público não é suficiente para manter a gestão dos inativos segregada, até porque se trata da gestão de benefícios de interessados que não mais mantêm relação direta com esses órgãos. Ademais, seus direitos estarão sempre resguardados, em todo caso, pela proteção jurisdicional como última instância. Deve-se acrescentar, ainda, que o dispêndio do recurso público é realizado pelo Poder Executivo, devendo ele próprio exercer a gestão e o controle pertinentes.

Diante do exposto, o Poder Judiciário e o Ministério Público Estadual devem reavaliar, à luz da Constituição Federal, a gestão dos inativos oriundos de seus órgãos, cedendo à unificação imposta pelo art. 40, § 20, da CF/1988, promovendo-se a unificação da gestão sob o comando da SUPREV.

4.9.5 Endividamento Público (item 2.9.4)

Quanto aos limites inerentes ao endividamento do Estado, a Auditoria verificou o seu cumprimento, conforme o Quadro 13 da Seção Analítica (Ref.2613489-334/335). No entanto, a Equipe Técnica reportou que as deduções da dívida consolidada, apresentadas no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (fl. 867 das DCCes de 2020), encontravam-se superavaliadas em R\$17,3 milhões (Ref.2613489-335), em virtude da não regularização de saldos contábeis de bancos (R\$0,3 milhões) e de divergências identificadas entre os saldos nos sistemas de contabilidade das empresas estatais dependentes e os saldos do FIPLAN (R\$17,0 milhões).

Ainda nesse item, a Auditoria fez destaque para a classificação da Capacidade de Pagamento do Estado da Bahia como CAPAG “C”, conforme apuração da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no exercício de 2020. Essa é uma avaliação do grau de solvência. Considera-se a relação entre receitas e despesas, bem como a situação de caixa, com o fim de obter um diagnóstico da saúde fiscal do Estado e de forma a avaliar o risco de nova operação de crédito com garantia da União.

¹³³ MS nº 0015662-96.2017.8.05.0000.

¹³⁴ MS nº 0013580-92.2017.8.05.0000.

¹³⁵ “Art. 40 [...] § 20. É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22”.



A referida nota possibilita a comparação entre os entes, com base em metodologia e informações conhecidas e padronizadas, correspondendo a uma classificação de risco de crédito atribuída de forma rotineira, independentemente da existência de pedidos de aval ou garantia para operações de crédito.

O Ministério da Fazenda publicou a Portaria nº 501, de 23 de novembro de 2017, contendo, em seu Capítulo I, a nova metodologia de classificação da CAPAG para os Estados, baseada nos indicadores de: i) endividamento; ii) poupança corrente; e iii) liquidez.

Diante do exposto, acolho a indicação dos Auditores, constante do item 2.17.4 (44) da Sessão Analítica (Ref.2613489-497), de expedição de **RECOMENDAÇÃO** para que o Poder Executivo continue atuando no sentido de melhorar a classificação do indicador Poupança Corrente, como forma de, assim, obter pelo menos a classificação de CAPAG “B”, habilitando-se a receber garantia da União na contratação de operações de crédito.

4.9.6 Limites para Parcerias Público-Privadas (item 2.9.5)

Da análise do Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas, constante das DCCEs 2020, fl.229, observa-se que o Estado da Bahia, em 2020, realizou despesas com o pagamento de contraprestações equivalente a 2,25% da RCL, cumprindo o limite estabelecido para PPPs. Ficou evidenciado também que as despesas dessa natureza para os próximos dez anos não ultrapassariam o limite de 5% indicado na Lei Federal nº 11.079/2004, mantendo-se as circunstâncias atuais.

4.9.7 Resultado Primário (item 2.9.6)

O Resultado Primário apresentado nas DCCEs 2020, fls. 847/848 (Ref.2613489-337), foi de superávit no montante de R\$2.980,9 milhões, ante o déficit de R\$510,8 autorizado pela LDO/2019.

Apesar da apuração de superávit, de modo a fazer frente ao pagamento de serviços da dívida e para a redução de seu estoque, tal resultado decorre da expressiva redução das despesas fiscais empenhadas pelo Estado correspondente a 16,64% em comparação com o empenhado em 2019, bem como da retração do nível de investimentos equivalente a 16,36%.

Embora deva o Estado da Bahia continuar envidando esforços para manutenção do superávit, seja mediante o crescimento de receitas fiscais ou pela redução de despesas, promovendo a redução da dívida mobiliária, esse esforço deve ser ponderado com a necessidade de prestar serviços públicos de qualidade, em especial, aqueles que garantem a fruição de direitos fundamentais.

4.9.8 Resultado Nominal (item 2.9.7)

Apesar de o resultado nominal do Estado da Bahia ter atingido a meta estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2020 (R\$1.206,6 milhões), a Unidade Técnica constatou que o resultado nominal do Demonstrativo do Resultado Nominal



do sexto bimestre de 2020, no montante de R\$3.507,4 milhões, estava a menor em R\$25,8 milhões em relação ao apurado pela Auditoria.

Tal fato ocorreu devido à divergência identificada na auditoria do 3º quadrimestre de 2019 (R\$8,5 milhões), bem como aos aspectos comentados nos itens 2.7.2 e 2.8.5 da Seção Analítica, que versam sobre as Disponibilidades e Análise dos Demonstrativos Contábeis Consolidados, respectivamente.

4.9.9 Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) (item 2.9.8)

O Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) consistiu em um processo de assunção de dívidas dos Estados e do Distrito Federal pela União. Suas regras e condições foram determinadas pela Lei nº 9.496, de 11/09/1997, alterada pela Medida Provisória nº 2.192-70, de 24/08/2001. O Estado da Bahia firmou com a União, em 01/12/1997, o Contrato nº 006/97-STN/COAFI de confissão, assunção, consolidação e refinanciamento de dívidas.

Em 27/10/2020, o Estado da Bahia apresentou a 19ª revisão do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF), decorrente do Contrato nº 006/97-STN/COAFI, com o diagnóstico da situação econômico-financeira do Estado, os objetivos e a estratégia do ajuste fiscal proposto, as metas ou compromissos estabelecidos na forma do art. 2º da Lei nº 9.496/1997, bem como a definição da sistemática de acompanhamento do Programa e de verificação e revisão das metas ou compromissos de 2020 e estimativas para 2021 e 2022.

A análise procedida pelos Auditores sobre o alcance das metas, no exercício 2020, constatou o seu cumprimento, conforme Quadro 14 da Seção Analítica (Ref.2613489-341). Contudo, a Unidade Técnica destaca que cabe à STN a emissão de parecer definitivo sobre o alcance das metas, conforme estipulado no PAF, que somente ocorrerá até o final do primeiro semestre de 2021. Sobre o exercício 2019, em 01/03/2021, a STN emitiu a Nota Técnica SEI nº 41625/2020/ME, apontando o cumprimento das metas e compromissos estabelecidos para aquele exercício.

4.10 INFRAESTRUTURA E OBRAS PÚBLICAS (ITEM 2.14)

Este capítulo destina-se a apresentar os opinativos técnicos sobre os aspectos relacionados à infraestrutura e às obras públicas, cujos achados, em sua maioria, estão suportados em trabalhos auditoriais específicos.

4.10.1 Superavaliação do Grupo “4 – Investimentos” em R\$273,6 milhões (item 2.14.1)

Foram identificados R\$273,6 milhões referentes a regularizações de Depósitos Judiciais Patrimoniais e a repasses de Precatórios ao TJ/BA. Esses gastos foram lançados contabilmente no “Grupo 4 - Investimentos”, mas não se enquadram no conceito dessa despesa à luz do MCASP, 8ª Edição, parte I, item 4.2.

A defesa justifica que (Ref.2618855-114/115):

O critério de classificação entre Precatórios Alimentícios e Patrimoniais vem sendo realizado no âmbito da DEPAT/GEPUB/COJUD na proporção de
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA



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.

Esses argumentos foram apresentados pela SEFAZ e analisados na Seção Analítica, na qual os Auditores relatam que a pesquisa efetuada no MCASP, 8ª Edição, não identificou qualquer comentário que corrobore a prática de lançar Depósitos Judiciais Patrimoniais e repasses de Precatórios ao TJ/BA na rubrica Investimento, destinada, conforme MCASP, a registrar:

Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

Pelo exposto, acolho a sugestão da Equipe de Auditoria, pela imposição da **RESSALVA** descrita no item 2.17.2 (22) da Sessão Analítica (Ref.2613489-486), em razão da 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, bem como pela expedição da **DETERMINAÇÃO** indicada no item 2.17.3 (40) da Sessão Analítica (Ref.2613489-492), para que sejam reavaliados os procedimentos de registro das regularizações de Depósitos Judiciais Patrimoniais e dos repasses de Precatórios ao TJ/BA, visto que a natureza das despesas diverge do conceito apresentado no MCASP, 8ª edição, parte I, item 4.2 e Anexo 13 do MDF, para o Grupo 4 – Investimentos.

4.10.2 Fiscalização de barragens (item 2.14.2)

No acompanhamento da recomendação proferida por este Tribunal nas Contas de Governo 2019, sobre as **graves fragilidades** na fiscalização da segurança das barragens estaduais e na estrutura disponibilizada à COSEB para desempenho de suas atribuições, a AGE encaminhou Plano de Ação, apresentando ações voltadas à capacitação, tendo como temática central a segurança das barragens (Ref.2613489-432). Outrossim, foram apresentadas pelo INEMA as listas de participantes dos citados eventos, evidenciando a realização de ações no sentido de aprimorar o processo de fiscalização de barragens.

Contudo, diante da potencialidade lesiva das fragilidades apontadas nas Contas de 2019, entendo que o referido tópico merece a continuidade da avaliação no âmbito das próximas fiscalizações por parte deste Tribunal.

4.10.3 Concessões Públicas e PPPs (item 2.14.3)

Como se depreende das DCCes de 2020, às fls. 30-40, o Estado da Bahia apresentou o Relatório das Concessões Comuns e Especiais, em atendimento ao comando do art. 26 da Lei Estadual nº 9.290/2004¹³⁶, bem como à recomendação nº

¹³⁶ “Art. 26 – Sem prejuízo do que dispõe o art. 15 desta Lei, as posições e relatório sobre o desempenho dos contratos de parcerias público-privadas serão incluídas na prestação de contas anual do Governo do Estado, para encaminhamento à Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas do Estado”.



23 do Parecer Prévio do exercício de 2018¹³⁷, porém deixou de trazer as informações mínimas referentes a (Ref.2613489-433):

- a) avaliação dos investimentos e serviços realizados, quanto ao atendimento das condições estabelecidas no contrato, em especial quanto aos indicadores de desempenho estabelecidos;
- b) avaliação das receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados obtidas pela contratada e a implantação da respectiva repartição ou impacto na modicidade tarifária, quando for o caso;
- c) avaliação dos ganhos decorrentes da redução de risco de crédito e outros ganhos previstos em contrato para fins de compartilhamento;
- d) avaliação dos seguros efetuados pelo contratado;
- e) avaliação das garantias efetuadas pelo contratado, em face das obrigações já adimplidas pelo parceiro público;
- f) avaliação do comprometimento do limite dos gastos em relação à receita corrente líquida anual e limites de endividamento fiscal, nos termos da legislação vigente; e
- g) avaliação da situação econômico-financeira da concessionária.

Essas informações deveriam integrar o relatório consolidado anual de desempenho dos contratos, conforme dispõe a Resolução TCE/BA nº 016/2016.

No exercício de 2020, a Área Técnica (Ref.2613489-433) realizou trabalhos auditoriais em contratos de concessão comum e em contratos de PPP (licitação, formalização de contratos e execução contratual) que resultaram em apontamentos descritos nos tópicos da Seção Analítica: i) Sistema Ferry Boat e Travessia Mar Grande – Salvador (item 2.14.3.1.1); ii) Novo Terminal Rodoviário de Salvador (NTRS) (item 2.14.3.1.2); iii) Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica (item 2.14.3.1.3).

Os exames empreendidos pelos técnicos desta Casa, no bojo da auditoria sob o nº TCE/007194/2020, atinentes ao **Sistema Ferry Boat e à Travessia Mar Grande – Salvador** revelaram grave comprometimento da verificação objetiva do desempenho do serviço prestado pela concessionária em virtude da omissão por parte da Gestão do Estado em relação à obrigação contratual contraída, qual seja, disponibilização de área para as instalações necessárias à manutenção das embarcações que exijam a condição de dique seco. O descumprimento do prazo dessa cláusula contratual, de um ano a partir da data da assinatura do contrato, já foi apontado em auditorias anteriores do TCE/BA.

Outro ponto destacado em relação ao ajuste se refere à inexecução de parcela significativa dos investimentos pactuados, orçados em R\$15,0 milhões, o que inviabilizou a reforma e modernização dos sanitários, salões de embarque, instalações elétricas e hidráulicas, pintura geral e recuperação das estruturas e demais serviços necessários a atender satisfatoriamente aos usuários, incluindo a adequação dos Terminais às normas de acessibilidade aos idosos e portadores de necessidades especiais e que deveriam ser concluídos em até 3 anos da assinatura do contrato, firmado em 2014.

No que se refere às Lanchas da Travessia Mar/Grande Salvador, foi verificada a ausência de cláusulas essenciais previstas no art. 23 da Lei Federal nº 8.987/95,

¹³⁷ “anexar os relatórios sobre o desempenho dos contratos de PPP ao processo de prestação de contas do Chefe Poder Executivo, conforme definido no art. 26 da Lei Estadual nº 9.290/2004”.



contendo os indicadores de desempenho indispensáveis ao controle e à fiscalização da eficiência do parceiro privado, bem como da qualidade do serviço prestado no âmbito desses contratos, além da fragilidade do sistema de fiscalização exercido pela AGERBA. Nesse contexto, ainda foram constatadas falhas na adoção das medidas para mitigação da propagação do novo coronavírus.

As citadas inconsistências geram dificuldades consideráveis para a fruição de um serviço de qualidade por parte da sociedade, além de promover comprometimento significativo da segurança desses equipamentos, bem como a aferição do atendimento aos objetivos físicos e orçamentário-financeiros dos ajustes. Por consequência, elas afetam diretamente a capacidade da gestão de medir o atingimento das metas, iniciativas e ações dos Programas relacionados.

Já no bojo da auditoria TCE/007880/2019, foi realizado acompanhamento do certame da Concorrência Pública (CP) nº 02/2019, que tem por objeto a **Concessão do Novo Terminal Rodoviário de Salvador (NTRS)**, bem assim da celebração do Contrato nº 02/2019.

A Equipe de Auditoria noticia a limitação ao escopo consubstanciada na não disponibilização das Demonstrações Financeiras anuais relativas à Concessionária operadora do Atual Terminal, referentes aos exercícios de 2015 a 2019, o que afetou a emissão de opinativo acerca da regularidade da projeção das receitas no fluxo de caixa.

Dos exames empreendidos sobre a documentação disponibilizada, foram apontadas graves irregularidades nas fases de planejamento, licitação e contratação, a saber: i) descumprimento dos prazos estabelecidos na Resolução TCE/BA nº 016/2016; ii) omissão de fonte de receitas na Modelagem Econômico Financeira; iii) incoerência entre a projeção do fluxo de caixa e o Anexo III do Edital; iv) insuficiência dos elementos de projeto básico; v) ausência de estudos ambientais prévios ao lançamento do Edital; vi) ausência de regulamentação em relação à área econômico-financeira da Concessão; vii) ausência de documentação comprobatória referente aos parâmetros do Custo Médio Ponderado de Capital; e viii) exigência indevida de integralização de capital social previamente à contratação (Ref.2613489-437).

Os achados descritos importam em irregularidades licitatórias que precisam de apuração de responsabilidades acerca da não aderência às normas legais aplicáveis, assim como revelam severas fragilidades na gestão de procedimentos licitatórios para concessão de serviços que impactarão nos orçamentos públicos e na vida da comunidade por longos anos.

Em relação à auditoria TCE/003895/2020, relativa à **PPP do Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica**, a Unidade Técnica procedeu, no período de 13/12/2019 a 31/05/2020, ao exame das fases de licitação e de formalização contratual da PPP, indicando limitação ao escopo pela inobservância dos prazos para disponibilização do acesso aos documentos definitivos, contidos nos incisos I e II do artigo 6º da Resolução TCE/BA nº 016/2016.



Da análise extemporânea da documentação que suporta a fase de licitação da PPP, a Equipe Técnica concluiu que houve pendência na documentação de qualificação econômico-financeira de uma das empresas consorciadas (Ref.2613489-439).

Em face da citada inconformidade, bem como da verificação da continuidade de falhas noticiadas em auditorias anteriores, a Unidade Técnica concluiu pela irregularidade da fase de licitação referente ao Edital da Concorrência nº 009/2019.

Assim, em razão de os citados contratos tratarem de assuntos relevantes relativos à gestão do Poder Executivo, considero que assiste razão à Auditoria quanto à **ENFASE** em relação às PPPs do Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica, indicada no item 2.17.5 (2) da Sessão Analítica (Ref.2613489-502).

4.10.4 Obras Públicas (item 2.14.4)

Registram os Auditores que, apesar das limitações impostas pela pandemia da COVID-19, no exercício 2020, o TCE/BA realizou inspeções em obras públicas executadas pelo Poder Executivo. Os principais apontamentos relatados serão analisados nos subitens a seguir.

4.10.4.1 Ponte Ilhéus – Pontal (item 2.14.4.1)

A auditoria TCE/008187/2020, que ainda não foi apreciada pelo Pleno do TCE/BA, teve como escopo o acompanhamento da execução do Contrato nº 007-CT050/2016, **Ponte Ilhéus – Pontal**, formalizado pela SIT/SEINFRA, vigente no exercício de 2020. Do exame empreendido, foi apontada extrapolação do limite legal de alteração do valor original do Contrato, já no 2º termo aditivo, correspondente a 37,77%.

As justificativas apresentadas apontam para a necessidade de alterações no projeto básico licitado, em consequência das falhas encontradas durante a execução das obras, as quais foram corrigidas quando da elaboração do projeto executivo.

Da análise dos autos, observa-se que os técnicos dessa Casa não verificaram, no bojo dos processos administrativos dos aditivos, a demonstração de que a exacerbação do limite percentual de 25% decorreu de fatos supervenientes, imprevistos ou imprevisíveis.

4.10.4.2 Obras Paralisadas (item 2.14.5)

Os Auditores demonstram nas Tabelas 118 e 119 da Sessão Analítica (Ref.2613489-444/49) as obras identificadas nas Contas de Governo de 2018 como paralisadas, ainda pendentes de regularização, além daquelas identificadas no presente trabalho na condição de paralisadas.

As principais justificativas apresentadas por parte do Estado para a interrupção das obras foram: pendência financeira, surto de COVID-19, deficiências dos projetos e desistência da empresa executora.



Com muita coerência, a Unidade Técnica pondera sobre os prejuízos econômicos e financeiros advindos dessas paralisações como: a perda das parcelas já executadas nas obras; o comprometimento da guarda e conservação dos bens e materiais já entregues; despesas com desmobilização e nova mobilização de equipamento e estrutura, caso haja o retorno às atividades; desempregos diretos e indiretos, dentre outros. Alerta-se acerca da necessidade de tomada de decisão rápida sobre o que deve ser feito para a reversão do quadro, uma vez que quanto maior o tempo de paralisação, mais difícil se torna a sua retomada e conclusão.

O resultado da demora da retomada da obra pode ser medido pelo nível de deterioração e de refazimento dos serviços com novos fornecimentos, gerando duplicidade de gastos, em um ambiente de recursos cada vez mais escassos. Em última análise, o esforço para retomada é sempre dispendioso e desgastante para a gestão. Por essa razão, é imprescindível a rápida identificação de falhas em procedimentos administrativos de forma a alcançar um maior nível de adequação do planejamento e coibindo o descumprimento dos cronogramas.

Por essa razão, entendo pertinente e acompanho a **RECOMENDAÇÃO** proposta pela Unidade Técnica e indicada no item 2.17.4 (58) da Sessão Analítica (Ref.2613489-499), no sentido da adoção de ações necessárias à retomada das obras que se encontram paralisadas e à prevenção, sempre que possível, de ocorrências semelhantes em projetos futuros.

4.11 CONTROLE INTERNO (ITEM 2.16 A 2.16.1)

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

No exame das Contas de Governo do exercício de 2019, foram identificadas falhas e irregularidades sistêmicas no controle interno do Executivo estadual, para as quais foi expedida a recomendação destinada ao aprimoramento da sua estrutura organizacional, ao reposicionamento hierárquico da Auditoria Geral do Estado (AGE) e a adoção de medidas de implementação, sistematização e execução de práticas relacionadas à gestão de riscos.

Em julho de 2019, este Tribunal julgou auditoria especial que tratava do reposicionamento hierárquico da AGE, tendo determinado a apresentação de um Plano de Ação que demonstrasse as ações a realizar e aquelas que estivessem em andamento quanto:

- a) à necessidade de ajustes para o adequado aparelhamento da Auditoria Geral do Estado (AGE), disponibilizando-lhe as condições estruturais, materiais e de pessoal, necessárias ao desempenho efetivo de seu importante papel de articulação sistêmica, orientação normativa e supervisão técnica dos órgãos setoriais de controle interno;
- b) à viabilização de proposta de implantação e/ou adequação de unidades de controle interno no âmbito da administração indireta do Poder Executivo estadual;



c) à avaliação do reposicionamento hierárquico da AGE na estrutura do Poder Executivo, de modo a lhe dar mais autonomia e independência funcional.

Quanto ao item “c”, a SEFAZ informou que, em 2007, foi enviado o Projeto de Lei nº 16.942 à Assembleia Legislativa, criando a Controladoria Geral do Estado e vinculando-a diretamente ao Chefe do Poder Executivo. Contudo, argumentou que a atual vinculação da AGE à Secretaria traz ganhos estruturais e independência técnica. Embora o Projeto de Lei tenha sido encaminhado formalmente para o Parlamento, considerando o tempo de tramitação daquele documento e diante das argumentações da SEFAZ, parece não haver interesse por parte do Poder Executivo na criação da Controladoria.

Com relação ao Plano de Ação decorrente do Parecer Prévio de 2019, foram apresentadas medidas a serem adotadas até 2022, quais sejam a: i) edição de um normativo disciplinando a integração institucional entre AGE, Ouvidoria Geral, Corregedoria Geral e PGE; ii) criação de grupo de trabalho para estudos quanto à estrutura e funcionamento do controle interno, com prazo de 120 dias para finalização dos trabalhos; iii) implementação de processo de certificação dos ocupantes dos cargos da CCIs (2021); e iv) edição de ato normativo vinculando a ocupação dos cargos de CCI ao atendimento de determinados requisitos, dentre eles a citada certificação.

Quanto à necessidade de execução de práticas relacionadas à gestão de riscos, o Plano de Ação limitou-se a informar que em 2018 foi implantado o Programa de Gestão de Riscos (PGR) no âmbito do Poder Executivo, com a edição da Portaria SEFAZ nº 162, de 13/08/2018.

No exercício de 2020, a Auditoria constatou esforço da coordenação da AGE no sentido de orientar o processo de implantação do referido programa, notadamente com a edição da Orientação Técnica nº 02/2020 (Manual do Programa de Gestão de Riscos). Contudo, a Unidade Técnica verificou baixa adesão ao programa ao observar o quantitativo de processos mapeados no PGR até o presente momento.

Assim, observou-se que, para maior eficácia do PGR, seria necessária a edição de ato normativo relacionado à política de governança por parte da Administração Pública estadual, indicando inclusive prazos para sua efetiva implantação pelas Secretarias, assim como pelos órgãos da administração indireta.

Outra recomendação do Parecer Prévio de 2019 foi a promoção de melhorias nos controles internos relativos ao Sistema RH Bahia. No exame daquele exercício, a Auditoria constatou a ausência de fidedignidade da base de dados do RH Bahia enviada ao TCE/BA, somente corrigida na remessa disponibilizada em junho/2020, relativa às ocorrências de 2019. Restou, ainda, até onde os exames permitiram concluir, a divergência residual nos quantitativos e valores de contratos por REDA. Também foi constatado atraso no encaminhamento das folhas de pagamento do período de janeiro de 2017 a dezembro de 2018, as quais só foram entregues em maio de 2020.

De acordo com informações obtidas do Centro de Estudos e Desenvolvimento de Tecnologias para Auditoria (CEDASC), não foram encontradas divergências nas



bases de dados relativas ao exercício de 2020. Entretanto, durante o exame das presentes contas, foram identificadas: i) inconsistências nas informações para o recolhimento de INSS, gerando pagamentos de multas e juros; e ii) inconsistências de lançamentos de vantagens e descontos, efetuados em folha de pessoal, identificados nos Registros de Não Conformidade (RNC), emitidos pela AGE.

Quanto aos pagamentos de multas e juros, eles tiveram origem em dois pagamentos realizados pela SEC e pela SESAB nos montantes de R\$38,8 milhões e R\$18,9 milhões, respectivamente. Ambos decorrentes de erros de informações para recolhimento do INSS, referentes ao período de dez/2018 a jan/2020 e jan/2019 a jan/2020.

A SEC destacou, ainda, a iminência de registro de um novo passivo financeiro junto ao INSS, uma vez que foram recolhidas a menor as contribuições previdenciárias da Secretaria referentes às competências dos meses 03/2020 a 06/2020.

As explicações apresentadas para o caso da SEC demonstram fragilidades na execução dos procedimentos necessários aos pagamentos dos encargos incidentes na folha de pagamento. Desse modo, entendo que o referido tópico merece a continuidade da avaliação e checagem no âmbito das próximas fiscalizações por parte deste Tribunal, a considerar as condições de infraestrutura e o fluxo dos procedimentos da unidade da referida Secretaria, responsável por esses pagamentos. Cumpre registrar que a Seção Analítica das Contas do Poder Executivo de 2016 (Processo TCE/002522/2017) reportou que a SEC teve parcelamento de obrigações previdenciárias, além de multa e juros de, aproximadamente, R\$74,0 milhões resultantes de autuação fiscal pela Receita Federal.

Já no tocante à SESAB, a justificativa recai sobre o RH Bahia, que não computou a categoria de residentes na transmissão da guia GFIP.

Diante do exposto, acolhendo o entendimento da Auditoria, entendo ser necessária a expedição da **DETERMINAÇÃO** indicada no item 2.17.3 (42) da Seção Analítica (Ref.2613489-492), para que sejam informados, no prazo de 30 dias, todos os valores pagos de multas e juros por órgãos/secretarias da Administração Estadual, decorrentes de inconsistências nas informações para o recolhimento de INSS, bem assim sejam apuradas as responsabilidades, nos termos do art. 204, da Lei Estadual nº 6.677/1994.

Também adiro à **DETERMINAÇÃO** sugerida pelo MPC nos itens 3.b.15 e 3.b.16 do Parecer nº 386/2021 (Ref.2625706-151), destinada à adoção de medidas administrativas necessárias a o aprimoramento da programação e da execução das Autorizações de Repasse da Receita aos órgãos e entidades, evitando o emprego de recursos públicos para pagamento de encargos moratórios, além da realização das providências necessárias ao adequado registro das informações relativas ao pagamento de multas e juros moratórios nas Demonstrações Contábeis.

Acolho também a reiteração da **RECOMENDAÇÃO** formulada em 2019, descrita no item 2.17.4 (61) da Seção Analítica (Ref.2613489-499), visando à edição de ato



normativo, com a finalidade de promover maior eficácia ao Programa de Gestão de Risco.

4.11.1 Gestão de pessoal (itens 2.16.2 a 2.16.3.8)

Após exame do trabalho realizado pela AGE sobre a folha de pessoal, a Equipe Técnica deste TCE/BA observou que foram analisados: i) perda de receita do Estado referente ao IRRF sobre os rendimentos pagos aos servidores públicos que possuem mais de um vínculo; ii) cadastro de servidores; iii) cadastro de dependentes dos servidores, a fim de apurar a regularidade da referida base para dedução de cálculo do Imposto de Renda; e vi) vantagens lançadas em folha de forma parcelada, de caráter temporário, com indícios de irregularidades.

Não obstante a SAEB tenha informado a regularização e adoção de providências para ressarcimento ao Erário, mediante desconto em folha de pagamento nos meses posteriores, as outras recomendações estão sendo apreciadas pela SRH/DARH, para adequação e implementação das medidas cabíveis.

Ainda em relação à gestão de pessoal, destaque-se que os Pareceres Prévios de 2018 e 2019 emitiram alertas ao Poder Executivo, pela ultrapassagem do limite prudencial das despesas de pessoal, o qual deve se submeter às vedações constantes do art. 22 da LRF, tendo em vista que os percentuais naqueles exercícios foram apurados em 49,01% e 46,23%, respectivamente. Assim, foi realizada auditoria operacional¹³⁸ tendo por objetivo analisar os controles do Estado relativos à gestão de pessoal do Poder Executivo.

Na referida auditoria operacional, identificou-se que o Poder Executivo não dispõe de estudos relacionados às necessidades qualitativa e quantitativa de servidores efetivos de suas secretarias, órgãos e entidades, o que resulta, dentre outros efeitos: i) em desconhecimento das reais necessidades do quadro de pessoal; ii) no comprometimento do planejamento estratégico na gestão de pessoas; iii) na deficiência do planejamento para reposição de servidores efetivos em virtude de aposentadoria; iv) na existência de quadro de servidores efetivos não condizente com a real necessidade das secretarias/órgãos/entidades; e v) na manutenção de servidores sem vínculo efetivo e sem qualificação específica para atuar na atividade-fim das Secretarias do Poder Executivo.

Ademais, verificou-se que, em 41,7% (10) das 24 Secretarias do Estado da Bahia analisadas, não existe previsão legal de Grupo Ocupacional específico para lotação de cargos efetivos, não obstante todas disciplinem, por meio de lei e de seus respectivos Regimentos, as atribuições e quantitativos dos seus cargos em comissão.

Ficou evidenciada, também, ausência de norma que discipline a distribuição quantitativa dos cargos efetivos do grupo ocupacional técnico-administrativo nas Secretarias de Estado, em descumprimento ao art. 76, parágrafo único, da Lei Estadual nº 8.889/2003¹³⁹, de modo que a alocação de servidores desse Grupo

¹³⁸Processo TCE/007458/2020.

¹³⁹Art. 76 [...] Parágrafo único - A composição do quadro dos cargos de Auxiliar Administrativo, Técnico Administrativo e Analista Técnico nos órgãos da administração direta será objeto de regulamentação específica".



Ocupacional pode ocorrer de forma aleatória, sem estudo da necessidade de cada um dos Órgãos.

Em sua defesa, o Poder Executivo asseverou que o referido Grupo Ocupacional se encontra “disciplinado de acordo com os arts. 63 a 65, da Lei nº 8.889/2003” e 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”, de modo que se “cumpre fielmente o estabelecido nas normas legais vigentes” (Ref.2618855-118/119).

No entanto, conforme se extrai da análise auditorial (Ref.2623263-26), verifica-se que não foi apresentada manifestação quanto à exigência do citado parágrafo único do art. 76 da Lei nº 8.889/2003. Ademais, conforme pontua a Equipe Técnica, os Anexos da referida Lei especificaram os quantitativos de cargos apenas para cada Entidade da Administração Indireta, mas estabeleceu tão somente os quantitativos totais de cargos na Administração Direta, persistindo, portanto, a ausência da exigida regulamentação.

Além disso, constatou-se que não há regramento estadual que estabeleça percentuais mínimos de cargos em comissão a serem preenchidos por servidores de carreira, bem como que existe grande desproporcionalidade entre o número de servidores com e sem vínculo efetivo que ocupam os cargos em comissão (Tabela 122 da Seção Analítica). Verificou-se também que, na prática, a ocupação desses cargos está recaindo, majoritariamente, em servidores sem vínculo efetivo com o Estado, o que caracteriza o descumprimento do disposto na CF/1988 (inciso V do art. 37)¹⁴⁰, reproduzido na CE/1989 (parágrafo 1º do art. 14¹⁴¹) e na Lei Estadual nº 6.677/1994 (parágrafo único do art. 11)¹⁴².

Sobre esse achado auditorial, a defesa afirma que, de acordo com o art. 14 da Constituição Estadual, “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” e, portanto, não se evidencia a irregularidade constatada, diante da “inexistência de dispositivo legal estabelecendo percentuais mínimos de servidores para o exercício de cargos comissionados” (Ref.2618855-118/119).

No entanto, conforme pontuam os Auditores (Ref.2623263-27), cumpre registrar que os textos constitucionais são expressos quanto à necessidade de previsão legal sobre “casos, condições e percentuais mínimos” para preenchimento dos cargos em comissão. Ademais, a designação para funções de direção, chefia e assessoramento superior e intermediário, segundo preconiza o Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado da Bahia, deve recair preferencialmente em servidor ocupante de cargo de provimento permanente. Não obstante as justificativas apresentadas, nota-se a manutenção da desproporcionalidade

140 “V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”.

141 “§ 1º - As funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”.

142 “Parágrafo único - A designação para funções de direção, chefia e assessoramento superior e intermediário, recairá, preferencialmente, em servidor ocupante de cargo de provimento permanente, observados os requisitos estabelecidos em lei e em regulamento”.



evidenciada no quadro de servidores do Poder Executivo, em descumprimento às previsões legais.

Nas Secretarias de Estado, foi evidenciado que o quantitativo de servidores com vínculo precário é superior ao quantitativo com vínculo efetivo: i) de 24 Secretarias, 3 delas possuem um percentual menor que 5% de servidores efetivos; ii) em 11 delas, o percentual é menor que 20,0%; e iii) em 17, o percentual é menor que 50,0%. Tal cenário demonstra carência de servidores efetivos no serviço público. Ademais, em 75% (18) das 24 Secretarias, o quantitativo de servidores ocupantes de cargos em comissão (com e sem vínculo efetivo) é superior à quantidade de servidores efetivos que não ocupam esses cargos.

Em relação ao quantitativo identificado de servidores efetivos e comissionados atuando nas secretarias/órgãos/entidades e o quantitativo de cargos legalmente previstos para eles, constatou-se, em média, o percentual de 28,3% de servidores ocupantes de cargos efetivos dos Grupos Ocupacionais legalmente previstos, comparado a 97,6% de ocupantes de cargos em comissão¹⁴³.

Pontue-se, na linha de entendimento apresentada pelo MPC, que tal preponderância no preenchimento dos cargos em comissão revela-se prejudicial à continuidade e ao aprimoramento dos serviços públicos, diante do risco de perda da memória organizacional, “em especial nos momentos de alternância de mandato eletivo, período em que normalmente ocorrem grandes mudanças no quadro de pessoal ocupante de cargos em comissão” (Ref.2625706-71).

Os Auditores identificaram, também, que servidores de entidades extintas (SUCAB, DERBA e Instituto Mauá) e seus respectivos cargos continuam a fazer parte do quadro provisório da SAEB, apesar de alguns estarem cedidos/designados ou colocados à disposição de outros órgãos, em descumprimento ao §4º do art. 32 da Lei Estadual nº 13.204/2014¹⁴⁴.

Portanto, nota-se que os exames identificaram fragilidades consideráveis na gestão de pessoal do Poder Executivo, o que legitima a inclusão da **RESSALVA** constante no item 2.17.2 (24) da Seção Analítica (Ref.2613489-487), bem como a emissão das **DETERMINAÇÕES** expostas no item 2.17.3 (43 e 44) da Seção Analítica (Ref.2613489-492), visando (i) à regulamentação da composição do quadro dos cargos de Auxiliar Administrativo, Técnico Administrativo e Analista Técnico, do grupo ocupacional Técnico-Administrativo, e (ii) à elaboração e apresentação de projeto de lei, fixando os casos, condições e percentuais mínimos de ocupação dos cargos em comissão por servidores de carreira, conforme o exposto no §1º do art. 14 da Constituição do Estado da Bahia e no inciso V do art. 37 da Constituição Federal, encaminhando-o para apreciação e aprovação pela Assembleia Legislativa.

Além disso, adiro às **RECOMENDAÇÕES** constantes no item 2.17.4 (62 a 74) da Seção Analítica (Ref.2613489-500/501), no sentido de: i) promover melhorias nos controles internos relativos ao sistema RH Bahia; ii) realizar estudos das necessidades qualitativas e quantitativas de cargos efetivos das

143 Na Administração Indireta (Autarquias e Fundações Públicas) analisadas, tais percentuais são de 13,4% e 100,9%, respectivamente.

144 “§ 4º Os atuais servidores integrantes do quadro de pessoal das autarquias previstas nos incisos I, II e III do caput deste artigo ficam transferidos com seus respectivos cargos e vencimentos para quadro de pessoal provisório da Secretaria da Administração, até a definição da sua nova lotação”.



secretarias/órgãos/entidades; iii) elaborar planejamento estratégico de gestão de pessoas; iv) estabelecer a estrutura de cargos efetivos, sob o regime jurídico estatutário, com lotação na SIHS, SPM, SDE, SEAGRI, SECTI, SETUR, SDR, SECOM, SERIN e SEPRONI; v) elaborar planejamento e cronograma, de acordo com a disponibilidade orçamentária e observando os limites legais, para prover gradualmente a SIHS, SPM, SDE, SEAGRI, SECTI, SETUR, SDR, SECOM, SERIN e SEPRONI com cargos efetivos; vi) elaborar Projeto de Lei e encaminhá-lo ao Poder Legislativo Estadual, contemplando a estrutura de cargos efetivos, sob o regime jurídico estatutário, com lotação na SIHS, SPM, SDE, SEAGRI, SECTI, SETUR, SDR, SECOM, SERIN e SEPRONI; vii) realizar estudos sobre as necessidades dos Órgãos da Administração Direta em relação aos quantitativos de cargos das carreiras do Grupo Ocupacional Técnico-Administrativo; viii) contemplar, no planejamento da força de trabalho, cronograma para efetuar as lotações definidas em dispositivo legal, para as carreiras do Grupo Ocupacional Técnico-Administrativo, de acordo com a disponibilidade orçamentária e observando os limites legalmente previstos; ix) adotar as medidas necessárias para suprimir a desproporcionalidade existente entre os servidores com e sem vínculo que ocupam cargos em comissão em cada Órgão/Entidade da Administração Direta e Indireta; x) realizar estudos das necessidades qualitativas e quantitativas de cargos em comissão (Direção, Chefia e Assessoramento); xi) adotar as medidas necessárias para suprimir a desproporcionalidade existente nos níveis de ocupação dos cargos efetivos e comissionados; xii) elaborar um planejamento e cronograma, de acordo com a disponibilidade orçamentária e observando os limites legais, para prover gradualmente os cargos efetivos previstos nas legislações pertinentes às secretarias/órgãos/entidades da Administração Direta e Indireta; e xiii) estabelecer a lotação definitiva dos servidores remanescentes dos extintos SUCAB, Instituto de Artesanato Visconde de Mauá e DERBA.

4.11.2 Despesas com terceirização de mão de obra (itens 2.16.3.9 a 2.16.3.15)

Ainda no âmbito da auditoria operacional antes referida, a Equipe Técnica identificou que as Unidades Setoriais de Planejamento (USPs) de 6 (75%) das 8 secretarias/órgãos/entidades contratantes da amostra de Contratos e Termos de Reconhecimento de Débito (TRDs) examinados não definiram o elemento de despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, quando do detalhamento, no Plano de Trabalho Anual (PTA), das ações orçamentárias sob sua responsabilidade.

No entanto, destaque-se que as despesas de pessoal decorrentes desses ajustes são inerentes a categorias funcionais abrangidas pelos respectivos planos de cargos e salários do quadro de pessoal das secretarias/órgãos/entidades contratantes, o que enseja sua classificação no elemento “34 – Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contrato de Terceirização”, por força do disposto no artigo 18, §1º, da LRF¹⁴⁵.

Por sua vez, verificou-se que, em 21 dos 36 instrumentos contratuais/ TRDs¹⁴⁶ objeto de exame da Auditoria, a dotação orçamentária foi definida pela Assessoria de Planejamento e Gestão (APG) ou unidade equivalente diferentemente da

¹⁴⁵ “§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’”.

¹⁴⁶ Instrumentos/ajustes da UNEB, FUNDAC E AGERBA.



sistemática de execução constante do Sistema Estadual de Administração (SEA/SAEB). Assim, 58,33% dos ajustes analisados ocorreram sem observar o princípio da segregação de função e de práticas de controle que cuidem para minorar o risco da não classificação da despesa no elemento apropriado, tendo em vista o acúmulo pela APG ou unidade equivalente de procedimentos que caberiam a setores distintos, conforme indicado no SEA.

Nos demais ajustes analisados, apesar da dotação da despesa ter sido informada por setor diverso antes de ser encaminhada para a APG ou unidade equivalente, essa Assessoria de Planejamento não demonstrou estar atenta ao §1º do art. 18 da LRF, uma vez que não alertou sobre a classificação orçamentária correta daqueles instrumentos em que houve contabilização de forma irregular.

Ademais, constatou-se que o Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviços (SIMPAS) não dispõe de mecanismo automático ou de dispositivo que imponha a obrigatoriedade de classificar a despesa de fornecimento de mão-de-obra em substituição a servidor no elemento de despesa apropriado (elemento 34), o que tem contribuído para a discricionariedade de cada unidade definir, em sua forma particular, o objeto da despesa.

Ainda foi verificado que 6 (75%) secretarias/órgãos/entidades, das 8 integrantes da amostra selecionada, não identificaram, nas contratações por elas realizadas, profissionais de categorias funcionais abrangidas pelos seus respectivos planos de cargos e salários, configurando substituição de servidor ou empregado público, resultando na contabilização destas despesas de pessoal em desacordo com o já citado artigo 18, §1º, da LRF. Em entrevistas realizadas, os representantes das secretarias/órgãos/entidades entrevistados afirmaram não ter, até aquela oportunidade, formado entendimento adequado quanto ao referido normativo (art. 18, §1º, da LRF), assim como informaram não ser da sua prática a classificação da despesa no elemento 34 ou mesmo não estarem autorizadas em seu orçamento a assim proceder.

A Auditoria identificou, também, ausência de sistemática formalizada que estabelecesse procedimentos de monitoramento das despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra (direta e indireta), já que inexistem, no âmbito da SEFAZ, medidas voltadas à análise ou validação das classificações orçamentárias adotadas pelas unidades descentralizadas em relação às despesas com pessoal decorrentes de contrato de terceirização de mão de obra (direta e indireta), apesar da Coordenação de Qualidade do Gasto Público (CQGP/SEFAZ) realizar monitoramento contínuo das contratações de serviços e aquisições de bens, como também a análise mensal e acumulada da evolução da execução financeira das despesas de custeio do Estado. Com efeito, notou-se que as despesas já vêm classificadas pelas unidades gestoras, conforme cadastro no Sistema FIPLAN e, uma vez classificadas, o procedimento geralmente realizado por aquela Coordenação é a análise da suficiência de saldo orçamentário na dotação especificada.

Quanto à análise dos contratos de prestação de serviços selecionados, assim como dos TRDs, para os casos de serviços prestados sem base contratual, revelou-se que, em 28 (77,8%) dos 36 instrumentos/TRDs, as classificações orçamentárias das



despesas de pessoal não abrangeram o elemento de despesa “34 – Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contrato de Terceirização”. Não obstante abarquem despesas de pessoal constantes dos planos de cargos e salários do quadro de pessoal das Unidades contratantes, a classificação foi procedida em desacordo com o art. 18, §1º, da LRF. Nesse achado de auditoria, foram sugeridas determinações para cinco Secretarias (SESAB, SEC, SEAP, UNEB, FUNDAC e SEFAZ) e três Entidades da Administração Indireta (FUNDAC, AGERBA e CAR).

Ainda no âmbito da citada auditoria operacional, verificou-se que a SAEB ainda não dispõe de mecanismo, formal e centralizado, de gerenciamento de informações de maneira a atender ao estabelecido pela STN. Segundo a Auditoria, a falta de sistemática de gerenciamento pelo Estado das informações requeridas pelo art. 1º da Portaria STN nº 377/2020 deve-se à ausência da compreensão da relevância da segregação dos montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade finalística do ente público, do que resulta resistência para o Estado observar a regra posta pela Portaria da STN.

Conforme apontado pela Equipe Técnica na auditoria operacional (TCE/007458/2020), é observada uma baixa assimilação em relação à necessidade de monitoramento de contratações de terceirização de mão de obra (direta e indireta), com vistas a assegurar o cumprimento dos limites de despesa de pessoal fixados nos artigos 19 e 20 da LRF no âmbito da Administração Estadual.

Tal prática poderá ocasionar: **i)** o comprometimento da gestão de pessoal do Poder Executivo, no que diz respeito à realização de análises qualitativas das despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra (direta e indireta), sua participação e evolução nas diversas secretarias/órgão/entidades do Poder Executivo, de modo a assegurar o cumprimento dos limites estabelecidos nos artigos 19 e 20 da LRF; **ii)** comprometimento da confiabilidade das informações registradas nos relatórios de execução orçamentária e gestão fiscal exigidos pela LRF, quanto à apuração da despesa total com pessoal, no que se refere à possibilidade de ocorrência de erro ou burla; e **iii)** descontrole dos gastos com pessoal do Poder Executivo, representando risco potencial de desajuste fiscal do Estado.

Nesse ponto, acompanho o entendimento da Auditoria, no sentido da necessidade de emissão das **RECOMENDAÇÕES** constantes no item 2.17.4 (75 a 80) da Seção Analítica (Ref.2613489-501/502) para: i) ofertar conhecimento uniformizado aos representantes das secretarias/órgãos/entidades responsáveis pelo cadastramento e detalhamento das ações orçamentárias que integrarão a LOA, por meio da funcionalidade Plano de Trabalho Anual (PTA), conhecimento sobre as situações previstas no artigo 18, §1º da LRF, que ensejem a definição do elemento de despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização; ii) adotar mecanismos/atividades de controle que mitiguem os riscos de classificação orçamentária incorreta das despesas com pessoal; iii) editar instrução orientando especificamente quanto ao estabelecido no §1º do art. 18 da LRF, favorecendo a padronização de entendimento da matéria pelas demais secretarias/órgãos/entidades; iv) promover atividades de capacitação específicas para os responsáveis pela programação e execução orçamentária; v) estabelecer canais efetivos de orientação às demais secretarias/órgãos/entidades; e vi)



estabelecer e formalizar sistemática de monitoramento das despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra (direta e indireta).

Além disso, acrescento a **DETERMINAÇÃO** ao Poder Executivo para que realize os ajustes na classificação orçamentária das despesas relativas à contratação de pessoal em substituição de servidor ou de empregado público, para o elemento de despesa “34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, em obediência ao que dispõe o artigo 18, § 1º, da LRF.

4.11.3 Sistema FIPLAN (item 2.16.4)

O processo auditorial realizado no Sistema FIPLAN¹⁴⁷ para monitorar o cumprimento das deliberações constantes da Resolução nº 171/2019 e do Plano de Ação para Atendimento às Recomendações do TCE/BA do Parecer Prévio de 2018 resultou em diversas recomendações relacionadas à segurança da informação, das quais se destacam:

- I. corrigir o registro de demandas executadas diretamente no banco de dados fora do padrão estabelecido e evitar novas ocorrências;
- II. adotar controle automatizado, que impeça a acumulação de funcionalidades incompatíveis para um mesmo usuário;
- III. inserir o campo de usuário em todas as tabelas, a fim de permitir a identificação do usuário que executou a operação de inclusão;
- IV. incorporar na tabela denominada “USUARIO” o período no qual o usuário está habilitado a ter acesso e atualizar a data final de habilitação para os ex-usuários;
- V. reformular a estrutura de segurança de acesso e “LOG” de operações, de forma a registrar a funcionalidade executada pelo usuário, com possibilidade de confirmação posterior da sua real condição de acesso, à época da efetivação da transação e implementar o controle de vigência na atribuição de perfis aos usuários.

A defesa informou que “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”. Além disso, pontuou que os achados “não têm gravidade e relevância tal que justifique o enquadramento como Ressalva” (Ref.2618855-120).

Cumprе salientar que, na qualidade de sistema integrado que visa ao controle referente à gestão orçamentária, financeira, patrimonial e contábil da Administração Estadual, faz-se necessário o atendimento dos requisitos mínimos de segurança no FIPLAN, a fim de garantir a confiabilidade e fidedignidade das informações e registros nele constantes, não apenas para o seu processamento no âmbito do controle interno, mas para que igualmente viabilizem o exercício dos controles externo e social.

Desse modo, entendo que assiste razão à Auditoria quanto à imposição da **RESSALVA** descrita no item 2.17.2 (25) da Seção Analítica (Ref.2613489-487), ante a permanência de irregularidades no Sistema FIPLAN, bem como a expedição da



DETERMINAÇÃO indicada no item 2.17.3 (45) da Seção Analítica (Ref.2613489-492), para que sejam saneadas 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.

4.11.4 Transparência Pública (item 2.15)

A Auditoria procedeu ao diagnóstico sobre a adequação de áreas importantes da Gestão Estadual em relação à legislação que trata sobre transparência pública, em especial o art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁴⁸, sem prejuízo dos demais achados já apontados em outros tópicos da Seção Analítica.

Na apreciação das Contas de Governo do exercício de 2019, este Tribunal de Contas emitiu recomendação quanto à necessidade de divulgação nominal dos vencimentos e proventos dos servidores públicos do Poder Executivo Estadual¹⁴⁹. Por meio de informações junto à Superintendência de Recursos Humanos (SRH) da SAEB, foi noticiada a elaboração de minuta de decreto para regulamentar o acesso a dados sobre a remuneração e os subsídios recebidos por ocupantes de cargos, postos, graduações, funções ou empregos públicos. No entanto, segundo a SRH, com o advento da Lei Federal nº 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) houve a necessidade de uma “releitura da matéria” pela PGE, a fim de publicar novo decreto para regulamentar a Lei de Acesso à Informação no Estado da Bahia (Lei Estadual nº 12.618/2012), o qual contemplaria a matéria em apreço.

Contudo, tem-se que a divulgação desses dados ocorreria de forma geral ou anonimizada e não nominal, pretensão já inserida no Plano de Ação encaminhado pelo Poder Executivo, como recomendado por este TCE/BA. Os Auditores informam que não foi observado qualquer tipo de publicização dos dados até o encerramento dos trabalhos. Registre-se que, em 20/04/2021, comparando-se os portais de transparência dos nove estados da Região Nordeste, assim como no exercício de 2019, evidenciou-se que a Bahia permanece como o único estado que não dispõe de página específica para divulgação dos vencimentos de seus servidores. Cabe também anotar que todos os outros estados nordestinos realizam a divulgação nominal.

Impende ressaltar que o dever de publicação dos vencimentos e proventos dos servidores decorre dos arts. 5º, inciso XXXIII¹⁵⁰, 37, *caput* e §3º, inciso II¹⁵¹, além do

148“§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e **transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar”. (grifo nosso).

149“d) divulgar nominalmente os vencimentos dos servidores civis e militares, bem como os proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, contribuindo para o exercício do controle social e seguindo os pressupostos básicos de transparência exigidos pelo art. 48-A, inciso I, da LRF e arts. 3º, incisos II e III, 6º, inciso I, e arts. 8º, *caput* e §§1º, inciso III, e 2º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012 (Item 2.13.1 da Seção Analítica)”.

150“Art. 5º [...] XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

151“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao



art. 216, §2º¹⁵², todos da CF/1988, os quais dispõem, em linhas gerais, sobre o direito de acesso às informações ou de consulta de documentos sob a guarda de órgãos públicos e sobre o princípio da publicidade. Ademais, o art. 48-A, inciso I, da LRF¹⁵³, estabelece o dever de transparência quanto às despesas efetuadas pela Administração Pública, especialmente quanto aos dados referentes às beneficiárias dos pagamentos realizados.

Devido à recenticidade da referida Lei nº 13.709/2018, cumpre assinalar que doutrina e a jurisprudência têm buscado adequar as instruções institucionais para harmonizar a referida Lei em relação a todo ordenamento vigente. Por outro lado, pontua-se que, além da multicitada LRF e dos dispositivos constitucionais, o Estado também se vincula à legislação de acesso à informação, editada no âmbito estadual pela Lei nº 12.618/2012. Considerando tais premissas, a doutrina sustenta a complementariedade entre a Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.507) e a LGPD, na medida em que:

Enquanto a LAI veio regulamentar e prestigiar a transparência das instituições públicas pela imposição ao gestor público da obrigação de dar ampla e efetiva publicidade dos dados existentes a respeito da própria pessoa jurídica, a LGPD procura impor igual transparência à atividade de tratamento de dados pessoais dos cidadãos realizada pelo Estado. Ambas as leis são inspiradas pelo valor da transparência da atividade pública, pelo qual o indivíduo, pessoa natural, **tem a possibilidade de exercer a defesa de seus direitos e garantias fundamentais contra o Estado** (liberdade negativa) e exercer o **efetivo controle da atividade pública** (liberdade positiva), como forma de equalizar a relação entre cidadão e Estado, marcada pela assimetria de poder em desfavor do indivíduo. (grifo nosso)¹⁵⁴

Assim, a citada LGPD, ao demandar o adequado tratamento dos dados pessoais pelo Poder Público, o faz vinculando as ações administrativas dele decorrentes aos princípios basilares que regem a Administração Pública, em especial, a finalidade, a impessoalidade e o interesse público¹⁵⁵. Dessa forma, ao tratar de dados pessoais, a nova lei estabelece que o Poder Público deve demonstrar não apenas a transparência sobre o detalhado tratamento desses dados, mas também a exata finalidade da publicação, a qual deve estar adstrita às previsões legais. A propósito, esse é o entendimento preconizado no Guia de Boas Práticas – Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD):

O inciso I do art. 23 da LGPD impõe às pessoas jurídicas de direito público obrigações de transparência ativa. Isto é, de publicar informações sobre os

seguinte: [...] 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [...] II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII".

152"§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem".

153"Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado".

154MALDONADO, Viviane Nóbrega; BLUM, Renato Opice. **LGPD: Lei Geral de Proteção de Dados comentada**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. *E-book*.

155 "Art. 23. O tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), deverá ser realizado **para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público**, desde que: I - sejam informadas as hipóteses em que, no exercício de suas competências, realizam o tratamento de dados pessoais, fornecendo **informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades, em veículos de fácil acesso, preferencialmente em seus sítios eletrônicos;**" (grifo nosso)



tratamentos de dados pessoais por elas realizados em seus sítios eletrônicos de forma clara e atualizada, detalhando a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução desses tratamentos. Também deve ser dada publicidade aos tratamentos de dados pessoais sensíveis em que seja dispensado o consentimento do titular, seja para cumprimento de obrigação legal ou regulatória, seja para tratamento compartilhado de dados necessários para a execução de políticas públicas previstas em leis ou regulamentos, conforme prevê o §2º do art. 11 da LGPD.

[...]

Quando o tratamento de dados pessoais envolver a obrigação legal de difusão destes em transparência ativa, estes devem ser publicados em formato interoperável e estruturado para o uso compartilhado, em cumprimento ao disposto no art. 25 da LGPD e como já previa o art. 8º, §3 da Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação¹⁵⁶. (grifo nosso, p. 30)

Oportuno assinalar que a própria PGE publicou uma Cartilha LGPD¹⁵⁷, chamando atenção para o fato de que os dados pessoais podem ser publicizados para cumprimento de obrigação legal:

Os dados pessoais serão eliminados após o término de seu tratamento, no âmbito e nos limites técnicos das atividades, **autorizada a conservação para as seguintes finalidades: cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador**; estudo por órgão de pesquisa, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais; transferência a terceiro, desde que respeitados os requisitos de tratamento de dados dispostos nesta Lei; ou uso exclusivo do controlador, vedado seu acesso por terceiro, e desde que anonimizados os dados (art. 16). (grifo nosso)

Portanto, não se vislumbra a incompatibilidade entre as citadas normas, mas, ao revés, a sua complementaridade, uma vez que a LGPD passa a exigir do Poder Público o devido cuidado quanto ao tratamento e publicação de dados pessoais, que tenham acesso em função da atividade pública, mas não veda tal publicação, sobretudo diante do princípio da publicidade (art. 37) e do direito à informação (art. 5º, XXXIII) previstos constitucionalmente e legalmente. Destaque-se que não há dispositivo na referida Lei que revogue ou modifique a LAI.

Ademais, no caso de cumprimento do dever de transparência, como a publicação de dados de remunerações de servidores públicos, para atendimento de determinação legal e viabilização do controle social, exige-se a explicitação da finalidade desta publicização, uma vez que o citado marco legal exige a necessária proteção dos Titulares dos dados e de seus direitos à transparência. Nesse sentido, é válida a contribuição feita por Garcia *et al*¹⁵⁸:

o Poder Público pode coletar dados e tratá-los, além das hipóteses do consentimento, nos casos em que houver persecução do interesse público, para executar suas competências legais ou cumprir com suas atribuições. Ou seja, caso o Poder Público precise realizar algum ato previsto em lei, poderá coletar os dados necessários, com ou sem o consentimento do Titular. Isso não exclui os direitos do Titular com relação à transparência, ou seja, ele pode solicitar uma declaração de todos os dados

¹⁵⁶COMITÊ CENTRAL DE GOVERNANÇA DE DADOS. Guia de Boas Práticas: Lei Geral de Proteção de dados (LGPD). Disponível em: https://www.gov.br/governodigital/pt-br/seguranca-e-protecao-de-dados/guias/guia_lgpd.pdf. Acesso em 07 jul. 2021.

¹⁵⁷ PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DA BAHIA. Cartilha LGPD: Lei Geral de Proteção de Dados. Disponível em: <https://www.pge.ba.gov.br/wp-content/uploads/2020/11/CARTILHA-LGPD-web.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2021.

¹⁵⁸ GARCIA, Lara. *et al.* **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)**: Guia de Implantação. São Paulo : Blucher, 2019.



aos quais o Poder Público tem acesso, quais os tratamentos realizados, assim como compartilhamentos, mas não pode solicitar exclusão ou bloqueio se o tratamento estiver previsto nas hipóteses apresentadas. (grifo nosso)

Sobre esse ponto, a defesa argumenta, em síntese, que: i) foi elaborado Parecer no âmbito da PGE¹⁵⁹, no qual constam “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 [LGPD]”; ii) na tese fixada pelo STF para o tema 483¹⁶⁰, de repercussão geral, “não [se] delimitou qualquer formato vinculante”, de como “se daria a divulgação adequada à finalidade da Lei de Acesso à Informação”, bem como essa tese foi fixada anteriormente à LGPD; iii) com a divulgação dos “dados gerais de pagamentos de servidores, considerados os cargos, ocupação na carreira e valores pagos”, porém “resguardando o anonimato dos dados pessoais dos servidores e pensionistas[,] estaria a cumprir fielmente o dever de transparência almejado pelo Controle externo”; iv) com a publicação de novo decreto¹⁶¹ “as informações referentes à divulgação dos vencimentos e proventos dos servidores públicos do Poder Executivo Estadual serão prontamente disponibilizadas”, o que atenderia “as normas legais vigente, inclusive no que diz respeito à Lei de Acesso à Informação – LAI e à LGPD” (Ref.2618855-115/117).

De início cumpre destacar que o achado em comento, quanto à ausência de divulgação nominal dos vencimentos e proventos no Poder Executivo, é recorrente e foi objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas de Governo desde o exercício de 2014, ou seja, mesmo antes do advento da citada LGPD.

De igual sorte, é necessário pontuar que, embora o precedente da Suprema Corte tenha ocorrido antes da publicação da Lei nº 13.709/2018, tampouco há, até então, questionamento perante o STF quanto à inconstitucionalidade da referida Lei de Acesso à Informação ou mesmo da LGPD. Desse modo, é reconhecida a plena vigência de ambos os normativos, não se mostrando razoável a justificativa do não cumprimento da transparência em decorrência da publicação da nova lei. Nesse sentido, diante da ausência de incompatibilidade das duas normas, bem como pela ausência de saneamento da irregularidade recorrentemente apontada desde o ano de 2014, entendo que merecem ser ratificados os encaminhamentos propostos pela Auditoria deste TCE/BA.

Em relação aos demais pontos da Seção Analítica, a Equipe Técnica destacou irregularidades no âmbito da auditoria operacional (processo TCE/009141/2020) sobre o acompanhamento das ações adotadas pelo Governo do Estado da Bahia, no período de 14/04/2020 a 30/11/2020, para o combate à COVID-19.

159 GAB-PAE-SAM-124-2020 (Processo SEI 009.0233.2020.0022880-02).

160 “EMENTA: CONSTITUCIONAL. PUBLICAÇÃO, EM SÍTIO ELETRÔNICO MANTIDO PELO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, DO NOME DE SEUS SERVIDORES E DO VALOR DOS CORRESPONDENTES VENCIMENTOS. LEGITIMIDADE. 1. É legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, dos nomes dos seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias. 2. Recurso extraordinário conhecido e provido”. (ARE 652777/SP; Rel. Min. Teori Zavascki; Plenário; 23/04/2015)

161 Segundo afirma, foi inaugurado pela PGE 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”. (Ref.2618855-117)



Dentre os achados, destacam-se: i) insuficiência de acompanhamento do desempenho do trabalho remoto; ii) ausência de demonstração da avaliação das medidas de enfrentamento da pandemia pelo Comitê Estadual de Emergência em Saúde Pública (COES/BA); iii) fragilidade no acompanhamento das famílias dos indivíduos hospedados nos Centros de Acolhimento e Acompanhamento Clínico do Estado da Bahia; vi) divulgação parcial dos termos de prestação não remunerada de serviços no *site* oficial de compras eletrônicas do Estado. Diante desse contexto, a Auditoria sugeriu a assinatura de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), para a correção das inconformidades e inconsistências apresentadas, o qual ainda está pendente de apreciação por este Tribunal.

A Auditoria informa que, a fim de atender à recomendação do Parecer Prévio de 2018, foi apresentado, em fevereiro de 2020, um Plano de Ação que informava que seria implementado, em junho de 2020, “o sistema da Plataforma PPP para monitoramento da gestão contratual”. No entanto, no *site* “Portal PPP Bahia”, constatou-se a desatualização das informações disponíveis, tais como: i) garantias, dados de constituição do Fundo Garantidor Baiano de Parcerias (FGBP) e financeiros anteriores a 2016; ii) despesas, dados financeiros anteriores a abril de 2019; iii) PPP em licitação, “nenhum registro”, apesar de estar em andamento a contratação do Hospital Metropolitano; iv) PPP e concessões em execução, com apenas informações básicas sobre 8 contratos de PPP (VLT, Estrada do Feijão, Metrô, Hospital do Subúrbio, Imagem, Emissário, Fonte Nova e Couto Maia), não constando dados sobre o Contrato do SVO; e v) ausência de listagem de nenhum contrato de concessão no *site* (Ref.2613489-455/456).

Em relação às informações apresentadas nas DCCs de 2020 sobre as concessões e os contratos de PPP, o exame auditorial informa que elas se mostraram insuficientes para o entendimento do estágio de execução das obras e serviços pactuados nos contratos, do desempenho do empreendimento no ano e do nível de eficácia do acompanhamento pelos órgãos do Poder Executivo, o que impede o amplo conhecimento e o exercício do controle social quanto a essas ações governamentais.

Diante das falhas constatadas no âmbito da transparência estadual, acolho a proposição da Auditoria, no sentido da impor **RESSALVA** inscrita no item 2.17.2 (23) da Seção Analítica (Ref.2613489-486), em virtude da 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.

Adiro, também, à expedição da **DETERMINAÇÃO** constante no item 2.17.3 (41) da Seção Analítica (Ref.2613489-492), para que sejam divulgados nominalmente os vencimentos dos servidores civis e militares, bem como os proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, conforme determinam os dispositivos anteriormente citados. Além disso, acolho as **RECOMENDAÇÕES** constantes no item 2.17.4 (59 e 60) da Seção Analítica (Ref.2613489-499), visando ao



aprimoramento dos procedimentos administrativos de acompanhamento e fiscalização dos contratos de PPP, bem como quanto ao compartilhamento de riscos e ganhos econômicos, além do abastecimento do sistema da Plataforma PPP de informações atualizadas sobre os aspectos de execução orçamentária, financeira e física dos projetos, com vistas a assegurar a efetiva transparência dos dados, o monitoramento e a avaliação de desempenho do resultado da execução das parcerias.

4.12 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exercício 2020 foi um ano desafiador para toda a gestão pública, em face ao surto da doença COVID-19, causada pelo surgimento e propagação do SARS-COV-2, tendo recebido a classificação de pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS) em 11/03/2020.

Deve ser reconhecido que as medidas de enfrentamento dessa situação de extrema excepcionalidade exigiram a reorientação de políticas públicas de uma forma geral e irrestrita. De início, buscou-se a contenção do seu avanço e o tratamento das pessoas infectadas para, em seguida, fornecer socorro financeiro à população mais carente e aos setores da economia mais afetados negativamente, em razão do necessário isolamento social. Todas essas medidas exigiram o emprego de intensos esforços, bem como maiores dispêndios de recursos públicos.

Embora a premência do momento tenha exigido a mitigação de algumas regras de finanças públicas, o cenário de atipicidade ímpar não afastou por completo as normas que balizam a arrecadação de receitas e a execução de despesas. Nesse contexto, é de se destacar que grande parte das desconformidades verificadas pelos Auditores deste Tribunal de Contas já foram apontadas em sede de Pareceres Prévios proferidos em exercícios anteriores, o que denota pouca aderência dos órgãos e entidades da Administração Pública às deliberações do Controle Externo.

Os aspectos relacionados ao planejamento estão entre os apontamentos que têm sido reiterados por este TCE/BA. Foram observadas lacunas e fragilidades no modelo do PPA 2020-2023, impactando o monitoramento e a avaliação das ações programadas. Dentre as impropriedades observadas pode-se destacar, exemplificativamente: i) a ausência de projeção anual para os Indicadores do PPA, comprometendo o monitoramento e a avaliação das políticas públicas; e ii) a deficiência no estabelecimento das Metas para os Compromissos dos Programas.

As análises efetuadas sobre a Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo, no exercício de 2020, demonstraram, ainda, a persistência de impropriedades e irregularidades na execução do orçamento, na gestão dos recursos públicos e na elaboração das Demonstrações Contábeis Consolidadas. Dentre as falhas, que já tinham sido objeto de ressalvas nos exercícios de 2018 e 2019 e recomendações nos exercícios de 2017 e 2018, estão: i) a ausência de elementos e informações relevantes que permitissem concluir quanto à adequação dos saldos apresentados no Balanço Patrimonial; e ii) as inconsistências nos saldos apresentados das contas do Balanço Patrimonial.



Outro apontamento recorrente deste Tribunal relaciona-se à transparência pública, em especial quanto às entregas de bens e serviços, benefícios fiscais concedidos e vencimentos dos servidores e proventos de aposentados e pensionistas, que ainda apresentam problemas relacionados ao acesso ou à confiabilidade das informações. Tal fato fragiliza não só a gestão pública, nas suas funções de tomadora de decisões e formuladora de políticas públicas, como também o exercício dos controles externo e social.

Como visto, ainda que sejam considerados os obstáculos e as dificuldades reais enfrentados pelo gestor público, bem assim que sejam enaltecidos os imensuráveis esforços empreendidos pela Administração no exercício de 2020, diante de sua completa anormalidade, impõe-se a observância de que, das 25 ressalvas indicadas pelo Corpo Técnico, 13 delas se referem a irregularidades recorrentes, consoante apontado ao longo desta Seção Conclusiva.

Contudo, apesar da relevância dos mencionados apontamentos auditoriais, quando analisados em conjunto, eles não apresentam materialidade e gravidade suficientes para embasar opinião pela desaprovação das presentes contas, em especial em um contexto pandêmico. Desse modo, a partir dos elementos fáticos e jurídicos apresentados nos autos, conclui-se que, exceto pelos efeitos das ressalvas impostas, foram observadas as normas constitucionais, legais e regulamentares que regem a administração pública.

Diante de todo o exposto, a seguir, apresento ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia, a Proposta de Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo referentes ao exercício de 2020, com fulcro no disposto no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, no art. 91, I, da Constituição do Estado da Bahia, no art. 1º, I, da Lei Complementar n.º 005/1991.



5 PROPOSTA DE PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DA BAHIA

À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA

Opinião com Ressalvas, Determinações, Recomendações, Alertas, Ênfases e Observações

Este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**, reunido em sua composição Plena, nesta data, objetivando atender ao disposto no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, no art. 91, inciso I, da Constituição do Estado da Bahia e no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 005/1991 apreciou as Contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, o Excelentíssimo Senhor Governador Rui Costa dos Santos, compreendendo as Demonstrações Contábeis Consolidadas (Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Demonstração dos Fluxos de Caixa, Balanço Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais e Notas Explicativas), os relatórios anuais sobre o desempenho dos programas de governo, demais demonstrativos previstos na legislação pertinente e a mensagem enviada pelo Governador à augusta Assembleia Legislativa da Bahia, com amparo nos seguintes documentos: **a)** Relatório Técnico denominado Seção Analítica, no qual estão informados os resultados dos exames auditoriais realizados, referentes ao exercício financeiro de 2020; **b)** respostas apresentadas pela Administração Pública do Estado da Bahia no pleno exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa; **c)** pronunciamento da Unidade Técnica sobre as informações apresentadas; **d)** parecer emitido pelo Ministério Público Especial junto a este Tribunal de Contas (MPC); e **e)** Relatório da Conselheira Relatora, denominado Seção Conclusiva, no qual consta a análise dos resultados auditoriais apresentados na Seção Analítica, com a exposição dos fatos e fundamentos que suportaram a sua proposta de Parecer Prévio.

Assim, este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** conclui, por _____, que as Contas do Chefe do Poder Executivo, tomadas em seu conjunto, exceto quanto às ressalvas consignadas, representam adequadamente, em seus aspectos relevantes e materiais, a gestão orçamentária, financeira, econômica, patrimonial e operacional do Poder Executivo, no exercício de 2020, de acordo com os critérios estabelecidos na Constituição Federal, na Constituição do Estado da Bahia, na Lei Complementar Federal nº 101/2000, na Lei Federal nº 4.320/1964, nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e em outros informes legais pertinentes.

Isso posto, este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** opina, por _____ de votos, favoravelmente à aprovação com ressalvas, pela Assembleia Legislativa da Bahia, das Contas do Chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício de 2020, liberando de responsabilidade o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado da Bahia, Rui Costa dos Santos. Objetivando o aprimoramento dos controles internos, o aumento da transparência e da eficiência operacional e o aperfeiçoamento da Gestão Pública do Estado, este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** opina, ainda, por _____ de votos, pela expedição de _____ determinações, _____ recomendações, _____ alertas, _____ ênfases e _____ observações ao Chefe do Poder Executivo, que deverá gerar a apresentação a



este Órgão de Controle, em um **prazo de 120 dias**, contados a partir da emissão deste Parecer Prévio, de um Plano de Ação com a indicação das medidas a serem adotadas, dos prazos de sua implementação e de seus respectivos responsáveis.

Responsabilidade do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia

O Governador do Estado da Bahia é responsável pela elaboração e pela apresentação das demonstrações e demais informações que compõem as presentes Contas, bem como pelos controles internos que considerou como necessários para permitir a adequada gestão do orçamento, da proteção do patrimônio público e da elaboração dos relatórios confiáveis e oportunos, livres de distorção relevante.

Responsabilidade do Tribunal de Contas do Estado da Bahia pela Auditoria das Contas do Chefe do Poder Executivo e pela emissão de Parecer Prévio

A competência constitucional e legal deste **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** é a de expressar sua opinião mediante a emissão de Parecer Prévio sobre a adequação das Contas do Chefe do Poder Executivo, consideradas em seu conjunto, devidamente fundamentada nas respectivas auditorias, que foram conduzidas de acordo com a Constituição Federal, a Constituição do Estado da Bahia, a Lei Complementar Federal nº 101/2000, a Lei Federal nº 4.320/1964, as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e outros informes legais pertinentes.

Entretanto, por sua própria natureza e extensão, os trabalhos auditoriais que fundamentam essa opinião não constituem uma revisão sistemática e completa da gestão dos órgãos, das entidades e dos fundos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado da Bahia, cujas prestações de contas, observadas as normas constitucionais, legais, e as práticas contábeis vigentes, serão objeto de julgamentos próprios e específicos por este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**.

O objetivo do trabalho deste **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** é obter segurança razoável de que as Contas do Chefe do Poder Executivo, tomadas em conjunto, estão livres de distorções relevantes e generalizadas, emitindo um parecer prévio.

Na realização dos trabalhos de auditoria, nos quais se exercem crítica e ceticismo profissionais, foram avaliados os riscos de distorção relevante nas Demonstrações Contábeis Consolidadas, independentemente de ter sido causada por fraude ou erro.

Os trabalhos foram planejados, executados, bem como foram obtidas as evidências de auditoria apropriadas e suficientes para fundamentar a opinião expressa neste Parecer Prévio, com a aplicação dos seguintes procedimentos:

- I. verificação quanto ao cumprimento das disposições contidas na Resolução nº 164/2015;
- II. revisão analítica de informações, registros e saldos relevantes das demonstrações contábeis, dos demonstrativos exigidos pela Lei de



- Responsabilidade Fiscal (LRF) e dos relatórios componentes da prestação de Contas de Governo;
- III. avaliação de achados relevantes, identificados em auditorias, quanto ao seu impacto nas Contas de Governo;
 - IV. confronto de dados e informações contábeis e financeiras do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN) com aquelas apresentadas nas prestações de contas de entes jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado da Bahia e com dados disponíveis na internet, em sítios de órgãos públicos federais e estaduais; e
 - V. solicitação de esclarecimentos e justificativas a dirigentes de órgãos componentes da estrutura do Poder Executivo.

Vale registrar que o Supremo Tribunal Federal (STF), em 24/06/2020, concluindo o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238, julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do art. 56, *caput*, e do art. 57, *caput*, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), razão pela qual o presente exame está circunscrito à emissão de Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo.

Responsabilidade da Assembleia Legislativa da Bahia

De acordo com o art. 71, inciso IX, da Constituição Estadual, é da competência privativa dessa Assembleia Legislativa da Bahia julgar as contas prestadas pelo Governador, até sessenta dias do recebimento do parecer prévio emitido por este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**.

Para tanto, nos termos do art. 160, § 1º, inciso I, da Carta Maior Estadual, cabe a uma comissão permanente da Assembleia Legislativa da Bahia examinar e emitir parecer sobre as Contas apresentadas anualmente pelo Governador do Estado.

Fundamentos para Opinião com Ressalvas

Os trabalhos realizados, com independência e com observância aos princípios previstos no Código de Ética dos Membros e Servidores deste **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**, permitiram registrar as seguintes ressalvas às presentes Contas, determinações e recomendações, alertas, ênfases e observações ao Poder Executivo do Estado da Bahia:

I) RESSALVAS

Diante dos fatos relatados nas Seções Analítica e Conclusiva, este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**, com fundamento no art. 24, inciso I, da Lei Complementar nº 05/1991, emite, por _____ de votos, as seguintes RESSALVAS às contas do Chefe do Poder Executivo:

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 da Seção Analítica e item 4.1 da Seção Conclusiva);



2. deficiências nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas, que 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 da Seção Analítica e 4.4.5 da Seção Conclusiva);
3. 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 da Seção Analítica e item 4.5.3 da Seção Conclusiva);
4. privação de atividades letivas, ainda que a distância, assim como ausência de controle de acesso aos conteúdos disponibilizados aos alunos da rede estadual ao longo do ano de 2020, fato que injustificadamente implicou o aumento das desigualdades educacionais, em evidente afronta tanto ao art. 2º, inciso III, da Lei Estadual nº 13.559/2016 (Plano Estadual de Educação), quanto ao art. 3º, inciso III, da Constituição Federal de 1988 (Item 2.2.1.5.1 do Parecer Ministerial nº 386/2021 e item 4.5.3 da Seção Conclusiva);
5. 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 da Seção Analítica e item 4.5.4.2.2 da Seção Conclusiva);
6. 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, deixando de atender ao quanto disposto na Lei Federal nº 13.979/2020 e na MP nº 366/2020 (Item 2.10.2 da Seção Analítica e 4.5.4.2.2 da Seção Conclusiva);
7. 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 da Seção Analítica e item 4.5.4.2.2 da Seção Conclusiva);
8. inconsistências na execução das ações orçamentárias no âmbito Programa 314 - Segurança Pública e Defesa Social, face às ações prioritárias, eleitas por meio da Lei nº 14.101/2019 (LDO/2020), sem orçamento inicial definido e o baixo desempenho de metas associadas a ações prioritárias (Item 2.12 da Seção Analítica e Item 4.5.5.2 da Seção Conclusiva);
9. ausência de justificativa idônea para a utilização de dotações de ações orçamentárias vinculadas ao enfrentamento da COVID-19 no financiamento de despesas de ação contínua que já vinham sendo realizadas antes da pandemia, em contrariedade ao quanto disposto no art. 48, § 1º, inciso II, c/c art. 48-A, inciso I, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Item 2.2.4.4 do Parecer Ministerial nº 386/2021 e item 4.6.1 da Seção Analítica);
10. 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 da Seção Analítica e item 4.6.3 da Seção Conclusiva);
11. renúncia de receita realizada em patamar superior ao que foi projetado/estimado na LDO e LOA, irregularidade grave que viola os arts. 14 da LRF e 113 do ADCT e os princípios da legalidade (art. 37, *caput*, da CF/1988) e da separação de poderes (art. 2º da CF/1988) (Item 2.2.4.2.2 do Parecer Ministerial nº 386/2021 e item 4.6.3 da Seção Analítica);
 12. não inclusão do Programa de Estímulo à Indústria do Estado da Bahia (PROIND) nos demonstrativos da estimativa e compensação da renúncia de receita, em contrariedade ao art. 4º, §2º, V, da LRF (Item 2.2.4.2.3 do Parecer Ministerial nº 386/2021 e item 4.6.3 da Seção Analítica);
 13. 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, bem como ocorrência de subavaliação do montante pago com encargos moratórios e falta de providências para responsabilização e ressarcimento (Item 2.6.3.2 da Seção Analítica e item 4.6.4.1 da Seção Conclusiva);
 14. execução de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) em desacordo com o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964, tendo sido constatado que 98,4% dos empenhos de DEA analisados (amostra de R\$399,0 milhões do total de R\$1.226,0 milhões executados como DEA em 2020) não respeitaram os requisitos estabelecidos no referido comando legal (Item 2.6.3.5 da Seção Analítica e item 4.6.4.3 da Seção Conclusiva);
 15. 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, tendo sido constatado 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 da Seção Analítica e item 4.6.4.3 da Seção Conclusiva);
 16. 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 da Seção Analítica e item 4.6.4.4 da Seção Conclusiva);
 17. 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 da Seção Analítica e item 4.6.4.6 da Seção Conclusiva);
 18. execução orçamentária e financeira das Emendas Individuais Parlamentares em desacordo com o disposto no art. 160, §10, da Constituição Estadual (Item 2.6.3.9 da Seção Analítica e item 4.6.4.7 da Seção Conclusiva);
 19. divulgação de valores imprecisos a título de despesas realizadas com contraprestações dos contratos de PPPs, em violação aos arts. 48, §1º, inciso II c/c art. 48-A, inciso I, da LRF (Item 2.2.4.1 do Parecer Ministerial nº 386/2021, item 2.6.3.10 da Seção Analítica e item 4.6.4.8 da Seção Conclusiva);
 20. 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, contrariando o art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 (Item 2.6.3.11 da Seção Analítica e item 4.6.4.9 da Seção Conclusiva);
21. ausência de elementos e informações relevantes que permitissem concluir quanto à adequação dos saldos apresentados no Balanço Patrimonial, descumprindo o disposto nos arts. 85 e 87 da Lei Federal nº 4.320/1964. (Itens 2.6.3.8.9, 2.7.4.2, 2.7.6.4, 2.7.7.8, 2.7.11.2, 2.7.10.3, 2.7.12.2, 2.7.13.5 e 2.7.16.3 da Seção Analítica e itens 4.7.4.1, 4.7.5, 4.7.6, 4.7.8, 4.7.9, 4.7.10, 4.7.11 da Seção Conclusiva);
 22. inconsistências nos saldos apresentados das contas no Balanço Patrimonial, descumprindo o que dispõe o art. 50, *caput* e inciso III, da LRF (Itens 2.7.6.4 e 2.8.4.2 da Seção Analítica e itens 4.7.5 e 4.8 da Seção Conclusiva);
 23. 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, na forma 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 da Seção Analítica e item 4.8 da Seção Conclusiva);
 24. exclusão indevida de 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 da Seção Analítica e item 4.9 da Seção Conclusiva);
 25. 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 da Seção Analítica e item 4.9.2 da Seção Conclusiva);
 26. 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 da Seção Analítica e item 4.9.3 da Seção Conclusiva);
 27. 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 da Seção Analítica e item 4.10.1 da Seção Conclusiva);
 28. 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 da Seção Analítica e item 4.11.1 da Seção Conclusiva);
 29. permanência de irregularidades no Sistema FIPLAN, identificadas no âmbito da auditoria operacional realizada nos exercícios de 2017 e 2018 (Item 2.16.4 da Seção Analítica e item 4.11.3 da Seção Conclusiva);
 30. 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 da Seção Analítica e item 4.11.4 da Seção Conclusiva);

II) DETERMINAÇÕES

Diante dos fatos relatados nas Seções Analítica e Conclusiva, este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**, com fundamento no art. 71, inciso IX, da CF/1988 e no art. 91, inciso XIV, da CE/1989, emite, por _____ de votos, as seguintes DETERMINAÇÕES ao Poder Executivo, para:

a) Quanto à Formalização do Processo

1. encaminhar a este Tribunal, no prazo de 90 dias, os documentos e informações ausentes da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2020, referidos no art. 7º, inciso III, Anexo I, inciso III e Anexo II, da Resolução TCE/BA nº 164/2015, conforme especificado no Quadro 1 da Seção Analítica (Item 2.2 da Seção Analítica e item 4.1 da Seção Conclusiva);

a) Quanto ao Planejamento, Gestão e Desempenho em Políticas Públicas

1. revisar o PPA 2020-2023, ainda no exercício de 2021, por meio de projeto de lei específico, projetando para os indicadores dos programas do PPA os índices esperados, para cada ano e para o final do Plano, em consonância com o disposto na Resolução nº 66, de 22/10/2020, deste TCE/BA (Item 2.5.1.1.1 da Seção Analítica e item 4.4.5 da Seção Conclusiva);
2. realizar o ajuste do prazo de envio à Assembleia Legislativa, por meio de projeto de lei, do Relatório de Avaliação da Execução do PPA 2020-2023 (e sua publicização no *site* da SEPLAN), ao prazo constitucional de até 60 dias, contados a partir do seu recebimento pela ALBA, fixado para a Assembleia Legislativa encaminhar a este Tribunal as contas anualmente prestadas pelo Governador do Estado, de forma que seja disponibilizado em tempo hábil para este Tribunal realizar as análises obrigatórias, consignadas na Resolução nº 164/2015 desta Corte de Contas (Item 2.5.2.1 da Seção Analítica e item 4.4.5 da Seção Conclusiva);
3. alinhar as prioridades definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias com os elementos constitutivos do PPA (compromissos, metas e iniciativas), conforme art. 159, §§1º e 2º, da CF/1988 (Item 2.5.3 da Seção Analítica e item 4.4.5 da Seção Conclusiva);
4. aprimorar, em cumprimento ao art. 74, incisos I e II, da Constituição Federal, os procedimentos de monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas, de modo a possibilitar que se extraiam do Relatório de Execução do PPA conclusões acerca dos resultados alcançados pelos Programas de Governo (item 3.b.1 do Parecer Ministerial nº 386/2021 e item 4.4.5 da Seção Conclusiva);
5. incluir no Projeto de Lei Complementar de que trata o artigo 159, §9º, inciso I, da Constituição Estadual, quando da definição dos elementos do Plano Plurianual, todos os componentes básicos previstos (medida, fórmula, índice, padrão de comparação e meta) para os indicadores de desempenho, necessários à plena condição de avaliação de desempenho das ações governamentais na implementação das políticas públicas, como preconizado



- no Guia Referencial para a Medição de Desempenho e no Manual para a Construção de Indicadores, publicados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG (Item 2.5.1.1.1 da Seção Analítica e 4.4.5 da Seção Conclusiva);
6. revisar o PPA 2020-2023, por meio de projeto de lei específico, para retificar os descritivos das Metas, de forma a eliminar a redundância em relação às Iniciativas, como também expressar o resultado pretendido e não a forma ou meio de implementação, dando às Metas aspecto mensurável, que permitam o monitoramento regular de seu cumprimento e, conseqüentemente, a avaliação do desempenho dos Compromissos a elas associados, em observância aos arts. 37, *caput*, 70, 74, incisos I e II, e 165, § 1º da CF/1988, ao art. 159, § 7º, da CE/1989 e aos arts. 1º, § 1º, 48, *caput* e § 1º, da LRF (Item 2.5.1.1.2 da Seção Analítica e 4.4.5 da Seção Conclusiva);
 7. apresentar, no Relatório de Execução do PPA 2020-2023, dados dos resultados dos indicadores e dos valores anuais de alcance previsto para as Metas dos Compromissos, em respeito aos arts. 37, *caput*, 70, 74, incisos I e II, e 165, § 1º da CF/1988, ao art. 159, § 7º, da CE/1989 e aos arts. 1º, § 1º, 48, *caput* e § 1º, da LRF (Item 2.5.2.2 da Seção Analítica e 4.4.5 da Seção Conclusiva);
 8. adotar as medidas necessárias para solucionar as deficiências nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas que fragilizam as informações contidas no Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA, dando pleno cumprimento à deliberação Resolução nº 66, de 22/10/2020, deste Tribunal, e aos arts. 37, *caput*, 70, 74, incisos I e II e 165, § 1º da CF/1988, ao art. 159, § 7º, da CE/1989 e aos arts. 1º, § 1º, 48, *caput* e § 1º, da LRF (Item 2.5.2.3 da Seção Analítica e 4.4.5 da Seção Conclusiva);
 9. abster-se, no ano de elaboração dos PPAs, de utilizar a LOA para demonstrar a compatibilidade entre a LDO e PPA, realizando a alteração da LDO por meio de lei específica, em consonância aos arts. 37, *caput*, 70, 74, incisos I e II, e 165, § 1º da CF/1988, ao art. 159, § 7º, da CE/1989 e aos arts. 1º, § 1º, 48, *caput* e § 1º, da LRF (Item 2.5.3 da Seção Analítica e 4.4.5 da Seção Conclusiva);
 10. explicitar, nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), as ações orçamentárias definidas como prioridades (Item 2.5.3 da Seção Analítica e 4.4.5 da Seção Conclusiva), em observância aos arts. 37, *caput*, 70, 74, incisos I e II, e 165, § 1º da CF/1988, ao art. 159, § 7º, da CE/1989 e aos arts. 1º, § 1º, 48, *caput* e § 1º, da LRF (Item 2.5.3 da Seção Analítica e 4.4.5 da Seção Conclusiva);
 11. implementar mecanismos para o monitoramento tempestivo da execução das prioridades definidas nas LDOs futuras, de modo a executar os resultados esperados pelos programas de governo, em respeito aos arts. 37, *caput*, 70, 74, incisos I e II, e 165, § 1º da CF/1988, ao art. 159, § 7º, da CE/1989 e aos arts. 1º, § 1º, 48, *caput* e § 1º, da LRF (Item 2.5.4 da Seção Analítica e 4.4.5 da Seção Conclusiva);
 12. reavaliar 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 da Seção Analítica e item 4.4.6 da Seção Conclusiva);
 13. respeitar as prioridades eleitas pelo Poder Executivo na Proposta de LDO e



- aprovadas pelo Parlamento, de modo a atender a execução da LOA dentro dos indicativos que passaram pela representação popular, observando sistema de planejamento orçamentário disposto no art. 165 da CF/1988 e no art. 159 da CE/88 (Item 2.11 da Seção Analítica e item 4.5.3 da Seção Conclusiva);
14. proceder ao monitoramento e à avaliação do acesso da comunidade escolar (alunos, professores, coordenadores pedagógicos e demais profissionais de educação) aos recursos e ferramentas de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), utilizadas nas atividades letivas da rede estadual de ensino, mensurando seu grau de efetividade e de universalidade, com consequente aperfeiçoamento e reforço à infraestrutura tecnológica de comunicação onde, eventualmente, forem detectadas deficiências ou limitações de conectividade, em respeito ao art. 3º, inciso III, e art. 206, inciso I, da CF/1988 e ao art. 2º, inciso III, da Lei Estadual nº 13.559/2016 (Plano Estadual de Educação) (Item 3.b.13 do Parecer Ministerial nº 386/2021 e item 4.5.3 da Seção Conclusiva);
 15. disponibilizar, nos sítios destinados a tais fins, todas as informações legalmente exigidas, acerca das contratações relativas à pandemia da COVID-19, em atendimento ao quanto previsto no §2º do art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020 e §3º do art. 8º da Lei Federal nº 12.527/2011, garantindo, assim, a necessária transparência que a legislação visa oferecer para o devido exercício dos controles interno, externo e social (Item 2.10.2.1 da Seção Analítica e item 4.5.4.2.2 da Seção Conclusiva);
 16. adotar as medidas necessárias para corrigir as inadequações na execução das ações orçamentárias do Programa 312 – Saúde, exercendo a gestão do programa conforme orientado pelo art. 7º da Lei Estadual nº 14.172/2019, notadamente no que se refere às discrepâncias existentes entre as execuções orçamentária e física das ações prioritárias, de modo a viabilizar o cumprimento da política pública, efetivando a diretriz prevista no art. 2º, inciso IV, da Lei Estadual nº 14.172/2019 (PPA 2020- 2023) e o princípio da eficiência previsto no art. 37, *caput*, da CF/1988 e art. 37 da Lei Estadual nº 14.101/2019 (Item 3.b.2 do Parecer Ministerial nº 386/2021 e item 4.5.4.2.2 da Seção Conclusiva);
 17. realizar o devido acompanhamento da execução de metas, de modo a corrigir tempestivamente problemas, tais como insuficiência no seu desempenho, com vistas a assegurar o devido cumprimento da diretriz prevista no art. 2º, inciso IV, da Lei Estadual nº 14.172/2019 (PPA 2020-2023), bem como do princípio da eficiência previsto art. 37, *caput*, da CF/1988 e art. 37 da Lei Estadual nº 14.101/2019 (Item 3.b.4 do Parecer Ministerial nº 386/2021 e item 4.5.4.2.2 da Seção Conclusiva);
 18. adotar as medidas necessárias ao aperfeiçoamento do Programa 313 – Saúde, adequando os indicadores de modo que estes reflitam adequadamente as transformações ocorridas no exercício correspondente, dando cumprimento ao disposto no art. 4º, §2º, da Lei Estadual nº 14.172/2019 (Item 3.b.5 do Parecer Ministerial nº 386/2021 e item 4.5.4.2.2 da Seção Conclusiva);
 19. fazer as correções necessárias para tornar os compromissos associáveis aos indicadores de programa, de modo a que se tornem capazes de atender ao disposto no art. 4º, §2º, c/c o art. 5º, §1º, inciso I, da Lei Estadual nº 14.172/2019 (PPA 2020- 2023) (Item 3.b.10 do Parecer Ministerial nº



- 386/2021 e item 4.5.4.2.2 da Seção Conclusiva);
20. proceder a uma revisão do Programa 313 – Saúde, na sua concepção e estrutura lógica, adotando as ações necessárias ao aperfeiçoamento dos seus componentes, notadamente os Indicadores, Metas e Iniciativas, de modo que tais elementos reflitam os objetivos traçados para o quadriênio, conforme orientação prevista nos arts. 5º e 7º da Lei Estadual nº 14.172/2019 (PPA 2020-2023) (Item 3.b.3 do Parecer Ministerial nº 386/2021 e item 4.5.4.2.2 da Seção Conclusiva);
 21. estabelecer indicadores que garantam a real mensuração do impacto causado pelas Ações do Governo na efetivação da política pública de saúde, conforme orientação prevista no art. 4º, §2º, da Lei Estadual nº 14.172/2019 (PPA 2020-2023) (Item 3.b.6 do Parecer Ministerial nº 386/2021 e item 4.5.4.2.2 da Seção Conclusiva);
 22. realizar a correção na descrição das Metas do Programa 313 - Saúde, utilizando elementos claros e objetivos, de modo a permitir a identificação exata do que se pretende transformar ao final do período, o público a ser alcançado, e o produto (bem ou serviço) a ser entregue à população alvo, permitindo assim um diagnóstico real acerca do desempenho do programa e consequente adoção de medidas aptas à sua correção, atendendo, dessa forma, à finalidade prevista no art. 4º, §1º, c/c o art. 5º, §1º, II, da Lei Estadual nº 14.172/2019 -PPA 2020-2023 (Item 3.b.7 do Parecer Ministerial nº 386/2021 e item 4.5.4.2.2 da Seção Conclusiva);
 23. adotar as medidas necessárias para efetivar a execução das ações orçamentárias definidas como prioritárias no exercício, conforme disposto no art. 3º e Anexo I da Lei Estadual nº 14.101/2019, disponibilizando recursos suficientes para a implementação das ações, em consonância com os objetivos traçados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (Item 3.b.8 do Parecer Ministerial nº 386/2021 e item 4.5.4.2.2 da Seção Conclusiva);
 24. realizar ações para tornar possível o cumprimento da meta de ampliação das regiões de saúde com unidades hospitalares de referência para o atendimento de gestantes de alto risco e aprimorar as ações voltadas à saúde materno-infantil, de modo a reduzir a mortalidade materna e infantil, com vistas a dar cumprimento à diretriz prevista no art. 2º, inciso IV, da Lei Estadual nº 14.172/2019 (PPA 2020- 2023), bem como efetivar as ações prioritárias que, em consonância com o disposto no art. 3º e Anexo I da Lei Estadual nº 14.101/2019, foram eleitas pelo Poder Executivo (Item 3.b.9 do Parecer Ministerial nº 386/2021 e item 4.5.4.2.2 da Seção Conclusiva);
 25. no processo de classificação das ações (projetos/atividades) como prioritárias, atribuir fontes de recursos próprias, com recursos suficientes, a fim de não impactar no alcance das Metas dos Compromissos a elas associadas (Item 2.12.1 da Seção Analítica e item 4.5.5.2 da Seção Conclusiva);

a) Quanto à Gestão Orçamentária, Financeira, Patrimonial e análise das Demonstrações Contábeis

1. proceder à devida discriminação das ações para as quais foram destinados recursos do combate à COVID-19, em observância ao art. 3º, §1º, inciso II, da Lei Complementar nº 173/2020 e ao art. 65, §2º, inciso II, da LRF (Item 4.6.1 da Seção Conclusiva);



2. observar as normas de elaboração e execução do orçamento, com especial atenção ao reforço tempestivo das dotações com sinalização de insuficiência de saldo orçamentário e a utilização das dotações consignadas de acordo com os respectivos objetivos vinculados aos programas de governo, conforme art. 46 da Lei nº 4.320/64 e no art. 8º, Parágrafo Único, da LRF (Item 2.6.1 da Seção Analítica e item 4.6.1 da Seção Conclusiva);
3. elaborar nota explicativa às DCCs de 2020, indicando a mudança do índice de correção monetária, os motivos ensejadores da opção escolhida e as repercussões na comparabilidade entre os valores da receita de anos anteriores, nos termos do art. 12 da LRF (Item 2.6.2.1 da Seção Analítica e item 4.6.2 da Seção Conclusiva);
4. implementar as mudanças para atender ao quanto estabelecido no art. 165, §6º, da CF/1988, necessárias para melhor monitoramento da política de renúncia de receitas, que serão objeto de futuros trabalhos auditoriais (Item 2.6.2.10.3.1 da Seção Analítica e item 4.6.3 da Seção Conclusiva);
5. promover sistematicamente a avaliação e o monitoramento da política de renúncia de receitas, em atendimento aos arts. 89 e 90 da Constituição Estadual e arts. 70 e 74 da Constituição Federal (Item 2.6.2.10.3.2 da Seção Analítica e item 4.6.3 da Seção Conclusiva);
6. assegurar a elaboração de laudos comprobatórios da realização dos investimentos projetados, com fundamento no art. 16 do Decreto Estadual nº 8.205/2002 e nos princípios constitucionais da legalidade (*caput* do art. 37 da CF/1988) e da igualdade tributária (inciso II do art. 150 da CF/1988) (Item 2.6.2.10.4.1 da Seção Analítica e item 4.6.3 da Seção Conclusiva);
7. avaliar o cumprimento das metas e o monitoramento da política de renúncia de receitas, pela SDE, em atendimento aos artigos 70 e 74 da Constituição Federal e 89 e 90 da Constituição da Bahia (Item 2.6.2.10.4.1 da Seção Analítica e item 4.6.3 da Seção Conclusiva);
8. adotar, em obediência ao quanto disposto nos arts. 14 da LRF e 113 do ADCT, e aos princípios da legalidade (art. 37, *caput*, da CF/1988) e da separação de poderes (art. 2º, da CF/1988), as medidas necessárias à prévia obtenção de autorização legislativa, nas situações em que pretenda ampliar os valores de renúncia de receitas em patamares superiores ao que constam na Lei de Diretrizes Orçamentárias (nos Anexos de Metas Fiscais) e na Lei Orçamentária Anual (nas Demonstrações Orçamentárias Consolidadas) (Item 3.b.23 do Parecer Ministerial nº 386/2021 e item 4.6.3 da Seção Conclusiva);
9. incluir, na elaboração dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias, todos os benefícios fiscais vigentes nos respectivos demonstrativos da estimativa e compensação da renúncia de receita, em conformidade com o art. 4º, §2º, V, da LRF (Item 3.b.24 do Parecer Ministerial nº 386/2021 e item 4.6.3 da Seção Conclusiva);
10. em cumprimento ao disposto nos arts. 14 da LRF e 113 do ADCT, somente realizar a concessão ou ampliação de benefícios tributários, se for previamente apresentada estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício do início, e nos dois seguintes, da vigência dos aludidos atos (Item 3.b.26 do Parecer Ministerial nº 386/2021 e item 4.6.3 da Seção Conclusiva);
11. por meio da Diretoria de Estudos Econômico-Tributários e Incentivos Fiscais da SEFAZ, em observância ao art. 13, inciso VII, b, 2, do Decreto nº 18.874/2019, apresentar, no demonstrativo quadrimestral da renúncia fiscal das empresas do programa DESENVOLVE, de maneira detalhada, o cálculo



- da dedução informada, com a exclusão dos valores que porventura não se refiram a incentivos fiscais, mas que integram as deduções da Declaração e Apuração Mensal do ICMS (DMA) constante do sistema Informações do Contribuinte (INC) (Item 2.6.2.10.2.1 da Seção Analítica e item 4.6.3 da Seção Conclusiva);
12. proceder a ações, em atuação coordenada entre a Junta Médica Oficial e as Diretorias/Coordenações de Recursos Humanos setoriais, que garantam a regularidade dos pagamentos de Adicional de Insalubridade em conformidade com o disposto no art. 86, *caput*, da Lei Estadual nº 6.677/1994, e nos arts. 2º, *caput*, 6º, *caput*, e 7º, *caput* e §1º, do Decreto Estadual nº 16.529/2016 (Item 2.6.3.1.3 da Seção Analítica e item 4.6.4 da Seção Conclusiva);
 13. adotar, em cumprimento ao quanto disposto nos arts. 86, §1º, da Lei Estadual nº 6.677/1994, e 5º e 6º, do Decreto Estadual nº 16.529/2016, medidas para que seja observado pelos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual a suspensão, imediata, do pagamento de adicional de insalubridade aos servidores públicos que tenham aderido ao regime de trabalho remoto instituído pelo Decreto Estadual nº 19.528/2020 (Item 3.b.33 do Parecer Ministerial nº 386/2021 e item 4.6.4 da Seção Conclusiva);
 14. instaurar procedimento administrativo, no prazo de 120 dias, com a finalidade de fazer retornar aos cofres públicos os valores pagos com multas e juros moratórios, no exercício de 2020, e promover a responsabilização dos agentes que deram causa, com base Lei Estadual nº 6.677/1994, arts. 181, 182 e 204 (Item 2.6.3.2 da Seção Analítica e item 4.6.4.1 da Seção Conclusiva);
 15. evidenciar os encargos moratórios pagos com clareza, com base no art. 6º, inciso I, da Lei Federal nº 12.527/2011 (Item 2.6.3.2 da Seção Analítica e item 4.6.4.1 da Seção Conclusiva);
 16. adotar as medidas administrativas necessárias para o aprimoramento da programação e execução das Autorizações de Repasse da Receita aos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual, de modo a garantir o adimplemento das obrigações pecuniárias assumidas pelo Estado dentro do prazo legal ou contratualmente previsto, evitando, por consequência, o emprego de recursos públicos para pagamento de encargos moratórios (Item 3.b.15 do Parecer Ministerial nº 386/2021 e item 4.6.4.1 da Seção Conclusiva);
 17. não promover a inscrição de despesas previsíveis com publicidade como despesas de exercícios anteriores, em observância às hipóteses excepcionalmente previstas no art. 37 da Lei nº 4.320/1964 (Item 4.6.4.2 da Seção Conclusiva);
 18. não serem assumidas obrigações superiores aos créditos orçamentários, forçando a execução mediante DEA sem os requisitos legais, uma vez que tal procedimento contraria o disposto no art. 161, inciso II, da Constituição Estadual e o art. 37, inciso IV, da LRF (Item 2.6.3.5.1 da Seção Analítica e item 4.6.4.3 da Seção Conclusiva);
 19. realizar os registros contábeis relacionados às despesas públicas de forma tempestiva, em consonância com o regime de competência; em conformidade com o MCASP, 8ª edição (Item 4.4.2, fl.102); observando os arts. 35, 37 e 60, da Lei Federal nº 4.320/1964; e de acordo com as melhores práticas contábeis, estabelecidas na NBC TSP 13/2018, de modo que a execução da despesa seja realizada visando à transparência e respeitando os limites



- aprovados no orçamento público pelo Poder Legislativo, conforme mandamento do inciso IV do art. 37 da LRF, o qual veda a assunção de obrigação com fornecedores sem autorização orçamentária e equipara tal transação a uma operação de crédito (Item 2.6.3.5.1 da Seção Analítica e item 4.6.4.3 da Seção Conclusiva);
20. inscrever devidamente todos os compromissos assumidos até o encerramento do exercício, cujos fatos geradores tenham ocorrido ainda dentro do exercício, em Restos a Pagar, nos termos do art. 36 da Lei Federal nº 4.320/1964, c/c o art. 50 da LRF e procedimentos contábeis constantes nas fls. 125-133 do MCASP, 8ª edição (Item 2.6.3.6 da Seção Analítica e item 4.6.4.4 da Seção Conclusiva);
 21. cumprir o disposto nos arts. 175 e 182 da Lei Estadual nº 9.433/2005, assegurando a apresentação, no prazo de 30 dias, de relatório detalhado dos convênios e instrumentos congêneres, pendentes de prestação de contas, na data de 31/12/2020 (Item 2.6.3.8 da Seção Analítica e item 4.6.4.6 da Seção Conclusiva);
 22. implantar, no prazo de 180 dias, plataforma eletrônica de gestão e controle que permita aos órgãos e entidades da administração estadual o registro de todos os procedimentos atinentes às parcerias regidas pelo MROSC, de acordo com determinado pelo art. 65, da Lei Federal nº 13.019/2014 (Item 2.6.3.8 da Seção Analítica e item 4.6.4.6 da Seção Conclusiva);
 23. executar as emendas parlamentares individuais de forma isonômica, conforme disposto no art. 160, §10, da Constituição Estadual, ou apresentar os impedimentos de ordem técnica e legal pela sua não execução, conforme §11 do citado dispositivo (Item 2.6.3.9 da Seção Analítica e item 4.6.4.7 da Seção Conclusiva);
 24. proceder à contabilização tempestiva, nos sistemas informatizados dedicados a essa finalidade, das despesas relativas às contraprestações dos contratos de PPPs, a fim de assegurar, como consequência, que as informações sobre as despesas assim realizadas sejam divulgadas de imediato e de maneira precisa, isto é, em tempo real, no momento de sua realização, como determinam o art. 48, § 1º, inciso II, c/c art. 48-A, inciso I, da LRF, garantindo-se, outrossim, o cumprimento do dever constitucional da transparência da gestão pública (Item 3.b.22 do Parecer Ministerial nº 386/2021 e item 4.6.4.8 da Seção Conclusiva);
 25. realizar a correta consolidação e demonstração das contraprestações públicas nas DCCs, conforme o art. 48, §1º, II e III, da LRF (Item 4.6.4.8 da Seção Conclusiva);
 26. atender aos preceitos estabelecidos nos arts. 60, 62, 63, 64, 75, 80, 83, 85, 89 e 93 da Lei Federal nº 4.320/1964, com a revisão do Decreto Estadual nº 14.407/2013 e a Orientação Técnica nº 069/2019 da DICOP, bem como a integração entre os Sistemas RH Bahia e FIPLAN e implementação, nos sistemas informatizados, de dispositivos de controle, destinados ao bloqueio e à liberação, nas etapas de empenho, liquidação e pagamento da folha, mediante senhas de uso restrito e exclusivo, pelos agentes públicos responsáveis de cada unidade orçamentária/entidade e nas secretarias sistêmicas, considerando suas atribuições legalmente instituídas (Item 2.6.3.11 da Seção Analítica e item 4.6.4.9 da Seção Conclusiva);
 27. cumprir a Portaria nº 548/2015, da STN, com a devida implementação das



- rotinas do Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP), sobretudo aquelas com prazos vencidos (Item 2.7.1 da Seção Analítica e item 4.7.1 da Seção Conclusiva);
28. regularizar tempestivamente as pendências identificadas nas conciliações bancárias, conforme estabelecido na IN SAF nº 016/2015 (Item 2.7.2 da Seção Analítica e item 4.7.2 da Seção Conclusiva);
 29. realizar o registro contábil da dívida ativa não tributária, dos débitos de terceiros para com o Estado, relacionados com títulos executivos decorrentes de julgados do TCE/BA, em observância aos arts. 118 e 203 da Lei Estadual nº 2.322/1966 (Item 2.7.4 da Seção Analítica e item 4.7.4.1 da Seção Conclusiva);
 30. executar procedimentos efetivos de cobrança da inadimplência, em atenção ao previsto nos arts. 59 e 82, parágrafo único, da Lei Estadual nº 6.677/1994, e arts. 176, parágrafo 2º, e 188 da Lei Estadual nº 7.990/2001 (Item 2.7.5 da Seção Analítica e item 4.7.4.2 da Seção Conclusiva);
 31. seguir, nos procedimentos de consolidação das demonstrações contábeis e registro das operações relacionadas aos Fundos (FGBP e FUNDESE), as orientações da STN, tendo em vista o disposto no art. 67, incisos II e III, da LRF, no inciso I, do art. 6º e incisos XX, XXIII e XXVI, do art. 7º, do Decreto Federal nº 6.976/2009, que conferem a SEFAZ/BA a condição de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal (Item 2.7.6 da Seção Analítica e item 4.7.5 da Seção Conclusiva);
 32. realizar inventário dos bens imóveis das autarquias extintas CIS e SUDIC, bem como dos demais órgãos e Poderes do Estado, promovendo o necessário registro e controle no sistema SIMOV, em consonância com o disposto na Lei Estadual nº 13.204/2014 (art. 10, §1º, II) (Item 2.7.7 da Seção Analítica e item 4.7.6 da Seção Conclusiva);
 33. implementar controles individualizados (analíticos) para todos os bens imóveis de propriedade do Estado, em consonância com o disposto no art. 119 da Lei Estadual nº 2.322/1966 e no art. 94 da Lei Federal nº 4.320/1964 (Item 2.7.7 da Seção Analítica e item 4.7.6 da Seção Conclusiva);
 34. implementar o registro das reavaliações considerando os procedimentos e orientações do MCASP (8ª edição, parte II, item 5.4), bem como das NBCs TSP nº 07 e 23, itens 53 e 43, respectivamente (Item 2.7.7 da Seção Analítica e item 4.7.6 da Seção Conclusiva);
 35. efetuar a regularização contábil das inconsistências identificadas pela Auditoria nas rubricas de Obras em andamento, Ativos de SPE, Bens Móveis em almoxarifado, Bens Móveis Extra SIAP, em observância ao disposto nos arts. 94, 95 e 96 da Lei Federal nº 4.320/1964 (Item 2.7.7 da Seção Analítica e item 4.7.6 da Seção Conclusiva);
 36. efetuar controles na gestão patrimonial de modo a evidenciar nas DCCs as condições de uso, cessão e/ou desocupação dos bens, por meio da DICOP/SEFAZ e da SUPAT/SAEB, em face do art. 14, inciso II, do Decreto nº 18.874/2019 e do art. 24 do Decreto nº 16.106/2015, respectivamente (Item 2.7.7 da Seção Analítica e item 4.7.6 da Seção Conclusiva);
 37. promover o levantamento dos bens de uso comum do povo, de modo a serem devidamente contabilizados e/ou evidenciados nas DCCs, tendo em vista que o MCASP (2018, p.171) exige o reconhecimento e a mensuração desses ativos considerados de infraestrutura da mesma forma utilizada para os demais ativos imobilizados (Item 2.7.7 da Seção Analítica e item 4.7.6 da



- Seção Conclusiva);
38. apurar e contabilizar o montante das obrigações devidas pelo Governo do Estado em relação a cada um dos contratos de PPP, em observância ao disposto nos arts. 85, 87 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964 (Item 2.7.10 da Seção Analítica e item 4.7.8 da Seção Conclusiva);
 39. revisar os procedimentos contábeis relativos ao reconhecimento das receitas, no sistema patrimonial, relacionadas às transferências voluntárias, considerando o que estabelece as NBC TSP nº 01, itens 45 e 46 (Item 2.7.11 da Seção Analítica e item 4.7.8 da Seção Conclusiva);
 40. aprimorar os procedimentos administrativos, contábeis e de transparência, objetivando a adequada evidenciação de informações financeiras e não financeiras, de forma consistente e tempestiva, sobre os Ativos, Obrigações, Contingências e Garantias inerentes aos pactos, além do montante das contraprestações pagas periodicamente, com base no art. 48 da LRF (Item 2.7.10 da Seção Analítica e item 4.7.8 da Seção Conclusiva);
 41. implementar mecanismos de mensuração e registro das provisões relacionadas com as obrigações de natureza trabalhista, conforme previsto no MCASP, parte II, tópico 12.2 e NBC TSP nº 03, itens 19 a 34 (Item 2.7.12 da Seção Analítica e item 4.7.9 da Seção Conclusiva);
 42. apresentar 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 do ADCT da CF/1988 (Item 2.7.14 da Seção Analítica e item 4.7.10 da Seção Conclusiva);
 43. implementar procedimentos objetivando a mensuração dos ativos e passivos tributários constituídos junto aos contribuintes, bem como divulgar os dados e informações sobre essa matéria nas próximas DCCes, em consonância com o art. 48 da LRF (Item 2.7.13 da Seção Analítica e item 4.7.10 da Seção Conclusiva);
 44. apurar os casos de registro irregular e intempestivo dos eventos econômicos nos livros contábeis, objetivando identificar as causas e os responsáveis, em consonância com os arts. 204 e 205 da Lei Estadual nº 6.677/1994 e o art. 58 da Lei Estadual nº 7.990/2001 (Item 2.7.16 da Seção Analítica e item 4.7.11 da Seção Conclusiva);
 45. emitir nota explicativa complementar às DCCes de 2020, com apresentação de informações detalhadas sobre a execução das ações relativas à COVID-19, evidenciando os respectivos impactos na gestão orçamentária, econômica, financeira e fiscal dos recursos públicos utilizados no combate à pandemia, no exercício de 2020, nos termos da NBC TSP “Estrutura Conceitual”, itens 2.28 e 8.24, e a NBC TSP nº 11, itens 29c, 127c (Item 2.8 da Seção Analítica e item 4.8 da Seção Conclusiva);
 46. aprimorar o processo de elaboração das DCCes, bem como dos procedimentos de consolidação e de análise dos resultados econômicos e orçamentários e da situação patrimonial, agregando demonstrativos abrangentes e consistentes sobre: a) a renúncia tributária e financeira de receitas, considerando todos os tipos e formas; b) o fluxo de recursos de cada um dos principais Fundos especiais; e c) o levantamento e a mensuração das contingências, em observância ao disposto nos arts. 85, 87 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964, ao MCASP (8ª edição, parte I, item 3.6.1.3), ao art. 50, inciso I, da LRF, e à NBC TSP nº 03, itens 97 e 98 (Item 2.8 da Seção



- Analítica e item 4.8 da Seção Conclusiva);
47. com fundamento no art. 50, III da LRF, adotar as medidas necessárias para sanear as divergências entre os saldos registrados nos sistemas de contabilidade das empresas estatais dependentes e os saldos constantes nos balancetes do Sistema FIPLAN (Item 2.8.5 da Seção Analítica e item 4.8.5 da Seção Conclusiva);

a) Quanto aos Limites Constitucionais e Legais

1. elaborar novos demonstrativos do 3º quadrimestre de 2020, relativos à apuração dos limites mínimos de gastos com saúde e educação, contemplando na RLI as receitas do FUNCEP, em consonância com os arts. 198, §2º, inciso II, e 212, *caput* e §1º, da Constituição Federal, republicando-os e informando à STN (Item 2.9.1 da Seção Analítica e item 4.9 da Seção Conclusiva);
2. cumprir o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996, excluindo do cálculo do índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), as despesas consideradas inelegíveis (Item 2.9.1.1.2 da Seção Analítica e item 4.9.2 da Seção Conclusiva);
3. realizar a contabilização de despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, sob gestão direta, no elemento de despesa 34, em cumprimento ao quanto disposto no art. 18, §1º da LRF (Item 2.9.2 da Seção Analítica e item 4.9.3 da Seção Conclusiva);
4. reavaliar o procedimento de registro das regularizações de Depósitos Judiciais Patrimoniais e dos repasses de Precatórios ao TJ/BA, visto que a natureza das despesas diverge do conceito apresentado no MCASP, 8ª edição, parte I, item 4.2 e Anexo 13 do MDF, para o Grupo 4 – Investimentos (Item 2.14.1 da Seção Analítica e item 4.10.1 da Seção Conclusiva);

a) Quanto aos Controles Internos

1. informar a este Tribunal, no prazo de 30 dias, todos os valores pagos de multas e juros por órgãos/secretarias da Administração Estadual, decorrentes de inconsistências nas informações para o recolhimento de INSS e apurar responsabilidades, nos termos do art. 204, da Lei Estadual nº 6.677/1994 (Item 2.16.1 da Seção Analítica e item 4.11 da Seção Conclusiva);
2. adotar as providências necessárias ao adequado registro, nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado, das informações relativas aos gastos realizados pela Administração Pública estadual com pagamento de multas e juros moratórios (Item 3.b.16 do Parecer Ministerial nº 386/2021 e item 4.11 da Seção Conclusiva);
3. regulamentar a composição do quadro dos cargos de Auxiliar Administrativo, Técnico Administrativo e Analista Técnico, do grupo ocupacional Técnico-Administrativo, em cada órgão da administração direta, conforme previsto no parágrafo único do art. 76 da Lei nº 8.889/2003 (Item 2.16.3.3 da Seção Analítica e item 4.11.1 da Seção Conclusiva);
4. elaborar e apresentar projeto de lei, fixando os casos, condições e percentuais mínimos de ocupação dos cargos em comissão por servidores de



- carreira, conforme o exposto no §1º do art. 14 da Constituição do Estado da Bahia e no inciso V do art. 37 da Constituição Federal, encaminhando-o para apreciação e aprovação pela Assembleia Legislativa (Item 2.16.3.4 da Seção Analítica e item 4.11.1 da Seção Conclusiva);
5. realizar os ajustes na classificação orçamentária das despesas relativas a contratação de pessoal em substituição de servidor ou de empregado público, para o elemento de despesa “34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, em obediência ao que dispõe o artigo 18, § 1º, da LRF (Item 4.11.2 da Seção Conclusiva);
 6. 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 da Seção Analítica e item 4.11.3 da Seção Conclusiva); e
 7. divulgar nominalmente os vencimentos dos servidores civis e militares, bem como os proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, contribuindo para o exercício do controle social e seguindo os pressupostos básicos de transparência exigidos pelo art. 48-A, inciso I, da LRF e arts. 3º, incisos II e III, 6º, inciso I, e arts. 8º, *caput* e §§1º, inciso III, e 2º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012 (Item 2.15.1 da Seção Analítica e item 4.11.4 da Seção Conclusiva).

III) RECOMENDAÇÕES

Diante dos fatos relatados nas Seções Analítica e Conclusiva, este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**, com fundamento no art. 24, inciso I, da Lei Complementar nº 05/1991, emite, por _____ de votos, as seguintes RECOMENDAÇÕES ao Poder Executivo, para:

a) Quanto ao Planejamento, Gestão e Desempenho em Políticas Públicas

1. demonstrar na prestação de contas anual do próximo exercício em que medida as políticas públicas contribuíram para a redução das desigualdades inter-regionais nos referidos territórios (Item 2.6.3.3 da Seção Analítica e item 4.4.6 da Seção Conclusiva);
2. avaliar a possibilidade de incluir outros indicadores de periodicidade anual, de modo a municiar os gestores de informações aderentes ao acompanhamento, monitoramento e avaliação dos referenciais da política pública educacional constantes do Plano Plurianual em vigência (Item 2.11 da Seção Analítica e item 4.5.3 da Seção Conclusiva);
3. fazer incluir, entre as ações orçamentárias com indicativo de prioridade na próxima LDO, o conjunto de iniciativas e de ações operacionais correlacionadas às Metas 8 e 9 do PEE, especialmente porque, além de alinhadas às diretrizes estratégicas do PNE, constituem eixos operacionais aptos a dar concretude fática aos objetivos fundamentais previstos no art. 3º da CF/1988 (Item 3.c.1 do Parecer Ministerial nº 386/2021 e item 4.5.3 da Seção Conclusiva);



4. definir produtos para as ações de execução contínua estabelecidas na LOA, de modo a permitir a análise individualizada de seus desempenhos (item 2.10.1 da Seção Analítica e item 4.5.4.2.2 da Seção Conclusiva);
5. dar celeridade aos processos de apuração (Sindicância e Sancionatórios) referentes à aquisição dos respiradores realizada pelo Governo do estado, envolvendo as empresas Ocean 26 INC. e Hempcare Pharma, os quais encontram-se em trâmite na PGE/BA, disponibilizando-os ao TCE/BA assim que estejam concluídos (item 2.10.2 da Seção Analítica e item 4.5.4.2.2 da Seção Conclusiva);
6. ampliar, gradualmente, as dotações orçamentárias destinadas às Polícias Militar e Civil, visando o aumento do contingente de policiais, reforçando e dotando, por conseguinte, o policiamento ostensivo e investigativo de condições adequadas para a contenção da criminalidade e da violência no âmbito do território baiano, especialmente naquelas Regiões Integradas de Segurança Pública (RISPs) e respectivas Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs), da Capital, da Região Metropolitana de Salvador (RMS) e do Interior, em que o índice CVLI de 2020 revela-se alarmante (item 2.12.1 da Seção Analítica e item 4.5.5.2 da Seção Conclusiva);
7. não permitir, nos Contratos de Gestão, que entidades portadoras de CEBAS que operem dentro de seus objetivos sociais acrescentem em suas planilhas de composição de custos com pessoal celetista itens sobre os quais recaem imunidade ou isenção (item 4.5.5.2 da Seção Conclusiva);
8. adotar as ações necessárias à retomada das obras que se encontram paralisadas e à prevenção, sempre que possível, de ocorrências semelhantes em projetos futuros (Item 2.14 da Seção Analítica e item 4.10.4.3 da Seção Conclusiva);
9. elaborar um diagnóstico da situação do estado, no que lhe for pertinente, relativo a cada um dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), explicitando, no atual PPA 2020-2023 e subsequentes, os objetivos, metas, iniciativas e indicadores correlacionados à implementação, ao monitoramento e à avaliação pertinentes à Agenda 2030 (Item 2.13 da Seção Analítica e item 4.5.6 da Seção Conclusiva);

a) Quanto à Gestão Orçamentária, Financeira, Patrimonial e análise das Demonstrações Contábeis

1. considerar, na previsão das receitas, especialmente, na previsão de realização das receitas de capital, não apenas os eventos pretéritos, a série histórica, mas que, caso, ao longo do exercício, surjam eventos modificadores do contexto inicial, a exemplo da dificuldade na contratação de novas operações de crédito, sejam feitos os devidos ajustes na previsão atualizada da receita, de modo a evitar distorções relevantes entre o valor orçado e o efetivamente realizado (Item 2.6.2.5 da Seção Analítica e item 4.6.2 da Seção Conclusiva);
2. estabelecer formalmente as hipóteses de pagamento do referido adicional a servidores que tenham aderido ao regime de trabalho remoto estabelecido no Decreto Estadual nº 19.528/2020 (Item 2.6.3.1.3 da Seção Analítica e item 4.6.4 da Seção Conclusiva);
3. intensificar, por meio da Corregedoria Geral do Estado junto aos órgãos estaduais envolvidos, as ações de apuração visando ao ressarcimento dos



- recursos do auxílio emergencial recebidos indevidamente (Item 2.6.3.1.4 da Seção Analítica e item 4.6.4 da Seção Conclusiva);
4. ajustar o Sistema FIPLAN para contabilizar corretamente os encargos moratórios na conta patrimonial “Juros e Encargos de Mora” (Item 2.6.3.2 da Seção Analítica e item 4.6.4.1 da Seção Conclusiva);
 5. criar subelementos para contabilizar os encargos moratórios, para todos os elementos de despesa em que esse tipo de gasto possa ocorrer (Item 2.6.3.2 da Seção Analítica e item 4.6.4.1 da Seção Conclusiva);
 6. implementar controles que impeçam o pagamento de encargos moratórios relacionados à dívida pública passiva (Item 2.6.3.2 da Seção Analítica e item 4.6.4.1 da Seção Conclusiva);
 7. aprimorar a metodologia de previsão de gastos com concessionárias, de modo que os orçamentos anuais para esse tipo de despesa se aproximem mais da realidade (Item 2.6.3.2 da Seção Analítica e item 4.6.4.1 da Seção Conclusiva);
 8. aprimorar os controles relacionados à transmissão das GFIPs, contabilização e pagamento das GPSs (Item 2.6.3.2 da Seção Analítica e item 4.6.4.1 da Seção Conclusiva);
 9. continuar o aprimoramento dos procedimentos administrativos de acompanhamento e fiscalização dos contratos de publicidade e propaganda, de modo a concluir o atendimento da recomendação do Parecer Prévio de 2019 (Item 2.6.3.4 da Seção Analítica e item 4.6.4.2 da Seção Conclusiva);
 10. aprimorar os controles relacionados aos convênios de captação, de modo a evitar a perda de recursos por ineficiência administrativa (Item 2.6.3.3 da Seção Analítica e item 4.6.4.5 da Seção Conclusiva);
 11. implantar, com a maior brevidade possível, plataforma eletrônica de gestão e controle dos convênios e instrumentos congêneres, que permita aos órgãos e entidades da administração estadual assegurar a catalogação tempestiva de dados e disponibilização de relatórios gerenciais contendo informações precisas sobre a inadimplência e as providências para o saneamento das irregularidades, contribuindo, assim, para a prevenção de danos ao erário e para a fidedignidade dos demonstrativos contábeis, financeiros e patrimoniais, considerando que as atuais ferramentas de controle não se mostraram aptas ao cumprimento de tais finalidades (Item 2.6.3.8 da Seção Analítica e item 4.6.4.6 da Seção Conclusiva);
 12. evidenciar no Demonstrativo da Execução das Despesas por Emendas Individuais dos Deputados Estaduais a execução das emendas classificadas como Restos a Pagar em exercícios anteriores (Item 2.6.3.9 da Seção Analítica e item 4.6.4.7 da Seção Conclusiva);
 13. envidar esforços para melhorar seus controles internos, principalmente no que se refere à regularização das despesas relativas às contraprestações públicas dos contratos de PPP, bem como promover um estudo a fim de verificar a vantajosidade de se manter um rito diferenciado desses pagamentos em relação às demais despesas do Estado (Item 2.6.3.10 da Seção Analítica e item 4.6.4.8 da Seção Conclusiva);
 14. aprimorar as normas e os procedimentos administrativos relacionados com a execução da despesa com a folha de pagamento dos servidores (item 2.6.3.11 da Seção Analítica e item 4.6.4.9 da Seção Conclusiva);
 15. implementar novas estratégias tendentes a aumentar os níveis de recuperação dos processos fiscais inscritos na Dívida Ativa (Item 2.7.3 da



- Seção Analítica e item 4.7.3 da Seção Conclusiva);
16. expedir norma disciplinando os procedimentos inerentes ao registro e à cobrança dos débitos de responsabilidade de terceiros para com o Estado, sejam decorrentes de deliberações do TCE/BA ou derivadas de processo administrativo de apuração de danos ao Erário, por tomada de contas promovida pelo controle por falta de prestação de contas de convênios (Item 2.7.4 da Seção Analítica e item 4.7.4.1 da Seção Conclusiva);
 17. aprimorar os controles internos e as rotinas administrativas, financeiras e contábeis, incluindo a apresentação adequada das informações nas DCCEs (Item 2.7.5 da Seção Analítica e item 4.7.4.2 da Seção Conclusiva);
 18. aprimorar os controles internos, relacionados com a gestão dos instrumentos de captação (Item 2.7.11.2 da Seção Analítica e item 4.7.8 da Seção Conclusiva);
 19. aprimorar a metodologia para mensuração das contingências passivas, tendo em vista a relevância do assunto e os impactos no fluxo de recursos do Estado, bem como por afetarem a apreciação das DCCEs (Item 2.7.13 da Seção Analítica e item 4.7.10 da Seção Conclusiva);
 20. adotar medidas com vistas a tornar a Previdência Estadual um regime com maior equilíbrio financeiro e atuarial (Item 2.7.15 da Seção Analítica e item 4.7.10 da Seção Conclusiva);
 21. promover uma interlocução entre os chefes dos Poderes Executivo e Judiciário para discutir a situação do BAPREV, que foi judicializada desde 2016, por meio do Agravo de Instrumento nº 0024397-55.2016.8.05.0000 (Item 2.7.15 da Seção Analítica e item 4.7.10 da Seção Conclusiva);
 22. disciplinar a adequada utilização da rubrica contábil de Resultado Acumulado, bem como o aprimoramento dos procedimentos administrativos no sentido de evitar o registro de eventos extemporaneamente (Item 2.7.16 da Seção Analítica e item 4.7.11 da Seção Conclusiva);

a) Quanto aos Limites Constitucionais e Legais

1. melhorar a classificação do indicador Poupança Corrente, como forma de, assim, obter pelo menos a classificação de CAPAG “B”, habilitando-se a receber garantia da União na contratação de operações de crédito (Item 2.9.4 da Seção Analítica e item 4.9.5 da Seção Conclusiva);

a) Quanto aos Controles Internos

1. editar ato normativo com política de governança no âmbito da Administração Pública Estadual, com a finalidade de promover maior eficácia do Programa de Gestão de Risco, disciplinando a participação obrigatória dos órgãos e secretarias, indicando, inclusive, prazos para sua efetiva implantação (item 2.16.1 da Seção Analítica e item 4.11 da Seção Conclusiva);
2. promover melhorias nos controles internos relativos ao Sistema RH Bahia, realizando as retificações necessárias para sanar as distorções identificadas durante os exames das presentes contas (Item 2.16.2 da Seção Analítica e item 4.11.1 da Seção Conclusiva);
3. realizar estudos das necessidades qualitativas e quantitativas de cargos efetivos das secretarias/órgãos/entidades do Poder Executivo (Item 2.16.3.1.1.1 da Seção Analítica e item 4.11.1 da Seção Conclusiva);



4. elaborar planejamento estratégico de gestão de pessoas, com foco no planejamento da força de trabalho, levando em consideração as necessidades qualitativas e quantitativas de recrutamento e seleção, alocação, desenvolvimento e reciclagem de pessoal, atuais e futuras, inclusive abordando planos de sucessão que considerem os quantitativos de servidores que já preenchem os requisitos de aposentadoria e os que preencherão esses requisitos no curto e médio prazo (Item 2.16.3.1.1.1 da Seção Analítica e item 4.11.1 da Seção Conclusiva);
5. estabelecer a estrutura de cargos efetivos, sob o regime jurídico estatutário, com lotação na SIHS, SPM, SDE, SEAGRI, SECTI, SETUR, SDR, SECOM, SERIN e SEPROMI, levando em consideração as necessidades qualitativas e quantitativas de cada uma dessas Secretarias, bem como suas respectivas finalidades e competências (Item 2.16.3.2 da Seção Analítica e item 4.11.1 da Seção Conclusiva);
6. elaborar planejamento e cronograma, de acordo com a disponibilidade orçamentária e observando os limites legais, para prover gradualmente a SIHS, SPM, SDE, SEAGRI, SECTI, SETUR, SDR, SECOM, SERIN e SEPROMI com cargos efetivos próprios e condizentes com suas respectivas finalidades (Item 2.16.3.2 da Seção Analítica e item 4.11.1 da Seção Conclusiva);
7. elaborar projeto de lei e encaminhá-lo ao Poder Legislativo estadual, contemplando a estrutura de cargos efetivos, sob o regime jurídico estatutário, com lotação na SIHS, SPM, SDE, SEAGRI, SECTI, SETUR, SDR, SECOM, SERIN e SEPROMI, levando em consideração as necessidades qualitativas e quantitativas de cada uma dessas Secretarias, bem como suas respectivas finalidades e competências (Item 2.16.3.2 da Seção Analítica e item 4.11.1 da Seção Conclusiva);
8. realizar estudos sobre as necessidades dos órgãos da Administração Direta em relação aos quantitativos de cargos das carreiras do Grupo Ocupacional Técnico-Administrativo (Auxiliar Administrativo, Técnico Administrativo e Analista Técnico) (Item 2.16.3.3 da Seção Analítica e item 4.11.1 da Seção Conclusiva);
9. contemplar, no planejamento da força de trabalho, cronograma para efetuar as lotações definidas em dispositivo legal, para as carreiras do Grupo Ocupacional Técnico-Administrativo (Auxiliar Administrativo, Técnico Administrativo e Analista Técnico), de acordo com a disponibilidade orçamentária e observando os limites legalmente previstos (Item 2.16.3.3 da Seção Analítica e item 4.11.1 da Seção Conclusiva);
10. adotar as medidas necessárias para suprimir a desproporcionalidade existente entre os servidores com e sem vínculo que ocupam cargos em comissão em cada órgão/entidade da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo (Item 2.16.3.4 da Seção Analítica e item 4.11.1 da Seção Conclusiva);
11. realizar estudos das necessidades qualitativas e quantitativas de cargos em comissão (Direção, Chefia e Assessoramento) frente ao atual quadro de cargos efetivos das secretarias/órgãos/entidades do Poder Executivo (Item 2.16.3.8 da Seção Analítica e item 4.11.1 da Seção Conclusiva);
12. adotar as medidas necessárias para suprimir a desproporcionalidade existente nos níveis de ocupação dos cargos efetivos e comissionados em



- cada órgão/entidade da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo (Item 2.16.3.8 da Seção Analítica e item 4.11.1 da Seção Conclusiva);
13. elaborar um planejamento e cronograma, de acordo com a disponibilidade orçamentária e observando os limites legais, para prover gradualmente os cargos efetivos previstos nas legislações pertinentes às secretarias/órgãos/entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo (Item 2.16.3.8 da Seção Analítica e item 4.11.1 da Seção Conclusiva);
 14. estabelecer a lotação definitiva dos servidores remanescentes dos extintos SUCAB, Instituto de Artesanato Visconde de Mauá e DERBA (Item 2.16.3.8 da Seção Analítica e item 4.11.1 da Seção Conclusiva);
 15. ofertar aos representantes das secretarias/órgãos/entidades responsáveis pelo cadastramento e detalhamento das ações orçamentárias que integrarão a LOA, por meio da funcionalidade Plano de Trabalho Anual (PTA), conhecimento uniformizado sobre as situações previstas no artigo 18, §1º, da LRF, que ensejem a definição do elemento de despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, no rol dos elementos previstos para a regular execução da despesa orçamentária (Item 2.16.3.9.1 da Seção Analítica e item 4.11.2 da Seção Conclusiva);
 16. adotar mecanismos/atividades de controle que mitiguem os riscos de classificação orçamentária das despesas com pessoal decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra (direta e indireta), empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, em desconformidade com a LRF, art. 18, §1º, STN (MDF, 9ª edição) e LDO 2019, art. 99 (Item 2.16.3.10 da Seção Analítica e item 4.11.2 da Seção Conclusiva);
 17. editar instrução orientando especificamente quanto ao estabelecido no §1º do art. 18 da LRF, favorecendo a padronização de entendimento da matéria pelas demais secretarias/órgãos/entidades (Item 2.16.3.11 da Seção Analítica e item 4.11.2 da Seção Conclusiva);
 18. promover atividades de capacitação específicas para os responsáveis pela programação e execução orçamentária das secretarias/órgãos/entidades do Poder Executivo Estadual, visando à uniformização do entendimento/interpretação do art. 18, §1º, da LRF, especialmente quanto às hipóteses da ocorrência da substituição de servidor ou empregado público na contratação de serviços terceirizados (Item 2.16.3.11 da Seção Analítica e item 4.11.2 da Seção Conclusiva);
 19. estabelecer canais efetivos de orientação às demais secretarias/órgãos/entidades de modo que estes avaliem criteriosamente por qual dotação orçamentária deve correr a despesa que envolva contratação de pessoal em substituição a servidor ou empregado público (Item 2.16.3.11 da Seção Analítica e item 4.11.2 da Seção Conclusiva);
 20. estabelecer e formalizar sistemática de monitoramento das despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra (direta e indireta), definindo periodicidade e responsáveis, com vistas a concluir quanto à adequação aos limites de gasto com pessoal fixados nos artigos 19 e 20 da LRF (Item 2.16.3.12 da Seção Analítica e item 4.11.2 da Seção Conclusiva);
 21. aprimorar os procedimentos administrativos de acompanhamento e fiscalização dos contratos de PPP, bem como quanto ao compartilhamento de riscos e ganhos econômicos (Item 2.15.2 da Seção Analítica e item 4.11.4 da



- Seção Conclusiva); e
22. abastecer o sistema da Plataforma PPP de informações atualizadas sobre os aspectos de execução orçamentária, financeira e física dos projetos, com vistas a assegurar a efetiva transparência dos dados, o monitoramento e a avaliação de desempenho do resultado da execução das parcerias (Item 2.15.2 da Seção Analítica e item 4.11.4 da Seção Conclusiva).

IV) ALERTAS

Diante dos fatos relatados nas Seções Analítica e Conclusiva, este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**, com fundamento no art. 59, §1º, inciso V, da LRF, emite, por _____ de votos, ALERTAS ao Poder Executivo sobre os seguintes aspectos:

1. fragilidades dos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas, que comprometem a aferição dos resultados dos programas (item 2.5 da Seção Analítica e item 4.4 da Seção Conclusiva);
2. distorções causadas pelo uso indevido do registro de Despesas de Exercícios Anteriores, que representam irregularidades na gestão orçamentária (item 2.6.3.5 da Seção Analítica e item 4.6.4.3 da Seção Conclusiva);
3. assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SECOM e na SESAB, que representa irregularidade na gestão orçamentária (item 2.6.3.5 da Seção Analítica e item 4.6.4.3 da Seção Conclusiva);
4. subavaliação dos Restos a Pagar, no valor de R\$324,7 milhões, que representa irregularidade na gestão orçamentária (item 2.6.3.6 da Seção Analítica e item 4.6.4.4 da Seção Conclusiva); e
5. realização de pagamentos sem prévio empenho, com destaque para emissões de empenhos em datas posteriores aos pagamentos da despesa com pessoal no valor de pelo menos R\$12.437,6 milhões, que representa irregularidade na gestão orçamentária (itens 2.6.3.11 da Seção Analítica e item 4.6.4.7 da Seção Conclusiva).

V) ÊNFASES

Conforme prevê a Norma Brasileira de Contabilidade (NBC) TA Nº 706, de 17 de junho de 2016, é permitido ao auditor incluir parágrafo de ênfase no seu relatório, quando julgar necessário “chamar a atenção dos usuários para um assunto apresentado ou divulgado nas demonstrações contábeis”. Nesse sentido, este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** resolve, por _____ de votos, dar ênfase aos seguintes apontamentos:

1. **Arena Fonte Nova.** Sendo este tema bastante recorrente na Corte de Contas e objeto de diversos processos no TCE/BA, a Auditoria pontuou que as Obrigações, em 31/12/2020, derivadas do contrato de PPP da Arena Fonte Nova, relacionadas aos ativos do empreendimento, deveriam estar representadas no Balanço Patrimonial pelo montante de R\$660,7 milhões (R\$1.479,8 milhões x 44,65%). Entretanto, o saldo deste passivo corresponde a R\$469,2 milhões. Por conseguinte, o passivo está demonstrado a menor em, no mínimo, R\$191,5 milhões (item 2.7.10.1 da Seção Analítica e item 4.7.8 da Seção Conclusiva);



2. **Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica.** O Edital da Concorrência nº 009/2019, relativo à parceria público-privada, na modalidade de concessão patrocinada, das obras e dos serviços necessários à construção, à operação e à manutenção do sistema rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica, foi submetido a procedimento auditorial por meio do qual foram identificadas irregularidades. Em decorrência da gravidade das irregularidades, a área técnica deste TCE/BA sugeriu, em um Relatório datado de 03/12/2019, dentre outras ações, a expedição de Medida Cautelar com fundamento nos arts. 1º, inciso II, 4º, inciso I, e 8º da Resolução nº 162/2015, bem como no art. 13 da Resolução nº 016/2016, ambas deste TCE/BA, para a suspensão da primeira etapa da concorrência, a fim de que a Secretaria promovesse as devidas alterações no edital e nos respectivos anexos, estando o processo em trâmite neste Tribunal. Em janeiro de 2020, o certame foi homologado e adjudicado pela SEINFRA, porém, em função da crise sanitária mundial, a assinatura do contrato só ocorreu em 12/11/2020. A celebração do instrumento, entretanto, não contou com evidências de alterações objetivando o saneamento dos aspectos irregulares pontuados pela Auditoria, alguns dos quais poderão acarretar, nos próximos exercícios, novas obrigações e/ou desembolsos superiores aos estimados (item 2.14.3.1.3 da Seção Analítica e item 4.10.3 da Seção Conclusiva);
3. **Transferência de Recursos do BAPREV para o FUNPREV.** O Estado da Bahia, com base em decisão judicial, vem utilizando os recursos do BAPREV para pagar os benefícios previdenciários dos servidores públicos do FUNPREV, comprometendo o equilíbrio atuarial dos Fundos. As ações adotadas pelo Estado nos últimos anos não vêm se mostrando suficientes para equacionar o déficit do RPPS nem para regularizar o fluxo de recursos do BAPREV, em cumprimento às obrigações previdenciárias e legais específicas de cada um dos planos previdenciários (item 2.7.15 da Seção Analítica e 4.7.10 da Seção Conclusiva);
4. **Revisão dos instrumentos de planejamento.** Deve o Poder Executivo, quando da revisão do PPA 2020-2023 e da elaboração dos demais instrumentos de planejamento, LDOs e LOAs, implementar as deliberações deste Tribunal de Contas, considerando os aspectos mencionados na Seção Analítica deste Relatório, com vistas a assegurar uma melhor aplicação dos recursos públicos e prestação de contas das ações governamentais (item 2.5 da Seção Analítica e 4.4 da Seção Conclusiva).
5. **Passivo Previdenciário.** Foi verificado um crescente e elevado comprometimento do orçamento público com as despesas previdenciárias, com efeitos indiretos negativos sobre a prestação de serviços públicos nas demais áreas. Dessa forma, faz-se necessário que o Poder Público do Estado estabeleça estratégias no sentido de buscar o equilíbrio do sistema previdenciário do Estado (item 2.7.15 da Seção Analítica e 4.7.10 da Seção Conclusiva).

VI) OBSERVAÇÕES

Diante dos fatos relatados nas Seções Analítica e Conclusiva, este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**, com fundamento no art. 24, inciso I, da Lei Complementar nº 05/1991, emite, por _____ de votos, as seguintes OBSERVAÇÕES ao Poder Executivo, decorrentes de 03 situações específicas em



que se deu limitação de escopo aos trabalhos da Equipe Técnica desse Órgão de Controle, embora as informações estivessem sob a guarda da Administração:

- 1) No item 2.6.3.2.4 da Seção Analítica, referente a pagamento de encargos moratórios decorrente de inconsistências no Sistema RH Bahia, foi verificada a impossibilidade de apurar com precisão o montante total pago com encargos moratórios, uma vez que a grande maioria dos pagamentos realizados a título de tributos não segrega em registro apropriado o valor dos respectivos encargos moratórios, como já discutido no item 2.6.3.2.1. A Equipe Auditorial conclui que foi imposta pela SAEB limitação de escopo quanto à apuração do valor devido de encargos moratórios decorrente do envio intempestivo de informações nas GFIPs;
- 2) No item 2.14.3.1.2, que trata do Novo Terminal Rodoviário de Salvador (NTRS), não foram disponibilizadas as Demonstrações Financeiras anuais relativas à Concessionária operadora do Atual Terminal, referentes aos exercícios de 2015 a 2019, o que afetou a emissão de opinativo acerca da regularidade da projeção das receitas no fluxo de caixa;
- 3) No item 2.14.3.1.3, relacionado ao Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica, a documentação solicitada foi fornecida intempestivamente, contrariando os incisos I e II do artigo 6º da Resolução TCE/BA nº 016/2016, tendo sido disponibilizado o acesso aos documentos definitivos somente após solicitação da Auditoria, o que caracterizou a limitação no tocante ao escopo e ao método utilizado nos trabalhos.

VII) OUTROS ASSUNTOS

Em relação à opinião materializada neste Parecer Prévio, restaram vencidos _____

Tribunal de Contas do Estado da Bahia, em 03 de agosto de 2021.

Conselheiro GILDÁSIO PENEDO FILHO

Presidente

Conselheiro MARCUS VINICIUS DE BARROS PRESÍDIO

Vice-Presidente

Conselheiro INALDO DA PAIXÃO SANTOS ARAÚJO

Corregedor

Conselheira CAROLINA MATOS ALVES COSTA

Relatora das Contas

Conselheiro PEDRO HENRIQUE LINO DE SOUZA

Decano

Conselheiro ANTONIO HONORATO DE CASTRO NETO

Conselheiro JOÃO EVILÁSIO VASCONCELOS BONFIM

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Carolina Matos Alves Costa
Conselheira - Assinado em 06/08/2021



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: KONJEWOTU5