

3 SEÇÃO CONCLUSIVA

Nos termos do art. 3º da Resolução nº 164/2015, fui designado Relator das Contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2021, na 37ª Sessão Ordinária, realizada 04/08/2020, consistindo, assim, na segunda vez que tenho a honra de conduzir esse trabalho no âmbito desta Corte de Contas.

Na primeira oportunidade, há sete anos, tive a felicidade de inaugurar a metodologia que se mostrou eficiente e adequada para instrução de contas do Chefe do Poder Executivo, que foi formalizada, em 10/12/2015, pelo Plenário do Tribunal de Contas do Estado, por meio da Resolução nº 164/2015, que dispôs sobre a Normatização dos Procedimentos para Emissão do Relatório e Parecer Prévio das Contas de Governo no âmbito do TCE/BA.

Naquela época, não obstante à Resolução encontrar-se vigente, foi prevista regra de transição, estabelecendo que suas disposições somente se aplicariam aos processos de Contas de Governo a partir do exercício de 2016.

Entretanto, considerando a existência de normas de organização interna dos trabalhos na aludida Resolução, que não guardavam relação com a formalização e o exame de mérito das Contas de Governo, como meio de preparar as equipes técnicas para o novo modelo, resolvi orientar, pelos seus ditames, a elaboração do Relatório e Parecer Prévio do exercício de 2015, que, dentre outros aspectos, estabelecia a necessidade de uma seção analítica e uma conclusiva.

A Seção Analítica é formada pelo relatório consolidado das CCEs e a seção conclusiva é formada pelo relatório sintético, a cargo do 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.

Na seção conclusiva, deverão ser abordados, em especial, nos termos da Resolução nº 164/2015, os seguintes elementos: observância dos limites constitucionais e legais na execução do orçamento público; gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Estado da Bahia, planejamento e gestão das ações de política pública, controle interno da Administração Pública; auditorias e inspeções realizadas no exercício avaliado; acompanhamento das deliberações constantes do parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo do exercício anterior; e a 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.

Por fim, o Relator também deverá considerar o desempenho da economia baiana no exercício, observando, inclusive, a conjuntura nacional e internacional e, sempre que possível, correlacioná-la aos resultados verificados na análise da gestão.

3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Neste item, apresento considerações sobre a instrução do processo de apreciação do Parecer Prévio do chefe do Poder Executivo, exercício de 2021, a possibilidade de inserção de determinação ao chefe do Poder Executivo em sede de Parecer Prévio e dos aspectos macroeconômicos.

3.1.1 Da Instrução do Processo de Apreciação do Parecer Prévio do Chefe do Poder Executivo, Exercício de 2021

Em 14/02/2022, o Exmo. Sr. Governador do Estado, Rui Costa dos Santos, prestou, por meio do Ofício GE¹ n° 02/2022, datado de 11/02/2022, as contas referentes ao exercício de 2021, a augusta Assembleia do Estado da Bahia, com a seguinte composição: Relatório de Execução do Plano Plurianual 2020-2023, Ano II – 2021; Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (com Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal); e Exercício 2021 CD ROM, contendo o Relatório Imobiliário do Estado - encerramento do exercício 2021.

Por meio do Of. N°. 0599/2022², o Exmo. Sr. Presidente da ALBA, Deputado Adolfo Menezes, encaminhou ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia, em cumprimento ao disposto no inciso I, do art. 91 da Constituição do Estado da Bahia, as contas referentes ao exercício de 2021 prestadas pelo Exmo. Governador do Estado.

Na sequência, determinei o envio dos autos para exame auditorial pelas unidades competentes, que, após os procedimentos de estilo, produziram o documento intitulado Seção Analítica³, no qual os ilustres Auditores sugeriram a expedição de Parecer Prévio à ALBA pela aprovação das contas, com imposição de 18 ressalvas, 28 determinações, 52 recomendações, reiteração de 48 recomendações constantes do Parecer Prévio referente às Contas de 2020, 5 assuntos relevantes relativos à Gestão do Poder Executivo e 5 alertas com base no art. 59 da LRF.

Considerando o opinativo exarado pelos Auditores na Seção Analítica, notifiquei⁴ o Exmo. Governador do Estado, para, querendo, exercesse o seu direito de ampla defesa e contraditório, consagrado pelo art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal vigente, enviando cópia da notificação ao Exmo. Sr. Paulo Moreno Carvalho, Procurador Geral do Estado da Bahia, e ao Exmo. Sr. Manoel Vitorio da Silva Filho, Secretário da Fazenda do Estado da Bahia.

Em resposta, o Estado da Bahia⁵, por intermédio da Procuradoria do Estado da Bahia, apresentou manifestação que, após o declínio de razões de fato e de direito, pugnou pela expedição de Parecer Prévio à ALBA pela aprovação das contas com recomendações.

¹ Ref.2780729.

² Ref.2780725.

³ Ref.2799915.

⁴ Ref.2800221.

⁵ Ref.2806294.

Neste desenrolar, enviei os autos a equipe técnica para exame dos documentos, justificativas e esclarecimentos prestados pelo Estado da Bahia, tendo sido elaborado parecer auditorial⁶ que, após o exame dos elementos trazidos, concluiu pela manutenção, na íntegra, da sugestão de Parecer Prévio produzido antes da notificação.

Outrossim, a Auditoria promoveu a retificação da Seção Analítica⁷ apenas para correção de erros materiais constante da Errata⁸ e para suprimir texto com 63 palavras e 492 caracteres em razão da manifestação da PGE (Ofício GAB/PGA nº 166/2022, de 07/06/2022) que apontou potencial violação de acordo judicial internacional firmado entre o Estado da Bahia e a empresa OCEAN 26 INC, o qual versa sobre a recuperação dos valores pagos antecipadamente para aquisição de respiradores que não foram entregues pela OCEAN 26 INC, e que são objeto de apuração no processo TCE/008874/2020, pendente de julgamento nesta Corte.

Por fim, os autos foram ao Ministério Público de Contas do Estado da Bahia, que, após o exame dos autos, manifestou-se⁹ no sentido da expedição de Parecer Prévio pela aprovação, com 10 ressalvas e 14 determinações à ALBA.

3.1.2 Da Possibilidade de Inserção de Determinação ao Chefe do Poder Executivo em Sede de Parecer Prévio

Inicialmente, por oportuno, ressalto que os Auditores inseriram na Seção Analítica sugestões de expedição de 28 determinações ao Chefe do Poder Executivo, em razão da relevância dos apontamentos correlatos, bem como dos dispositivos constitucionais e legais infringidos, com fulcro no art. 91, XIV da Constituição Estadual/1989.

O Supremo Tribunal Federal (STF), em sede Repercussão Geral, Tema 0157, no julgamento do RE 729744, consagrou o entendimento de que o Parecer Prévio tem natureza meramente opinativa, cabendo exclusivamente o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo ao Poder Legislativo correlato.

Disto decorre que, em sede de apreciação de Parecer Prévio, a inserção de determinações ao Chefe do Poder Executivo, com fulcro no art. 91, XIV, da Constituição Estadual/1989, extrapola, ao meu sentir, os limites constitucionais previstos para a manifestação dos tribunais de contas neste particular, vez que estaríamos a conferir ao provimento uma natureza híbrida, parte opinativa e outra parte cogente, mesmo que condicionada a aprovação do Parecer Prévio pela ALBA.

⁶ Ref.2813140.

⁷ Nova versão da Seção Analítica Ref.2813139.

⁸ Ref.2813138.

⁹ Ref.2815911.

Com efeito, para evitar a repetição desta fundamentação em diversos pontos, eu analisarei o mérito das 28 sugestões de determinações ao Chefe do Poder Executivo como recomendações, que não possui natureza coercitiva.

3.1.3 Dos Aspectos Macroeconômicos

O PIB do Brasil atingiu um crescimento de 4,6% em 2021, tendo a economia baiana avançado em 4,1% no mesmo período, totalizando R\$347,9 bilhões em valores correntes, sendo R\$303,1 bilhões referentes ao Valor Adicionado a preços básicos e R\$44,8 bilhões em impostos sobre produtos líquidos de subsídios, em cenário de retomada na atividade econômica, possibilitada pela queda da curva de mortes por COVID-19 no País, a partir do segundo quadrimestre de 2021, em razão da imunização decorrente da adesão expressiva da população à campanha de vacinação.

O crescimento do PIB aconteceu em cenário inflacionário crescente, tendo o IPCA encerrado o ano de 2021, com alta de 10,1%, acima dos 4,5% registrados em 2020, impactado, principalmente, pelo grupo de transportes, que apresentou variação de 21,0%, em razão da alta nos combustíveis, tendo a gasolina, principal componente do indicador, subido 47,5% e o etanol 62,2%, assim como pelo excesso de demanda em relação à oferta de curto prazo de diversos bens, o que foi agravado pela escassez de mão de obra, problemas logísticos e gargalos na produção, causados pelo período de baixa atividade econômica experimentado em 2020, em razão dos efeitos da pandemia da COVID-19.

Para tentar conter a pressão inflacionária, o Banco Central do Brasil passou a elevar sucessivamente a taxa básica da economia, a Taxa Selic, que, no início do ano era de 2,00% a.a. e o final do ano atingiu um patamar de 9,25% a.a. na última reunião do Comitê de Políticas Monetárias em dezembro de 2021.

Em cenário de elevação de juros, inflação em alta e forte desvalorização cambial do Real frente ao Dólar, o brasileiro sofreu também com o desemprego em 2021, tendo a taxa média de desocupação da população calculada em 13,2%, fruto da forte retração econômica devido aos impactos da COVID-19, não obstante início da retomada da atividade econômica que melhorou o cenário quando comparado com o ano de 2020.

Não obstante o Estado da Bahia, em 2021, ter obtido um aumento significativo de 8,0% no estoque de empregos, o que significa o incremento de mais de 133.779 postos de trabalho, encontra-se, ainda, com taxa média de desocupação da população de 17,3%, sendo ela a segunda mais alta do país, à frente apenas do Estado do Amapá (17,5%). A taxa média de desocupação do Estado da Bahia está próxima da taxa média referente à Região Nordeste, mas muito distante das taxas de desocupação de Santa Catarina, com 4,3%, Mato Grosso (5,9%) e Mato Grosso do Sul (6,4%).

Em relação ao aumento de 8,0% no estoque de empregos, o principal incremento na geração de empregos em termos absoluto foi o setor de serviços, com mais de 54 mil novos postos de trabalho, tendo o setor da Construção Civil apresentado o maior crescimento relativo, em 13,7%, com mais de 15 mil novos empregos adicionados. Desta forma, o setor de serviço continua sendo o maior empregador da economia baiana (46,6%), seguido do comércio (25,9%) e da indústria (14,7%).

No pertinente à balança comercial, o Estado da Bahia apresentou uma performance superavitária em US\$1.847,6 milhões no ano de 2021, com destaque para a soja, com participação de 19,0% do total exportado, os óleos combustíveis de petróleo (12,0%) e a celulose (10,0%).

3.2 FORMALIZAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO

O Exmo. Sr. Governador Rui Costa dos Santos prestou, tempestivamente, à ALBA em 14/02/2022, por meio do Ofício GE nº 02/2022, de 11/02/2022, na forma prevista no art. 105, XV, da Constituição Estadual/1989, contendo:

- Relatório de Execução do Plano Plurianual Participativo PPA 2020-2023, Ano II – 2021 (Volume I), acompanhado da respectiva mídia eletrônica (CD-ROM);
- Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (com Relatórios da LRF), exercício 2021; e
- Relatório Imobiliário do Estado, exercício 2021, em CD-ROM.

A Auditoria identificou a ausência de informações e documentos obrigatórios, conforme Resolução nº 164/2015, na forma descrita no item 2.2.1 da Seção Analítica, que foram requeridas ao Governador do Estado por esta Relatoria, por meio do Ofício nº 001330/2022/TCE/SEG/GECON, de 19/05/2022, protocolo TCE/003797/2022.

A solicitação em comento foi atendida parcialmente, restando sem apresentação os documentos e informações relativos ao art. 7º, Anexo I, inciso III e Anexo II, da Resolução TCE/BA nº 164/2015, conforme especificado no Quadro 1, item 2.2.1 da Seção Analítica (Ref.2813139-14), a saber:

Anexo I, inciso III

- Ausência, nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis, das informações sobre os repasses por convênios à prefeitura e ONGs, o resumo por situação (em execução, concluídos, paralisados, etc.);
- Ausência, nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis, das informações sobre os recursos recebidos mediante convênios, indicando a movimentação no ano, o resumo por situação (em execução, concluídos, paralisados, etc.); e

- Ausência, nas Notas Explicativas sobre as contingências decorrentes de litígio em que o Estado seja réu, o resumo por natureza e estimativas de êxito.

Anexo II

- Apresentação dos resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes; e
- Justificativas para o não atingimento dos resultados, considerando os indicadores publicados no PPA, o índice de referência no ano-base e o índice esperado para cada ano.

Quanto às informações referidas no Anexo I, Inciso III, conforme consta na resposta à Notificação (Ref.2800614-1), o Poder Executivo, por meio da PGE, asseverou que a SEFAZ, por intermédio da DICOP, solicitará às unidades responsáveis as devidas informações para inclusão nas Notas Explicativas às DCCes de 2022.

No pertinente às informações referenciadas no Anexo II da Resolução TCE/BA nº 164/2015, há uma divergência conceitual entre a Auditoria e a Administração.

O Governo do Estado aduz que não há pendência de informações referente à apresentação dos resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes pois constam diretamente ou como subsídios na elaboração dos conteúdos avaliativos nos documentos (Ref.2806294-18):

Relatório de Execução do Plano Plurianual Participativo PPA 2020-2023, Ano II – 2021, elaborado a partir das informações produzidas nos processos Acompanhar Ação Governamental, Monitorar Programas do PPA e Avaliar Desempenho de Programas do PPA, e entregue à Assembleia Legislativa (ALBA) em 14/02/2022, por meio do Ofício GE nº 02/2022, de 11/02/2022, na forma prevista no art. 105, XV;

Relatório de Avaliação da Execução do PPA 2020-2023, Ano II – 2021, materializado pelo conjunto de relatórios produtos do processo Avaliar Desempenho de Programas do PPA, disponibilizado no sítio institucional em 31/03/2022, na forma prevista no art. 9º da Lei nº 14.172, de 06 de novembro de 2019, alterado pela Lei nº 14.393, de 15 de dezembro de 2021.

Por seu turno, a Auditoria assevera que os relatórios citados não representam os “[...] resultados de governança, visto que não há, nos referidos relatórios, informações relacionadas aos encaminhamentos e decisões provenientes dos resultados desses processos”.

Do exposto, se o Governo do Estado afirma que as informações se encontram diretamente ou como subsídios na elaboração dos conteúdos avaliativos e a

Auditoria ressaltou a ausência de informações referentes aos encaminhamentos e decisões provenientes dos resultados dos processos de acompanhamento, monitoramento e avaliação do PPA, concluiu que é recomendável que sejam revisados os documentos produzidos para incluir expressamente o conteúdo objeto da controvérsia conceitual.

Quanto aos esclarecimentos do Governo do Estado sobre a ausência de justificativas para o não atingimento dos resultados, no contexto de formalização de processo, considerando os indicadores publicados no PPA, o índice de referência no ano-base e o índice esperado para cada ano, entendo que assiste à Administração, uma vez que, no atual modelo conceitual do PPA, Lei Estadual nº 14.172, de 06/11/2019, o componente Indicador de Programa não contempla índices esperados, seja anual ou quadrienal.

Pelas razões expostas, não acolho a proposta auditorial de ressalva¹⁰ neste particular, acolhendo, parcialmente, como recomendação a determinação sugerida pela Auditoria¹¹ para que Chefe do Poder Executivo, com a seguinte redação:

Incorporar na Prestação de Contas do Poder Executivo, exercício de 2022, os documentos e informações referidos no art. 7º, Anexo I, inciso III, itens “a”, “b”, “c” e Anexo II, item “a” da Resolução TCE/BA nº 164/2015.

3.3 ACOMPANHAMENTO DAS DELIBERAÇÕES CONSTANTES DO PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO EXERCÍCIO ANTERIOR

No Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do exercício de 2020, o TCE/BA opinou, por maioria de votos, favoravelmente à ALBA pela aprovação com ressalva, com expedição de 110 recomendações, 5 alertas, 3 observações e 6 ênfases para chamar atenção dos usuários, nos termos da Norma Brasileira de Contabilidade (NBC) TA nº 706 de 17/06/2018, além da elaboração e encaminhamento, em 120 dias, a partir da emissão do referido Parecer, de um Plano de Ação com a indicação das medidas a serem adotadas, do prazo de implementação e dos respectivos responsáveis.

Dentro do prazo estipulado, o Secretário da Fazenda, Sr. Manoel Vitorio da Silva Filho, mediante expediente TCE/009460/2021, protocolado em 07/12/2021, apresentou o Plano de Ação.

A Auditoria, após realizar exames preliminares, identificou inconformidades formais que motivaram a notificação para saneamento dos apontamentos. A 2ª versão do documento foi enviada pelo titular da AGE, em 02/03/2022, TCE/001279/2022, e apresentada, também, pelo Secretário da Fazenda, em 06/04/2022, TCE/003201/2022, em resposta à notificação realizada. A Auditoria

¹⁰ Ressalva nº 1 sugerida pela Auditoria (Ref.2813139-491).

¹¹ Determinação nº 1 sugerida pela Auditoria (Ref.2813139-498).

ressaltou, entretanto, que não foi possível contemplar tais informações na Seção Analítica, tendo em vista a ausência de tempo hábil para a execução de procedimentos de monitoramento do cumprimento das recomendações.

No Quadro 02-Recomendações do Parecer Prévio (Ref.2813139-19/30), há indicação da situação de cumprimento de cada compromisso pactuado pela Administração no Plano de Ação, com a referência ao respectivo item da Seção Analítica. Segundo a Auditoria, das 110 recomendações, 12,7% foram atendidas, 39,2% foram parcialmente atendidas ou se encontram em atendimento e 44,5% não foram atendidas, sendo que, os 3,6% restantes, referiram-se a três recomendações que ainda serão monitoradas e uma recomendação que teve perda de objeto.

Com efeito, observa-se que 51,9% dos compromissos assumidos foram adimplidos, adimplidos parcialmente ou em atendimento, revelando, assim, um estágio razoável de desempenho, inclusive considerando se tratar de período adverso em decorrência dos efeitos restritivos da pandemia.

3.4 PLANEJAMENTO

O item 2.5 da Seção Analítica versou sobre o planejamento estatal, avaliando seus instrumentos norteadores, que formam a tríade orçamentária, o PPA, a LDO e a LOA, nos termos do art. 165 da CF/1988, com o objetivo de verificar se tais instrumentos direcionam a Administração Pública para a boa aplicação dos recursos e se ofereçam condições de demonstrar com transparência o alcance dos resultados almejados.

A Lei Estadual nº 14.172/2019, instituiu o PPA, para o período 2020-2023, com 16 programas temáticos, sendo 15 finalísticos e um de gestão, no âmbito do Poder Executivo, tendo como norte o aperfeiçoamento dos componentes com atributos que melhor o qualificam, criando compromissos de expansão/aprimoramento e gestão/custeio.

Não obstante os avanços no PPA 2020-2023, a Auditoria identificou fragilidades nos Indicadores e Metas que comprometem o processo de mensuração, monitoramento e avaliação na forma a seguir sumariada:

- Ausência de previsão de índice esperado para cada ano e para o final do PPA 2020-2023 comprometendo a transparência do planejamento proposto e monitoramento eficiente da gestão (Ref.2813139-47/50);
- 16 dos 66 indicadores sem indicação do valor de referência, que consiste no valor do indicador antes do início da ação governamental, demonstrando a dificuldade do Governo em conhecer as suas deficiências, por falta de diagnóstico da realidade do estado, além de comprometer o processo de acompanhamento e avaliação dos resultados dos compromissos governamentais (Ref.2813139-50/51);
- Persistência de descrição de metas de forma subjetiva, genérica, abrangente, condicionada à demanda ou adesão e com de expressões

em desalinho com Manual de Processo para Elaboração do PPA 2020-2023 (Ref.2813139-52/55).

Quanto ao acompanhamento, monitoramento e avaliação do PPA-2020-2023, a Auditoria registrou que, em razão da adoção de nova metodologia de avaliação adotada para exercício de 2021, que motivou, inclusive, uma apresentação da SEPLAN para um melhor entendimento das novas fórmulas e abordagens, em 29/04/2022, houve limitação ao pleno pronunciamento da Auditoria acerca das informações contidas no Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023 – Ano II.

A Auditoria consignou, também, que, até o encerramento dos trabalhos, não foi encaminhado a este Tribunal parecer opinativo da AGE quanto à “avaliação de desempenho, nos âmbitos da despesa e da receita, com base em indicadores criados e utilizados pela Administração, em especial, quanto à eficiência, economicidade, eficácia, efetividade e equidade das políticas públicas”, para fins de subsidiar as análises técnicas e a avaliação do resultado da gestão, como dispõe o art. 8º da Resolução TCE/BA nº 164/2015.

Não obstante as limitações impostas, a Auditoria reconheceu que, com adoção da nova metodologia, houve avanços da Administração, tendo em vista a introdução de análises da compatibilidade entre a execução orçamentário-financeira e física das ações orçamentárias, entre a execução orçamentário-financeira e a apuração das Metas dos Programas, além de análises da execução das prioridades e não prioridades, e do desempenho das Secretarias de Estado/Órgãos na execução dos Programas sob suas responsabilidades, em consonância com o art. 7º, inciso I, da Resolução TCE/BA nº 164/2015 (alterada pela Resolução TCE/BA nº 03, de 07/02/2017).

A seguir, apresento, de forma sumariada, o resultado do exame do Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023, Ano II – 2021, não obstante a limitações experimentadas, que indicam pontos de melhorias a serem implantados (Ref.2813139-58/67):

- a) Quanto ao Indicador de Evolução dos Indicadores de Programa (EvIP): ausência de índice esperado, limitando a avaliação à análise de evolução em relação ao valor de referência (marco zero); indicadores sem valor de referência, comprometendo a mensuração da evolução; e ausência de especificação da dimensão de desempenho apresentada pelo resultado
- b) Quanto ao Indicador da Eficácia das Metas do Programa *E*(ExM): resultado mensurado não permite retratar se a eficácia das Metas decorre de alcance em relação ao valor planejado da Meta até o exercício, em relação ao valor planejado para o quadriênio (PPA) ou se advém apenas de valor apurado no exercício sob análise
- c) Quanto ao Indicador de Compatibilidade da Execução Física e Orçamentário-financeira (ExOFF): incorporação de valores em execução (não concluídos no exercício) no percentual de execução física apurado para as ações orçamentárias; possibilidade de inclusão

de ações sem execução orçamentário-financeira e física no quantitativo de ações com execução compatível

Neste sentido, destacamos que a AGE, por meio do Relatório nº 04/2022, TCE/001729/2022, consignou que foram identificadas inconformidades/inconsistências que denotam fragilidades no monitoramento do PPA procedido pela SEPLAN, que “devem ser corrigidas pela secretaria e pelas unidades finalísticas, uma vez que podem comprometer o resultado final da avaliação de desempenho” dos Programas do PPA 2020-2023, não obstante reconhecer também que a SEPLAN tem buscado implementar mudanças no sentido de melhorar os processos de monitoramento e avaliação dos Programas.

No pertinente à compatibilidade entre o PPA 2020-2023, a LDO de 2021 e a LOA de 2021, a Auditoria apontou a existência de ações orçamentárias vinculadas a iniciativas prioritárias, porém sem indicativo de ações prioritárias, e ações orçamentárias com indicativo de prioridade no Sistema FIPLAN vinculadas a iniciativas não listadas como prioridade na LDO de 2021.

Em resposta à Notificação (Ref.2800614-1), o Poder Executivo, por meio da PGE, asseverou, em síntese, que a apresentação do PPA cabe ao Executivo, em respeito a tal competência exclusiva, ainda mais se tratando do exercício de função legislativa que tem caráter inovador no ordenamento jurídico, bem como a previsão de ressalva indicada pela Auditoria representa uma tentativa de “[...] impor ao Estado da Bahia metodologia federal que a Auditoria julga mais adequada [...]”. Não há, portanto, qualquer base normativa adequada para que a metodologia adotada pelo Estado seja afastada.” (Ref.2806294-19/20)

Por seu turno, a Auditoria refuta os argumentos apresentados, com base no art. 165 da CF/1988, que estipula que o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Desta forma, não concebe a sua ação como tentativa de impor ao Estado metodologia federal ou afronta ao exercício de competência exclusiva do Executivo, quando aponta a necessidade de previsão de índices anuais e ao final de quatro anos no plano plurianual, por exemplo.

Do confronto dos argumentos, entendo caber razão a Auditoria, vez que o texto constitucional é claro ao prever o estabelecimento de objetivo e metas para mensuração do desempenho estatal, como meio de salvaguardar a transparência na execução do PPA, permitindo o monitoramento e avaliação da eficiência, eficácia, economicidade e efetividade das ações do poder público. Considerando o quanto fundamentado no item 3.1.2 deste Voto e a pertinência das fragilidades apontadas pela Auditoria e elencadas neste item, acolho as recomendações sugeridas¹² e converto a sugestão de determinação¹³ realizada pela Auditoria em recomendação.

¹² Recomendações nºs 1 a 6 sugeridas pela Auditoria (Ref.2813139-498/499).

¹³ Determinação nº 2 sugerida pela Auditoria (Ref.2813139-494).

Deixo, entretanto, de acolher a ressalva¹⁴ proposta pela Auditoria e a expedição do alerta¹⁵ do art. 59, § 1º, inciso V, da LRF, por entender que as deficiências nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas devem ser contextualizadas num cenário de mudança de metodologia, que podem ser aprimoradas com o implemento das recomendações propostas, e neste particular, acolho a sugestão da Auditoria de inclusão da revisão do instrumentos de planejamento como a Assunto Relevante Relativo à Gestão do Chefe do Poder Executivo.

3.5 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Para incremento orçamentário, nos termos do 40 da Lei Federal nº 4.320/1964, há necessidade de abertura de créditos adicionais que se destinam a autorização de despesas não computadas (créditos adicionais extraordinários ou especiais) ou computadas em dotação insuficientes (créditos suplementares).

A Auditoria não identificou a abertura de créditos adicionais especiais ou extraordinários, tendo sido implementadas apenas aberturas de créditos suplementares no montante de R\$12.745,19 milhões. Constatou-se, ainda, anulações totais/parciais nas dotações orçamentárias inicialmente previstas, no valor de R\$16.282,43 milhões, que contribuíram para o financiamento da abertura de créditos adicionais.

Os créditos adicionais suplementares foram financiados em 56,09% pelas anulações totais ou parciais de créditos, 28,52% pelo excesso de arrecadação, 13,51% pelo superávit financeiro e 1,88% por excesso de convênios e operações de crédito. Destaco, a seguir, os principais eventos relacionados pela Auditoria a partir da análise dos decretos de suplementação abertos por ato do Poder Executivo (Ref.2813139-83/84):

- quanto ao excesso de arrecadação no valor de R\$8.280,64 milhões, que corresponde o saldo positivo das diferenças acumuladas, mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, o Poder Executivo foi responsável por quase a totalidade (R\$8.279,67 milhões):
 - as fontes de recursos que mais se destacaram foram: 100 (Recursos ordinários não vinculados), 102 (Cota-parte do ICMS devida aos municípios), 130 (Recursos Vinculados às Ações e Serviços Públicos de Saúde), 286 (Recursos Vinculados Transferências SUS - COVID-19 - BI Manutenção) e 260 (Transferências do BAPREV – decisão judicial);
 - A fonte 100 foi impactada principalmente pelo recebimento de indenização em junho de 2021, no valor de R\$2.149,99 milhões, pelo fechamento da planta industrial da empresa Ford Motor Company no Estado da Bahia;

¹⁴ Ressalva nº 2 sugerida pela Auditoria (Ref.2813139-491).

¹⁵ Alerta nº 1 sugerido pela Auditoria (Ref.2813139-513).

- A fonte 289, criada em 2020, iniciou o exercício de 2021 com previsão igual a zero, tendo sido lançado R\$555,61 milhões como excesso de arrecadação, em decorrência de recebimento de recursos do Ministério da Saúde para se programar uma ação específica da COVID-19, destinada a estruturar a rede de atendimento e manter os serviços;
 - A fonte 260, criada para incorporar os do BAPREV pelo FUNPREV, iniciou o exercício de 2021 com previsão igual a zero, tendo sido lançado R\$517,66 milhões como excesso de arrecadação.
- quanto ao superávit financeiro, foi apurado no final do exercício de 2020 o valor de R\$6.002,86 milhões, dos quais, R\$3.920,98 milhões (65,31%) foram utilizados na cobertura de créditos adicionais no exercício de 2021, sendo 96,63% do Poder Executivo.

No pertinente à execução do orçamento, foi verificado pela AGE um descompasso significativo no implemento das ações no concernente às 11 prioridades consignadas na LDO de 2021, revelando uma lógica na qual a dinâmica da execução dos orçamentos anuais tem prevalecido sobre a definição das prioridades orientadoras das ações de governo.

A Auditoria pontuou que inobservância da execução de ações prioritárias é assunto recorrente, no sentido de implementar mecanismos para o monitoramento tempestivo da execução das prioridades definidas em LDOs, 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.

Neste particular, a SEPLAN informa que implementou funcionalidades para identificação de atividades críticas, na etapa de planejamento para o monitoramento, conforme Plano de Ação enviado em 02/03/2022, que será objeto de acompanhamento pela Auditoria.

Pelo exposto, e considerando que não foram aduzidos novos esclarecimentos capazes de modificar o entendimento acima declinado pela Administração, acolho a Recomendação nº 7¹⁶ e converto, pelos fundamentos expostos no item 3.1.2 deste Voto, a Determinação nº 3¹⁷ sugerida pela Auditoria em recomendação, ambas sugeridas pela Auditoria.

3.6 RECEITA PÚBLICA

A receita orçamentária total realizada do Estado, base 31/12, atingiu o montante líquido de R\$60.695,3 milhões, conforme se observa à fl. 150 das DCCes de 2021, apresentando um crescimento real de 0,72% quando comparado com exercício anterior, uma vez que, em valores atualizados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI/FGV), o montante

16 Recomendação nº 7 sugerida pela Auditoria (Ref.2813139-499).

17 Determinação nº 3 sugerida pela Auditoria (Ref.2813139-494).

líquido realizado naquele exercício foi de R\$60.261,9 milhões, devido ao índice inflacionário de 17,74% apurado.

A receita pública arrecada em 2021, conforme se observa na Seção Analítica, (Ref.2813139-94/85), foi composta de R\$32.182,6 milhões de receitas tributárias (onde se destaca o ICMS com o valor de R\$26.454,4), R\$16.913 milhões de transferências correntes e R\$11.599,7 de outras fontes.

Neste particular, a Auditoria ressaltou que houve apenas 53,38% de realização das receitas de capital, pois projetou-se de R\$2.502,13 milhões, mas foi efetivamente realizado o valor total de R\$1.335,54 milhões, repetindo o cenário de frustração de receita observados nos exercícios de 2019 e 2020, razão pela qual acolho a sugestão auditorial de que sejam utilizados procedimentos mais eficazes no processo de elaboração da previsão das receitas de capital¹⁸.

3.6.1 Receita Tributária

O valor líquido da Receita Tributária, principal fonte de recursos do Estado, alcançou, em 2021, R\$32.182,6 milhões, representando 53,02% da receita retificada total arrecadada no exercício de 2021, R\$60.695,3 milhões.

Como antedito, a principal receita tributária estadual é o ICMS que, em 2021, totalizou R\$31.196,3 milhões, representando 87,74% da receita total com impostos. Após a compensação de valores decorrentes da conta retificadora, alcançou-se uma arrecadação líquida do ICMS de R\$26.454,4 milhões, superando em 24,97% a receita arrecada em 2020, em termos nominais, que alcançou o montante de R\$21.169,0 milhões. Entretanto, corrigindo-se o montante arrecadado no exercício 2020 pelo IGP-DI/FGV (inflação de 17,74%), obtém-se o valor de R\$24.924,4 milhões, o que corresponde a um crescimento real de 6,14%.

3.6.2 Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida, apurada nos termos do § 3º do art. 2º da LRF, no exercício de 2021, atingiu o valor de R\$45.445,5 milhões, superando à do exercício anterior, em termos nominais, em 19,98%, e em 1,90%, em termos reais, empregando no cálculo a taxa inflacionária de 17,74% do IGP-DI/FGV.

3.6.3 Renúncia De Receita

A renúncia de receita “compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, de acordo com o § 1º do art. 14 da LRF”. Segundo a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), o Estado da Bahia firmou

¹⁸ Recomendação sugerida pela Auditoria (Ref.2813139-97).

173 protocolos de intenções em 2021, com previsão de investimentos, por parte das empresas beneficiárias, de R\$33.572,6 milhões e a geração estimada de 53.373 empregos.

Neste contexto, destaca-se o Programa DESENVOLVE, instituído pela Lei Estadual nº 7.980, de 12/12/2001, e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 8.205/2002, vez que, em 2021, foi responsável por 62,50% do total de renúncias realizadas pelo estado, tendo como objetivo fomentar e diversificar a matriz industrial e agroindustrial, com formação de adensamentos industriais nas regiões econômicas e integração das cadeias produtivas essenciais ao desenvolvimento econômico e social e à geração de empregos e renda no estado.

A Auditoria realizou exames, por amostragem, para verificar o cumprimento das obrigações pactuadas, tendo selecionado procedimentos correspondentes a 31,67% do total de renúncias realizadas no exercício, em quinze empresas, todas no âmbito do Programa DESENVOLVE, concluindo que, modo geral, as empresas integrantes da amostra analisada cumpriram as obrigações pactuadas. Vejamos os dados apurados:

- treze superaram os investimentos pactuados;
- dez empresas superaram a meta prevista para empregos mantidos e/ou gerados, enquanto duas superaram o percentual de 95% do previsto neste indicador, uma alcançou 87% do previsto e outra, 74%;
- seis superaram a previsão de produção pactuada; três empresas produziram acima de 92% do previsto, uma empresa alcançou 82%; duas alcançaram 72%; uma empresa realizou 61% do previsto; já em relação a uma empresa que teve protocolo assinado em 2019, houve realização de 53% da produção anual prevista.
- nove superaram a previsão de faturamento anual; uma empresa alcançou 84%; duas alcançaram 74% da previsão; uma empresa, que assinou protocolo em 2019, alcançou 51% do faturamento anual previsto. Em relação a duas empresas, os relatórios de visitas não contemplaram informações acerca do faturamento realizado.

Quanto ao controle interno para monitoramento dos protocolos, a Auditoria detectou fragilidades nos relatórios emitidos pela SDE, em razão de insuficiência de informações imprescindíveis para a avaliação do fiel cumprimento do quanto ajustado, embora reconheça que houve avanços em relação ao quantitativo de empresas acompanhadas pela SDE, melhora na qualidade das informações prestadas e na apresentação da documentação suporte.

A Auditoria sugere a expedição de recomendação para que seja assegurada a continuidade dos esforços para evitar alterações significativas que possam afetar as metas de resultados fiscais previstas na LDO, levando em conta a previsão por setores específicos e não apenas analisando o montante total renunciado.

Neste esteio, a Auditoria sugere expedição de determinação para a elaboração de laudos comprobatórios da realização dos investimentos projetados, em atenção ao art. 16 do Decreto Estadual nº 8.205/2002, que aprovou o Regulamento e constituiu o Conselho Deliberativo do Programa DESENVOLVE.

Outrossim, em relação aos demais programas de incentivos fiscais, a Auditoria sugere expedição de determinação para a promoção sistemática de avaliação do cumprimento das metas e o monitoramento da política de renúncia de receitas, em atendimento aos arts. 70 e 74 da CF/1988 e arts. 89 e 90 da CE/1989.

Considerando o quanto fundamentado no item 3.1.2 deste Voto e a pertinência das fragilidades apontadas pela Auditoria elencadas neste item, acolho a recomendação sugerida¹⁹ e converto as sugestões de determinações²⁰ realizadas pela Auditoria em recomendações.

3.7 DESPESA PÚBLICA

A Auditoria, em relação à despesa pública, destacou:

- a despesa com pessoal e encargos sociais atingiu, no exercício de 2021, o valor de R\$19.595,5 milhões, após a exclusão da dupla contagem dos valores pagos pelo FUNPREV, BAPREV e FPSM;
- os gastos realizados no âmbito da seguridade social, que inclui FUNPREV, BAPREV, FPSM e FUNSERV, importaram em R\$10.897,0 milhões, representando 23,40% do total das despesas liquidadas pelo Poder Executivo;
- acréscimo de 1.274 contratos em relação a 2020, representando um aumento de 4,2%, proveniente, sobretudo, pela adição de contratos referentes a servidores lotados na SESAB;
- subavaliação de pagamento de encargos moratórios (multa e juros);
- impossibilidade de apurar os encargos moratórios relacionados a dívida passiva;
- falta de providências para ressarcimento e responsabilização;
- pagamento de encargos moratórios decorrente de diferenças entre GFIP e GPS;
- ausência de critério para verificar o cumprimento dos princípios, das diretrizes e dos objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial, estabelecidos na Lei Estadual nº 13.214, de 29/12/2014;
- a despesa total realizada com propaganda, promoção e divulgação das ações do Estado da Bahia totalizou R\$225,7 milhões, o que representou um acréscimo nominal de 34,2% em relação aos gastos do exercício anterior.
- processamento de despesa por meio de DEA sem respaldo legal;

¹⁹ Recomendação nº 8 sugerida pela Auditoria (Ref.2813139-499).

²⁰ Determinações nºs 4 e 5 sugeridas pela Auditoria (Ref.2813139-495).

- assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários;
- subavaliação dos Restos a Pagar pelo uso irregular de DEA;
- devolução de Recursos Federais, captados por meio de convênios (transferências voluntárias), no montante de R\$78,8 milhões;
- informações sobre os convênios de repasse de recursos apresentadas de forma incompleta nas DCCEs de 2021;
- divergências entre o saldo contábil e os relatórios do controle interno das prestações de contas de convênios de repasse;
- inadimplência relacionada à Prestação de Contas dos convênios;
- execução desigual e parcial das Emendas Parlamentares Individuais;
- divergência entre as diversas fontes de informações acerca de valores relativos ao pagamento das contraprestações dos contratos de PPPs; e
- ineficiência no planejamento orçamentário anual para estimativa de despesa relativas às contraprestações relativas aos contratos com PPPs.

Em razão desses apontamentos, a Auditoria sugeriu a adoção de determinações e recomendações, bem como opinou pela oposição de quatro ressalvas²¹ ao juízo aprovativo, relacionadas aos temas tratados, a saber (Ref.2813139-492):

3) pagamentos de encargos moratórios (multa e juros) de, pelo menos, R\$8,58 milhões no exercício de 2021. A Auditoria também identificou a ocorrência de subavaliação do montante pago com encargos moratórios e falta de providências para responsabilização e ressarcimento (**item 2.6.3.2**);

4) execução de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) em desacordo com o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964. Do total de R\$1.328,3 milhões executados como DEA em 2021, a Auditoria analisou processos de pagamentos que totalizaram R\$244,4 milhões. Constatou-se que 100% dos empenhos de DEA analisados não respeitaram os requisitos estabelecidos no referido comando legal (**item 2.6.3.5**);

5) assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SEAP, SETUR e SECOM, contrariando o quanto disposto no art. 161, inciso II, da Constituição Estadual/1989 e o art. 37, inciso IV, da LRF. A Auditoria constatou que os saldos orçamentários remanescentes do exercício de 2020 eram inferiores aos volumes de despesas executadas por meio de DEA em 2021 (**item 2.6.3.5**);

6) Inconsistências do saldo da conta de Convênios Concedidos a Comprovar, apresentado no Balanço Consolidado do Estado, no montante de R\$857,7 milhões, impossibilitaram a Auditoria de opinar sobre a sua adequação, assim como dos possíveis efeitos no Patrimônio Líquido e na DVP do exercício (**item 2.6.3.8**);

²¹ Ressalvas nºs 3 a 6 sugerida pela Auditoria (Ref.2813139-492).

Em resposta à Notificação (Ref.2800614-1), o Poder Executivo, por meio da PGE, apresentou os seguintes argumentos para as sugestões de ressalvas “3”, “4” e “5”, a saber:

- quanto à sugestão de ressalva referentes a pagamentos com encargos moratórios:
 - a publicação da Instrução Normativa SAF Nº 035/2021, com a criação dos subelementos específicos para essa segregação, bem como a atualização da Instrução Normativa SAF Nº 029/2019, por meio do qual se estabeleceu a criação de uma série de novos subelementos de despesa próprios para contabilização dos encargos moratórios para diversos elementos de despesa que não os possuíam;
 - a DICOP criou o subelemento 71-09: Despesa com Multas e Juros devidos pelo Estado decorrente de amortização do principal da dívida contratual resgatado, quando previstos ou não em contrato para contabilizar as despesas com juros pagos sobre a dívida pública e atualizou o anexo da IN 29/2019;
 - No pertinente ao pagamento de encargos moratórios decorrentes de diferenças entre GFIP e GPS, a SAEB tem ampliado e aprimorado medidas de saneamento e controle, com o objetivo de alcançar uma redução gradual deste tipo de inconsistência, citando, dentre elas, de forma resumida: melhorias nos fluxos de gestão das folhas de pagamento; execução regular de trilhas de auditoria interna; aperfeiçoamento nos mecanismos de controle e transmissão das GFIP's; disponibilização de orientações e relatórios aos demais órgãos, para que estes também realizem suas próprias verificações;
 - orientação para que os órgãos não efetuem desligamentos no período compreendido entre o fechamento da folha e a geração das GFIP's — medida que tem o objetivo de evitar a necessidade de reprocessamentos, bem como de eventuais inconsistências no envio de dados para o Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (SEFIP);
 - implementação de rotina automatizada para desligamento de servidores com vínculo de contrato por tempo determinado — medida que visa proporcionar maior celeridade, precisão e segurança aos pagamentos rescisórios e, além disso, reduzir a incidência de eventuais pagamentos de juros e multas aos órgãos federais, em função da necessidade de abatimentos, ajustes e/ou retificações em folha;
 - a SAEB vem buscando estabelecer um canal com o INSS, Ministério da Economia e Receita Federal a fim de ajustar os procedimentos de apuração de multas e juros de forma mais adequada aos diversos procedimentos operacionais que envolvem a geração destes encargos trabalhistas, de modo a mitigar a continuidade de incidência destas cobranças;

- destacou, ainda, que medidas de automatização na concessão de certas despesas e nos procedimentos para o pagamento das concessionárias de serviços públicos e despesas correlatas ensejaram grande resultado reconhecido até mesmo pela Auditoria.

Quanto a este apontamento, verifico que a Administração vem adotando procedimentos com vistas a reduzir a frequência e os valores pagos como encargos moratórios, o que demonstra, além do acatamento dos apontamentos da Auditoria, que não se quedou inerte frente as desconformidades identificadas.

Entretanto, não constato a adoção, conforme relatado pela Auditoria, de procedimentos de apuração de responsabilidade e de ressarcimento por eventuais danos causados ao erário por ação ou omissão de agente público. Neste sentido, converto a determinação²² sugerida pela Auditoria em recomendação com redação alterada²³, considerando o quanto fundamentado no item 3.1.2, e acolho as recomendações²⁴, todas sugeridas na Seção Analítica, tendo em vista que a Auditoria não certificou ainda a efetiva implantação das ações citadas e seus efeitos produzidos na prevenção e mitigação das ocorrências de pagamento de encargos moratórios.

Em relação à sugestão de ressalva feita pela Auditoria²⁵, não acolho por entender que o valor apurado pela auditoria não possui materialidade suficiente para justificar a imposição de ressalva nas contas do Chefe do Poder Executivo, no exercício de 2021, tendo em vista que o valor pago, R\$8,58 milhões, corresponde, aproximadamente, a 0,0152% do valor total empenhado em 2021, R\$56,5 bilhões.

- quanto à sugestão de ressalva relativa à DEA:
 - o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964 estabelece que trata as três possibilidades de enquadramento em despesas de exercícios anteriores: para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria; os Restos a Pagar com prescrição interrompida; e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente;
 - o processamento de despesas por meio de DEA é exceção para o qual há três casos previstos em lei, destacando a hipótese para compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente;
 - o Estado processa a despesa como DEA apenas dentro das hipóteses legais, vez que não utiliza esse procedimento como

²² Determinações nº 6 e 7 sugeridas pela Auditoria (Ref.2813139-495).

²³ Instaurar procedimentos administrativos no âmbito das Secretarias para apurar as razões que motivaram o pagamento de encargos moratórios em 2021, com vistas ao aprimoramento das rotinas, sem prejuízo das demais providências legais que se façam necessárias, conforme cada caso.

²⁴ Recomendações nºs 9, 10 e 11 sugeridas pela Auditoria (Ref.2813139-499).

²⁵ Ressalva nº 3 sugerida pela Auditoria (Ref.2813139-492).

- regra, reservando-o para as excepcionalidades nas quais o exercício se encontra encerrado e as despesas são referentes a exercícios anteriores, mesmo que decorra de uma falha administrativa;
- o Estado da Bahia vem realizando esforços para diminuir as despesas processadas por meio de DEA, tendo reduzindo tanto em termos absolutos como relativos, conforme comportamento observado anos de 2016 a 2021, no qual apresentou o menor percentual da série 2,79% do Total Empenhado no exercício;
 - o percentual de 2,79% é próximo do limite do indicador de materialidade estabelecido pela Auditoria para seleção do grupo de despesa para exame;
 - o Estado adotou ações para dar maior transparência ao gasto com despesas de exercícios anteriores, a exemplo da criação do campo de fundamentação legal para as despesas executadas no elemento 92 no FIPLAN e foi criado tipo de gasto específico para as Despesas de Exercícios Anteriores, permitindo à SEFAZ conhecer o quanto cada unidade está comprometendo nos demais tipos de gastos, quando da realização das alterações orçamentárias, para suplementar as despesas com o elemento de DEA.

Quanto a este apontamento, verifico que há uma divergência de entendimento, tendo em vista que Administração assevera que o processamento das despesas como DEA está em conformidade com a legislação, vez que não há dúvida que se referem ao exercício encerrado, fato, inclusive, não refutado pela Auditoria. Entretanto, a Auditoria aponta, como motivo para o pagamento como DEA e não como Resto a pagar, a ausência do empenho oportuno, dentro do exercício a que se referem, em observância ao art. 60 da Lei Federal n 4.320/1964.

Avaliando o comportamento dos valores pagos em DEA, verifico a procedência do argumento trazido pelo Estado, no sentido que houve uma redução dos valores pagos, tanto em valores absolutos quanto percentuais, entre 2016 e 2021, tendo apresentado, em 2021, o menor percentual da série, 2,79% do Total Empenhado no exercício. Este fato, associado a existência de disponibilidade de caixa líquida no final do exercício 2020, R\$4,6 bilhões, superior em R\$3,05 bilhões a despesa com DEA no exercício em referência, demonstra a existência de recursos suficientes para cobrir os gastos em comento. Com efeito, mantenho meu entendimento, expressado desde as contas de 2015, primeira que participei, no sentido de não vislumbrar razões para ressalvar a gestão estadual pela inexistência de indícios de uma ação deliberada para transferir despesas de um exercício para outro, por insuficiência financeira. Pelo exposto, não acolho a sugestões da Auditoria de imposição ressalva²⁶ e de expedição dos alertas do art. 59, § 1º, inciso V, da LRF feito pela Auditoria²⁷.

²⁶ Ressalva nº 4 sugerida pela Auditoria (Ref.2813139-492)

²⁷ Alertas nºs 2 e 4 sugeridos pela Auditoria (Ref.2813139-513/514).

Ressalto, entretanto, que não afasto que, eventualmente, despesas sejam empenhadas em momento diverso do legalmente estabelecido, mas entendo que essas ocorrências devem ser apuradas dentro das prestações de contas das unidades jurisdicionadas ao TCE/BA, em todos os Poderes e não só do Executivo. Com efeito, converto a determinação²⁸ sugerida pela Auditoria em recomendação.

- quanto à sugestão de ressalva de assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SEAP, SETUR e SECOM:
 - trata-se de problema pontual, uma vez que havia saldo suficiente no orçamento do Estado do exercício anterior, uma vez que saldo de dotação de 2020 era de R\$6.163 milhões, disponibilidade de caixa líquida 2020 era de R\$4.628 milhões e o DEA R\$1.676 milhões;
 - a análise da Disponibilidade de Caixa demonstra que a execução da despesa de DEA vem sendo reduzida pelo Estado e não está afetando o equilíbrio de suas contas. Uma evidência desta afirmação é que, em análise realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional, o Estado da Bahia conseguiu, para os Exercícios 2020 e 2021, a classificação da Capacidade de Pagamento (CAPAG) de nível B, com direito ao espaço fiscal de tomar Operações de Crédito; e
 - o Estado, no processo de inscrição dos valores em Restos a Pagar, buscou reconhecer as despesas no exercício financeiro de sua competência, havendo em crescimento do valor de Restos a Pagar não Processado (RPNP) em 2021 de 97% em relação a 2020, que representa 4,4 vezes o valor inscrito em RPNP do exercício de 2016.

Neste particular, entendo que são procedentes os argumentos trazidos pelo Estado no sentido de serem pontuais as ocorrências de assunção de obrigações diretas acima dos créditos orçamentários pela SEAP, SETUR e SECOM, uma vez que havia disponibilidade de caixa líquida suficiente para honrar os compromissos e despesas referentes ao exercício anterior pelo Poder Executivo, ressaltando, ainda, a melhora na classificação da Capacidade de Pagamento (CAPAG) do Estado da Bahia, no comparativo entre 2020 e 2021 promovida pela STN, bem como o crescimento do valor de Restos a Pagar não Processado (RPNP) em 2021 de 97% em relação a 2020, que representa 4,4 vezes o valor inscrito em RPNP do exercício de 2016.

Pelo exposto, não acolho a ressalva sugerida pela Auditoria²⁹ e converto a determinação³⁰ sugerida pela Auditoria em recomendação, considerando o quanto fundamentado no item 3.1.2 deste Voto, e as ocorrências de assunção de obrigações diretas acima dos créditos orçamentários pela SEAP, SETUR e SECOM. Outrossim, não acolho a expedição do alerta³¹ sugerido pela

²⁸ Determinações nº 10 e 11 sugeridas pela Auditoria (Ref.2813139-495).

²⁹ Ressalva nº 5 sugerida pela Auditoria (Ref.2813139-492).

³⁰ Determinação nº 9 sugerida pela Auditoria (Ref.2813139-495).

³¹ Alerta nº 3 sugerido pela Auditoria (Ref.2813139-514).

Auditoria, em sede de Contas de Governo, por entender que se tratam de situações pontuais e quem devem ser tratadas nas contas dos responsáveis.

Em relação à ressalva³² sugerida pela auditoria em decorrência de divergências entre o saldo contábil e os relatórios de controle interno das prestações de contas de convênios, entendo que se consubstancia em limitação aos trabalhos da auditoria para expressar opinativo sobre a sua adequação, não possuindo o condão de impor ressalva as contas prestadas. Outrossim, converto as determinações³³ sugerida pela Auditoria em recomendações, considerando o quanto fundamentado no item 3.1.2 deste Voto.

3.8 GESTÃO PATRIMONIAL

A Auditoria, em relação à gestão Patrimonial, destacou:

- atraso em adoção de procedimentos contábeis para implantação do Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP), estabelecido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio da Portaria nº 548, de 24/09/2015;
- ineficácia das ações do Estado visando à redução do estoque da Dívida Ativa Tributária;
- falhas nos controles gerenciais dos contratos do PROHABIT;
- ausência de eliminação nas demonstrações consolidadas dos ganhos e perdas decorrentes de transações entre as investidas e a administração direta;
- inconsistências nos registros contábeis dos Fundos do Governo Estadual no Balanço consolidado;
- insuficiência dos procedimentos e controles relacionados ao Ativo Imobilizado – bens imóveis, com exceção dos ajustes nas contas representativas dos bens dos contratos das PPPs;
- falhas nos controles gerenciais sobre os convênios de captação e ausência de informações suplementares em notas explicativas impossibilitaram avaliar quanto à adequação dos elementos apresentados nas DCCEs de 2021, cujo saldo das contas de Convênios Recebidos a Comprovar, apresentado no BP é de R\$3.629,3 milhões, não sendo possível determinar os efeitos no PL e na DVP de 2021;
- insuficiência dos mecanismos de mensuração e registro das apropriações 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;
- evolução deficitária do resultado previdenciário em razão da insuficiência de receitas próprias para cobrir as despesas, necessitando de aportes expressivos de recursos, sendo classificada a situação como crítica, segundo critérios de sustentabilidades do Ministério da Previdência Social.

³² Ressalva n.º 6 sugerida pela Auditoria (Ref.2813139-492).

³³ Determinações n.ºs 8, 12, 13 e 14 sugeridas pela Auditoria (Ref.2813139-495/496).

Em resposta à Notificação (Ref.2800614-1), o Poder Executivo, por meio da PGE, apresentou os seguintes argumentos para as sugestões de ressalvas “7”, “8”, a saber:

- quanto à sugestão de ressalva de deficiências nos registros contábeis:
 - a análise dos registros dos Fundos Estaduais do governo consta no Plano Ação Contas de Governo 2021 (páginas 81/82), na situação em andamento, com o intuito de melhoria da consistência e da fidedignidade destes registros (a exemplo do FUNDESE e FGBP). Tem-se como ação principal a avaliação e adequação dos valores dos investimentos nos Fundos: FUNDESE e FGBP, dada a representatividade dos mesmos;
 - a DICOP entende que, para os fundos, não caberia a equalização contábil entre o valor contabilizado na investidora e a investida, pois esse não deve ser avaliado pelo Método da Equivalência Patrimonial; e
 - o FUNDESE, por se tratar de um fundo que opera dentro do FIPLAN, tem sido acompanhando e orientado para que as informações sejam efetivamente contabilizadas antes do encerramento de cada mês, repercutindo no encerramento do exercício.
- quanto à sugestão de ressalva de falhas nos controles gerenciais sobre os convênios de captação e ausência de informações suplementares em notas explicativas
 - apesar de não demonstrado analiticamente nas DCCEs de 2021, a Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia possui ferramenta de controle dos Convênios de Captação no FIPLAN que contempla as informações sobre a natureza dos projetos financiados, tais como: detalhamento do tipo de instrumento, órgão repassador, objeto financiado, período de vigência, subfonte de recursos, situação dos projetos e montante recebido e aplicado, de repasse e contrapartida e rendimentos das ações pactuadas com os órgãos repassadores.
 - no tocante à questão contábil, a Sefaz, por meio da Diretoria da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, emitiu o ofício circular 42/2021, de 28/12/2021, demonstrando o novo procedimento de contabilização dos convênios recebidos, com vigência a partir de 2022. Neste novo procedimento tem-se: substituição, no lançamento de informação patrimonial, da conta a crédito de passivo pela conta de variação patrimonial aumentativa específica; estabelecimento, nas contas de controle, classes 7 e 8, de contabilização que visa acompanhar as etapas em que o convênio se encontra; e baixa dos valores contabilizados até o exercício de 2021 nas contas de passivo e registro dos controles após a depuração da situação de cada convênio; e
 - foi publicada a OT 073/2022 com o objetivo de disponibilizar para

as unidades executoras e órgãos setoriais de finanças os procedimentos a serem adotados no registro da contabilização da receita e da entrega da prestação de contas de Convênios de Receita (recebidos), recomendados pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP 9ª edição, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

Considerando que os objetos das ressalvas³⁴ constam no Plano de Ação do Parecer Prévio das Contas de 2020 (Ref.2813139-205 e Ref.2813139-212) na situação em atendimento, deixo de acolher as sugestões promovidas pela Auditoria. Ademais, converto as determinações³⁵ sugeridas pela Auditoria em recomendações, considerando o quanto fundamentado no item 3.1.2 deste Voto.

3.9 AUDITORIA FINANCEIRA E ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS

A Auditoria selecionou para exames os grupos de contas Disponibilidade, Dívida Ativa (Tributária), Precatórios, Imobilizado (Imóveis), Investimentos e Empréstimos e Financiamentos, tendo como principais critérios, o risco e a materialidade.

Consoante o Balanço Financeiro Consolidado, houve um saldo de R\$11,1 bilhões em disponibilidades, corresponde a 29,90% das receitas tributárias líquidas do ano (R\$37,1 bilhões), tendo a Auditoria indicado que o superávit apurado é decorrente, principalmente, do excesso de arrecadação tributária própria, do aumento nos repasses do FPE; da política de contenção de custos com pessoal; e de outros eventos pontuais, como a indenização recebida em junho de 2021 (R\$2,1 bilhões) pelo fechamento da planta industrial da empresa Ford Motor Company no Estado da Bahia.

Por seu turno, o resultado orçamentário consolidado de 2021 foi positivo em R\$4,1 bilhões (empenhado) e R\$5,6 bilhões (liquidado), em razão do aumento de R\$6.292,0 milhões em Receitas Tributárias do ICMS, correspondendo a 25,26%, das Transferências Correntes de R\$1.600,8 milhões, correspondendo a 9,06%, principalmente relacionadas ao FPE, e da rubrica de Outras Receitas Correntes, pelo recebimento de indenização pelo fechamento da planta industrial da empresa Ford Motor Company no Estado da Bahia no montante de R\$2.150,0 milhões.

Constatou, ainda, o crescimento de R\$1.430,6 milhões (21,14%) das despesas com Serviços Terceiros Contratados, das Despesas com Transferências aos Municípios, que evoluiu em patamar semelhante ao das receitas arrecadadas (23,13%); e das Despesas com Pessoal e Encargos em apenas 1,53%.

Dos exames realizados, a Auditoria destacou o que segue:

³⁴ Ressalvas nºs 7 e 8 sugeridas pela Auditoria (Ref.2813139-492).

³⁵ Determinações nºs 15, 16 e 17 sugeridas pela Auditoria (Ref.2813139-496).

- divergências entre os saldos da DAT nos Sistemas SIGAT e FIPLAN;
- inconsistências nos cálculos do valor recuperável da Dívida Ativa Tributária;
- reconhecimento contábil da reavaliação em desacordo com as Normas;
- irregularidades na mensuração dos bens imóveis;
- inconsistências nas contas de Imóveis do Ativo Imobilizado, cujo saldo em 31/12/2021 era de R\$51.873,0 milhões, impossibilitaram a avaliação quanto à adequada análise dos ativos desta natureza, assim como que os comentários em notas explicativas são insuficientes para adequada análise e interpretação da totalidade dos ativos de propriedade e/ou sob a responsabilidade do Estado. Ademais, não foi possível quantificar os efeitos no Passivo, PL e DVP;
- ausência de mecanismos que possibilitem mensurar, com razoável grau de precisão, o montante das obrigações de natureza trabalhista devidas aos servidores, como férias, gratificações de férias, licenças-prêmio, dentre outras, por consequência, não foi possível a esta Auditoria opinar quanto à adequação do saldo apresentado na conta de Pessoal a Pagar no Passivo, nem determinar os possíveis efeitos no PL e na DVP;
- diferença entre os sistemas de contabilidade das empresas Estatais Dependentes e o Sistema FIPLAN;
- procedimentos aplicados aos saldos da provisão para contingências;
- provisão para indenizações constituídas com base em elementos em desconformidade com a norma contábil;
- ausência de provisões para contingências relacionadas a eventos sem demanda judicial constituída;
- ausência de reconhecimento contábil de passivos de natureza tributária relativos aos saldos de ICMS a restituir aos contribuintes;
- inconsistências na mensuração das obrigações relacionadas aos contratos de PPP;
- insuficiência de comentários em notas explicativas para adequada análise e interpretação da real posição de endividamento e quanto aos riscos de perdas econômicas futuras para o Erário em contratações de PPP;
- não apropriação das despesas relacionadas a pessoal e encargos nos programas finalísticos, sendo computados em rubrica denominada “apoio administrativo”, comprometendo, substancialmente, a análise do desempenho econômico por programa e por projeto/atividade;
- acumulação de disponibilidades nos dois últimos exercícios, cujo saldo em 31/12/2021 é de R\$11.135,1 milhões afrontando o princípio do equilíbrio orçamentário, entre as receitas e as despesas, determinado no art. 4º da LRF e nas LDOs do Estado da Bahia de 2020 e 2021, não sendo possível identificar, nas Propostas de LDO e LOA de 2022, diretrizes específicas quanto à aplicação de tais sobras financeiras;
- falta de uniformidade e divergências no registro de eventos nas contas de Patrimônio Social, Reservas de Capital, Lucros e de Reavaliação
- falta de evidenciação adequada de ajustes de exercícios anteriores nas DCCEs de 2021 e ausência de normatização para registro contábil de

eventos relacionados a “retificação de erro”

- inconsistências em contas com saldos relevantes, comprometendo a apresentação e interpretação, na estrutura e no conteúdo das demonstrações contábeis, incluindo as notas explicativas, cujos reflexos, em sua grande parte, não puderam ser quantificados e/ou identificados;
- a auditoria ficou impossibilitada de afirmar quanto à adequação da representação fidedigna da situação econômica, financeira e patrimonial consolidada das entidades componentes da estrutura do governo do Estado da Bahia, para a data de 31/12/2021, considerando o que dispõe as Normas Contábeis vigentes e os critérios de risco e relevância planejados para os exames auditoriais.

Em resposta à Notificação (Ref.2800614-1), o Poder Executivo, por meio da PGE, apresentou os seguintes argumentos para as sugestões de ressalvas “9” a “15”, a saber:

- quanto à sugestão de ressalva de inconsistências nas contas de Imóveis do Ativo Imobilizado, cujo saldo em 31/12/2021 era de R\$51.873,0 milhões
 - cabe salientar que o item imóvel, no Ativo Imobilizado, faz parte do Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP, estabelecido pela Portaria STN nº 548/2015, de 24/09/2015, sendo o tratamento contábil, como repercussão dos controles gerenciais, realizado pela Comissão Estadual para Atender ao que dispõe o PIPCP, instituída pelo Decreto Estadual nº 17.406/2017, de 08/07/2017, cujos trabalhos foram fortemente impactados em 2020 e 2021 pela Pandemia da COVID 19. A SAF, a quem cabe a coordenação da citada comissão, já está realizando tratativas para a atualização dos seus membros e retomada dos trabalhos no segundo semestre de 2022. Com isso, esse e outros temas inclusos no PIPCP serão tratados e os devidos ajustes, caso necessário, serão programados;
 - no que se refere a quantidade significativa de imóveis de valor inexpressivo (inferior a R\$1 mil reais), registramos que são imóveis que carecem de reavaliações. No entanto, a maioria dos imóveis são unidades imobiliárias, lançadas no modelo anterior do SIMOV, que não são legalizadas, o que se torna um impeditivo, tendo em vista que as empresas contratadas pelo Estado para avaliação dos imóveis exigem documentação cartorária para proceder com avaliações ou reavaliações;
 - com a extinção da SUDIC e do CIS, os bens destinados ao fomento industrial ficaram sob a responsabilidade da SUDEP, unidade da Secretaria de Desenvolvimento Econômico - SDE, por determinação legal, (Lei 14.032, de 18/12/2018, art. 2º, § 2º), portanto, não cabe à SAEB realizar o controle desses bens, haja vista que tais imóveis devem ser negociados com a iniciativa

privada e a SAEB só pode alienar imóveis com base na Lei de Licitações (9.433/2005), mediante leilão. Já existe Lei específica para tratar dessa matéria (14.312/2021). Assim, o que coube à SAEB é a gestão dos bens administrativos, ou seja, as sedes ou outros imóveis oriundos da SUDIC e CIS que foram objeto de outorga a algum órgão estadual. Nesse sentido, não são incorporados os imóveis destinados ao fomento industrial no SIMOV, gerido pela SAEB.

Em relação à ressalva³⁶ sugerida pela auditoria em decorrência das inconsistências nas contas de Imóveis do Ativo Imobilizado que impossibilitaram a avaliação quanto à adequação dos registros contábeis, entendo que se consubstancia em limitação aos trabalhos da auditoria para expressar opinativo, não possuindo o condão de impor ressalva as contas prestadas. Acrescento, ainda, que o cenário da pandemia impactou os trabalhos da Administração, neste particular, em decorrência da concorrência necessária de diversos serviços para adequada regularização dos registros. Por tais razões e considerando o quanto fundamentado no item 3.1.2 deste Voto, converto as determinações³⁷ sugeridas pela Auditoria em recomendações.

- quanto à sugestão de ressalva de ausência de mecanismos que possibilitem mensurar, com razoável grau de precisão, o montante das obrigações de natureza trabalhista devidas aos servidores, como férias, gratificações de férias, licenças-prêmio, dentre outras
 - a SEFAZ, por intermédio da Diretoria da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, DICOP, já está com ações em andamento para a solução do problema. Os seguintes passos já foram realizados: ajustado o arcabouço contábil do FIPLAN para que as unidades possam contabilizar as apropriações de 13º Salário e Férias manualmente; encaminhado Ofício DICOP nº 039/2022, de 25/04/2022 (SEI 013.1339.2022.0017788-27) solicitando as devidas adaptações no sistema RH Bahia possibilitando as unidades descentralizadas que executam a folha de pagamento contabilizar os valores dessas rubricas; e em despacho exarado no citado processo a SAEB/SRH/DRH informou que as rubricas necessárias para a devida contabilização e o cálculo das apropriações de 13º Salário e Férias já existem e que está sendo revisado um relatório existente no BW para que seja disponibilizado. Como pode ser observado, as ações para a contabilização das apropriações estão sendo realizada e, no Plano de Ação das Contas de Governo de 2020, o prazo para a conclusão indicado é dez/2022, estando, portanto, dentro do prazo estabelecido.

³⁶ Ressalva nº 9 sugerida pela Auditoria (Ref.2813139-492).

³⁷ Determinações nºs 18 a 21 sugeridas pela Auditoria (Ref.2813139-496/497).

Considerando que o objeto da ressalva³⁸ consta no Plano de Ação do Parecer Prévio das Contas de 2020 com ação a realizar até dezembro de 2022 (Ref.2813139-216), bem como as informações trazidas pela Administração de já se encontrarem em curso ações para sanarem os apontamentos, deixo de acolher a sugestão promovida pela Auditoria, convertendo a determinação³⁹ em recomendação, considerando o quanto fundamentado no item 3.1.2 deste Voto.

- quanto à sugestão de ressalva de inconsistências relativas à mensuração das provisões para contingência, que se constituíram em limitação ao escopo dos trabalhos
 - a Procuradoria Geral do Estado apresentou as informações que dispõe sobre a matéria, bem como pontuou as dificuldades para realizar o chamado contingenciamento de todo o passivo do Estado sem a contratação de ferramenta de tecnologia, inclusive com machine learning, devido o enorme passivo (estimado em mais de 300.000 processos) e de consultoria para auxiliar a Procuradoria na definição dos parâmetros, aplicando os conceitos necessários a garantir a fidedignidade das informações a serem prestadas, devido, inclusive, ao seu caráter estratégico. Trata-se de tarefa complexa e que exige um grande esforço, sendo impossível a realização de forma manual; e
 - a PGE tem encaminhado anualmente relatório elaborado pela Coordenação de Cálculos contendo os valores atinentes aos processos em fase de execução que circularam durante o respectivo exercício, posto que estes valores serão refletidos em dispêndios a serem pagos através de RPVs ou Precatórios.

A ressalva⁴⁰ sugerida pela auditoria, em decorrência das inconsistências relativas à mensuração das provisões para contingência, é, em verdade, limitação ao escopo do trabalho auditorial, não possuindo o condão de impor ressalva as contas prestadas, conseqüentemente, e considerando o quanto fundamentado no item 3.1.2 deste Voto, converto as determinações⁴¹ sugeridas pela Auditoria em recomendações.

- quanto à sugestão de ressalva de ausência de procedimentos de reconhecimento contábil, com base no critério da competência dos exercícios, para o fluxo financeiro dos tributos, em especial ao ICMS
 - o apontamento consta no Plano Ação Contas de Governo 2020, mas não foi possível implementá-lo em 2021 devido à inviabilidade operacional de registro individualizado, por contribuinte, pois as informações relativas aos créditos tributários efetivamente arrecadados e recolhidos são “alimentadas” no

³⁸ Ressalva nº 10 sugerida pela Auditoria (Ref.2813139-492/493).

³⁹ Determinação nº 22 sugerida pela Auditoria (Ref.2813139-497).

⁴⁰ Ressalva nº 11 sugerida pela Auditoria (Ref.2813139-493).

⁴¹ Determinação nº 23 sugerida pela Auditoria (Ref.2813139-497).

- FIPLAN, por intermédio da integração deste com o Sistema Integrado de Gestão da Administração Tributária (SIGAT), sendo contabilizados por natureza do tributo, conforme convênio financeiro de arrecadação;
- o grande volume de informações, é de se esperar que os detalhes possam ser controlados nos sistemas periféricos ao FIPLAN, conforme preconiza o Decreto 10.540/2020, de 05/11/2010, que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle – SIAFIC (art. 2º, II). Nesse sentido, está mantido o entendimento de que não é produtor trazer para seu escopo o detalhamento dos contribuintes (por inscrição estadual); e
 - com a retomada dos trabalhos da Comissão Estadual para Atender ao que dispõe o PIPCP, instituída pelo Decreto Estadual nº 17.406/2017, de 08/07/2017, e por serem os itens em análise pertencentes ao citado plano, serão reiniciados os debates com vistas a identificar as possibilidades de atendimento do pleito.

No pertinente à ressalva⁴² sugerida pela auditoria, em razão da ausência de procedimentos de reconhecimento contábil, com base no critério da competência de exercícios, entendo que o cenário da pandemia impactou os trabalhos da Administração na implementação do Plano de Ação relativo às Contas do exercício anterior. Ademais, considerando o quanto fundamentado no item 3.1.2 deste Voto, converto a determinação⁴³ sugerida pela Auditoria em recomendação.

- quanto à sugestão de ressalva de inconsistências na mensuração das obrigações relacionadas aos contratos de PPP indicam que os saldos apresentados nas DCCes de 2021 (R\$12.521,8 milhões) não refletem adequadamente os passivos relacionados com as obrigações desta natureza, assim como que os comentários em notas explicativas são insuficientes para adequada análise e interpretação da real posição de endividamento e quanto aos riscos de perdas econômicas futuras para o Erário. Ademais, não foi possível quantificar os eventuais efeitos no Imobilizado, no PL e na DVP
 - a contabilização dos contratos das PPPs e suas repercussões patrimoniais têm sido objeto de normatização e acompanhamento da Sefaz que, por intermédio da Orientação Técnica DICOP nº 60/2017, de 26/06/2017, atualizada em 15/10/2021, orientação essa alinhada com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), definiu todo o arcabouço contábil para esse mister;
 - ao longo dos últimos exercícios, diversos ajustes vêm sendo realizados nas contabilizações das PPPs que, sob orientação da

⁴² Ressalva nº 12 sugerida pela Auditoria (Ref.2813139-492).

⁴³ Determinação nº 24 sugerida pela Auditoria (Ref.2813139-497).

- DICOP, estão buscando adequar os saldos ao que estabelece os citados normativos; e
- a DICOP continuará a acompanhar e orientar as unidades responsáveis para que, caso necessário, as distorções apresentadas sejam sanadas já em 2022.

Constato que a Administração vem, ano após ano, realizando ajustes na contabilização das obrigações decorrentes dos contratos das PPPs. Com efeito, entendo que as inconsistências devem ser contextualizadas no processo de aprimoramento da gestão a partir do implemento das recomendações propostas. Nestes termos, não acompanho a ressalva⁴⁴ sugerida e converto a determinação⁴⁵ proposta pela Auditoria em recomendação, considerando o quanto fundamentado no item 3.1.2 deste Voto.

- quanto à sugestão de ressalva de acumulação de disponibilidades nos dois últimos exercícios, cujo saldo em 31/12/2021 é de R\$11.135,1 milhões afrontando o princípio do equilíbrio orçamentário
 - a disponibilidade líquida do Estado ao final do exercício de 2021 foi de R\$8,6 bilhões, após o abatimento dos RPP e RPNP e demais obrigações financeiras do saldo da disponibilidade de Caixa Bruta de R\$11,1 bilhões;
 - não há previsão nas normas de direito financeiro e de orçamento do princípio do equilíbrio orçamentário, constando apenas como doutrina na literatura que trata do tema;
 - ao se analisar a disponibilidade total, considerando todas as fontes de recursos, é importante ter a atenção que há recursos de operações de crédito e de convênios recebidos em que a receita pode ocorrer de forma significativa em determinado exercício e a sua despesa no ano seguinte, bem como, em alguns casos, num tempo ainda maior;
 - o alegado princípio do equilíbrio orçamentário não tem respaldo em legislação que se faça exigir que a despesa seja executada no mesmo patamar da receita;
 - todos estes fatores ficaram muito mais instáveis em função da crise sanitária vivenciada nos exercícios de 2020 e 2021, onde o Estado passou por momentos de incerteza com relação à liquidez das despesas mais essenciais, como pagamento de salário de servidores, previdência, terceirizados, da dívida pública, não havendo garantia da saúde financeira necessária para a manutenção dos serviços públicos;
 - houve alguns auxílios financeiros pontuais, como a MP 938 e a Lei Complementar 173, que geraram uma arrecadação de R\$2,7 bilhões para o Estado. Por outro lado, a LC 173 ainda vedou a elevação de importantes despesas do Estado;
 - há ainda a crise econômica, que vem gerando a elevação das taxas de câmbio e o processo inflacionário que elevou as

⁴⁴ Ressalva nº 13 sugerida pela Auditoria (Ref.2813139-493).

⁴⁵ Determinação nº 25 sugerida pela Auditoria (Ref.2813139-497).

- receitas públicas, de modo completamente afastado das previsões que se apresentavam quando da montagem das peças orçamentárias;
- mesmo no caso da receita extraordinária de indenização paga pela Ford, de R\$2,15 bilhões, representando 1/4 da disponibilidade líquida ao final do Exercício, apesar da repercussão positiva no curto prazo, há de se considerar o impacto nas contas públicas ao longo do tempo, devido ao impacto direto no funcionamento de empresas sistêmicas, prestadoras de serviços, fornecedores locais e em toda uma cadeia econômica, além do efeito disso na massa salarial, tanto de empregos diretos quanto indiretos, que repercute no consumo e, daí, na arrecadação estadual; e
 - este cenário, no curto prazo, afeta todas as projeções de receita elaboradas para o exercício seguinte e, no médio prazo, afetará as despesas públicas, não sendo prudente elevar o nível de despesa atual para a receita, por haver este fator inflacionário, e pelo fato do Estado ter recebido algumas importantes receitas extraordinárias.

Neste particular, entendo assistir razão à Administração no sentido de inexistir norma legal que imponha o aumento dos gastos para acompanhar a elevação da receita, considerando, ainda, os aspectos que foram declinados pelo Governo, que contextualizam que o incremento das disponibilidades não decorrem de um crescimento econômico sustentável, mas sim de um de processo inflacionário causado, especialmente, pela pandemia, auxílios pontuais recebidos do Governo Federal e da receita extraordinária decorrente do pagamento indenização pela Ford. Portanto, não acolho a ressalva⁴⁶ e nem a determinação⁴⁷ sugerida pela Auditoria.

- quanto à sugestão de ressalva de falta de uniformidade dos procedimentos de registros dos eventos e ausência de informações suplementares em notas explicativas impossibilitaram avaliar quanto à adequação dos saldos no Balanço Patrimonial e na DMPL, em relação às contas de Patrimônio Social e Reservas, no montante de R\$787,8 milhões, e dos Ajustes de Exercícios Anteriores, contabilizados no ano, no montante líquido de R\$3.326,0 milhões, bem como quanto aos possíveis efeitos na DVP de 2021
 - o saldo remanescente do total de R\$787,8 milhões apontados refere-se a lançamentos realizados em dezembro de 2020 pela SAEB (reavaliação de bens imóveis) e FUNDESE (patrimônio social realizado e reservas estatutárias);
 - em relação ao montante de R\$787,8 milhões (contas de patrimônio social e reservas), o valor de R\$43.513.575,86 refere-se ao somatório dos ajustes da equalização de balanços das estatais dependentes do Estado da Bahia, realizados em 2021,

⁴⁶ Ressalva nº 14 sugerida pela Auditoria (Ref.2813139-493).

⁴⁷ Determinação nº 26 sugerida pela Auditoria (Ref.2813139-497).

- por meio de notas de lançamentos contábeis (NLC); e
- a cada exercício, a DICOP vem elaborando relatórios de divergências e os encaminhados às empresas dependentes, orientando-as a realizarem os devidos ajustes. Por se tratar de divergências históricas, acreditamos que o avanço a cada exercício será notado e os saldos divergentes devidamente equalizados.

Do mesmo modo já explanado neste Voto, entendo que a Administração vem, ano após ano, realizando aprimoramentos nas demonstrações contábeis, que devem ser acompanhados pelo implemento das recomendações propostas. Nestes termos, não acompanho a ressalva⁴⁸ sugerida e converto as determinações⁴⁹ propostas pela Auditoria em recomendações, considerando o quanto fundamentado no item 3.1.2 deste Voto.

3.10 LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Neste item, abordo a aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde e de educação, tendo como referência os limites constitucionais mínimos de alocação de recurso, bem como os limites legais impostos pela LRF para despesa com Pessoal e Encargos Sociais, com Previdência Oficial e de endividamento do Estado.

Fato relevante foi à decisão do STF na Ação Cível Originária (ACO) nº 727, movida pelo Estado da Bahia contra a União, que determinou ao Autor que computasse a receita de ICMS vinculada ao FUNCEP na Receita Líquida de Impostos (RLI), tendo sido apurado, para 2021, o valor de R\$39.046,1 milhões, conforme apresentado às fls. 220, 221 e 224 das DCCEs, valor revisado e confirmado pela auditoria deste Tribunal.

3.10.1 Limite Constitucional para Gastos com Saúde

O Estado da Bahia apresentou, no Demonstrativo das Receitas e Despesas Próprias com ASPS (fls. 876-877) das DCCEs de 2021, despesas no montante de R\$5.356,8 milhões, atingindo, assim, o percentual de 13,72% das receitas resultantes de impostos e das transferências constitucionais e legais despesas em ações e serviços públicos de saúde.

A Auditoria promoveu a revisão dos cálculos referentes à apuração desse percentual, em consonância com o estabelecido na Constituição Federal e na Lei Complementar Federal nº 141/2012, revelou que foram aplicados 13,31% em ASPS, divergindo do índice publicado pelo Estado em razão da apropriação indevida de despesas com recursos provenientes de impostos arrecadados em exercícios anteriores (superávit financeiro), contabilizados nas fontes 300 (Recursos Ordinários não Vinculados do Tesouro - exercícios anteriores) e 330 (Recursos Vinculados às Ações e Serviços Públicos de Saúde - exercícios

⁴⁸ Ressalva nº 15 sugerida pela Auditoria (Ref.2813139-493).

⁴⁹ Determinações nºs 27 e 28 sugeridas pela Auditoria (Ref.2813139-497/498).

anteriores), que somaram R\$152,3 milhões, além de despesas registradas, inadequadamente, na modalidade, Transferências a Consórcios Públicos Mediante Contrato de Rateio, classificadas no elemento 92 (DEA), no valor de R\$6,9 milhões.

Desta forma, a aplicação de recursos em ASPS e ultrapassou o limite constitucional de 12%, atingindo 13,31%, percentual confirmado pela Auditoria, conforme (Ref.2813139-278).

3.10.2 Limite Constitucional para Gastos com Educação

Conforme se observa no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), elaborado pela SEFAZ (fls. 862-865 das DCCs de 2021), O Estado da Bahia aplicou R\$10.157,5 milhões, equivalentes a 26,01% do total da RLI e das transferências constitucionais e legais.

A Auditoria procedeu o exame da elegibilidade das despesas classificadas como MDE para fins de cálculo do limite constitucional, conforme estabelecido no art. 212 da Constituição Federal e no art. 69 da Lei Federal nº 9.394, de 20/12/1996, tendo observado despesas liquidadas inelegíveis no montante de R\$404,6 milhões nos itens a seguir declinados:

- pagamentos de Regime Especial de Direito Administrativo (REDA) do pessoal cedido para SESAB e SAEB, para ações contra o COVID-19;
- pagamentos referentes a benefícios de assistência estudantil e de Bolsa Auxílio Estagiários vinculados ao Programa Mais Futuro;
- pagamentos de auxílio funeral de espólio;
- pagamentos dos créditos dos cartões de despesas alimentícias do programa Vale Alimentação Estudantil; e
- pagamentos decorrentes da contratação de empresa especializada na confecção, distribuição, carga e administração de cartões eletrônicos para beneficiários do Programa Bolsa Presença do Estado da Bahia.

A Auditoria entende que os pagamentos realizados com Vale Alimentação Estudantil, Mais Futuro e Bolsa Presença são benefícios de caráter assistencial, destinado aos estudantes que se encontram em condições de vulnerabilidade socioeconômica, visando a sua permanência na instituição de ensino, entretanto, inelegíveis em observância ao art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996.

Promovida pela Auditoria a revisão dos cálculos referentes à apuração do percentual de Aplicação em Despesas MDE sobre a RLI, considerando a exclusão das despesas inelegíveis, citadas anteriormente, apurou-se um índice de 24,98%, evidenciando descumprimento do limite mínimo de aplicação de 25,00% das referidas receitas, estabelecido na CF/1988, em seu Título VIII – Da Ordem Social, em seu art. 212, devendo complementar a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de

planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 2021, conforme art. 1º da Emenda Constitucional Federal nº 119, de 27/04/2022.

A Auditoria constatou que o Estado da Bahia cumpriu o limite mínimo de despesas com pagamento de profissionais da educação básica em efetivo exercício, com o montante de R\$3.139,5 milhões, correspondentes a 71,04% dos recursos recebidos do fundo no exercício de 2021, acima, portanto, do limite estabelecido pela supracitada lei, no percentual de 70,00% das receitas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – Lei Federal nº 11.494, de 20/06/2007.

Em relação à exclusão promovida pela Auditoria, em resposta à Notificação (Ref.2800614-1), o Poder Executivo, por meio da PGE, apresentou os seguintes argumentos:

- as glosas das despesas consideradas inelegíveis como manutenção e desenvolvimento do Ensino não possuem suporte na legislação e, conseqüentemente, o Estado da Bahia cumpriu o limite correlato;
- o programa Mais Futuro visa garantir a permanência do estudante na universidade, o que, na concepção sobre políticas educacionais que norteiam a formação de políticas públicas da SEC, trata-se de uma ação fundamental para a manutenção e desenvolvimento do ensino;
- no contexto do Programa Vale Alimentação Estudantil (PVAE), a interpretação literal do inciso IV, art. 71, da LDB não condiz com a responsabilidade e compromisso assumida pelo Estado da Bahia, considerando que durante 2021 existiu um cenário absolutamente excepcional, o que conduziu a oferta de alimentação escolar não como ação suplementar, mas sim como condição essencial para garantir as condições de aprendizagem e de garantia de oferta de ensino, na medida em que atenua os impactos do contexto socioeconômico agravado com a pandemia em relação aos os estudantes matriculados na Rede ou mesmo nas universidades em modalidade remota ou híbrida; e
- o objetivo central do Programa Bolsa Presença não é a vulnerabilidade socioeconômica, mas sim como garantia de acesso à educação com a permanência do aluno na escola.

Neste Particular, entendo que assisti razão ao Governo Estadual na defesa da tese que os gastos dos Programas Vale Alimentação Estudantil, Mais Futuro e Bolsa Presença, todos destinados aos estudantes que se encontram em condições de vulnerabilidade socioeconômica, possuem, como objetivo central, a garantia do acesso à educação, com a permanência do aluno na escola, como observamos, por exemplo, no Programa Bolsa Presença, conforme o art. 2º da Lei Estadual nº 14.310/2021, *in verbis*:

Art. 2º Para alcançar os objetivos do Programa Bolsa Presença serão desenvolvidas ações de fortalecimento e motivação de aprendizagem do aluno, de continuidade nos estudos e de apoio à sua família, consistentes em:

I - realizar atividades pedagógicas orientadas dentro de uma das linhas do Programa Bolsa Presença, voltadas a contextualizar o aluno na preparação de seu futuro no mundo do trabalho, com o desenvolvimento do projeto de vida, conforme as orientações da Base Nacional Comum Curricular - BNCC;

II - apoiar a família do aluno, com a concessão de bolsa, e aproximá-la da escola, fortalecendo os vínculos para combater o abandono escolar;

III - ofertar cursos de formação continuada aos alunos e às suas famílias, através do Instituto Anísio Teixeira - IAT, das universidades públicas e de outras instituições que desenvolvam projetos que se coadunem com os objetivos do Programa Bolsa Presença;

IV - incentivar o protagonismo juvenil, a partir do engajamento dos líderes de classe e dos monitores do Programa Mais Estudo, instituído pela Lei nº 14.306, de 12 de fevereiro de 2021, na mobilização e interlocução junto aos estudantes e famílias participantes do Programa Bolsa Presença;

V - incentivar o voluntariado, a partir do envolvimento de estudantes universitários.

Portanto, não vislumbro, nos casos examinados, a existências de gastos desvinculados de ações educacionais, o que atrairia, se fosse o caso, a vedação do câmputo destas despesas na apuração do limite em comento. Nestes termos, concluo que o Estado da Bahia cumpriu o limite percentual mínimo de 25% da RLI em despesas com MDE e, com esses fundamentos, deixo de acolher a sugestão de alerta sugerida pela Auditoria⁵⁰.

3.10.3 Limite Legal para Gastos com Pessoal e Encargos Sociais

No pertinente às despesas com Pessoal e Encargos Sociais, verifico, nos demonstrativos publicados pelo Estado da Bahia, bem como na revisão dos cálculos realizados pela Auditoria, item 2.9.2.1, Ref.2813139-290/295, que o Poder Executivo não ultrapassou o limite de alerta, registrando que os limites definidos pela LRF são: alerta (54,00%), prudencial (57,00%) e máximo (60,00%) para o consolidado, que representa o conjunto de todos os órgãos e entes da Administração. Somente para o Executivo, os limites são: alerta (43,74%), prudencial (46,17%), e máximo (48,60%).

Ressalte-se que, em comparação com exercício de 2020, houve uma redução no índice, vez que o crescimento no valor das despesas com pessoal em 2021 foi acompanhado de incremento na RCL.

⁵⁰ Alertas nº 5 sugerido pela Auditoria (Ref.2813139-514).

Há, na Seção Analítica, a exposição de três valores para índice em comento, sendo um o publicado pelo Estado 35,57%, e dois apurados pela Auditoria, 38,57% e 37,46%, sendo este último elaborado com observância a decisão do TCE/BA que possibilita a inclusão do valor de R\$413,00 milhões como dedutíveis da despesa com pessoal.

A despesa de R\$413,00 milhões refere-se ao montante considerado pelo Poder Executivo como dedução do cômputo da despesa de pessoal, no item “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados”, cujas despesas foram financiadas por transferência do BAPREV (Decisão Judicial), destoando do entendimento expresso no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, da STN, no sentido de que as despesas com pessoal custeadas com recursos vinculados ao RPPS sejam passíveis de dedução para cômputo da despesa, é necessário que tenha sido instituída alguma forma de equilíbrio financeiro e atuarial conforme regras da Secretaria de Previdência, entendimento compartilhado pela Auditoria, não acolhida pelo Pleno do TCE/BA.

Há também uma diferença no montante de R\$858,74 milhões na rubrica “Outras Despesas de Pessoal Decorrente de Contrato de Terceirização”, que se refere a despesas com a contratação de serviços médicos e hospitalares para os usuários do SUS nas unidades de urgência, emergência e retaguarda, administrados diretamente pela SESAB, que foram indevidamente classificados no elemento de despesa “39 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica”, em vez do elemento “34 – Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contrato de Terceirização”.

A irregularidade na classificação realizada pela SESAB consiste no fato das contratações de entidades para fornecimento de mão de obra são configura substituição de servidor em atividades finalística da Secretaria e sua contabilização no elemento de despesa 39, ao invés do 34, distorce o cálculo referente ao limite imposto pela LRF e tem sido recorrentemente apontado em relatórios de auditorias anteriores deste TCE/BA, referentes às prestações de contas da SAIS dos exercícios de 2012 e 2013, bem como das contas da UJ SESAB/SAIS relativas aos exercícios de 2015 a 2020.

3.10.4 Limites para Gastos com a Previdência Oficial do Estado

A LRF, art. 59, § 1º, IV, dispõe que os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20, quando constatarem “que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei”.

Os limites para os gastos previdenciários são pertinentes à proporção entre as contribuições dos entes e dos respectivos servidores para o custeio do regime próprio, que não poderão ser inferiores às dos servidores nem superiores ao dobro.

Conforme apresentado pela Auditoria no item 2.9.3.1, Ref.2813139-296, o Tesouro Estadual repassou para o FUNPREV em 2021 recursos da ordem de

R\$5.000,8 milhões, visando à cobertura do seu déficit financeiro, tendo a Auditoria confirmado o cumprimento da LRF, uma vez que a relação de 1,30 entre a contribuição patronal do Estado da Bahia para o custeio da previdência e a contribuição dos segurados encontra-se dentro do limite legal (2,00) estabelecido pela Lei Federal nº 9.717/1998.

Quanto à gestão previdenciária a Auditoria destacou, conforme item 2.9.3.1, Ref.2813139-296/299, a fragmentação das Atividades do RPPS/BA que deveriam estar sob a Responsabilidade do Órgão Gestor Único, SUPREV, com suporte em decisões não terminativas obtidas pelas Associações dos Magistrados (AMAB) e dos Procuradores (AMPEB), Mandados de Segurança nºs 0015662-96.2017.8.05.0000 e 0013580-92.2017.8.05.0000, respectivamente, que visaram manter, junto ao TJ/BA e ao MPE, o controle e a gerência dos inativos desses órgãos.

3.10.5 Limites de Endividamento do Estado

A Auditoria, consoante se observa no item 2.9.4, Ref.2813139-298/299, ratificou o cumprimento pelo Estado dos limites para liberação de crédito, para o montante global das operações de créditos realizadas, para dispêndios, para a dívida consolidada líquida, e para a concessão de garantias de valores, relativos ao exercício de 2021.

Por oportuno, cabe registrar o êxito dos esforços envidados pela SEFAZ no sentido de melhorar a classificação do indicador Poupança Corrente, regulamentado pelo Senado Federal e apurado pela STN, obtendo a classificação de CAPAG “B”, que estava em “C” em 2020, habilitando-se a receber garantia da União na contratação de operações de crédito.

3.10.6 Limites Obrigacionais com PPP

Como forma de controle do endividamento público, o art. 28 da Lei Federal nº 12.766, de 27/12/2012, que alterou a Lei nº 11.079/2004, estabeleceu a proibição de a União conceder garantia e realizar transferência voluntária aos entes federativos cujas despesas de caráter continuado com PPP tiverem excedido, no ano anterior, o correspondente a 5% da Receita Corrente Líquida do exercício, ou que excedam, nos 10 anos subsequentes, o mesmo percentual da Receita Corrente Líquida projetada para os respectivos exercícios. Conforme se observa no item 2.9.5, Ref.2813139-300, o Estado da Bahia cumpriu o limite estabelecido apresentando índice de 2,71% da RCL em 2021.

3.11 RESULTADO NOMINAL

Conforme item 2.9.7 da Analítica, o Resultado Nominal representa a diferença entre os saldos da Dívida Fiscal Líquida (DFL) relativos a dois períodos. Pela

metodologia abaixo da linha, o resultado nominal representa a diferença entre o saldo da Dívida Consolidada Líquida (DCL) em 31 de dezembro do exercício anterior em relação ao apurado no período de referência. Já pela metodologia acima da linha, representa o conjunto das operações fiscais realizadas pela administração pública acrescentando ao resultado primário o saldo da conta de juros, ou seja, a diferença entre os juros ativos e juros passivos.

De acordo com o item 03.06.02.02 do MDF 11ª edição, o valor a ser considerado para avaliação do cumprimento da meta do resultado nominal deve ser o apurado pela metodologia acima da linha, tendo sido alcançada a meta estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2021 (R\$1.313,0 milhões).

3.12 RESULTADO PRIMÁRIO

O Resultado Primário mede como as ações do Governo afetam a trajetória de seu endividamento líquido, avaliando a sustentabilidade de longo prazo da sua política fiscal, alertando para mudanças de rumo no curto prazo, indicando a necessidade de adoção do contingenciamento de despesas. Quando há superávits primários, estes deveriam ser direcionados para o pagamento de serviço da dívida, bem como para amortização, programada ou antecipada, do principal, reduzindo o estoque total das dívidas bruta e líquida.

O Resultado Primário apresentado nas DCCes de 2021, fls. 859-860, foi de superávit, no montante de R\$5.763,8 milhões, ante o déficit de R\$609,2 milhões autorizado pela LDO de 2021, em razão, principalmente, do excesso de arrecadação tributária própria, do aumento nos repasses do FPE; da política de contenção de custos com pessoal; e de outros eventos pontuais, como a indenização recebida em junho de 2021 (R\$2,1 bilhões) pelo fechamento da planta industrial da empresa Ford Motor Company no Estado da Bahia.

Importa registrar que, em termos reais, considerando-se a inflação do período, que atingiu 17,74% (IGP-DI/FGV), verificou-se o incremento 0,23% nas receitas fiscais realizadas no exercício de 2021, em comparação com o apurado no exercício de 2020. Por outro lado, as despesas fiscais empenhadas pelo Estado tiveram queda, já que, na comparação do executado no exercício de 2021 com a despesa empenhada no exercício de 2020, verifica-se a redução, em termos reais, de 2,91%.

3.13 PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO E AJUSTE FISCAL (PAF)

O Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) consistiu em um processo de assunção de dívidas dos Estados e do Distrito Federal pela União, nos termos e condições foram determinadas pela Lei Federal nº 9.496, de 11/09/1997, alterada pela Medida Provisória nº 2.192-70, de 24/08/2001, e pela Lei Complementar Federal nº 178, de 13/01/2021, tendo o Estado da Bahia

firmado com a União, em 01/12/1997, o Contrato nº 006/97-STN/COAFI de confissão, assunção, consolidação e refinanciamento de dívidas.

A STN, por meio da Nota Técnica SEI nº 46519/2021/ME, de 30/09/2021, que trata da avaliação definitiva do cumprimento de metas e compromissos do exercício de 2020 do PAF do Estado da Bahia, apontou o cumprimento das metas e compromissos estabelecidos para este exercício.

Para o exercício de 2021, ainda não há avaliação pela STN a quem compete tal procedimento, entretanto, a Auditoria promoveu a apuração prévia, opinando pelo cumprimento.

3.14 SAÚDE

Neste tópico, abordarei o apontamento auditoriais sobre o Programa 313 – Saúde, bem como as auditorias na Superintendência de Atenção Integral à Saúde (SAIS), na Superintendência de Vigilância e Proteção da Saúde (SUVISA), e na Diretoria de Vigilância Epidemiológica (DIVEP).

3.14.1 Análise do Programa 313 - Saúde

O Programa 313 – Saúde tem como ementa “Promover a equidade, a universalidade e a integralidade por meio da implementação da rede de atenção à saúde, mediante a descentralização, qualificação e ampliação do acesso às ações e serviços de saúde, reconhecendo as especificidades locais, com ênfase nas populações em situação de vulnerabilidade, historicamente excluídas, discriminadas e/ou estigmatizadas”, tendo sido contemplando, em 2021, com uma dotação orçamentária inicial de R\$5.653,3 milhões e final de R\$7.769,7 milhões, o que representou um incremento de R\$2.116,4 milhões.

Do valor destinando ao Programa 313, o montante de R\$1.242,3 milhões foi, principalmente, de recursos 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”).

O Programa 313 está estruturado a partir da definição de sete Compromissos declinados na sequência:

- 1 – Aperfeiçoar as ações de vigilância, proteção, promoção e prevenção em saúde nos territórios e em todos os níveis de atenção;
- 2 – Fortalecer a Atenção Básica de forma integrada e resolutiva;

- 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;
- 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.

Ressalte-se que o Compromisso 7 é o único do Programa 313 que não possui Metas associadas, tendo em vista a faculdade prevista na nova metodologia aplicada ao PPA 2020 – 2023 para os casos nos quais os recursos a eles vinculados sejam empregados em ações necessárias à manutenção do serviço ou do produto público, diferentemente dos demais que possibilitam a expansão e o aprimoramento das atividades-fim do Programa.

Entretanto, o Compromisso 7, que não possui metas, foi responsável por cerca de 35% dos recursos liquidados no exercício de 2021 (R\$2.434,8 milhões) impactando, assim, no processo de monitoramento e avaliação do desempenho do Programa.

Da análise realizada pela Auditoria nas Metas, verificou-se que apenas o Compromisso 6, Aprimorar a Gestão Estratégica em Saúde, ampliando os canais de diálogo com a sociedade e o exercício do controle social, apresentou um desempenho financeiro abaixo de 70%, com execução de 67,89%.

Não obstante os resultados alcançados, a Auditoria aponta fragilidades no Programa 313, principalmente, na definição dos Indicadores e Metas propostos, que dificultam a apreciação sistemática e objetiva do valor ou do mérito do Programa quanto à sua concepção, execução e resultados esperados e, ainda, comprometem a análise da sua prestação de contas quanto à eficiência e à eficácia da ação estatal sobre os avanços e conquistas da sociedade, por meio da execução da política pública, carecendo de maior aprimoramento, indispensável para orientar os processos gerenciais de monitoramento e avaliação, a exemplo da identificação de obstáculos que possam dificultar sua plena viabilização, do auxílio na tomada de decisões com vistas à correção de rumo, bem como da análise de compatibilidade entre os resultados apurados e o problema tratado, o cenário observado e a solução planejada. A seguir, destaco os principais apontamentos dos exames auditoriais:

- exclusão indevida de Ações Orçamentárias do rol de prioridades da Administração Pública Estadual definidas conforme Anexo I da LDO de 2021 pelo executivo (item 2.10.1.2, Ref.2813139-308/311);
- quatro ações prioritárias apresentaram desempenho financeiro abaixo de 50% (item 2.10.1.3, Ref.2813139-311/312);
- discrepância significativa entre as Execuções Orçamentária e Física de Ações Orçamentárias Prioritárias (item 2.10.1.4, Ref.2813139-312/317);

- falta de clareza do descritor de algumas Metas dificultando evidenciar seu desempenho (item 2.10.1.5, Ref.2813139-317/319);
- fragilidade das Informações Relativas ao Desempenho da Meta 1 - Expandir o número de unidades de saúde do Compromisso 3 (item 2.10.1.7, Ref.2813139-321);
- baixos Índices de Alcance das Metas do Compromisso 3 (item 2.10.1.8, Ref.2813139-321/324);
- subestimativa do Valor Anual de Alcance de Metas do Compromisso 3 (item 2.10.1.9, Ref.2813139-324/324);
- indicadores insuficientes para mensurar as transformações Previstas com a implementação do Programa (item 2.10.1.11, Ref.2813139-327/328); e
- compromissos Desassociados dos Indicadores de Programa (item 2.10.1.12, Ref.2813139-328/330).

A Auditoria também examinou o desempenho do Programa 313 a luz dos 10 indicadores previstos, na forma a seguir declinada (item 2.10.1.13, Ref.2813139-331/339), registrando que, em seu segundo ano de execução, o Programa 313 não atingiu os valores previstos para suas Metas até o exercício 2021, haja vista que apenas 51,11% alcançaram patamar acima de 90% de execução, revelando que os resultados produzidos ainda não são capazes de promover as mudanças pretendidas:

- no pertinente ao 1 “Percentual de mortes por causa evitáveis em menores de cinco anos”, não houve uma redução significativa no número de óbitos por causas evitáveis no período de 2018 a 2021, permanecendo com um índice elevado de 63%, revelando que a qualidade da assistência à gestante e às crianças ainda é bastante deficitária no Estado;
- o Indicador 2, “Proporção de internações por condições sensíveis à Atenção Primária à Saúde (Atenção Básica) na rede SUS”, apresentou melhora em seu desempenho de 18,59% em relação ao valor de referência, atribuída, segundo a SESAB, ao aumento da Cobertura da Estratégia Saúde da Família, que este ano obteve um acréscimo em relação ao ano anterior de 2,18% e um aumento de 32,2% de municípios na utilização de, pelo menos, dois serviços ofertados pelo telessaúde (tele-educação, teleconsultoria, telediagnóstico, web acompanhamento e treinamento);
- o Indicador 3 registrou variação contrária à sua polaridade, ou seja, houve incremento de 8,62% nos casos de sífilis congênita em menores de um ano, tendo a SESAB atribuído o aumento no número de casos à ampliação das ações para detecção de casos, por meio da implantação dos testes rápidos para triagem e auxílio no diagnóstico da sífilis na Atenção Básica, bem como as ações para qualificação dos usuários no processo de registro de casos no Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), fator que promoveu a redução da subnotificação;
- em relação ao Indicador 4 – Taxa de abandono da pentavalente no Estado, verificou-se uma redução significativa tanto em relação ao índice

de referência quanto ao ano anterior de, respectivamente, -55,79% e -61,04%, conforme manifestação apresentada no Relatório de Gestão da SESAB;

- a respeito do Indicador 5, Taxa de letalidade das formas graves da dengue, observou-se um acentuado declínio em relação ao valor de referência, de 10,34% em 2018 para 7,55% em 2021. Entretanto, a Auditoria apontou que houve um aumento significativo no comparativo com o ano anterior, quando se registrou 1,63%, representando um crescimento de 363,19%, tendo a SESAB atribuído, dentre outros fatores, a pandemia, que interferiu na busca de tratamento em quadros leves, acarretando a procura após o agravamento dos sintomas;
- quanto ao Indicador 6, a SESAB informa que, em 2021, das nove macrorregiões quatro mantiveram número igual ou maior de internações no domicílio de residência do usuário, enquanto as demais apresentaram polaridade negativa em relação aos encaminhamentos para fora da sua respectiva macrorregião, registrando 33,33% de redução das internações em relação ao índice de referência;
- no concernente ao Indicador 7, foi apurado um resultado positivo visto que 66% das macrorregiões de saúde do Estado deixaram de encaminhar suas gestantes para atendimento em outros territórios. Embora o Indicador tenha apresentado resultado positivo, ainda existe um déficit no número de leitos obstétricos na rede estadual, que necessita de investimentos para sua ampliação;
- no que se refere ao Indicador 8, “Percentual de candidatos à doação de sangue captados”, verificou-se um desempenho superior ao valor de referência, equivalente a 11,02%, resultado, segundo a SESAB, decorrente do sucesso atingido pelas campanhas para captação de doadores realizadas durante o exercício, nas quais foram captados 150.074 candidatos à doação de sangue, ressaltando-se, ainda, a ampliação do serviço na Unidade de Coleta e Transfusão (UCT) no município de Feira de Santana e ao funcionamento de uma Unidade de Coleta (UC) no Hospital Ana Nery, localizado no município de Salvador;
- o Indicador 9, “Proporção de unidades assistenciais de saúde com estratégias de gestão do trabalho implementada”, obteve desempenho satisfatório, alcançando 43,66% acima do valor de referência. Estratégias de gestão do trabalho, conforme informações extraídas da Ficha Técnica do Indicador, são aquelas relacionadas à implementação de ações de valorização, segurança e saúde do trabalhador, bem como a democratização e humanização das relações e vínculos no trabalho; e
- indicador 10, “Taxa de resolutividade das demandas de ouvidoria”, que, conforme sua Ficha Técnica, objetiva garantir maior agilidade de respostas às demandas do cidadão, em cumprimento aos prazos estabelecidos nas legislações que respaldam o trabalho das Ouvidorias, Leis Federais nºs 13.460/2017 e 12.527/2011. Ficou estabelecido como valor de referência 57% de respostas às demandas recebidas, tendo, no primeiro ano de apuração deste Indicador, alcançado o percentual de 75,63%, que corresponde a um acréscimo de 32,68%.

Em resposta à Notificação (Ref.2800614-1), o Poder Executivo, por meio da PGE, apresentou os seguintes argumentos quanto à sugestão de ressalva pelas inconsistências na execução das ações orçamentárias prioritárias, no âmbito do Programa 313 – Saúde, consubstanciada pela exclusão, sem autorização legislativa, de quatro ações do rol daquelas associadas às iniciativas prioritárias definidas na LDO de 2021, a saber:

- as Iniciativas constantes da LDO de 2021 permaneceram com escopo prioritário no FIPLAN, porém, no que tange às ações orçamentárias, tem-se que algumas estão com indicativo de prioridade e outras não, devidamente lastreada no inciso II, art. 3º da Lei Estadual 14.288/2020;
- é importante ressaltar que a LDO de 2021 foi elaborada em um cenário no qual foi reconhecida a ocorrência de calamidade pública em decorrência da pandemia do novo coronavírus, e isso impôs uma série de limitações e desafios, principalmente, de ordem sanitária e econômica;
- as incertezas quanto aos efeitos da doença no país em 2020, sinalizaram um período difícil que colaborou para definição cautelosa das ações orçamentárias que seriam assinaladas como prioritárias, vez que algumas poderiam sofrer limitações à sua plena execução; e
- apresentou justificativas para a não indicação de ações como prioritárias no exercício, seja pela inexistência de entregas para o período ou restrições em decorrência do cenário pandêmico.

Neste particular, não vislumbro como a condição de indicação ou não, no sistema FIPLAN, de quatro ações como prioritárias, em decorrência de divergência interpretativa do teor do inciso II, art. 3º da Lei Estadual nº 14.288/2020, tem o condão de fundamentar a imposição de ressalva as contas do Chefe do Executivo. Portanto, deixo de acompanhar a sugestão da Auditoria⁵¹.

3.14.2 Auditoria na Superintendência de Atenção Integral à Saúde (SAIS)

Foi realizada Auditoria, Processo TCE/009850/2021, na Superintendência de Assistência Integral à Saúde (SAIS), compreendendo o período de janeiro a outubro de 2021, para analisar aspectos relativos à implementação do Programa Estadual de Organizações Sociais (PEOS), notadamente os referentes à seleção das entidades parceiras, ao monitoramento e à avaliação das metas e indicadores de desempenho quantitativos e qualitativos para fins de transferências dos repasses financeiros a essas entidades para que atuem em nome do Estado, tendo sido realizadas vistorias nas unidades publicizadas para averiguar o cumprimento das obrigações firmadas nos contratos de gestão, no que se refere, principalmente, à utilização dos recursos financeiros na prestação dos serviços aos usuários do SUS, a exemplo de aquisição de bens e materiais de consumo, serviços de manutenção das estruturas físicas e dos equipamentos, pagamento de salários, benefícios e serviços de terceiros,

⁵¹ Ressalva nº 16 sugerida pela Auditoria (Ref.2813139-494).

assim como a transparência das prestações de contas, considerando as capacidades técnica, operacional e de gestão exigidas para executar a política pública.

A SESAB adota o modelo de gestão indireta das unidades de saúde, mediante concessão pública para organizações sociais, em 25 estabelecimentos da sua rede própria, cabendo a SAIS a responsabilidade para implementar o PEOS, por meio da implantação de procedimentos, sistemas e mecanismos de controle que viabilizem o gerenciamento das atividades de seleção, avaliação e remuneração das ações desenvolvidas pelas organizações sociais de acordo com o estabelecido nas normas e nos respectivos contratos de gestão.

A Auditoria, como resultado dos procedimentos (item 2.10.2, Ref.2813139-352), concluiu que, apesar dos expressivos valores envolvidos:

[...] a SESAB não viabiliza adequadamente os recursos humanos e financeiros para promover o desenvolvimento do PEOS, ao mesmo passo que não sistematiza o planejamento das ações de seleção das entidades, bem como os procedimentos de monitoramento e de avaliação dos contratos de gestão firmados, circunstâncias evidenciadas nas deficiências apuradas no processo de acompanhamento, como também nas insuficientes ferramentas de gestão utilizadas para avaliar os resultados.

A seguir, apresento os apontamentos declinados pela Auditoria (item 2.10.2, Ref.2813139-351/352):

- inconformidade dos processos de seleção de entidades para gerir unidades de saúde própria com o uso reiterado de dispensa de licitação emergencial para contratação sucessiva do mesmo objeto, em decorrência da falta de planejamento da Secretaria e pela inércia de seus gestores em proceder, em tempo hábil, o certame regular para contratação de organização social;
- falhas diversas relativas à execução dos contratos de gestão, inclusive de natureza contábil/financeira, tais como: (i) movimentação de recursos financeiros a título de concessão ou devolução de empréstimos entre unidades geridas pela mesma entidade; (ii) divergências entre saldo final de um mês e inicial do mês subsequente; (iii) histórico do registro contábil que • para contratação sucessiva do mesmo objeto, em decorrência da falta de planejamento da Secretaria e pela inércia de seus gestores em proceder, em tempo hábil, o certame regular para contratação de organização social;
- falhas diversas relativas à execução dos contratos de gestão, inclusive de natureza contábil/financeira, tais como: (i) movimentação de recursos financeiros a título de concessão ou devolução de empréstimos entre unidades geridas pela mesma entidade; (ii) divergências entre saldo final de um mês e inicial do mês subsequente; (iii) histórico do registro contábil que não permite identificar dados essenciais, a exemplo do destinatário da transferência efetuada; e (iv) ausência de correlação entre dados registrados no Balancete e aqueles constantes do Razão Analítico, além de apresentação de mesmo demonstrativo contábil, em caráter provisório, consecutivamente, circunstâncias que podem propiciar prejuízo financeiro ao erário;

- ausência de realização da reserva financeira devida pela contratada para assegurar o pagamento futuro de verbas rescisórias, inclusive com a superação do limite máximo de 70% dos gastos com pessoal, determinada no parágrafo primeiro da cláusula oitava dos contratos de gestão, fator que pode vir a comprometer financeiramente a gestão da unidade de saúde;
- falta de equipamentos, bens danificados ou em condições precárias de uso e inadequação das instalações prediais aos serviços demandados foram verificados durante as visitas às unidades de saúde publicizadas. O não fornecimento/reparo dos equipamentos e mobiliário necessários ao devido funcionamento das unidades de saúde repercute diretamente na taxa de produtividade alcançada e na qualidade dos serviços de saúde ofertados aos usuários, circunstâncias que denotam morosidade da SESAB em atender prontamente as requisições das entidades contratadas;
- inadequação da estrutura da SESAB, que perpassa pela insuficiência de recursos humanos e de qualificação da mão de obra disponível, bem como pela limitação do sistema utilizado e pela deficiência dos mecanismos de controle e avaliação empregados pela SAIS para monitorar os contratos de gestão; e
- uso abusivo de pagamentos por indenização em detrimento da avaliação de desempenho das unidades de saúde geridas por organizações sociais.

3.14.3 Auditoria na Superintendência de Vigilância e Proteção da Saúde (SUvisa) e na Diretoria de Vigilância Epidemiológica (DIVEP)

Foi realizada auditoria na Superintendência de Vigilância e Proteção da Saúde (SUvisa) e na Diretoria de Vigilância Epidemiológica (DIVEP), vinculadas à SESAB, relativa ao período de 01/01/2021 a 31/07/2021, com foco na operacionalização da campanha de imunização contra a COVID-19, com o objetivo de avaliar, por amostragem, se as medidas/ações implementadas pela SESAB (SUvisa e DIVEP), para a operacionalização do Plano de Vacinação Contra COVID-19 no Estado da Bahia, foram adequadas e estavam em conformidade com a legislação pertinente (Lei Federal nº 6.259, 30/10/1975, Plano Nacional e Estadual de Vacinação Contra a COVID-19, normativos do Ministério da Saúde e da ANVISA, dentre outras), a fim de evitar complicações e danos, notadamente relacionados a inconformidades no armazenamento, no transporte dos imunobiológicos, na distribuição das vacinas, seringas e agulhas aos municípios e também a falhas nos registros das informações referentes à campanha de vacinação, tendo sido apresentado os seguintes achados (item 2.10.3, Ref.2813139-352/355):

- deficiências das instalações físicas da CEADI e das centrais regionais de rede de frio visitadas;
- ausência de Plano de Contingência nas Centrais Regionais de Rede de Frio;
- reduzida frota de veículos automotores para transporte dos imunobiológicos;
- não utilização de *data loggers* durante o transporte dos imunobiológicos;

- ausência de registro dos bens de consumo no módulo Estoque do Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviços (SIMPAS);
- deficiência de recursos humanos durante a distribuição das vacinas e insumos contra COVID-19; e
- impropriedades dos indicadores divulgados pela SESAB quanto à cobertura vacinal contra COVID-19.

3.15 EDUCAÇÃO

Na sequência, promovo a avaliação dos achados auditoriais referentes ao Programa 306 – Educação, à Auditoria de Acompanhamento de Licitações, Contratações Diretas e Contratos na SEC, à Inspeção na Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e ao Plano Estadual de Educação (PEE).

3.15.1 Análise do Programa 306 - Educação

O Programa 306 – Educação tem como objetivo promover a educação pública de qualidade, acessível, inovadora e participativa, contextualizada, emancipatória e integral, apropriando o conhecimento e articulada ao mundo do trabalho, contemplando o esporte e as diversidades culturais, socioambientais e a inclusão racial, de gênero, geracional e de pessoas com deficiência, bem como a formação e valorização dos profissionais de educação e aprimorando a gestão democrática, tendo sido contemplando, em 2021, com uma dotação orçamentária final de R\$6.920,3 milhões.

O Programa está estruturado com 9 Compromissos, 23 Indicadores, 39 Metas e 171 Iniciativas, tendo como órgãos participantes: SEC, Casa Civil, SEAP, SECULT, SECTI, SETRE, SPM e SSP, sendo que a SEC é responsável por todos os 23 Indicadores, 9 Compromissos e 37 Metas, enquanto que as demais Metas foram alocadas uma para a SECTI e a outra para SECULT.

A Auditoria destacou que a SEC responde por 94,87% das Metas definidas para o Programa, razão pela qual as análises foram concentradas nesta Secretaria. Registrou, ainda, que, assim como ocorreu em 2020, o ano letivo foi impactado pelas consequências advindas da pandemia.

Como antedito, o Programa 306 está estruturado a partir da definição de nove Compromissos declinados na sequência:

- 01 - Promover o acesso e permanência dos estudantes no sistema público e estadual de ensino, considerando as especificidades da educação contextualizada e inclusiva;
- 02 - Melhorar a qualidade da oferta da educação básica;
- 03 - Fortalecer a educação profissional e tecnológica na rede estadual de ensino;
- 04 - Promover a alfabetização e a educação de jovens, adultos e idosos que não concluíram a educação básica;

- 05 - Fortalecer as ações de ensino, pesquisa e extensão nas universidades estaduais, em especial, voltadas para o desenvolvimento local e territorial;
- 06 - Promover a formação, o desenvolvimento e valorização dos trabalhadores em educação e as condições de trabalho adequadas;
- 07 - Fortalecer a comunicação pública de interesse da sociedade;
- 08 - Fortalecer o regime de colaboração entre a União, Estado e Municípios, no âmbito da educação; e
- 09 - Promover o planejamento e a gestão estratégica da educação, consolidadas em bases democráticas e participativas.

A Auditoria destacou, (item 2.11.1.1, Ref.2813139-357), que dos nove Compromissos o Compromisso 4 registrou execução acima de 90%, com desempenho classificado como ótimo, e o Compromisso 9, 86,87%, considerado desempenho bom. Para os demais, observou-se execução igual ou superior a 50% e inferior a 70% para os Compromissos 1, 6 e 7, classificados como desempenho regular; dois apresentaram execução igual ou superior a 30% e inferior a 50% (desempenho deficiente); e, por fim, o Compromisso 8 registrou execução abaixo de 30% (altamente deficiente).

A Auditoria registrou, também, na iniciativa 18 “Assegurar a realização de serviços finalísticos na rede estadual de educação básica” e na iniciativa 19 “Assegurar a realização de serviços finalísticos na rede estadual de educação superior”, ambas do Compromisso 9, são alocadas as despesas com pessoal que, em 2021, alcançaram R\$4.187,1 milhões, correspondentes a 85,84% do valor liquidado nesse Compromisso e a 73,75% do total alocado no Programa.

Dos exames realizados, a Auditoria constatou que, de um modo geral, no exercício de 2021, houve uma execução melhor que no ano anterior, apesar da permanência da pandemia, mas que continua comprometida a avaliação por meio dos indicadores devido ao efeito na coleta de dados em razão da suspensão das aulas presenciais que vigorou durante o exercício. A seguir, apresento outros apontamentos auditoriais:

- baixa execução de Ações Prioritárias, em relação às Ações não Prioritárias (item 2.11.1.1.1, Ref.2813139-358/360);
- exclusão, do rol de prioridades, de ações orçamentárias associadas a Iniciativa prioritária da LDO de 2021 (item 2.11.1.1.2, Ref.2813139-360/361);
- discrepância entre as Execuções Orçamentária e Física de Ações Orçamentárias Prioritárias (item 2.11.1.1.3, Ref.2813139-361/362);
- fragilidade das informações relativas ao desempenho de Metas do Compromisso 1 - “Promover o acesso e a permanência dos estudantes no sistema público e estadual de ensino, considerando as especificidades da educação contextualizada e inclusiva” (item 2.11.1.2.3, Ref.2813139-362/367);
- ausência de apuração de alguns dos indicadores, relacionados ao exercício 2021 (item 2.11.1.2.1, Ref.2813139-370/373); e

- ausência de Indicador de desempenho para mensuração de infraestrutura para inclusão educacional (item 2.11.1.2.2, Ref.2813139-373/380);

Em resposta à Notificação (Ref.2800614-1), o Poder Executivo, por meio da PGE, apresentou os seguintes argumentos quanto à sugestão de ressalva pelas inconsistências na execução das ações orçamentárias no âmbito do Programa 306 – Educação, que, ao meu sentir, justificam, satisfatoriamente, as condições apontadas pela auditoria e afastam a inserção da ressalva⁵² na proposta de Parecer Prévio, a saber:

- nas 82 ações orçamentárias finalísticas programadas pela Secretaria Estadual da Educação, foram empenhados o montante de R\$5.710.621.640,00,00, sendo R\$5.217.128.499,00, decorrentes de 75 ações orçamentárias não prioritárias, e R\$493.493.141,00,00, decorrentes de 07 ações orçamentárias prioritárias, refletindo-se nas participações relativas de 91,5% e 8,5%, respectivamente;
- das 75 ações orçamentárias não prioritárias, quatro são finalísticas de pessoal e empenharam R\$3.304.539.533,00, ou seja, as quatro ações finalísticas de pessoal empenharam 57,9% dos R\$5.710.621.640,00 empenhados pelas 82 ações orçamentárias finalísticas;
- abatendo-se das 82 ações orçamentárias finalísticas as quatro ações orçamentárias finalísticas de pessoal e as sete ações orçamentárias prioritárias, resulta nas 71 ações orçamentárias não prioritárias sem pessoal, refletindo-se na despesa empenhada de R\$1.912.588.966,00;
- das sete ações orçamentárias prioritárias executadas pela Secretaria Estadual de Educação em 2021, seis pertencem ao Programa Educação e a ação orçamentária prioritária 5365 – Apoio a Ações de Combate à Pandemia da Covid-19 pertence ao Programa Segurança Pública e Defesa Social;
- nas 6 ações orçamentárias prioritárias contempladas no programa Educação, verifica-se que o montante empenhado em 2021 por essas ações foi de R\$119.101.670,00 para uma dotação orçamentária atualizada de R\$137.777.992,00, que se reflete no grau de execução de 86,4% e as 71 ações orçamentárias não prioritárias sem pessoal empenharam R\$1.912.588.966,00 para uma dotação orçamentária atualizada de R\$2.092.595.954,00, que resulta no grau de execução médio de 91,4. Disto decorre que tanto as ações orçamentárias prioritárias como as não prioritárias sem pessoal apresentaram um grau de execução médio superior a 80%, expressando um desempenho bastante satisfatório, notadamente para o exercício de 2021 caracterizado pelos efeitos da pandemia.
- a Administração assevera que restou plenamente justificado o desempenho no período absolutamente excepcional, marcado pela suspensão das aulas presenciais e agravamento da pandemia com elevação do número de mortes e internações no período, o que dificultou sobremaneira a adequada prestação do serviço público de educação na

⁵² Ressalva nº 17 sugerida pela Auditoria (Ref.2813139-494).

modalidade presencial. Adicionou, ainda, que as ações orçamentárias prioritárias apresentaram o seguinte percentual de execução:

- 5254 – Instalação de Internet em Unidade Escolar que empenhou e liquidou 100% da dotação orçamentária atualizada de R\$1.468.311,00 no atendimento a 201 unidades escolares localizadas em Salvador, com serviços voltados para a melhoria do parque tecnológico das mesmas;
- 6530 – Distribuição de Uniforme para Estudante da Rede de Educação Básica empenhou e liquidou 99,9% da dotação orçamentária atualizada de R\$27.400,00 destinados à aquisição de fardamento especial para os estudantes de origem indígena;
- 6930 – Intermediação Tecnológica no Ensino Médio, que empenhou R\$12.838.565,00 para uma dotação orçamentária atualizada de R\$13.799.196,00, refletindo-se no grau de execução de 93%;
- 2995 – Realização do Processo de Matrícula na Educação Básica, cuja execução em 2021 foi orientada pelo uso da tecnologia da informação, tendo sido um sucesso com a matrícula de 914.019 estudantes, apresentando uma execução financeira de 35,8% em decorrência das seguintes soluções: os treinamentos aconteceram remotamente; as unidades utilizaram recursos próprios para atender as demandas da matrícula; não houve contratação de serviço de digitação visto que o ano letivo permaneceu paralisado até março de 2021; e As famílias realizaram a matrícula por meio do SAC Digital, em detrimento do atendimento presencial, e quando presencial, foi agendado o atendimento, evitando filas e aglomerações. ou seja, a baixa execução orçamentária dessa ação orçamentária prioritária não interferiu no sucesso do processo da matrícula realizado em 2021;
- 1681 – Disponibilização de Conteúdo Educacional em Ambiente WEB apresentou execução orçamentária de 4%, tendo sido empenhado e liquidado R\$13.149,00 do montante orçamentário de R\$330.550,00, em decorrência de cancelamento de viagens em razão da pandemia e não conclusão de licitação para aquisição de equipamentos que elevaria a capacidade de produção de conteúdo do IAT, que representaria 59,8% da dotação orçamentária. Entretanto, houve um incremento de acesso na Plataforma Anísio Teixeira (PAT), atingindo mais de 2,5 milhões visualizações, configurando um aumento de 101,8% em relação ao ano de 2020, o que significa baixo grau de execução orçamentária não significa, necessariamente, um resultado negativo ou um desempenho ruim;
- 7744 – Aparelhamento de Unidade Escolar da Educação Básica apresentou em 2021 uma dotação orçamentária atualizada de R\$121.979.881,00 dos quais R\$104.692.416,00 foram empenhados, refletindo-se na execução orçamentária de 85,8%, um resultado bastante satisfatório. Entretanto quando se calcula o

percentual da despesa liquidada, esse quantitativo reduz-se para 21,6%, que pode ser explicado pelas dificuldades ocorridas em 2021 na finalização de diversos processos licitatórios, em consequência da paralização de indústrias por falta de insumos.

3.15.2 Auditoria de Acompanhamento de Licitações, Contratações Diretas e Contratos na SEC

Foi realizada Auditoria de Acompanhamento de Licitações, Contratações Diretas e Contratos na SEC, TCE/00007847/2021, relativa ao período de 01/01/2021 a 31/08/2021, com o objetivo de fundamentar opinativo sobre a regularidade na aplicação dos recursos públicos e a adequação dos controles internos do órgão repassador dos recurso e adequação das unidades escolares do Estado aos protocolos de biossegurança implementados com vistas a reduzir os riscos de contaminação gerados pela pandemia da COVID-19.

Dentre outros procedimentos, foram realizadas vistorias e aplicação de questionários, tendo sido constatado a inadequação das unidades escolares do estado aos protocolos de biossegurança implementados, com vistas a reduzir os riscos de contaminação gerados pela pandemia da COVID-19, sendo apresentado na sequência, os achados mais frequentes em 70 unidades escolares:

- necessidade de intervenção na estrutura física (espaço físico inadequado para o atendimento dos estudantes matriculados; necessidade de adequação do refeitório e/ou onde ocorrerá a refeição dos estudantes; observação de infiltrações, dentre outras) das unidades escolares, como observado no Colégio Estadual Albérico Gomes Santana (Cabaceiras do Paraguaçu) e no Colégio Estadual de Alagoinhas (Alagoinhas);
- necessidade de unidade própria, como informado pelos gestores do Colégio Estadual Angiolina Teixeira de Souza (Camaçari), do Colégio Estadual do Phoc (Camaçari) e observado na Escola Estadual Profª. Armandina Marques (Salvador);
- necessidade de intervenção nas instalações elétricas, com risco de incêndio em função do curto-circuito frequente, como observado no Colégio Estadual Brazilino Viegas (Alagoinhas);
- reforma suspensa e/ou necessidade de nova intervenção, como observado no Colégio Estadual Luiz Navarro de Brito (Amélia Rodrigues) e no Colégio Estadual Professor Edgard Santos (Governador Mangabeira), que está com construção da quadra esportiva coberta desde 2013;
- inadequação de ventilação natural dos ambientes (ausência de janelas e/ou janelas com defeito que impossibilitam sua abertura e manutenção e/ou instalação dos ventiladores), como observado no Colégio Estadual Eduardo Catalão (Ilhéus);
- má qualidade dos materiais de proteção individual para reduzir o risco de contaminação da COVID-19 recebidas pela SEC;

- necessidade de transporte escolar, como destacado pelos gestores dos Colégios Estaduais Maria Isabel de Melo Goés (Catu) e Professor José Waldomiro Santos da Conceição (Coração de Maria), que inclusive sinalizou a preocupação com o fornecimento de água;
- mobiliário enferrujados e carteiras em precárias condições de uso, como observado no Colégio Estadual Cidade de Candeias (Candeias);
- necessidade de funcionários para preparação de alimentos e/ou aumento do quadro docente para atendimento dos estudantes.

A Auditoria, além dos apontamos anteriormente apresentados, relacionou as unidades que se encontram em estado considerado crítico de conservação, a saber (item 2.11.2, Ref.2813139-381/385): Centro Educacional Manoel Teixeira Leite (Iraquara), Centro Educacional São José (Santa Bárbara), Centro Estadual de Educação Profissional em Serviços e Processos Industriais Irmã Dulce (Simões Filho), Colégio Estadual São Felipe (São Felipe) e Colégio Estadual Brazilino Viegas (Alagoinhas).

3.15.3 Inspeção na Universidade do Estado da Bahia (UNEB)

Consta da Analítica, o resultado da Inspeção realizada na UNEB para verificar a regularidade da execução orçamentária e financeira das despesas realizadas no período de 01/01 a 31/07/2021, bem como os procedimentos de controles internos a elas relacionados, tendo a Auditoria recomendado adoção de providências elencadas no item 2.11.1.2.2, Ref.2813139-385/386, em razão dos seguintes achados:

- fragilidade no Controle dos Termos de Outorga;
- pagamento sem lastro contratual por falta de planejamento;
- contratos de prestação de serviços renovados repetidamente, de forma irregular (reincidente);
- ausência, no edital, do critério de julgamento que motivou a desclassificação de licitante;
- não publicação do resultado da habilitação no Diário Oficial do Estado (DOE);
- falhas nas prestações de contas dos Termos de Outorga; e
- prestação de contas não apresentadas.

3.15.4 Plano Estadual de Educação (PEE)

O Plano Estadual de Educação da Bahia (PEE) em vigência foi aprovado pela Lei Estadual nº 13.559, de 11/05/2016, com duração de 10 anos, findos em 2026, tendo sido aprovado, no âmbito desta Corte, o plano de fiscalização “Educação é da nossa conta” por meio da Resolução TCE/BA nº 82, de 13/07/2017, alterada pela Resolução TCE/BA nº 162, de 13/12/2018, que modificou o Anexo I, compatibilizando as iniciativas do referido plano com as peças de planejamento estratégico e operacional deste Tribunal.

A Auditoria ressalta que, desde 2016, o Tribunal de Contas tem realizado exames das ações do Estado relacionadas à implementação, monitoramento e avaliação das metas e estratégias do PEE, destacando os seguintes conteúdos inseridos nos relatórios de Contas de Chefe do Poder Executivo (item 2.11.4, Ref.2813139-387):

- a) o texto das metas do plano, tal como foi elaborado, dificulta, ou mesmo inviabiliza, tanto a avaliação da compatibilidade das ações dos planos das diferentes esferas federativas, quanto o acompanhamento e a avaliação do alcance dos resultados pretendidos;
- b) as metas e estratégias do PEE não permitem identificar com clareza a ação a ser realizada ou o caminho a ser trilhado para seu alcance. Em várias metas não são apresentados os resultados esperados, a partir de objetivos que possam ser datados e quantificados;
- c) evidenciada a necessidade de atribuição formal de responsabilidade interna no âmbito dos arranjos institucionais previstos, visando à implementação do PEE;
- d) necessária produção dos indicadores de acompanhamento das metas do Plano, de modo a refletir as ações empreendidas pelo Governo Estadual;
- e) necessidade de estudo para a avaliação da adequação dos compromissos, das metas e das iniciativas constantes do PPA e sua compatibilização com as metas e estratégias estabelecidas no PEE; e
- f) ausência de normatização específica que regulamenta o Sistema Estadual de Ensino, prevista no art. 10 da Lei Estadual nº 13.559/2016, dificultando a articulação para uma prestação eficiente do serviço público educacional.

Foram realizadas quatro auditorias, sendo dois diretamente voltados ao contexto de pandemia, no âmbito educacional em 2021, alinhadas com o Plano de fiscalização da educação: “Educação é da nossa conta”, a saber:

- Ordem de Serviço nº 044/2021, Processo TCE/001403/2021, referente às ações de execução de fiscalização da Secretaria da Educação, visando realizar auditoria no processo de contas da administração direta da SEC, relativo ao exercício de 2020. No âmbito desse trabalho, foram realizadas atividades voltadas à elaboração de tópico específico para compor os relatórios das Contas de Governo e Contas da Secretaria da Educação, com análise comparativa dos gastos anuais e dos resultados efetivos, a exemplo da qualidade do ensino e dos serviços de alimentação, transporte e infraestrutura escolar;
- Ordem de Serviço nº 45/2021, Processo TCE/007847/2021, a qual inspecionou os protocolos de biossegurança, bem como a infraestrutura das unidades escolares, tendo em vista o retorno de aulas presenciais;
- Estudo “Permanência Escolar na Pandemia”, em parceria com o Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB) e o Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (IEDE), que identificou, de forma geral, pouca qualidade de sistematização de

informações referentes à realização de atividades entre outras; e

- Ordem de Serviço nº 089/2021, Processo TCE/010167/2021, procedeu à realização da Auditoria de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira, que teve como objetivo o acompanhamento das despesas lançadas a título de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) pela Secretaria da Educação (SEC), que venham a ser caracterizadas no percentual de 25% da receita do Poder Público Estadual no Exercício do ano de 2021, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino; ao cumprimento da norma em que, no mínimo, 60% das receitas do FUNDEB serão destinadas ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício; à verificação da elegibilidade de tais despesas de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação; à verificação da consistência e a fidedignidade entre os registros efetuados no Relatório Resumido de Execução Orçamentária publicado pela SEFAZ e o obtido através do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE).

Em relação ao Programa Estadual de Educação (PEE), a Auditoria pontou que, até o encerramento dos trabalhos, não foi cumprido o prazo estipulado no art. 10 da Lei Estadual nº 13.559/2016, o qual previa a aprovação de lei específica do Sistema Estadual de Ensino no primeiro ano de vigência do PEE, “[...] disciplinando a organização da Educação Básica e da Educação Superior, e a gestão democrática da educação pública no âmbito do Estado, observado o disposto nos arts. 247 a 249 da Constituição Estadual”.

Por outro turno, não há evidências da publicação dos resultados de monitoramento do PEE, bem como a análise dos referidos documentos apontou que dos indicadores elencados para o monitoramento das metas do PEE, 17 mantiveram os dados apresentados na prestação de contas da SEC referente ao exercício 2020, ou seja, não houve atualização dos indicadores, apesar de possuírem periodicidade anual conforme informado no Anexo XXV.

A seguir, apresento as conclusões da Auditoria sobre a análise comparativa dos resultados das metas do PNE e PEE, especificamente relacionadas a área de atuação prioritária do Governo Estadual (item 2.11.5.4, Ref.2813139-404/405):

a) A realidade do Estado da Bahia quanto à taxa de analfabetismo, principalmente de pessoas analfabetas com mais de 15 anos, em números absolutos, alcança o topo do ranking [...];

b) A meta referente à formação docente merece destaque, uma vez que o indicador “Adequação da formação docente” dos docentes que atuam no ensino médio tem registrado uma queda contínua nos últimos dois anos (2020 e 2021), inclusive ficando abaixo do valor linha base (2016), enquanto o indicador das demais etapas de ensino apresenta uma evolução positiva. Apesar de não compor o quadro de indicadores associados à meta no PEE, chama atenção o baixo percentual deste indicador na Educação de Jovens e Adultos (EJA),

atingindo a menor taxa (20,2% na EJA ensino fundamental e 29,7% na EJA ensino médio);

c) A Meta 19 versa sobre a gestão democrática (estimular a discussão sobre a regulamentação acerca da gestão democrática da educação, com vistas à garantia da sua consolidação associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta ampla à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União, do Estado e dos Municípios) e é a única meta que não possui indicadores de monitoramento no Anexo XXV[...].

Por fim, a Auditoria registrou inobservância à Lei Federal nº 11.738/2008 que, em seu art. 5º, estabelece que o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009, encontrando-se vigente o valor de R\$2.886,24, para o vencimento inicial dos profissionais do magistério público da educação básica, com formação de nível médio, modalidade normal, jornada de 40 horas semanais, tendo a Auditoria apontado com referência ao mês de outubro de 2021 (item 2.11.5.5, Ref.2813139-406/409):

- 16.479 profissionais do magistério receberam abaixo do piso o que equivale a 46% do total de 35.819 profissionais do magistério;
- 55% dos 16.479 profissionais recebem a abaixo do piso são profissionais contratados por meio de REDA no total de 9.090 profissionais;
- apenas um professor dos 9.090 contratados via REDA recebe acima do piso; e
- aumento do número de professores recebendo abaixo no piso quando comparado o exercício de 2020 (16.083) e o exercício de 2021 (16.479);

3.16 SEGURANÇA PÚBLICA

A seguir, examino os apontamentos consignados na Seção Analítica para a área de segurança pública, com especial atenção, ao Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social.

3.16.1 Análise do Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social

O PPA 2020-2023, instituído pela Lei Estadual nº 14.172/2019 (alterada pelas Leis Estaduais nºs 14.289/2021 e 14.393/2021), concebeu o Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social, responsável por 7,99% (cerca de R\$4,01 bilhões) das despesas liquidadas em 2021 pelo Poder Executivo do Estado da Bahia, tendo Compromissos, Metas e Iniciativas definidos como prioritários, associados à Prioridade “Emprego do policiamento comunitário e inteligência para a prevenção e enfrentamento à violência”, nos termos do art. 3º e Anexo I da Lei Estadual nº 14.288/2020 (LDO de 2021), visando a prevenção à violência e à criminalidade, por meio de uma cultura de paz, da garantia de direitos e da filosofia de polícia comunitária, de modo a reduzir situações de

vulnerabilidade e fatores de risco, estimulando a assunção da responsabilidade social e do enfrentamento às diversas formas de agressão à pessoa, ao meio ambiente e ao patrimônio.

A Lei Estadual nº 12.357, de 26/09/2011 instituiu o Sistema de Defesa Social (SDS) com a finalidade de formular, implantar, monitorar e avaliar a Política Pública de Defesa Social, além do Programa Pacto pela Vida, o qual consiste no conjunto de projetos e atividades desenvolvidos por diversos órgãos do Poder Público e em interação com a sociedade civil, tendo o propósito de promover a redução da criminalidade e violência no Estado da Bahia, com ênfase na prevenção e combate aos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI).

A Auditoria procedeu uma análise macro de desempenho dos indicadores criminais e da produtividade e ações policiais atinentes à SSP, sendo, na sequência, elencado as situações merecedoras de comentário:

- segundo números do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP), o quantitativo de CVLI (5.591 mortes) perfaz um incremento de 3,06% em relação ao ano de 2020, colocando o Estado da Bahia como o responsável por cerca de 13,49% dos crimes violentos registrados no País (item 2.12.1.1, Ref.2813139-412);
- o índice CVLI apurado na Bahia chegou a 37,31%, levando-se em consideração a população estimada de 14.985.284 habitantes pelo IBGE, muito além da taxa aferida para o Brasil, em torno de 19,42% para cada grupo de 100.000 habitantes, segundo dados publicados no sítio da Secretaria da Segurança Pública da Bahia e no SINESP (item 2.12.1.1, Ref.2813139-412/413);
- decréscimo geral da produtividade e das ações policiais, à exceção do cumprimento de mandados de prisão, onde houve um discreto incremento (3,91%), comparando-se os dados com os de 2020 (item 2.12.1.1, Ref.2813139-414);
- gastos declinantes com a Segurança Pública no período 2016-2021, tanto em termos absolutos como em termos relativos a Receita Corrente Líquida, com redução percentual de 2,42% do efetivo da policial, em 2021, incluídos neste total o quantitativo de 867 policiais da reserva remunerada, convocados nos termos do art. 18 da Lei Estadual nº 7.990/2001 (item 2.12.1.1, Ref.2813139-416/417);
- baixo contingente de policiais militares e civis alocados nas atividades finalísticas da SSP (cerca de 35.322 policiais efetivos, segundo dados dos Relatórios de Gestão das Contas 2021 das Polícias Militar e Civil, respectivamente), apresentando uma proporção de aproximadamente 424 habitantes por policial, distante da recomendada pela Organização das Nações Unidas (ONU) de 1 (um) policial para 250 habitantes (item 2.12.1.1, Ref.2813139-417);
- Relatório de Gestão 2021 (fl. 125), da PM/BA, informa a existência de um déficit de aproximadamente 35,17% do efetivo policial naquela Corporação, vez que a Lei Estadual nº 13.201/2014 prevê o quantitativo adequado de 44.392 policiais militares, nos termos do art. 55 do citado

diploma legal. De igual maneira, o efetivo policial da PC/BA encontra-se com uma defasagem da ordem de 38,93% (cerca de 3.478 policiais), tendo em vista o estabelecido no Anexo I da Lei Estadual nº 11.370/2009 (item 2.12.1.1, Ref.2813139-418);

- 826 policiais à disposição de outros órgãos de Governo, a exemplo do TJ/BA, ALBA, Ministério Público, Prefeitura e Câmara Municipal de Salvador, além de significativo quantitativo de policiais cumprindo atividades internas e administrativas em órgãos/unidades das Corporações e da SSP, dentre outras esferas de governo (item 2.12.1.1, Ref.2813139-418);
- apenas 2% do orçamento para ampliação do Patrimônio Público, a exemplo da aquisição de viaturas e de bens permanentes, construção e/ou reformas de unidades policiais, dentre outros gastos, sendo 81,28% das despesas liquidadas com pessoal e 16,72% serviços/aquisições administrativos (item 2.12.1.1, Ref.2813139-418).

No pertinente aos indicadores de desempenho vinculados à SSP, a Auditoria ressalta que o conjunto de Indicadores é insuficiente para mensurar a sensação de proteção e segurança das pessoas, tendo em vista não refletir, eficazmente, “[...] a real intervenção e dinâmica das políticas e estratégias implementadas pelo Sistema Estadual de Segurança Pública (SESP) na contenção e repressão à criminalidade e à violência” (item 2.12.1.3, Ref.2813139-420), pelas razões elencadas na sequência:

- falta de indicador relacionado a crimes violentos na área de da segurança pública para avaliação do impacto ação estatal no PPA (item item 2.12.1.3.1, Ref.2813139-418);
- o Estado da Bahia como detentor do primeiro lugar de mortes violentas 5.720 vítimas no País, conforme dados publicados na plataforma SINESP, do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) (item 2.12.1.3.1, Ref.2813139-424); e
- das Unidades Orçamentárias da SSP, exceto a Polícia Militar, apresentam deficiência no acompanhamento e monitoramento da execução de suas ações prioritárias, em face do latente descompasso entre os dados financeiros e físicos destas ações (item 2.12.1.3.1, Ref.2813139-427/428).

Em resposta à Notificação Ref.2800614-1, o Poder Executivo, por meio da PGE, apresentou os seguintes argumentos quanto à sugestão de ressalva pelas deficiências na gestão do Sistema Estadual de Segurança Pública (SESP) e na execução das ações orçamentárias do Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social, que, ao meu sentir, justificam, satisfatoriamente, as condições apontadas pela auditoria e afastam a inserção da ressalva⁵³ na proposta de Parecer Prévio, a saber:

- orçamento atualizado para o exercício de 2021 apresentou o quantitativo de R\$4.534,9 bilhões, sendo executado o equivalente a 88,42%,

⁵³ Ressalva nº 18 sugerida pela Auditoria (Ref.2813139-494).

correspondendo o valor de R\$4.009 bilhões. Contudo, somente a despesa de pessoal representa quase 89,95% do Programa 314 da SSP, restando apenas 10,05% para implementação de outros compromissos do citado Programa;

- 31/12/2021 estavam vigentes as restrições para a realização de concurso público estabelecidas na Lei Complementar Federal nº 173/2020;
- após o fim das restrições fixadas em tal norma federal, o Estado da Bahia lançou, em 21/04/2022, o Edital SAEB 02/2022 para realização de concurso público para preencher 1.000 vagas, sendo 150 vagas para o cargo de Delegado, 150 vagas para Escrivão e 700 vagas para o cargo de Investigador;
- foi autorizada a realização de concurso público para o preenchimento de 456 vagas, sendo 166 vagas para perito criminal, 103 para médico legista, 10 para perito odonto-legal e 177 para perito técnico do Departamento de Polícia Técnica (DPT);
- recentemente, também, foi anunciada a autorização para a realização de concurso público para o preenchimento de 2 mil vagas na Polícia Militar;
- o indicador associado aos CVLI é inadequado à realização de avaliações de impacto e, portanto, não o considera passível de incorporação ao PPA. Na extrema hipótese, todavia, de não prosperar este entendimento, e sendo ratificada a sugestão de inclusão do referido indicador no PPA, há de se considerar a proximidade do final do mandato do atual Chefe do Executivo e o prazo exíguo para realizar as adaptações ao Plano Plurianual atual que tal inclusão demandaria, uma vez que haveria uma alteração da metodologia vigente;
- projetos estratégicos em andamento também têm em vista o fortalecimento das ações de prevenção à violência e o enfrentamento qualificado da criminalidade, a exemplo de:
 - construção e reforma de unidades das Polícias Civil e Militar – Investimento global previsto para construções novas e reformas - R\$362.538.964,07;
 - projeto Vídeo-Polícia: ampliação do projeto de reconhecimento facial para 77 municípios – investimento, em 05 anos, da ordem de R\$665 milhões; e
 - rede TETRA – STELECOM – Tecnologia digital para comunicação de emergência no Interior do Estado - investimento de R\$223 milhões.

3.17 OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

O Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, exercício 2020, reiterou a recomendação para que o Executivo elaborasse um diagnóstico da situação do Estado, no que lhe for pertinente, relativo a cada um dos 17 objetivos de desenvolvimento sustentável, nas suas dimensões

econômica, social e ambiental, nos termos da Agenda 2030, subscrita por 193 países-membros da ONU, dentre eles o Brasil.

A Auditoria não evidenciou a existência de mecanismos formais de coordenação e/ou articulação dos órgãos competentes para implementar os objetivos da Agenda 2030 voltados à sustentabilidade na gestão integral dos Passivos Ambientais de Mineração no âmbito do Estado.

A Auditoria ressaltou, ainda, que, em consulta realizada em 27/04/2022 na página da ALBA na rede mundial de computadores, o Projeto de Lei nº 22.597/2017, cujo objetivo é instituir a Política Estadual de Promoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU, como diretriz de políticas públicas no âmbito do Estado da Bahia, criar Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável e dar outras providências, continua em tramitação naquela Instituição.

3.18 INFRAESTRUTURA E OBRAS PÚBLICAS

Em 2021, o Poder Executivo realizou pagamentos na ordem de R\$3.149,4 milhões associados ao Grupo “4 – Investimentos”. As ações orçamentárias relacionadas a obras públicas que mais receberam recursos ao longo do exercício foram:

- Ampliação da Infraestrutura do Sistema Metroviário: R\$151,6 milhões;
- Aparelhamento de Unidade de Saúde: R\$149,8 milhões; e
- Implantação de Sistema de Manejo de Águas Pluviais em Áreas Urbanas: R\$142,9 milhões.

Segundo a Auditoria, o Grupo “4 – Investimentos” está superavaliado em R\$197,5 milhões, em razão da insuficiência dos esclarecimentos prestados, tendo em vista os apontamentos da inclusão no aludido Grupo de despesa paga em DEA, no valor de R\$149,6 milhões, e de despesa de R\$47,9 milhões, decorrente de acordo para resolução do litígio judicial entre a CERB e a Construtora Norberto Odebrecht, referente à obra já concluída da Adutora do Sisal.

3.18.1 Concessões Públicas e PPPs

A Auditoria apontou que, nas DCCEs de 2021, às fls. 29-39, foi apresentado o Relatório das Concessões Comuns e Especiais (PPP), em atendimento ao art. 261 da Lei Estadual nº 9.290/2004, com o desempenho médio, por contrato, de acordo com indicadores de desempenho apurados tanto pelo Verificador Independente, quanto pelas secretarias gestoras, os quais são utilizados como parâmetro para eventuais abatimentos da contraprestação variável, em desalinho, assim, o teor da Resolução nº 016/2016 do TCE/BA que estabelece as informações mínimas que devem integrar o relatório consolidado anual de desempenho dos contratos, quais sejam (item 2.14.1, Ref.2813139-439/440):

- 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.

3.18.1.1 Auditorias

Em 2021, o TCE/BA realizou auditorias em contratos de PPP, tendo identificado apontamentos ligados diretamente à gestão, a saber:

3.18.1.1.1 PPP do Sistema Viário BA-052 (Estrada do Feijão)

A Auditoria realizada na PPP do Sistema Viário BA-052, Estrada do Feijão, Processo TCE/002932/2022⁵⁴, objetivou analisar os 1º e 2º Termos Aditivos do Contrato de Concessão nº 01/2018, celebrado em 03/10/2018, com a Concessionária Estrada do Feijão SPE S/A, no valor de R\$1.627.938.816,00, tendo como objeto a delegação das obras e serviços necessários para a operação, manutenção e revitalização do Sistema Viário BA-052.

O Termo Aditivo nº 1, assinado em 17/04/2020 e publicado no DOE em 18/04/2020, tratou da formalização da antecipação em um ano da conclusão das obras da Ponte Travessia sobre o Rio São Francisco, da alteração do cronograma das obrigações contratuais, da modificação dos valores apurados para a Contraprestação Pública; e da alteração do valor global do Contrato para R\$1.641.173.399,45, tendo a Auditoria concluído que a antecipação das obras da Ponte, evento que deu origem ao reequilíbrio, não encontra respaldo na repartição de riscos prevista no Contrato, sendo, portanto, inadequada a motivação utilizada para o pacto firmado.

Na sequência, formalizou-se o Termo Aditivo nº 2, assinado em 24/03/2021 e publicado no DOE em 27/03/2021, como resultado da Comissão de Controvérsia instituída no âmbito do Contrato (Cláusula 41) e conforme processo SEINFRA nº 09001.80043188 e processo SEI nº 024.2049.2021.0001552-14, que alterou fórmulas de reajuste da tarifa de pedágio, da contraprestação pública anual máxima, do aporte de recursos, da contraprestação pública mensal efetiva e da garantia de execução do Contrato,

⁵⁴ Processo pendente de apreciação pelo TCE/BA, conforme consulta ao Sistema PROINFO na data de 26/06/2022.

para sanar, em solução amigável, suposto erro material, alegado pela Concessionária, presente nas fórmulas dos reajustes.

Entretanto, a Auditoria discordou da existência do aludido erro e considerou que deveria ser mantida a cláusula inicialmente pactuada à luz do Contrato, considerando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e do tratamento igualitário aos potenciais concorrentes. Ademais, constatou-se que o termo aditivo foi formalizado, inadequadamente, pois não possui a anuência formal da Concedente, que evidenciaria seu assentimento à sugestão proposta pela Comissão de Solução de Controvérsias, tampouco foi apreciado pelo Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGP), conforme estabelecido no art. 24 da Lei Estadual nº 9.290/2004.

Diante do exposto, a Auditoria, visando o aprimoramento da gestão estadual nos próximos exercícios, foram propostas, no âmbito do Processo TCE/002932/2022, as seguintes determinações ao Secretário da SEINFRA (item 2.14.1.1.1, Ref.2813139-442):

- Exigir da Concessionária que, no prazo de 30 dias, emita e encaminhe ao TCE/BA o Plano de Negócios e o PER do Contrato nº 01/2018, devidamente revisados, a fim de auxiliar o acompanhamento do Contrato de Concessão, em linha com o disposto no inciso II do Anexo IV da Resolução TCE/BA nº 016/2016;
- Anular, de imediato, o 2º Termo Aditivo do Contrato nº 01/2018, tendo em vista a ausência de justificativas que fundamentem a alteração do pacto firmado, com o posterior cálculo dos valores auferidos a maior pela Concessionária em razão da mudança na fórmula de reajustamento, além da adoção dos procedimentos administrativos necessários visando a devolução ao erário estadual;
- Gerenciar os Contratos de Concessão pactuados observando suas respectivas Matrizes de Risco, especialmente quanto às obrigações assumidas pela Concessionária, em conformidade com os arts. 4º, inciso VI, da Lei Federal nº 11.079/2004 e 4º, inciso IX, da Lei Estadual nº 9.290/2004;
- Registrar as justificativas/motivações para celebração de Termos Aditivos de Contratos de Concessão, conforme estabelecido no inciso II do Anexo IV da Resolução TCE/BA nº 016/2016; e
- Apresentar previamente as propostas de alterações de Contratos de Concessão ao Conselho Gestor de PPPs para emissão de seu opinativo, em linha com o art. 24, § 4º, inciso III da Lei Estadual nº 9.290/2004.

3.18.1.1.2 PPP do Hospital Metropolitano

A Auditoria examinou, nos autos do Processo TCE/010239/2021⁵⁵, o Edital SESAB nº 008/2021, publicado em 07/04/2021, que inaugurou o certame, na modalidade concorrência, referente às obras e serviços necessários à implantação, gestão, operação e ampliação do Hospital Metropolitano do Estado da Bahia, quanto aos aspectos jurídicos, financeiros e de engenharia, especialmente sobre a qualidade, nível de detalhamento, tempestividade e a

⁵⁵ Processo pendente de apreciação pelo TCE/BA, conforme consulta ao Sistema PROINFO na data de 26/06/2022.

fidedignidade das informações disponibilizadas, tendo apontado o que se segue (item 2.14.1.1.2, Ref.2813139-442/447):

- ausência de documentos, desenhos ou memoriais referentes a determinadas especialidades do anteprojeto;
- insuficiência de dados no detalhamento do orçamento de obras estimado para a licitação;
- vulnerabilidades das premissas para definição da contraprestação;
- insuficiência de evidenciação do impacto da PPP sobre metas fiscais;
- fragilidade na motivação para exclusão das receitas acessórias do modelo financeiro;
- inconsistência das premissas adotadas no cálculo do *Value for Money*;
- falta de atualização dos estudos e procedimentos relativos ao licenciamento ambiental; e
- ausência de cláusulas contratuais exigidas em lei.

Com efeito, a Auditoria concluiu que os procedimentos executados pelas Unidades Jurisdicionadas nas fases de planejamento e licitação, referentes ao Edital da Concorrência SESAB nº 008/2021, não permitem referendar a opção pelo contrato na modalidade PPP.

A Auditoria ressaltou, ainda que no dia 16/12/2021, a SESAB realizou audiência pública, no âmbito do Programa Estadual de Incentivo à Transferência de Conhecimentos Técnico-assistenciais aos Serviços de Saúde do Sistema Único de Saúde (SUS), instituído pelo Decreto Estadual nº 20.895, de 19/11/2021, a qual lançou nova proposta de modelagem, para concessão de uso de bem público.

3.18.1.1.3 PPP da Ponte Salvador – Ilha de Itaparica

A Auditoria examinou o Edital SEINFRA nº 09/2019, publicado em 18/09/2019, cujo objeto foi a seleção, por meio de concorrência pública, de entidade para a formalização de contrato de parceria público privada, na modalidade de concessão patrocinada, para a execução das obras e dos serviços necessários à construção, operação e manutenção do Sistema Rodoviário Ponte Salvador Ilha de Itaparica, que, segundo a SEINFRA, criará um novo vetor de desenvolvimento no Estado, beneficiando 10 milhões de habitantes em cerca de 250 municípios, abrindo perspectiva para que a região diretamente impactada receba, durante a concessão, investimentos públicos e privados três vezes maiores do que os recursos gastos na obra, orçada em R\$5,34 bilhões, com aporte de R\$1,51 bilhão do Governo do Estado, e valor da contraprestação anual máxima de R\$56.209.450,00 a ser pago caso a concessionária alcance pontuação integral nas avaliações de desempenho.

A Auditoria, após o exame editalício em comento, constatou incorreção dos demonstrativos do comprometimento da receita corrente líquida com despesas de PPP e a desatualização de estudos necessários à assinatura do contrato, concluindo pela irregularidade das fases de planejamento e licitação da PPP da

Ponte Salvador – Ilha de Itaparica, consignados nos Relatórios de Auditoria relativos às Ordens de Serviço nºs 0096/2019⁵⁶ e 0123/2019⁵⁷.

3.18.1.1.4 Auditoria na Política Estadual de Recursos Hídricos

A Lei Federal nº 9.433/1997 instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e, por seu turno, a Lei Estadual nº 11.612/2009 estabeleceu a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, sendo o Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado da Bahia PERH-BA, aprovado através da Resolução nº 01/2005, do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CONERH).

A Auditoria⁵⁸ realizada objetivou avaliar a eficácia da Política Estadual de Recursos Hídricos, implementada através do INEMA/SEMA, tendo verificado que ainda não houve, no âmbito estadual, a plena implantação da maioria dos instrumentos, apesar do lapso de tempo decorrido desde a aprovação das já citadas Lei Federal nº 9.433/1997 e a Lei Estadual nº 11.612/2009.

Dos trabalhos auditorias, restou evidenciado que dois instrumentos ainda não foram implementados: cobrança pelo uso de recursos hídricos e o Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FERH-BA); cinco foram apenas parcialmente implementados: PERH-BA, planos de bacias, enquadramentos dos corpos d'água, qualidade/monitoramento dos recursos e fiscalização do uso; e dois, apesar de implementados, demonstraram deficiências em seu funcionamento: outorga de direito de uso e o Sistema Estadual de Informações Ambientais e de Recursos Hídricos (SEIA).

3.19 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Para o exercício de 2021, a Auditoria realizou o acompanhamento das recomendações exaradas pelo TCE/BA no relatório das Contas de Governo do ano anterior e efetuou exames auditoriais com o intuito de verificar as condições de transparência em diversos sites pertencentes aos órgãos e às empresas vinculadas ao Governo do Estado, com a finalidade de apresentar um diagnóstico sobre a adequação de áreas importantes da Gestão Estadual à legislação que trata sobre transparência pública, em especial o § 1º, art. 1º da LRF, destacando-se:

- o Estado da Bahia permanece como o único estado nordestino que não dispõe de página específica para divulgação dos vencimentos de seus servidores, além de se afastar, ante o exposto pela SRH/SAEB e pela PGE, da prática de divulgação nominal, mantida pelos outros oito estados da Região;

56 Processo TCE/011690/2019.

57 Processo TCE/003895/2020.

58 Processo TCE/009642/2021.

- desatualização das informações do Portal de PPPs e de concessões;
- incompletude das informações nas DCCs de 2021 sobre as PPPs e concessões; e
- não disponibilização de informações sobre os contratos de concessão e de PPPs, inerentes ao desempenho econômico-financeiro e operacional, tais como:
 - análise comparativa periódica das receitas auferidas e dos investimentos realizados, de cada contrato, com os estabelecidos contratualmente;
 - análise das informações contábeis auditadas, além de outros dados financeiros e operacionais das empresas concessionárias (SPEs);
 - dados quantitativos e qualitativos dos serviços oferecidos/disponibilizados aos cidadãos, segregados por ano e natureza;
 - comparativo do quantitativo dos serviços prestados anualmente à comunidade com os planejados nos instrumentos orçamentários PPA, LDO e LOA, e comentários sobre os impactos de natureza econômica;
 - detalhes sobre os diversos processos de pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, repactuação de condições ou prorrogações de prazo com comentários sobre a situação de andamento das solicitações; e
 - informações sobre fiscalizações e procedimentos de controle empreendidos pelo Poder Executivo, porventura realizados, ou não, indicando o escopo, as possíveis desconformidades e/ou recomendações.

3.20 AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

A obrigatoriedade de implantação do sistema de controle interno está prevista nas Constituições Federal e Estadual, bem como na Lei Complementar Federal nº 101/2000 (LRF), tendo a Auditoria, no exame das contas de Contas de Governo do exercício de 2020, constatado, quanto à estrutura de controle interno, que apesar de as controladorias terem se tornado importante estratégia para atender ao comando constitucional de manter sistemas de controles internos integrados, inclusive com as demais macrofunções (auditoria governamental, ouvidoria e correição), no caso do Estado da Bahia, apesar da existência da AGE, Ouvidoria Geral e Corregedoria Geral, ainda não havia a adequada integração entre elas.

Neste cenário, foi editada, a Portaria Conjunta SEFAZ/SAEB/SECOM/PGE nº 01, de 07/05/2021, instituindo Grupo de Trabalho (GT) como objetivo de avaliar o sistema estadual de controle interno, elaborar diagnóstico quanto à sua estruturação e funcionamento atual e propor alternativas visando o seu fortalecimento.

Neste desenrolar, foi editada, em 19/06/2021, a Portaria Conjunta

SEFAZ/SAEB/SECOM/PGE nº 002, estabelecendo procedimentos para a integração das atividades relacionadas ao controle interno: a auditoria, a ouvidoria, a correição disciplinar, a consultoria e assessoramento jurídico e a apuração de indício de irregularidade praticada por fornecedores, licitantes ou contratados junto aos órgãos e entidades da administração pública estadual, devendo a AGE, a Ouvidoria Geral do Estado, a Corregedoria Geral, a Superintendência de Recursos Logísticos e a PGE adotarem uma atuação, de forma integrada e eficiente, com compartilhamento de informações. Para tanto, foi constituída a Comissão Estadual de Controle Interno, de caráter permanente, composta pelos titulares dos citados órgãos.

Em relatório datado de 06/12/2021 do Grupo de Trabalho instruído, apresentado pela AGE em resposta à Solicitação da Auditoria, concluiu pela:

[...] necessidade de criação de uma estrutura de governança mais robusta para a área de controle interno que seria atendida com a criação da Controladoria Geral do Estado em consonância com as iniciativas legislativas recentes e com as estruturas hoje existentes na maioria dos entes estaduais. Alternativamente, e temporariamente, poderia ser criado um Conselho Estadual de Integridade Pública que funcionaria como instância estratégica para implementação das ações de fortalecimento do controle interno nas suas várias macrofunções. Paralelamente, faz-se necessária a criação de uma agenda estratégica prioritária com uma série de iniciativas legislativas, normativas e programáticas na área do controle interno.

Em razão da inexistência da Controladoria Geral no Estado da Bahia, é cediço que a AGE realiza a orientação normativa e a supervisão técnica das CCIs e unidades equivalentes da administração indireta. Desta forma, na prática, a partir de 2015, a AGE atua como se fosse uma “controladoria geral”, além de ser responsável pela avaliação e cumprimento das metas estabelecidas nos planejamentos estratégicos (PPA e LOA), pela fiscalização e monitoramento da execução dos programas e pela avaliação da gestão dos administradores públicos.

Acerca da Avaliação do Controle Interno do Poder Executivo Estadual, a AGE destaca as seguintes situações (item 2.6, Ref.2813139-463/464):

- apesar de possuir infraestrutura física para o atendimento adequado das demandas de orientação técnica, capacitação, articulação sistêmica e avaliação das CCIs e das outras estruturas equivalentes, o número de servidores alocados na AGE não é suficiente para atender às respectivas demandas; e
- apesar de utilizar indicadores para avaliar os controles internos, quanto a eficiência, economicidade e eficácia da gestão operacional, administrativa, orçamentária, financeira, patrimonial e contábil, exercidos pelas CCIs e das outras estruturas equivalentes, utilizando-se do Guia Referencial dos Controles Internos (Orientação Técnica nº 02/2020), nos principais processos de trabalho, como licitação, contratos e parcerias, não utiliza indicadores relativos à avaliação dos resultados e impactos dos Programas do PPA.

No que se refere à “Avaliação das Coordenações de Controle Interno e das

Demais Estruturas Equivalentes – 2021”, a AGE destacou as seguintes dificuldades:

- o quadro reduzido de pessoal e a elevada rotatividade de servidores das unidades de controle interno;
- das 62 unidades de controle interno implantadas, 10 (16%) possuem apenas 1 servidor respondendo pela unidade de controle interno e 20 (32%) contam com 2 servidores;
- em 2021, houve alteração da chefia em 29% das 62 unidades, e 36 alterações nas equipes;
- crescimento no quantitativo de servidores sem vínculo efetivo ocupando os cargos nas unidades de controle interno, quando comparado com o exercício anterior: em 2020 eram 109, correspondendo a 55,1% do total, em 2021, o número de servidores sem cargo efetivo se elevou para 117, 57,9% do total.

A Auditoria concluiu que, passados seis anos desde a criação das CCIs, persistem as situações desfavoráveis ao adequado funcionamento das unidades setoriais de controle interno existentes, principalmente relativas ao quadro de pessoal, apesar dos esforços desenvolvidos pela AGE, devido a precariedade na estrutura do controle interno das secretarias e entidades, seja por conta da carência de pessoal e grande rotatividade, que tem como consequência um número significativo de servidores capacitados que não mais integram os quadros das unidades de controle interno.

3.21 ASSUNTOS RELEVANTES RELATIVOS À GESTÃO DO PODER EXECUTIVO (ÊNFASE)

Além de acolher os assuntos relevantes relativos à gestão do Poder Executivo (ênfase) sugeridos pela Auditoria na Seção Analítica⁵⁹, acrescento “Passivo Obrigacional decorrente dos Contratos de PPPs”, em razão da relevância dos compromissos assumidos e os correlatos impactos, presentes e futuros, no fluxo financeiro do Estado da Bahia, m observância ao disposto nos arts. 85, 87 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964, ao MCASP, 8ª edição, parte III, capítulo 2.3, e à NBCs TSP nº 03 e 05.

Por fim, considerando que o Processo TCE/011690/2019 se encontra em curso nesta Corte⁶⁰, não acolho o seguinte trecho constante da proposta de ênfase da Auditoria referente ao item Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica: [...] não contemplou 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.”

⁵⁹ Assuntos relevantes relativos à gestão do Poder Executivo (ênfase) sugeridos pela Auditoria (Ref.2813139-512/513).

⁶⁰ Processo TCE/011690/2019.

3.22 CONCLUSÃO

O Estado da Bahia obedeceu a todos os limites constitucionais e infraconstitucionais de gastos públicos, apresentando resultado primário crescente e positivo, em termos nominais, nos três últimos exercícios, o que revela controle fiscal e ampliação do suporte financeiro para adimplemento das despesas referentes aos serviços da dívida pública, obtendo, inclusive, a classificação de Capacidade de Pagamento, nível B, pela STN, que se encontrava, no exercício anterior, em nível C, mesmo com os impactos do agravamento da pandemia, notadamente, nos primeiros meses de 2021, num cenário de elevação de juros, inflação em alta e forte desvalorização cambial do Real frente ao Dólar, tendo o Governador do Estado conduzido suas ações dentro das possibilidades políticas e discricionárias.

No pertinente às fragilidades elencadas na Seção Analítica, acolhi, exceto as expressamente afastadas, as sugestões de determinações e recomendações realizadas pela Auditoria, como recomendações, pelos motivos constantes no item 3.1.2 deste Voto, para o aprimoramento da gestão estadual, não identificando razões suficientes para imposição de ressalvas às presentes contas, pelos fundamentos declinados ao longo desta Seção Conclusiva.

Nestes termos, submeto à apreciação deste Tribunal Pleno a proposta de Parecer Prévio com opinativo favorável à aprovação, pela Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, das contas do Chefe do Poder Executivo, referentes ao período de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2021, liberando de responsabilidade o Exmo. Sr. Governador do Estado da Bahia, Rui Costa dos Santos, com as recomendações consignadas na aludida proposta e expedição de seis ênfase.

PROPOSTA DE PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DA BAHIA

À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA BAHIA

Opinião pela aprovação com recomendações e expedição de seis ênfases.

Este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**, instituição centenária de controle, 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, no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 005/1991, e no art. 19 da Lei Complementar Estadual nº 27/2006, 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 a essa 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 2021; **b)** resposta apresentada pela Administração Pública do Estado da Bahia no pleno exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa; **c)** parecer emitido pelo Ministério Público Especial junto a este Tribunal de Contas (MPC); e **d)** Relatório do Conselheiro-Relator, 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, à unanimidade, se for o caso, que as Contas do Chefe do Poder Executivo, tomadas em seu conjunto, representam adequadamente, em seus aspectos relevantes e materiais, a gestão orçamentária, financeira, econômica, patrimonial e operacional do Poder Executivo, no exercício de 2021, de acordo com os critérios estabelecidos na Constituição Federal, na Constituição do Estado da Bahia, na Lei Complementar Federal nº 101/2000, nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e em outros informes legais pertinentes.

Isso posto, este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** opina, à unanimidade, se for o caso, favoravelmente à aprovação, por essa augusta Assembleia Legislativa da Bahia, das Contas do Chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício de 2021, 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** sugere, ainda, à unanimidade, se for o caso, a expedição de seis ênfases e de 81 recomendações, que deverá gerar a apresentação em um prazo de 120 dias a partir da emissão deste Parecer Prévio, a este Órgão de Controle, um Plano de Ação com a indicação das medidas a serem adotadas, do prazo de implementação e dos respectivos responsáveis.

Base para o opinativo pela aprovação com recomendações e expedição de seis ênfases.

O exame auditorial realizado por este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** foi conduzido de acordo com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público, editadas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), na forma descrita na Resolução nº 173, de 17/12/2015, e com as normas recomendadas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

A responsabilidade deste **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**, em conformidade com tais normas, está descrita na seção deste Parecer Prévio intitulada “Responsabilidade do Tribunal de Contas do Estado da Bahia pela Auditoria das Contas do Chefe do Poder Executivo e pela emissão de Parecer Prévio”.

Os trabalhos realizados, com independência e com observância aos demais princípios previstos no Código de Ética dos Membros e Servidores deste **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**, permitiram registrar as seguintes recomendações e ênfases ao Poder Executivo do Estado da Bahia.

• Recomendações

a) Quanto à formalização do processo:

1) Incorporar na Prestação de Contas do Poder Executivo, exercício de 2022, os documentos e informações referidos no art. 7º, Anexo I, inciso III, itens “a”, “b”, “c” e Anexo II, item “a” da Resolução TCE/BA nº 164/2015 (item 3.2 da Seção Conclusiva).

b) Quanto ao planejamento, gestão e desempenho em políticas públicas:

1) 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 da Resolução nº 066/2020, 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 2.5.2.1 da Seção Analítica);

2) promover a revisão do PPA 2020-2023, 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 066/2020, ratificada pelo Acórdão nº 144/2021, ambos do TCE/BA (item 2.5.1.1 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);

3) incluir no Projeto de Lei Complementar de que trata o artigo 159, § 9º, inciso I, da Constituição Estadual/1989, quando da definição dos elementos do PPA, 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 Manual para a Construção de Indicadores, publicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (item 2.5.1.1 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);

4) sistematizar dados e informações, com vistas a subsidiar a elaboração/seleção de Indicadores, com valores de referência, para os Programas 301 - Ciência, Tecnologia e Inovação; 304 - Desenvolvimento Rural; 306 - Educação; 307 - Igualdade Racial, Povos e Comunidades Tradicionais; 309 - Infraestrutura; 311 - Política para as Mulheres; e 314 - Segurança Pública e Defesa Social, bem como para os Indicadores dos Programas dos próximos PPAs, e apresentar nas prestações de contas anuais subsequentes as evidências do cumprimento desta recomendação, justificando quando da não realização (item 2.5.1.1.2 da Seção Analítica);

5) 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, bem como apresentar evidências dos componentes e atributos revisados (item 2.5.1.1.2 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);

6) ajustar, no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 e no Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023, os descritivos das informações relativas a valores planejados e apurados das Metas dos Programas, para que espelhem de forma fidedigna os dados divulgados (item 2.5.2.2 da Seção Analítica);

7) revisar as prioridades definidas na LDO, mediante lei específica de revisão, em atendimento aos preceitos constitucionais, de forma a assegurar a devida compatibilidade entre os instrumentos PPA, LDO e LOA, bem como a transparência da ação governamental (item 2.5.3 da Seção Analítica);

c) Quanto à gestão orçamentária, financeira, patrimonial e análise das demonstrações contábeis:

- 1) cumprir com o quanto disposto no art. 36, inciso VII e no art. 86 da CE/1989, por meio do aprimoramento dos mecanismos de planejamento do orçamento, antes do seu encaminhamento, via PLOA, à Assembleia Legislativa (item 2.6.1 da Seção Analítica);
- 2) elaborar e implementar controles sistemáticos sobre a execução dos programas, no sentido de eliminar o descompasso entre a baixa execução de ações orçamentárias prioritárias, em detrimento da execução das ações não prioritárias de governo (item 2.6.1 da Seção Analítica);
- 3) que sejam utilizados procedimentos mais eficazes no processo de elaboração da previsão de receitas de capital (item 2.6.2.2.1 da Seção Analítica);
- 4) 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 2.6.2.8 da Seção Analítica);
- 5) assegurar a avaliação do cumprimento das metas e o monitoramento da política de renúncia de receitas, pela SDE, em atendimento aos arts. 70 e 74 da CF/1988 e arts. 89 e 90 da CE/1989 (item 2.6.2.8 da Seção Analítica);
- 6) assegurar a continuidade dos esforços, pela SEFAZ, para evitar alterações significativas que possam afetar as metas de resultados fiscais previstas na LDO, levando em conta a previsão por setores específicos e não apenas analisando o montante total renunciado (item 2.6.2.8 da Seção Analítica);
- 7) instaurar procedimentos administrativos no âmbito das Secretarias para apurar as razões que motivaram o pagamento de encargos moratórios em 2021, com vistas ao aprimoramento das rotinas, sem prejuízo das demais providências legais que se façam necessárias, conforme cada caso (item 3.7 da Seção Conclusiva);
- 8) evidenciar os encargos moratórios com exatidão, nos termos do art. 6º, inciso I, da Lei Federal nº 12.527/2011 (item 2.6.3.2 da Seção Analítica);
- 9) que o Sistema FIPLAN seja ajustado para contabilizar corretamente os encargos moratórios na conta patrimonial “Juros e Encargos de Mora” (item 2.6.3.2 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);
- 10) aprimorar os controles relacionados à transmissão das GFIPs, contabilização e pagamento das GPSs (item 2.6.3.2 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);

- 11)** criar subelementos para contabilizar os encargos moratórios relacionados à dívida pública passiva (item 2.6.3.2 da Seção Analítica);
- 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/1989 e nos arts. 2º e 3º da Lei Estadual nº 13.214/2014 (item 2.6.3.3 da Seção Analítica);
- 13)** 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). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);
- 14)** assegurar que não sejam assumidas obrigações superiores aos créditos orçamentários, forçando a execução mediante DEA sem os requisitos legais, uma vez que tal procedimento contraria o disposto no art. 161, inciso II, da Constituição Estadual/1989, no art. 37, inciso IV, da LRF e nos arts. 37 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 (item 2.6.3.5 da Seção Analítica);
- 15)** que os registros contábeis relacionados às despesas públicas sejam realizados: a) de forma tempestiva, em consonância com o regime de competência; b) em conformidade com o MCASP, 8ª edição (item 4.4.2, fl.102); c) observando os arts. 35, 37 e 60, da Lei Federal nº 4.320/1964; e d) de acordo com as melhores práticas contábeis, estabelecidas na NBC TSP nº 13/2018 (item 2.6.3.5 da Seção Analítica);
- 16)** inscrever em Restos a Pagar todos os compromissos assumidos até o encerramento do exercício, cujos fatos geradores tenham ocorrido ainda dentro do exercício, conforme os melhores procedimentos contábeis trazidos nas fls. 125-133 do MCASP, 8ª edição e nos termos do art. 36 da Lei Federal 4.320/1964 e art. 50 da LRF (item 2.6.3.5 da Seção Analítica);
- 17)** que, em articulação conjunta com a AGE/SEFAZ (arts. 2º, inciso IX, e 9º do Decreto Estadual nº 18.874/2019) e com a PGE (art. 2º, incisos VII e XX, do Decreto Estadual nº 11.738/2009), seja realizado levantamento da totalidade dos pagamentos com indícios de irregularidade na classificação como devolução de saldo de convênios e adotadas as medidas cabíveis nas esferas administrativa e/ou judicial para reaver aqueles valores que tenham sido indevidamente pagos (item 2.6.3.7 da Seção Analítica);
- 18)** que, em articulação conjunta com a SEFAZ (art. 2º, incisos V e VI, do Decreto Estadual nº 18.874/2019) e a PGE (art. 2º, incisos I, V e VI, do Decreto Estadual nº 11.738/2009), emita orientação aos gestores estaduais sobre os procedimentos a serem adotados para a adequada restituição de recursos transferidos pela União a título de convênio e outros ajustes semelhantes, visando evitar danos futuros ao erário estadual (item 2.6.3.7 da Seção Analítica);

19) que seja implementado controle interno preventivo no sistema FIPLAN para vedar a realização de pagamentos na PAOE “8007 – Restituição de Convênio, Contrato de Repasse e Operação de Crédito” em fontes de recursos inadequadas à característica da citada PAOE, visando evitar a realização de pagamentos indevidos pelo erário estadual (item 2.6.3.7 da Seção Analítica);

20) encaminhar ao Tribunal, no prazo de 60 dias, relatório detalhado dos convênios e instrumentos congêneres, pendentes de prestação de contas em 31/12/2021, em atenção ao disposto no art. 175 da Lei Estadual nº 9.433/2005, devidamente conciliado com os controles contábeis (item 2.6.3.8 da Seção Analítica);

21) atualizar as normas e aprimorar as ferramentas de acompanhamento e controle dos eventos relacionadas à prestação de contas dos convênios, mediante catalogação tempestiva de dados e disponibilização de relatórios gerenciais, contendo informações precisas sobre a inadimplência e as providências para o saneamento das irregularidades (item 2.6.3.8 da Seção Analítica);

22) implantar plataforma de gestão e controle de convênios, com a maior brevidade possível, para assegurar a prevenção de danos ao erário e garantir a fidedignidade dos demonstrativos contábeis, financeiros e patrimoniais (item 2.6.3.8 da Seção Analítica);

23) que a execução das emendas parlamentares individuais seja realizada de forma integral e isonômica, conforme disposto no art. 160, § 10, da Constituição Estadual/1989, caso não seja possível, que apresente os impedimentos de ordem técnica e legal pela não execução, seguindo o disposto no § 11 do art. 160 da CE/1989 e o art. 57 da LDO de 2021 (item 2.6.3.9 da Seção Analítica);

24) que o Demonstrativo da Execução das Despesas por Emendas Individuais dos Deputados Estaduais evidencie a execução das emendas classificadas como Restos a Pagar em exercícios anteriores (item 2.6.3.9 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);

25) que seja elaborado um Manual de Execução das Emendas, vinculando todos os órgãos e entidades executoras de emendas parlamentares, com o objetivo de prestar informações e auxiliar no procedimento de execução, fornecendo as diretrizes para operacionalização e orientações técnicas, nos termos estabelecidos na CE/1989 e nas leis de diretrizes orçamentárias e nas leis orçamentárias anuais (item 2.6.3.9 da Seção Analítica);

26) aprimorar o sistema de controle interno da gestão dos pagamentos das contraprestações e despesas derivadas dos contratos de PPP, principalmente quanto à integridade e completude das informações constantes das DCCs (item 2.6.3.10 da Seção Analítica);

- 27)** conferir ampla e detalhada transparência dos gastos relativos aos contratos de PPP, nos sites corporativos do Estado, atualizando tempestivamente as informações necessárias (item 2.6.3.10 da Seção Analítica);
- 28)** adotar mecanismos de planejamento orçamentário anual adequado para bancar as despesas relativas às contraprestações e despesas derivadas das PPPs (item 2.6.3.10 da Seção Analítica);
- 29)** envidar esforços no sentido de normatizar e assegurar a adequada implementação das diretrizes estabelecidas no PIPCP (item 2.7.1 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);
- 30)** aperfeiçoar os mecanismos de consolidação das demonstrações contábeis (item 2.7.1 da Seção Analítica);
- 31)** envidar esforços para implementação de novas estratégias tendentes a aumentar os níveis de recuperação dos créditos fiscais inscritos na Dívida Ativa Tributária (item 2.7.3 da Seção Analítica);
- 32)** encaminhar a este Tribunal, no prazo de 60 dias, relatório detalhado sobre os procedimentos de cobrança da inadimplência, relacionados com os Empréstimos a Servidores – PROHABIT, em atenção ao previsto nos arts. 59 e 82, parágrafo único, da Lei Estadual nº 6.677/1994, e arts. 176, § 2º, e 188 da Lei Estadual nº 7.990/2001 (item 2.7.5 da Seção Analítica);
- 33)** que os procedimentos de consolidação das demonstrações contábeis e registro das operações relacionadas aos Fundos do Governo Estadual sigam as orientações da STN, tendo em vista o disposto no art. 67, incisos II e III, c/c no art. 50, § 2º, da LRF, inciso I, do art. 6º e incisos XX, XXIII e XXVI, do art. 7º, do Decreto Federal nº 6.976/2009, que conferem a esta Secretaria a condição de Órgão Central do Sistema de Contabilidade Nacional (item 2.7.6 da Seção Analítica);
- 34)** apresentar, nas DCCEs, comentários sobre os fatores que influenciaram no aumento ou redução do patrimônio das investidas, objetivando dar maior transparência aos eventos relacionados com a evolução das contas de investimentos em estatais (item 2.7.6 da Seção Analítica);
- 35)** revisar os procedimentos contábeis relativos ao reconhecimento das receitas, no sistema patrimonial, relacionadas às transferências voluntárias, considerando o que estabelece a NBC TSP 01, itens 45 e 46 (item 2.7.10 da Seção Analítica);
- 36)** aprimorar os controles internos, relacionados com a gestão dos instrumentos de captação (item 2.7.10 da Seção Analítica);

37) que os cálculos do valor recuperável da Dívida Ativa Tributária sejam revistos e que seja publicada nota explicativa complementar com informações sobre os valores corretos (item 2.8.1.4 da Seção Analítica);

38) que sejam adotadas ações visando o aperfeiçoamento da integração automática dos controles gerenciais e contábeis da Dívida Ativa Tributária, com o objetivo de minimizar a necessidade de ajustes manuais (item 2.8.1.4 da Seção Analítica);

39) que os procedimentos de consolidação das demonstrações contábeis e registro das operações relacionadas aos Imóveis pertencentes ao Estado da Bahia sigam as orientações da STN, tendo em vista o disposto no art. 67, incisos II e III, c/c no art. 50, § 2º, da LRF, inciso I, do art. 6º e incisos XX, XXIII e XXVI, do art. 7º, do Decreto Federal 6.976/2009, que conferem à STN a condição de Órgão Central do Sistema de Contabilidade Nacional (item 2.8.1.6 da Seção Analítica);

40) assegurar a implementação de controles individualizados (analíticos) para todos os bens imóveis de propriedade do Estado, em consonância com o disposto no art. 119, da Lei Estadual nº 2.322/1966 e no art. 94 da Lei Federal nº 4.320/1964 (item 2.8.1.6 da Seção Analítica);

41) garantir a realização de inventário dos bens imóveis das autarquias extintas CIS e SUDIC, bem como dos demais órgãos e Poderes do Estado, promovendo o necessário registro e controle no sistema SIMOV, em consonância com o disposto na Lei Estadual nº 13.204/2014 (art. 10, § 1º, II) (item 2.8.1.6 da Seção Analítica);

42) implementar o registro das reavaliações, considerando os procedimentos e orientações do MCASP, 8ª edição, e das NBCs TSP nº 07 e 23, bem como dos procedimentos de apuração do valor justo (NBC TSP nº 09) (item 2.8.1.6 da Seção Analítica);

43) promover o levantamento dos demais bens de uso comum do povo, cujas obras tenham sido realizadas com recursos do orçamento estadual ou estejam sobre sua responsabilidade, no sentido de serem devidamente contabilizados e/ou evidenciados nas DCCes (item 2.8.1.6 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);

44) continuar envidando esforços 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 2.8.1.9 da Seção Analítica);

45) concluir os procedimentos administrativos e contábeis para levantamento e registro das obrigações de natureza trabalhista, reconhecidas através de acordos e decisões judiciais (pagas parceladamente) e as estimadas (como férias, gratificação de férias, 13º salário e licença-prêmio), conforme previsto no

MCASP, 8ª edição, parte II, tópico 12.2 e NBC TSP nº 03, itens 19 a 34 (item 2.8.1.9.1 da Seção Analítica);

46) normatizar a metodologia e implementar os procedimentos para mensuração das contingências passivas, tendo em vista a relevância do assunto e os impactos no fluxo de recursos do Estado, em observância ao disposto nos arts. 85, 87 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964, ao MCASP, 8ª edição, parte II, capítulo 12, e à NBC TSP nº 03 (item 2.8.1.9.3 da Seção Analítica);

47) normatizar a metodologia e implementar os procedimentos para reconhecimento contábil do fluxo financeiro relacionado aos créditos tributários do ICMS, tendo em vista a relevância do assunto e o prazo previsto no PIPCP, em observância ao disposto nos arts. 53, 83, 85 e 88 da Lei Federal nº 4.320/1964, ao MCASP, 8ª edição, parte II, capítulo 9 e à NBC TSP nº 01 (item 2.8.1.9.4 da Seção Analítica);

48) normatizar e implementar procedimentos adequados para mensuração das obrigações passivas relacionadas aos contratos de PPP, tendo em vista a relevância do assunto e os impactos no fluxo de recursos do Estado, em observância ao disposto nos arts. 85, 87 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964, ao MCASP, 8ª edição, parte III, capítulo 2.3, e à NBCs TSP nº 03 e 05 (item 2.8.1.9.5 da Seção Analítica);

49) aprimorar os procedimentos de elaboração da Proposta de LDO e LOA, considerando as ferramentas de previsão quanto à evolução da arrecadação e as possíveis destinações de uso dos recursos (item 2.8.2.3 da Seção Analítica);

50) aperfeiçoar as ferramentas de acompanhamento das disponibilidades do Estado, mediante a identificação dos fatores que contribuíram no seu aumento/diminuição e das possíveis tendências futuras, formalizando, periodicamente, as análises técnicas, no sentido de fornecer aos gestores elementos consistentes para deliberações, objetivando o equilíbrio orçamentário e financeiro dos recursos (item 2.8.2.3 da Seção Analítica);

51) apurar as causas dos eventos econômicos nas contas de ajustes de exercícios anteriores e, quando irregulares, identificar 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 2.8.2.4 da Seção Analítica);

52) dar continuidade às ações definidas no Plano de Ação, objetivando a resolução das inconsistências nas contas de Reservas de capital e lucros (item 2.8.2.4 da Seção Analítica);

53) editar norma no sentido de disciplinar o registro contábil dos eventos na conta de ajustes de exercícios anteriores, tanto os relacionados com mudança de critério contábil como dos inerentes a retificação de erro, objetivando reconhecer, de forma tempestiva, todos os fatos econômicos que afetaram o

patrimônio do Estado, em atenção ao princípio contábil da competência e melhorando a comparabilidade das demonstrações (item 2.8.2.4 da Seção Analítica);

54) uniformizar os procedimentos de registro contábil dos eventos econômicos, nas contas de Patrimônio Social, Reservas de Capital, Lucros e de Reavaliação, e implementar rotina de conciliação periódica dos saldos dos livros contábeis oficiais das respectivas entidades, da administração indireta e dos fundos, com o Sistema FIPLAN, base para a consolidação, em consonância com o disposto nas NBC TSP Estrutura Conceitual⁶¹ e n° 11⁶² (item 2.8.2.4 da Seção Analítica).

55) aprimorar o planejamento do Programa 313 – Saúde, revisando sua concepção e estrutura lógica no sentido de aperfeiçoar a definição de seus componentes (Indicadores, Metas e Iniciativas), visando construir uma interface coerente e consistente entre eles, de modo a melhor refletir os objetivos que se pretende alcançar no quadriênio (item 2.10.1 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);

56) estabelecer indicadores suficientes para possibilitar mensurar o impacto efetivo da ação governamental sobre a implementação da política pública de saúde (item 2.10.1 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);

57) aperfeiçoar os descritores das Metas do Programa 313, de forma que apresentem informações claras e precisas do que se pretende transformar ao final do período, definam o público alcançado, bem como o produto (bem ou serviço) a ser entregue a partir de sua implementação (item 2.10.1 da Seção Analítica); (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);

58) 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);

59) otimizar a execução das ações orçamentárias prioritárias definidas para o exercício, destinando recursos financeiros para sua implementação, a fim de viabilizar a consecução dos objetivos traçados na LDO (item 2.10.1 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);

60) implantar unidades hospitalares de referência à gestação de alto risco e aprimorar as ações de atenção à saúde materno-infantil, realizando investimentos para adequação da infraestrutura hospitalar, ampliando os serviços de alta complexidade nas regiões de saúde carentes de assistência materna e infantil (item 2.10.1 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);

⁶¹ Parágrafos 3.10 a 3.31.

⁶² Parágrafos 118 a 124.

61) otimizar o desempenho das ações orçamentárias prioritárias definidas para o exercício, destinando recursos financeiros suficientes para sua implementação, a fim de viabilizar a consecução dos objetivos traçados na LDO (item 2.11.1 da Seção Analítica);

62) melhorar a qualidade das informações prestadas pelo Governo do Estado da Bahia, através dos relatórios do Sistema FIPLAN, assim como do Relatório de Gestão da SEC, propiciando, desta forma, cruzamento dos dados informados com uma melhor representação fidedigna dos fenômenos econômicos e orçamentários que se pretende apresentar, possibilitando uma melhor tomada de decisão por parte dos Gestores envolvidos (item 2.11.1 da Seção Analítica);

63) proceder a revisão dos Indicadores existentes com a implementação de instrumentos de periodicidade anuais, através de estudos efetuados pela Superintendência de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Educacional, cuja finalidade é acompanhar e avaliar os projetos educacionais em desenvolvimento na SEC, coordenar os trabalhos da avaliação externa, bem como de orientar a produção de informações educacionais necessárias à gestão educacional, propiciando, desta forma, uma melhoria no monitoramento/acompanhamento das ações educacionais, em conformidade com o PPA em vigência, e também, na medida do possível com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS-4) Brasil-Agenda 2030 (item 2.11.1 da Seção Analítica);

64) promover a inserção do índice Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) no rol de Indicadores de Desempenho do Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social, possibilitando a mensuração do impacto efetivo das ações e estratégias do Governo do Estado, por intermédio da Secretaria da Segurança Pública (SSP), no embate e repressão da criminalidade e violência que atemorizam a sociedade baiana (item 2.12.1 da Seção Analítica);

65) ampliar gradualmente as dotações orçamentárias destinadas às Polícias Militar e Civil, visando à ampliação do contingente de policiais, reforçando e dotando, por conseguinte, o policiamento ostensivo e investigativo de condições adequadas para o enfrentamento à repressão da criminalidade e da violência no âmbito do território baiano, especialmente naquelas Regiões Integradas de Segurança Pública (RISPs) e respectivas Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs), tanto da Capital, da Região Metropolitana de Salvador (RMS) e do Interior, em que o índice CVLI de 2021 revela-se alarmante (item 2.12.1 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);

66) apresentar, na prestação de contas do exercício de 2022 e subsequentes, evidências da elaboração de um diagnóstico da situação do estado, no que lhe for pertinente, relativo a cada um dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da elaboração de um planejamento estadual de longo prazo que contemple diretrizes e metas relacionadas à implementação dos ODS, bem como da explicitação, nos PPAs subsequentes, dos objetivos,

metas, iniciativas e indicadores correlacionados à implementação, ao monitoramento e à avaliação da Agenda 2030 (item 2.13.1 da Seção Analítica);

67) apresentar as ações para cumprimento das recomendações constantes no Relatório de Auditoria⁶³, a seguir especificadas, em aderência à Resolução nº 123/2019 deste Tribunal, ou estrutura de governança formalizada para implementação da Agenda 2030 no estado (item 2.13.1 da Seção Analítica):

- Criar Comissão Estadual para coordenar as atividades relativas à implementação da Agenda 2030;
- Estabelecer os mecanismos de articulação para a implementação dos ODS;
- Definir formalmente os órgãos/instâncias estaduais responsáveis pela execução das ações voltadas à implementação dos ODS;
- Definir formalmente os órgãos/instâncias responsável(is) pela coordenação, monitoramento e avaliação das ações voltadas à implementação dos ODS;
- Estabelecer os mecanismos necessários para viabilizar o monitoramento e a avaliação de cada um dos 17 ODS, pertinentes ao estado, e de suas 169 metas;
- Criar observatórios públicos para disponibilizar dados e diagnósticos sobre a situação dos municípios e/ou do estado, relativos ao alcance das metas dos ODS e das boas práticas implantadas; e
- Criar mecanismos estaduais para divulgar e premiar as boas práticas que contribuam para o alcance das metas dos ODS por parte dos gestores públicos e privados.

68) aprimorar os procedimentos administrativos de acompanhamento e fiscalização dos contratos de PPP (item 2.15.4 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);

69) prover 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 2.15.4 da Seção Analítica);

70) promover a articulação junto às Secretarias/Órgãos do Poder Executivo, com o intuito de garantir que os processos em diligência externa, em atraso, sejam remetidos ao TCE/BA, no prazo de até 90 dias (item 2.17.3 da Seção Analítica).

d) Quanto ao controle interno:

1) promover a edição de decreto que disponha sobre a obrigatoriedade da prática da gestão de riscos no âmbito da Administração Direta e Indireta (item 2.16 da Seção Analítica);

⁶³ Processo TCE/010110/2018.

2) encaminhar tempestivamente as providências necessárias para dar andamento aos objetivos das Portarias Conjuntas SEFAZ/SAEB/SECOM/PGE nº 01 e 02/2021 (item 2.16 da Seção Analítica).

3) encaminhar tempestivamente as providências necessárias para dar andamento aos objetivos das Portarias Conjuntas SEFAZ/SAEB/SECOM/PGE nº 01 e 02/2021 (item 2.16 da Seção Analítica).

• **Ênfases: Assuntos Relevantes relativos à gestão do Chefe do Poder Executivo**

Considerando o quanto abordado na Seção Analítica, elaborada pelos Auditores, e na Seção Conclusiva, elaborada pelo Conselheiro-Relator, este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** resolve, por unanimidade, se for o caso, dar ênfase aos seguintes apontamentos:

1) Revisão dos instrumentos de planejamento. Quando da revisão do PPA 2020-2023 e da elaboração dos demais instrumentos de planejamento, LDOs e LOAs, o Poder executivo não vêm implementando as deliberações deste Tribunal de Contas, considerando os aspectos mencionados na Seção Analítica deste Relatório, com vistas a assegurar o melhor planejamento na aplicação dos recursos públicos e mecanismos adequados de evidenciação do desempenho das ações governamentais.

2) 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. Saliente-se que nos últimos exercícios (2018 a 2021) os aportes do Estado vêm evoluindo progressivamente, atingindo em 2021, **R\$5,0 bilhões**. Dessa forma, faz-se necessário que o Poder Público do Estado estabeleça estratégias no sentido de buscar o equilíbrio do sistema previdenciário do Estado.

3) Transferência de Recursos do BAPREV para o FUNPREV. O Estado da Bahia, com base em decisão judicial⁶⁴, vem utilizando os recursos do BAPREV para pagar os benefícios previdenciários dos servidores públicos do FUNPREV, comprometendo o equilíbrio atuarial dos Fundos. Conforme informações do FIPLAN, obtidas através do sistema Mirante, o montante de recursos remanejados entre os fundos, no período de 2016 a 2021, foi de **R\$3,7 bilhões**. 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.

⁶⁴ Agravo de Instrumento nº 0024397-55.2016.8.05.0000, que suspende os efeitos de artigos da Lei Estadual nº 10.955/2007.

4) Passivo Obrigacional decorrente dos Contratos de PPPs. A Auditoria aponta a existência de inconsistências na mensuração das obrigações relacionadas aos contratos de PPPs que impedem a adequada análise e interpretação da real posição de endividamento do Erário. Com efeito, não obstante os registros e ajustes nos demonstrativos contábeis, promovidos, ano após ano, pela Administração estadual, faz-se necessário normatizar e implementar procedimentos adequados para a mensuração das obrigações passivas, tendo em vista a relevância dos compromissos assumidos e os correlatos impactos, presentes e futuros, no fluxo financeiro do Estado da Bahia.

5) 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 auditorial⁶⁵ através do qual foram identificadas irregularidades. Em decorrência da gravidade das irregularidades, a área técnica deste TCE/BA sugeriu, em um Relatório datado de 03/12/2019, dentre outras ações, a expedição de Medida Cautelar⁶⁶ 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. Entretanto, o contrato assinado em 12/11/2020, no montante de **R\$7,6 bilhões** (data-base janeiro de 2019).

6) Contrato de PPP do VLT do Subúrbio. O contrato de PPP do VLT do Subúrbio foi assinado com respaldo em decisão judicial de natureza precária⁶⁷, que suspendeu os efeitos da Resolução TCE/BA nº 091/2018⁶⁸. Até onde os exames puderam observar, não vêm sendo conduzidas ações objetivando o saneamento dos aspectos irregulares pontuados pela Auditoria no exame do procedimento licitatório, alguns dos quais poderão acarretar, nos próximos exercícios, novas obrigações e/ou desembolsos superiores aos estimados. Em 10/02/2020, foi firmado o Termo Aditivo nº 1 ao Contrato nº 01/2019, alterando, dentre outras, as obrigações contratuais referentes à implantação e operação de fase 1 e da fase 2, redefinindo o prazo da concessão, o valor das contraprestações, bem como o total contratado, que era de R\$2,6 bilhões, passando para **R\$5,2 bilhões** (data-base janeiro de 2017).

• Outros Assuntos

As Contas do Chefe do Poder Executivo referentes ao exercício financeiro de 31 de dezembro de 2020, cujas informações orçamentárias, financeiras e

⁶⁵ Processo TCE/011690/2019.

⁶⁶ TCE/010902/2019.

⁶⁷ Mandado de Segurança Cível nº 8000043-19.2019.8.05.0000.

⁶⁸ Determinando a suspensão da homologação da Concorrência nº 01/2017.

patrimoniais, apresentadas para fins de comparação, foram examinadas por este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**, conforme Parecer Prévio aprovado por maioria, na Sessão Plenária realizada em 03 de agosto de 2021, favorável, por maioria de votos, à aprovação das citadas Contas, com ressalvas, recomendações, alertas, ênfases e observações.

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, conduzidas de acordo com as Normas Brasileiras de Auditoria Aplicadas ao Setor Público (NBASP), recomendadas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e adotadas por este Tribunal, em vista do que dispõe a Resolução nº 173/2015, as quais são compatíveis com aquelas recomendadas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

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 e emitir um parecer prévio. Segurança razoável é um alto nível de segurança, mas não uma garantia de que os trabalhos auditoriais, realizados de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria, sempre detectam eventuais distorções relevantes existentes. As distorções, independentemente de sua natureza, são consideradas relevantes quando, individualmente ou em conjunto, podem influenciar, dentro de uma perspectiva razoável, as decisões

dos atores interessados, tomadas com base nas referidas Contas do Chefe do Poder Executivo.

Na realização dos trabalhos de auditoria, nos quais se exercem julgamento 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:

- a) verificação quanto ao cumprimento das disposições contidas na Resolução nº 164/2015;
- b) 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;
- c) avaliação de achados relevantes, identificados em auditorias, quanto ao seu impacto nas Contas de Governo;
- d) 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) solicitação de esclarecimentos e justificativas a dirigentes de órgãos componentes da estrutura do Poder Executivo; e
- f) realização de entrevistas e reuniões com servidores das secretarias e órgãos.

Este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** obteve entendimento dos controles internos relevantes para a auditoria, para planejar procedimentos de auditoria apropriados às circunstâncias, mas não com o objetivo de expressar uma opinião sobre a eficiência dos controles internos do Poder Executivo do Estado da Bahia. Em consonância com a Decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) publicada no Diário da Justiça de 21/08/2007, que deferiu Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238, suspendendo a eficácia do caput dos artigos 56 e 57 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), o presente exame está circunscrito à emissão de Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo.

Vale registrar que o STF, em 24/06/2020, concluindo o julgamento da referida 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).

Responsabilidade da Assembleia Legislativa da Bahia

De acordo com o art. 71, inciso IX, da Constituição Estadual/1989, 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 dessa Assembleia Legislativa da Bahia examinar e emitir parecer sobre as Contas apresentadas anualmente pelo Governador do Estado. O parecer prévio emitido por este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** é um subsídio para o parecer da Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle, à qual compete a fiscalização das atividades da Administração Pública centralizada e descentralizada, cabendo-lhe, ainda, opinar sobre a “tomada de contas” do Governador, na forma estabelecida no art. 51, § 2º, I, do Regimento Interno dessa Assembleia Legislativa da Bahia, quando do julgamento destas Contas por essa Casa do Povo.

Tribunal de Contas do Estado da Bahia, em 07 de julho de 2022.

Conselheiro MARCUS VINICIUS DE BARROS PRESÍDIO

Presidente

Conselheiro ANTONIO HONORATO DE CASTRO NETO

Vice-Presidente

Conselheiro GILDÁSIO PENEDO FILHO

Corregedor

Conselheiro JOÃO EVILÁSIO VASCONCELOS BONFIM

Relator das Contas

Conselheiro PEDRO HENRIQUE LINO DE SOUZA

Decano

Conselheiro INALDO DA PAIXÃO SANTOS ARAÚJO

Conselheira CAROLINA MATOS ALVES COSTA

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Joao Evilasio Vasconcelos Bonfim
Conselheiro Relator - Assinado em 28/06/2022



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: YYMZY1NZG0