

TCE

GABINETE DO CONSELHEIRO PEDRO LINO

PROCESSO: TCE/002683/2021
NATUREZA: CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO
RESPONSÁVEL: RUI COSTA DOS SANTOS
EXERCÍCIO: 2020
RELATORA: Conselheira CAROLINA COSTA

DECLARAÇÃO DE VOTO (Cons. Pedro Lino)

Apresento, neste Voto, minhas graves e persistentes preocupações com a situação do Estado da Bahia, cuja sinalização já venho fazendo em meus posicionamentos anteriores.

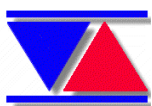
Sem dúvida, a gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do Poder Executivo, no exercício de 2020, continuou a apresentar graves irregularidades. A maioria dos achados de auditoria repetiu-se em relação ao apontado nos exercícios anteriores, tendo os auditores sugerido 25 ressalvas, 45 determinações e 80 recomendações, as quais foram confirmadas após a defesa apresentada pela PGE.

Os auditores destacaram que os comentários e informações sobre a pandemia da COVID-19, apresentados nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (DCCes) de 2020, não abordaram de forma completa e consistente os eventos e as ações de natureza relevante, dificultando a adequada avaliação dos seus impactos na gestão orçamentária, econômica, financeira e fiscal dos recursos públicos neste exercício.

Ao longo da Seção Analítica, foi apresentado o resultado do acompanhamento realizado por este Tribunal, acerca das ações adotadas pelo Governo do Estado no combate à COVID-19.

Historicamente, a taxa de desocupação da população baiana é muito superior à média brasileira. Em 2020, a taxa média no Estado da Bahia foi de 19,80%, sendo ela a mais alta entre todas as unidades da federação.

Apesar da melhora no posicionamento no estudo “Ranking de Competitividade dos Estados”, a Bahia ainda figura nas últimas colocações em relação aos demais estados brasileiros e situa-se em 5º lugar quando



TCE

GABINETE DO CONSELHEIRO PEDRO LINO

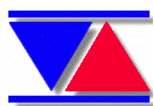
considerados apenas os estados do nordeste. Áreas de educação e segurança são as mais carentes.

Entre as situações encontradas nos exames auditoriais, destaco, especialmente, a **aquisição de ventiladores pulmonares, com pagamento antecipado e sem a entrega do produto, com possível dano ao erário de R\$54,5 milhões**, tendo em vista que não houve ressarcimento aos cofres públicos até o momento, além de R\$38,9 milhões repassados ao Estado da Bahia, pelos demais entes do Consórcio Nordeste, do qual o Governador do Estado ocupava a presidência em 2020.

A Auditoria considera que a imperiosa necessidade de aquisição de bens necessários ao enfrentamento da pandemia não autorizava a imperícia com a avaliação dos riscos e a verificação de condições mínimas de atendimento da oferta pelos contratados. Ademais, a dispensa de qualquer forma de garantia decorreu da falta de critérios na seleção dos fornecedores e da 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 respiradores a serem entregues, como, também, em relação à prévia verificação de idoneidade das empresas. Tudo isso poderia evitar a contratação das empresas Ocean 26 Inc. e Hempcare Pharma, esta última ocorrida no âmbito do Consórcio Nordeste.

No emblemático caso Hempcare Pharma, a Auditoria aponta em seu relatório que a empresa foi registrada na Junta Comercial do Estado de São Paulo, em 27/06/2019, com capital social no valor de apenas R\$100.000,00, correspondente a ínfimos 0,2% do valor do contrato analisado. A empresa havia sido constituída com baixo capital social e apenas 9 meses antes da celebração do milionário contrato com o Consórcio Nordeste, o que já demonstrava, sem qualquer dúvida razoável, o risco potencial que deveria ter sido rigorosamente considerado.

Os auditores identificaram, também, a falta de transparência nas aquisições para o enfrentamento da pandemia, especialmente as pertinentes às informações relativas aos respiradores pulmonares, nos sítios corporativos do Estado. O MPC enfatiza que a omissão dessas informações, compromete o controle da gestão pública, seja por intermédio dos órgãos integrantes do Sistema de Controle Externo



TCE

GABINETE DO CONSELHEIRO PEDRO LINO

(Tribunal de Contas e Ministério Público de Contas), seja, principalmente, pela sociedade, que, ignorando o modo como o Poder Público tem atuado, vê mitigado o exercício pleno da cidadania.

Outra grave situação destacada pelo MPC, foi atribuída à incúria administrativa e à ineficiência operacional, ao longo do ano de 2020, tendo em vista que os alunos da rede estadual de ensino foram privados das atividades letivas, fato que, inaceitavelmente, 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.

A seguir, cito os achados que persistem desde exercícios anteriores, que considero de maior relevância:

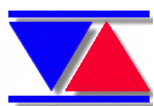
1) NÃO ATENDIMENTO ÀS DELIBERAÇÕES DO TCE/BA

Os Auditores apontaram que cerca de 54,17% das recomendações proferidas no Parecer Prévio do exercício de 2019 não foram atendidas pelo Poder Executivo. E, dessas não atendidas, pelo menos a metade corresponde a reiterações de recomendações proferidas nos dois últimos exercícios. Enfim, tem havido completo descaso para com as recomendações emanadas desta Casa.

O insignificante índice de atendimento às recomendações deste Tribunal, pelo Poder Executivo, relativos aos Pareceres Prévios, ensejaram, entre outros, na conclusão da Seção Analítica, o opinativo por imposição de determinações, para aquelas condutas examinadas que afrontavam dispositivos legais, em relação às quais este Tribunal apenas havia expedido recomendações.

2) PLANEJAMENTO

Inicialmente, antes de entrar no mérito da análise, cabe destacar a recomendação do MPC a este Tribunal, de representação à Procuradoria Geral de Justiça para que ajuíze Ação Direta de Inconstitucionalidade, em face do art. 9º, inciso II, da Lei Estadual nº 14.172/2019, ante a incompatibilidade entre o prazo legal de envio do Relatório de Avaliação da Execução do PPA 2020-2023 à Assembleia



TCE

GABINETE DO CONSELHEIRO PEDRO LINO

Legislativa e o prazo legal e constitucional para recebimento e apreciação por esse Tribunal.

Os auditores destacam que a referida Lei, que instituiu o PPA 2020-2023, diferentemente do que ocorreu em edições anteriores, excluiu do Relatório da Execução do PPA, que é parte integrante do Relatório de Prestação de Contas Anual do Poder Executivo, capítulo específico contendo os resultados da Avaliação de Desempenho dos Programas do Plano Plurianual.

Conforme a citada Lei, tais resultados serão encaminhados e publicados no prazo de até 90 dias após a entrega do Relatório de Prestação de Contas Anual do Chefe do Poder Executivo Estadual à ALBA.

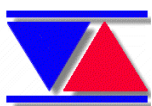
Segundo o MPC, ao postergar a entrega do Relatório de Avaliação da Execução do PPA 2020-2023, a Lei termina por reconhecer, como prestação de contas, um conjunto de documentos que não permitem, de imediato, a fiscalização operacional dos atos de gestão praticados pelo Poder Executivo e, conseqüentemente, inviabiliza o controle.

Quanto ao mérito, 2020 foi um ano atípico por conta da pandemia causada pela COVID-19, com repercussões em todas as áreas, inclusive na gestão pública. **No entanto, deixe-se claro que as deficiências de execução nos programas de políticas públicas vêm sendo ressaltadas em diversos exercícios.**

Apesar da situação emergencial causada pela pandemia, as questões apontadas como a da baixa execução de ações prioritárias, em relação às ações não prioritárias, por exemplo, e a da discrepância entre as execuções orçamentária e física de ações orçamentárias prioritárias constituem fatos recorrentes de outros exercícios financeiros auditados.

As reiteradas deficiências na avaliação de desempenho dos programas de governo, pelas estruturas integrantes do sistema de controle interno da Administração Pública Estadual, decorreram, segundo os auditores, especialmente, de fragilidades na estruturação do PPA 2020-2023, que seguiu a mesma estrutura que constou do PPA 2016-2019.

Segundo o MPC, o quadro descrito revela um cenário preocupante no que toca ao cumprimento, pelo Poder Executivo, do dever, imposto pela



TCE

GABINETE DO CONSELHEIRO PEDRO LINO

Constituição Federal (ex vi do art. 74, inciso I), de avaliar a execução dos seus programas de governo. A mensuração adequada dos resultados obtidos na execução dos programas de governo, de modo a aferir a sua eficácia, eficiência e efetividade, tem, por pressuposto lógico, fatores básicos que não foram observados na estruturação e, notadamente, na apuração/medição dos elementos do PPA então vigente.

Como bem aponta o MPC, esse diagnóstico revela que os indicadores, nos moldes em que foram estruturados pelo Poder Executivo estadual, estão aquém de exprimir, com fidedignidade e na sua inteireza, os resultados alcançados pela execução dos compromissos vinculados aos programas de governo.

3) DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES (DEA) E RESTOS A PAGAR (RP)

O volume de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) permaneceu em patamar elevado (R\$1,2 milhões), com redução inexpressiva de 1,38% em comparação com o exercício de 2019.

A Auditoria destaca que as ações não se têm mostrado suficientes para sanar as inconsistências, uma vez que os exames auditoriais constatarem a permanência das falhas apontadas desde o exercício de 2016, ou seja, de maneira recorrente, tendo sido objeto de ressalva nas Contas de 2018 e 2019 (execução de despesas por meio de DEA, sem os requisitos legais).

A amostra auditorial tem revelado que quase a totalidade da despesa referente a DEA é plenamente conhecida no exercício do fato gerador e tem o seu reconhecimento postergado, **de forma proposital, para posterior registro, como DEA, no exercício seguinte. Segundo os auditores, o “engavetamento” de despesa pública, cujos fatos geradores já tenham ocorrido ainda no exercício corrente, para posterior registro como DEA, causa, ainda, distorções em vários demonstrativos contábeis e financeiros.**

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



TCE

GABINETE DO CONSELHEIRO PEDRO LINO

despesa executada e conhecida) deve ser devidamente responsabilizado e a prática irregular deve ser imediatamente corrigida.

Ainda nesse contexto, a Auditoria constatou que a subavaliação da rubrica de Restos a Pagar, era consequência do montante de R\$324,7 milhões, identificados como execução irregular de despesas por meio de DEA, que deveriam ter sido inscritos em RP.

4) MULTAS E JUROS

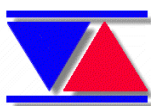
Os Auditores continuaram identificando o pagamento de encargos moratórios (multa e juros), que, no exercício de 2020, representou, pelo menos, R\$23,1 milhões. Desse montante, R\$12,1 milhões foram referentes a inconsistências nas informações para o recolhimento das contribuições previdenciárias, no Sistema RH Bahia.

A Auditoria também apontou a ocorrência de subavaliação do montante pago com encargos moratórios e falta de providências para responsabilização e ressarcimento, cuja irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2016, 2017, 2018 e 2019.

O MPC destacou que, diante de uma realidade de escassez de recursos públicos para o atendimento das necessidades sociais básicas, revela-se inadmissível que a Administração Pública, por conta de deficiências nas estruturas e mecanismos de controle interno, falhas na programação financeira, bem como inconsistências na base de dados dos seus sistemas informatizados, venha a realizar despesas que deveriam ser evitadas, por não trazerem nenhum proveito ao interesse público a ser perseguido pelo Estado no desempenho da sua função administrativa.

5) PESSOAL

Os auditores verificaram a continuidade da utilização de recorrentes manobras contábeis na apuração das despesas com pessoal, a exemplo da não contabilização, no valor de R\$721,07 milhões, de despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, sob gestão direta.



TCE

GABINETE DO CONSELHEIRO PEDRO LINO

Foram identificadas 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. Do exame amostral em 2020, verificou-se que 76% dos empenhos, no valor total de R\$12.437,6 milhões, tinham data de criação do documento eletrônico posterior ao efetivo pagamento da folha de pagamento dos servidores, contrariando o art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964

Os auditores também destacaram no âmbito da auditoria operacional na gestão de pessoal do Poder Executivo, diversas inconsistências, tais como 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.

E, não menos importante, embora tenha sido objeto de recomendação nos Pareceres Prévios das Contas desde o exercício de 2014, o Estado da Bahia continua não divulgando a relação 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 pressupostos mínimos de transparência, exigidos pela LRF e Lei de Acesso à Informação.

Não por acaso, a Bahia permanece como o único Estado que não dispõe de página específica para divulgação dos vencimentos de seus servidores.

6) PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Preocupa-me a trajetória de crescimento das despesas com contraprestações de Parcerias Público-Privadas (PPP), custeadas com recursos do FPE.

Ao examinar os pagamentos efetuados no exercício de 2020, das contraprestações relativas aos contratos de PPP, os auditores identificaram divergências entre os valores que, a esse título, foram divulgados, no sítio oficial da Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A. (DESENBAHIA), e o montante que, sob essa rubrica, foi consignado nas DCCes. Segundo a



TCE

GABINETE DO CONSELHEIRO PEDRO LINO

Auditoria, enquanto, no primeiro, foi informado o valor de R\$795,8 milhões, no segundo, foi registrado o montante de R\$851,4 milhões, sendo certo que ambos teriam divergido da totalidade do que foi efetivamente dispendido com gastos dessa natureza.

O MPC aponta que a divulgação de informações imprecisas sobre despesas dessa natureza compromete o dever constitucional de transparência da gestão pública, cuja rigorosa observância afigura-se imperiosa.

Ademais, foram destacados, como assuntos relevantes relativos à gestão do Chefe do Poder Executivo no exercício de 2020, os contratos da Arena Fonte Nova, cujas obrigações estão demonstradas a menor em, no mínimo, R\$191,5 milhões; do Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica, cujo contrato foi assinado em 12/11/2020, sem evidências de alterações que objetivassem o saneamento dos aspectos irregulares pontuados pelo TCE; e do VLT do Subúrbio, que foi assinado com respaldo em decisão judicial de natureza precária, que suspendeu os efeitos da Resolução TCE/BA nº 091/2018, não tendo sido verificadas ações objetivando o saneamento dos aspectos irregulares pontuados pela Auditoria.

Nos dois últimos contratos, a inobservância dos apontamentos deste Tribunal poderá acarretar, nos próximos exercícios, novas obrigações e/ou desembolsos superiores aos estimados.

Situação grave identificada em 2020 refere-se ao fato de a Auditoria não ter identificado providências, no âmbito da SETRE, nos termos do art. 9º do Decreto Estadual nº 19.551, de 20/03/2020, quanto ao controle do gasto público para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da COVID-19, tendo em vista que o pagamento das parcelas das contraprestações relativas aos meses de abril a novembro de 2020 deu-se no valor integral, mesmo diante da paralisação de algumas atividades da Arena Fonte Nova nesse período.

A realização de eventos no equipamento esportivo teve seu reinício em 28/11/2020, mediante o retorno de partidas de futebol, com proibição de público no estádio. Eventos culturais ainda não foram liberados.

A Superintendência dos Desportos do Estado da Bahia (SUDESB), na condição de órgão regulador do contrato de PPP, concluiu em seus relatórios do período que, em decorrência da pandemia da COVID-19, que impediu a



TCE

GABINETE DO CONSELHEIRO PEDRO LINO

realização de jogos e eventos, como, também, motivou a implantação, nas dependências da Arena, de um hospital de campanha para tratamento de pacientes com o referido vírus, tornou-se impraticável a elaboração do Relatório de Fiscalização Operacional.

7) CONVÊNIOS

Os Auditores, de forma recorrente, pelo menos nos dois últimos anos, vêm apontando inconsistências nas transferências voluntárias, com destaque para as fragilidades de controle da inadimplência relacionada à prestação de contas dos convênios e congêneres. O MPC acrescenta que a sugestão de aprimoramento, constante dos respectivos Pareceres Prévios, ainda não foi implementada de forma satisfatória, repercutindo negativamente na verificabilidade e confiabilidade dos dados registrados nas DCCes.

Foi constatada em 2020, também, a ausência de um sistema de gestão e controle de convênios e de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), cuja situação compromete o efetivo controle gerencial, pelos órgãos e entidades repassadoras, de todas as etapas que compõem o ciclo de existência dos convênios celebrados (celebração, execução e prestação de contas), elevando os riscos de prejuízo ao erário estadual.

8) EMENDAS PARLAMENTARES

Outra grave irregularidade, **reincidente**, é a ausência de isonomia, o baixo desempenho orçamentário e a diminuta execução financeira das emendas parlamentares impositivas, demonstrando que não foi observada a integral execução dos créditos orçamentários incluídos na Lei Orçamentária 2020 por emendas parlamentares individuais.

A Auditoria verificou terem sido empenhados, apenas, 71,50% (R\$74,02 milhões) e, pago, o ínfimo percentual de 17,45% (R\$18,06 milhões) do total do orçamento atualizado para esse tipo de despesa (R\$103,53 milhões), não tendo sido apresentados os impedimentos de ordem técnica ou legal para a não execução, nos termos previstos na Constituição Estadual e na LDO 2020.

Por fim, apesar do aprimoramento nos comentários das notas explicativas, os auditores constataram que permanece a existência de contas sem



TCE

GABINETE DO CONSELHEIRO PEDRO LINO

composição adequada dos saldos no Balanço Patrimonial, o que limitou os procedimentos auditoriais, bem como a inconsistência nos saldos de ativos e passivos do Balanço Patrimonial. Tal situação é recorrente e foi objeto de ressalva nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2018 e 2019.

Entendo que as irregularidades apontadas denotam gravidade, algumas das quais com indícios concretos de prejuízo ao erário, além da recorrência com que se apresentam, sendo necessário dar-se o devido tratamento para a solução das falhas apontadas pela Auditoria, bem como proceder à apuração, mediante processo administrativo, promovendo a devida responsabilização.

Considerando que o Governo do Estado da Bahia não atende às “recomendações” desta Corte de Contas, urge a expedição de “determinações”, como solicitado pelos Auditores, para que o Governo do Estado adote ações necessárias ao saneamento das irregularidades pontuadas pela Auditoria deste TCE.

Não há dúvida de que a gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do Poder Executivo, no exercício de 2020, demonstra graves irregularidades; inobservância relevante aos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública e às normas constitucionais, legais, regulamentares na execução do orçamento do Estado da Bahia e nas demais operações realizadas com recursos públicos, em especial ao que estabelece a Lei Orçamentária Anual. Por essas razões, a expedição de recomendações, apenas, torna-se inadequada diante de achados auditoriais tão relevantes.

Isso posto, **VOTO** pela emissão de Parecer Prévio favorável à **DESAPROVAÇÃO** das contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, referentes ao exercício de 2020, tendo como responsável o Governador Sr. Rui Costa dos Santos, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, art. 91, inciso I, da Constituição Estadual, art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 005/1991 e art. 4º, inciso II, alínea “a”, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, com todas as **Determinações, Recomendações e Alertas** contidas no Relatório dos Auditores, com os acréscimos constantes do excelente voto da Relatora.

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Pedro Henrique Lino de Souza
Conselheiro - Assinado em 10/08/2021



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: G3NJI2OTQ4