

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

**RELATÓRIO E PROPOSTA DE
PARECER PRÉVIO DO TCE
SOBRE AS CONTAS
DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO
DO ESTADO DA BAHIA**

EXERCÍCIO DE 2019

Seção Conclusiva

Inaldo Araújo
Conselheiro-Relator

PROCESSO Nº TCE/004140/2020

SALVADOR

2020

Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA)
COPYRIGHT© 2020 TCE/BA

PEDIDOS E CORRESPONDÊNCIAS:
Tribunal de Contas do Estado da Bahia
Avenida 04, Plataforma V – CAB
Edf. Cons. Joaquim Batista Neves
CEP: 41.745-002
Telefones: 0xx(71) 3115-4477 / 4613
E-mail: biblioteca@tce.ba.gov.br

Capa: Bianca de Brito Alves (ASCOM)
Composição e diagramação: Cristiano Pereira Rodrigues
Normalização: Ane Gleide da Conceição de Araújo
Revisão textual: Luciano Amaral Oliveira

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B 151 Bahia. Tribunal de Contas do Estado.

Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia: exercício de 2019 – Seção Conclusiva./Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA). Inaldo Araújo – Conselheiro-Relator. Salvador: TCE/BA, 2020.

147 p.: volume 4.

Anual

ISSN:

1. Controle Externo – Orçamento. I. Araújo, Inaldo – Cons. Relator. II. Título.

CDU 336.148(813.8)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

COMPOSIÇÃO DO TRIBUNAL PLENO:

Conselheiro GILDÁSIO PENEDO FILHO
Presidente

Conselheiro MARCUS VINÍCIUS DE BARROS PRESÍDIO
Vice-Presidente

Conselheiro INALDO DA PAIXÃO SANTOS ARAÚJO
Corregedor – Relator das Contas

Conselheiro PEDRO HENRIQUE LINO DE SOUZA
Decano

Conselheiro ANTONIO HONORATO DE CASTRO NETO

Conselheira CAROLINA MATOS ALVES COSTA

Conselheiro JOÃO EVILÁSIO VASCONCELOS BONFIM

SUBSTITUTOS DE CONSELHEIRO:

Almir Pereira da Silva
Aloísio Medrado Santos
Jânio Abreu de Andrade
Josué Lima de França
Maria do Carmo Galvão do Amaral
Sérgio Spector

MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
Antônio Tarciso Carvalho – Procurador-Geral

NÚCLEO DE ATUAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO JUNTO AO TCE/BA:
Patrícia Saback – Procuradora-Assistente

ÓRGÃOS TÉCNICOS E ADMINISTRATIVOS

SUPERINTENDÊNCIA TÉCNICA

José Raimundo Bastos de Aguiar

SECRETARIA-GERAL

Luciano Chaves de Farias

DIRETORIA ADMINISTRATIVA

Valter Luz Almeida

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Paulo Roberto Domingues de Freitas

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

Wendel Régis Ramos

AUDITORIA INTERNA

Elvira Brandão Gonzalez

COORDENAÇÃO DE CONTABILIDADE

Daniela Couto Silva Gomes

DIRETORIA DE GESTÃO ESTRATÉGICA

Ivonete Dionizio de Lima

ESCOLA DE CONTAS CONSELHEIRO JOSÉ BORBA PEDREIRA LAPA

Denilze Alencar Sacramento

OUVIDORIA

Ana Patrícia Crisóstomo Pereira

Coordenadorias de Controle Externo (CCEs)

Bruno Mascarenhas da Silveira Ventim (1ª CCE)

Denilson Martins Machado (2ª CCE)

Yuri Moisés Martins Alves (3ª CCE)

Antônio Luiz Carneiro (4ª CCE)

José Luís Galvão Pinto Bonfim (5ª CCE)

Maurício Souza Ferreira (6ª CCE)

Marcos André Sampaio de Matos (7ª CCE)

CENTRO DE ESTUDOS E DESENVOLVIMENTO DE TECNOLOGIAS PARA AUDITORIA (CEDASC)

Edmilson Santos Galiza

CRÉDITOS

Participaram da elaboração desta Seção Conclusiva os seguintes servidores desta Casa de Contas e de Controle: Ane Gleide da Conceição de Araújo, Antônio Marcos Cerqueira Navarro, Cristiano Pereira Rodrigues, Elisa Dias Lucas, João Augusto Nunes Cordeiro, Victor Passos Santos e Cláudia Maria Rocha Colavolpe da Silva, tendo esta última coordenado a equipe no intuito de assessorar o Relator no exame das referidas Contas.

Agradeço a todos eles o empenho e a dedicação com que realizaram incansavelmente as suas funções para entregar à sociedade um produto imparcial, transparente e capaz de demonstrar, com a maior fidedignidade possível, o desempenho do Governo do Estado da Bahia no exercício de 2019. Agradeço, também, aos demais integrantes do meu gabinete que muito contribuíram, direta ou indiretamente, para a concretização deste trabalho.

“A sociedade, na democracia republicana, tem direito à informação com transparência plena e a instituições absolutamente fortes, vigorosas e independentes, que possam funcionar imunes a interferências, nos termos da Constituição.”

Roberto Livianu, Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 4 SEÇÃO CONCLUSIVA..... | 15 |
| 4.1 INTRODUÇÃO..... | 15 |
| 4.2 FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO..... | 16 |
| 4.3 BREVES COMENTÁRIOS SOBRE O CENÁRIO ECONÔMICO..... | 18 |
| 4.3.1 Expectativas Nacionais para 2020..... | 20 |
| 4.3.2 Ranking de Competitividade dos Estados..... | 21 |
| 4.4 PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS AÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS..... | 22 |
| 4.4.1 Plano Plurianual (PPA)..... | 22 |
| 4.4.2 Compatibilidade do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) com o PPA e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)..... | 24 |
| 4.4.3 Principais Programas Governamentais..... | 24 |
| 4.4.3.1 Programa 200 – Saúde Mais Perto de Você..... | 24 |
| 4.4.3.2 Programa 212 – Educar para Transformar..... | 25 |
| 4.4.3.3 Programa 205 – Pacto pela Vida..... | 25 |
| 4.5 BREVES COMENTÁRIOS SOBRE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL DO ESTADO DA BAHIA..... | 26 |
| 4.5.1 Modificações no Orçamento..... | 27 |
| 4.5.2 Receita Pública..... | 27 |
| 4.5.3 Receita Corrente Líquida (RCL)..... | 27 |
| 4.5.4 Transferências Correntes..... | 27 |
| 4.5.5 Operações de Crédito..... | 28 |
| 4.5.6 Renúncia de Receitas..... | 28 |
| 4.5.6.1 Fiscalização das empresas com benefícios fiscais..... | 28 |
| 4.5.7 Índice de Participação dos Municípios da Bahia (IPM) no produto da arrecadação, pelo Estado, do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS)..... | 28 |
| 4.5.8 Despesa..... | 29 |
| 4.5.8.1 Pessoal e Encargos Sociais..... | 29 |
| 4.5.8.2 Pagamento de encargos moratórios nas contas de consumo..... | 32 |
| 4.5.8.3 Análise da distribuição territorial dos Investimentos..... | 32 |
| 4.5.8.4 Propaganda, Promoção e Divulgação da Ação Governamental..... | 33 |
| 4.5.8.5 Despesas de Exercícios Anteriores (DEA)..... | 34 |
| 4.5.8.6 Devolução de Recursos Federais..... | 35 |
| 4.5.8.7 Execução de Despesas Relativas às Emendas Parlamentares..... | 35 |
| 4.5.8.8 Descumprimento da ordem cronológica de pagamentos realizados pelo Estado..... | 36 |
| 4.5.8.9 Pagamentos por Ofício e falhas na contabilização das contraprestações das PPPs..... | 36 |
| 4.5.9 Gestão Patrimonial..... | 37 |

| | |
|--|-----------|
| 4.5.9.1 Disponibilidades | 38 |
| 4.5.9.2 Dívida Ativa 2019 | 39 |
| 4.5.9.3 Outros valores a receber – Convênios concedidos a comprovar | 40 |
| 4.5.9.4 Outros valores a receber – Ativo Circulante e Não Circulante | 41 |
| 4.5.9.5 Investimentos | 41 |
| 4.5.9.6 Imobilizado | 42 |
| 4.5.9.7 Passivos e Patrimônio Líquido..... | 43 |
| 4.5.9.7.1 Fornecedores e Outras Contas a Pagar | 43 |
| 4.5.9.7.2 Empréstimos e financiamentos..... | 43 |
| 4.5.9.7.3 Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais | 44 |
| 4.5.9.7.3.1 Outros Passivos – Provisão para Indenizações (Contingências) | 44 |
| 4.5.9.7.4 Demais Obrigações a Curto Prazo – Convênios recebidos a comprovar | 46 |
| 4.5.9.7.5 Precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPV) | 46 |
| 4.5.9.7.6 Provisões Matemáticas – Passivo Atuarial | 47 |
| 4.5.9.7.7 Patrimônio Líquido..... | 48 |
| 4.5.9.7.8 Análise das Demonstrações Contábeis Consolidadas (DCCEs)..... | 50 |
| 4.6 OBSERVÂNCIA DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO | 52 |
| 4.6.1 Saúde e Educação | 54 |
| 4.6.1.1 A Questão do FUNCEP | 54 |
| 4.6.1.2 Saúde..... | 55 |
| 4.6.1.3 Educação | 55 |
| 4.6.2 Pessoal e Encargos Sociais | 56 |
| 4.6.2.1 Composição das despesas com pessoal..... | 56 |
| 4.6.2.2 Outras despesas de pessoal | 57 |
| 4.6.2.3 Apuração do limite da despesa com pessoal..... | 57 |
| 4.6.2.4 Acompanhamento da despesa com pessoal do Poder Executivo relativo ao 2º quadrimestre de 2019 | 61 |
| 4.7 CONTROLE INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA..... | 62 |
| 4.8 AUDITORIAS E INSPEÇÕES REALIZADAS NO EXERCÍCIO AVALIADO | 67 |
| 4.8.1 Auditorias Relacionadas a Programas e Políticas Públicas | 67 |
| 4.8.1.1 Regulação de Acesso à Assistência à Saúde..... | 67 |
| 4.8.1.2 Auditoria Operacional da Rede própria da Secretaria da Saúde do Estado da Bahia (SESAB)..... | 67 |
| 4.8.1.3 Núcleos Territoriais de Educação (NTEs)..... | 67 |
| 4.8.1.4 Fundo de Assistência Educacional (FAED) | 68 |
| 4.8.1.5 Transporte Escolar | 68 |
| 4.8.1.6 Plano Estadual de Educação (PEE) | 68 |
| 4.8.1.7 Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável..... | 69 |
| 4.8.1.8 Auditoria de Levantamento das ações de Sustentabilidade no Âmbito do Poder Executivo | 69 |

| | |
|---|------------|
| 4.8.2 Auditorias Relacionadas a Infraestrutura e Obras Públicas | 69 |
| 4.8.2.1 Fiscalização de Barragens | 69 |
| 4.8.2.2 Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica | 70 |
| 4.8.2.3 Veículo Leve sobre Trilhos (VLT do Subúrbio) | 70 |
| 4.8.2.4 Sistema Metroviário Salvador – Lauro de Freitas (SMSL) | 70 |
| 4.8.2.5 Arena Fonte Nova | 71 |
| 4.8.2.6 Sistema Estrada do Côco / Linha Verde | 71 |
| 4.9 ACOMPANHAMENTO DAS DELIBERAÇÕES CONSTANTES DO PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO EXERCÍCIO DE 2018..... | 72 |
| 4.10 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA..... | 74 |
| 4.11 A QUESTÃO DAS RESSALVAS FRENTE À EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO | 75 |
| 4.12 NOTAS EXPLICATIVAS E EVENTOS SUBSEQUENTES ÀS CONTAS DE GOVERNO | 79 |
| 4.12.1 Da análise das Notas Explicativas..... | 79 |
| 4.12.2 Breves comentários sobre Eventos Subsequentes..... | 80 |
| 4.12.3 A pandemia Covid-19..... | 80 |
| 4.12.4 Da necessidade de revisão dos instrumentos de Planejamento do Estado da Bahia | 84 |
| 4.12.4.1 Prioridades da Administração (Item 2.3.5.1 Seção Analítica) | 85 |
| 4.12.4.2 Metas Fiscais | 86 |
| 4.12.5 Breves comentários sobre o Anexo de Metas Fiscais – Metas para 2021 a 2023..... | 86 |
| 4.12.5.1 Análise comparativa dos Cenários Fiscais | 87 |
| 4.12.5.1.1 Projeções dos Fluxos x Estoques da Dívida | 88 |
| 4.12.5.1.2 Compatibilidade dos Juros Passivos com a Variação da Dívida Consolidada..... | 90 |
| 4.12.5.1.3 Compatibilidade dos haveres financeiros com a relação entre DC e DCL | 91 |
| 4.12.5.2 Das consequências de se apresentarem metas inconsistentes..... | 91 |
| 4.12.5.3 Da necessária ampliação dessa análise..... | 92 |
| 4.12.5.4 Principais recomendações para o aperfeiçoamento da sistemática de Metas Fiscais | 93 |
| 4.12.6 Pandemia da Covid-19: um futuro desafiador..... | 94 |
| 4.13 MANIFESTAÇÕES APÓS NOTIFICAÇÃO AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO | 95 |
| 4.13.1 Manifestação do Chefe do Poder Executivo | 96 |
| 4.13.2 Manifestação da Auditoria após resposta do Chefe do Poder Executivo.. | 100 |
| 4.13.3 Manifestação do Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas..... | 103 |
| 4.13.4 Ponderações do Relator | 104 |
| 4.14 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE AS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO | 106 |

| | |
|---|------------|
| PROPOSTA DE PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DA BAHIA | 117 |
| APÊNDICE A – HISTÓRICO DE APONTAMENTO AUDITORIAL SOBRE CONTROLE INTERNO..... | 129 |
| APÊNDICE A.1 – Síntese das Proposições auditoriais no âmbito das Contas do Chefe do Poder Executivo: exercícios de 2018 e 2019..... | 134 |
| APÊNDICE B – AUDITORIAS MENCIONADAS AO LONGO DA SEÇÃO ANALÍTICA E NÃO CONSTANTES DO ITEM 4.7 DA SEÇÃO CONCLUSIVA..... | 135 |
| APÊNDICE C – ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AS PROPOSIÇÕES DA AUDITORIA REFERENTES AOS EXERCÍCIOS DE 2018 E 2019 | 140 |

Seção Conclusiva

4 SEÇÃO CONCLUSIVA

4.1 INTRODUÇÃO

Passados 231 anos da Revolução Francesa, marco da modernidade dos povos, seu ideário, consagrado na Declaração dos Direitos dos Homens e do Cidadão (em francês, *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*), redigida na fase da Assembleia Nacional e aprovada em 26 de agosto de 1789, permanece vivo nos anseios dos estados verdadeiramente republicanos e democráticos.

Os 17 artigos dessa Declaração servem de fundamento para diversas constituições de estados modernos e representam um verdadeiro código de conduta para uma sociedade livre e soberana. Entre as suas diretrizes, enfatiza-se, nestes tempos tão trevosos pelos quais passamos neste ano de 2020, e não somente em função da pandemia decorrente da Covid-19, que, no momento em que concluímos nossos trabalhos de análise das Contas do Chefe do Poder Executivo da Bahia, referentes ao exercício financeiro de 2019, já ceifou as vidas de mais de 110 mil brasileiros, sendo mais de 4,5 mil baianos, que “a sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição” (art. 16), bem como que essa mesma sociedade “tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração” (art. 15).

Todavia, se a prestação de contas da administração pública é um direito universal, no Estado da Bahia, esse ato, não apenas é mais uma necessária prática de *accountability* pública e de transparência, mas também é considerado, nos termos do art. 2º, VIII, da Constituição Estadual, como um dos princípios fundamentais a serem observados pelo Estado.

Entretanto não basta apenas ao mandatário temporário das contas governamentais prestar informações à sociedade: urge que esse prestar seja adequado, tempestivo, completo, objetivo, fidedigno, transparente. Além disso, é imperioso que essa prestação de contas seja apresentada, à sociedade e aos seus representantes legitimamente eleitos, devidamente acompanhada por um opinativo independente, técnico, justo e imparcial do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA).

Afinal, nos termos do art. 1º da Lei Complementar Estadual nº 005, de 04/12/1991, ao TCE/BA, órgão autônomo e independente, com envergadura constitucional, incumbido de auxiliar o controle externo a cargo da Assembleia Legislativa, compete, na forma estabelecida no art. 91 da Constituição do Estado, “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, emitindo parecer prévio a ser elaborado no prazo de sessenta dias, a partir da data do seu recebimento”. Essas contas são compostas das demonstrações contábeis obrigatórias, de relatórios sobre o desempenho dos programas de governo, demais demonstrativos previstos na legislação pertinente e da mensagem enviada pelo Governador à Assembleia Legislativa, nos termos do art. 12, § 2º, da citada Lei Complementar.

Conforme exposto na Apresentação deste trabalho técnico, a norma operativa que rege os procedimentos para a emissão do Relatório e da Proposta de Parecer Prévio sobre as Contas do Poder Executivo pelo TCE/BA é a Resolução nº 164, de 10/12/2015, desta Casa de Contas e de Controle. Para nós, sempre Casa de Auditoria.

A citada Resolução definiu, entre outros aspectos, que o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo é composto de uma Seção Analítica, que é a constante do Volume 2, sob a responsabilidade dos diligentes auditores deste Tribunal, e de uma Seção Conclusiva, mais concisa, mais sintética e com a apresentação da proposta de

Parecer Prévio, a cargo do Conselheiro-Relator, que, nesse momento, após a necessária oitiva do Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia (MPC) e de garantido o amplo direito ao contraditório e ampla defesa, previstos no art. 5º, LV, da Carta Cidadã, é a de que vamos tratar.

Nesta Seção, procuraremos analisar o quanto trazido pela equipe auditorial, por meio do aprofundamento dos fatos e argumentos trazidos, a fim de formar o convencimento necessário para oferecer uma proposta de Parecer Prévio, a qual é levada à apreciação do Pleno desta Corte de forma tempestiva e independente.

Não se olvida, todavia, de que ser independente não é ato retórico. Não basta ao TCE/BA, que, em 21/08/2020, comemorou 105 anos de existência, somente dizer que, na execução de suas auditorias, são observados padrões normativos de independência. É necessário demonstrar, na prática, que, de fato, suas decisões são imparciais e só são tomadas se estiverem fundamentadas em evidências suficientes e adequadas, obtidas pelo seu corpo técnico auditorial, bem como devidamente documentadas e devidamente analisadas pelo Órgão Colegiado que é o Tribunal de Contas do Estado da Bahia.

4.2 FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO

Recebida a Prestação de Contas do Chefe do Executivo por esta Casa, determina a Resolução nº 164, de 10/12/2015, em seu art. 6º, que a Sétima Coordenadoria de Controle Externo (7ª CCE) realize exame sumário das peças encaminhadas pela Assembleia Legislativa no prazo de 72 horas, a contar de seu recebimento, verificando se atendem às formalidades legais. Em caso de não atendimento, o § 1º do citado artigo assim estabelece:

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

Considerando a informação prestada pela 7ª CCE acerca dos documentos que faltavam na presente prestação de contas, na mesma data, enviei o Ofício nº 24/2020 – Gabinete do Corregedor (refs. 2433572 e 2433574), dando ciência do fato ao Exmo. Governador do Estado, bem como ao Exmo. Secretário da Fazenda mediante cópia do referido ofício.

Tendo em vista a resposta encaminhada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), constante do Protocolo nº TCE/004584/2020, em nome do Exmo. Governador Rui Costa dos Santos, gostaria de, inicialmente, tecer alguns esclarecimentos.

A douta PGE faz o que chama de “algumas considerações sobre os limites da competência da E. Corte de Contas na apreciação das Contas de Governo”, citando os termos dos arts. 71, inciso IX, 91, inciso I, e 99, incisos I e II, todos da Constituição do Estado. Embora se trate de tema já bastante conhecido por esta Casa, agradeço, de pronto, à didática explanação, e destaco o seguinte trecho que se seguiu no seu arrazoado:

Isto posto, considerando que o Chefe do Poder Executivo não é jurisdicionado da Corte de Contas, já que como demonstrado carece de competência o órgão de controle externo para julgar as contas de governo, cujo papel é de parecerista, tecnicamente, não caberia, através de uma resolução impor procedimento, fixando prazo, por exemplo, ao Chefe do Poder Executivo.

Peço vênia a quem possa pensar diferentemente, mas estas Contas, até onde posso constatar, têm como maior interessado o Exmo. Chefe do Executivo Estadual, uma vez que dizem respeito à sua gestão.

Como tal, entendo que ele deva, sim, tomar conhecimento de que documentos necessários à formalização destas Contas não constavam dos autos. O fato de informá-lo sobre isso, não o obriga a ter, como também colocado pela douta PGE, “profundo conhecimento de todas as questões técnicas”, pois, se “a administração estadual é exercida pelo Governador do Estado com o auxílio dos Secretários de Estado, por delegação de competência”, cabe ao Exmo. Chefe do Executivo, e não a este Tribunal de Contas, delegar tais tarefas.

Por mais que todos saibam que o que aqui estamos a fazer é “apreciar” tais Contas, não julgá-las, a fim de emitir um parecer, esse nosso papel de “parecerista” é de fundamental importância, condição *sine qua non*, sim, pois é ele que dará credibilidade, por ser uma opinião técnica e independente, e a base necessária para que a Casa Legislativa possa decidir da melhor forma. Se faz parte das nossas competências funcionar “como órgão auxiliar do controle externo a cargo do Poder Legislativo”, que o façamos da melhor maneira e sem qualquer demérito.

Ademais, estarei sempre, independentemente de qualquer pensar, preservando e defendendo os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, como quando o fiz, também, ao notificar o Exmo. Governador acerca das ressalvas sugeridas no relatório dos nossos diligentes auditores. Sobre isso, gostaria de citar o dizer do Min. Celso de Mello, assentado nos autos da Suspensão de Segurança nº SS 1.197/PE:

A circunstância de o Tribunal de Contas exercer atribuições desvestidas de caráter deliberativo não exonera essa essencial instituição de controle – mesmo tratando-se da apreciação simplesmente opinativa das contas anuais prestadas pelo Governador do Estado – do dever de observar a cláusula constitucional que assegura o direito de defesa e as demais prerrogativas inerentes ao *due process of law* aos que possam, ainda que em sede de procedimento administrativo, eventualmente expor-se aos riscos de uma sanção jurídica. Cumpre ter presente que o Estado, em tema de sanções de natureza jurídica ou de limitações de caráter político-administrativo, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, desconsiderando, no exercício de sua atividade institucional, o princípio da plenitude de defesa, pois – não custa enfatizar – o reconhecimento da legitimidade ético-jurídica de qualquer restrição imposta pelo Poder Público exige, ainda que se cuide de procedimento meramente administrativo (CF, art. 5º, LV), a fiel observância do postulado do devido processo legal, consoante adverte autorizado magistério doutrinário (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “Comentários à Constituição Brasileira de 1988”, vol. 1/68-69, 1990, Saraiva; PINTO FERREIRA, “Comentários à Constituição Brasileira”, vol. 1/176 e 180, 1989, Saraiva; JESSÉ TORRES PEREIRA JÚNIOR, “O Direito à Defesa na Constituição de 1988”, p. 71/73, item n. 17, 1991, Renovar; EDGARD SILVEIRA BUENO FILHO, “O Direito à Defesa na Constituição”, p. 47-49, 1994, Saraiva; CELSO RIBEIRO BASTOS, “Comentários à Constituição do Brasil”, vol. 2/268-269, 1989, Saraiva; MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, “Direito Administrativo”, p. 401-402, 5ª ed., 1995, Atlas; LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 290 e 293-294, 2ª ed., 1995, Malheiros, v.g.).

(STF – SS: 1197 PE, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 15/09/1997, data de publicação: DJ DATA-22-09-97 P-46243)

Retomando à formalização deste processo, a PGE, no citado documento, anexou o Ofício GASEC nº 98/2020, no qual o Secretário da Fazenda traz algumas das peças requeridas, bem como justificativas para a ausência de informações nas Notas Explicativas quanto aos repasses de convênios (Resolução nº 164/2015, inciso III, Anexo I).

No entanto não fizeram constar esclarecimentos para a ausência da informação prevista no inciso III¹ do art. 7º e das referenciadas no Quadro 1 da Seção Analítica, relativas ao Anexo II² da citada Resolução.

4.3 BREVES COMENTÁRIOS SOBRE O CENÁRIO ECONÔMICO

• No Brasil

No início de 2019, as expectativas para a economia brasileira eram otimistas, principalmente para o setor empresarial, já que tínhamos um novo presidente da República, cujo programa de governo continha políticas econômicas liberais, e que pairava no ar a possibilidade de aprovação e implementação das ansiadas reformas da previdência, administrativa e tributária, bem como um amplo programa de privatizações, redução de impostos e da dívida pública, entre outros. Desse modo, as previsões para o crescimento da nossa economia em 2019 eram de aproximadamente 2,5%. Contudo, ao longo do ano, as expectativas foram se arrefecendo, as estimativas gradualmente sendo diminuídas e, já no meio do ano, as projeções tinham sido reduzidas a 1/3 da inicial (0,81%).

Daquelas reformas, a primeira só foi concretizada no final do ano (novembro), graças a um forte apoio parlamentar e midiático, e as outras sequer saíram do papel. As tão esperadas privatizações não ocorreram a contento, e a “grande” redução do deficit das contas públicas não se concretizou. Ademais, alguns fatores que impactaram a economia mundial em 2018 voltaram a se repetir: a guerra comercial entre os Estados Unidos da América (EUA) e a China (principal motivador da desaceleração do crescimento da economia mundial), a resistência americana às negociações multilaterais, as incertezas quanto à implementação do Brexit³, o aumento das barreiras comerciais, a recessão e a crise na Argentina, entre outros. Tudo isso contribuiu para a frustração de um Produto Interno Bruto (PIB) pouco acima dos 2%.

Destarte, o nosso PIB em 2019 teve desempenho ligeiramente pior que o do ano anterior (1,3%), pois cresceu 1,1%, alcançando o patamar de R\$7,257 trilhões, conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Isso, graças, principalmente, à edição da Medida Provisória nº 889, de 24/07/2019, convertida na Lei Federal nº 13.932, de 11/12/2019, referente à liberação de saques do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que impulsionou o consumo das famílias, dando um alento à economia a partir do terceiro trimestre.

Desse modo, o resultado do ano passado foi capitaneado, sobretudo, pelo aumento nos investimentos (Formação Bruta de Capital Fixo), que cresceu 2,2%, e pelo consumo das famílias, que aumentou 1,8%. Esse desempenho é atribuído não só à liberação do FGTS, como também aos juros baixos⁴ e, conseqüentemente, ao crédito barato. Já os Gastos do Governo tiveram uma retração de 0,4%.

A agropecuária, que teve uma variação de 1,3% em 2019, melhorou seu desempenho em relação a 2018 (0,1%). O destaque desse setor ficou por conta das lavouras de algodão,

1 III – conter a manifestação do órgão de controle interno da Secretaria responsável pela elaboração, em atenção ao disposto nos arts. 70 e 74, da CF, e art. 59, da LRF, atestando quanto à consistência e integridade dos dados e informações apresentados;

2 a) Ausência de informações nos Relatórios sobre o PPA, a LDO e a LOA da avaliação, em relação aos órgãos. Cabe registrar que constam as avaliações apenas em relação aos programas no seu conjunto. b) Ausência, no Relatório Anual de Avaliação Parcial da Execução do PPA, da avaliação quanto à compatibilidade entre os instrumentos de planejamento, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, considerando a execução orçamentária e financeira e os correspondentes indicadores e sua aderência às entregas/iniciativas do PPA a elas vinculadas.

3 Trata-se de uma abreviação para *British exit* (saída britânica, na tradução literal para o português). Esse é o termo mais comumente usado quando se fala sobre a decisão do Reino Unido de deixar a União Europeia (UE).

4 O Comitê de Política Monetária (COPOM) do Banco Central reduziu, em 2019, a taxa básica de juros (SELIC) por quatro vezes, tendo a SELIC atingido o seu menor nível, até então, na história.

com 39,8% de crescimento, e de milho, que aumentou 23,6%. Já as lavouras de café, arroz e soja tiveram quedas de 16,6%, 12,6% e 3,7%, respectivamente. Esta última, devido à peste suína na China, que, em contrapartida, favoreceu a pecuária, que teve participação de 0,45% no PIB do setor.

As atividades de informação e comunicação, as atividades imobiliárias e o comércio, respectivamente com crescimento de 4,1%, 2,3% e 1,8%, foram os destaques do setor de serviços, que teve uma expansão de 1,3%. Já as atividades de administração, defesa, saúde e educação públicas e seguridade social permaneceram estagnadas.

No setor industrial, cujo incremento foi de 0,5%, a construção civil, após cinco anos consecutivos de queda, teve o melhor desempenho do setor, 1,6%. Já a indústria extrativa teve o pior, com queda de 1,1%, reflexo do rompimento da barragem da Companhia Vale S/A em Brumadinho, também no início do ano.

As exportações brasileiras encolheram 2,5%, e as importações cresceram 1,1%. Mesmo assim, tivemos um superavit de US\$46,674 bilhões na Balança Comercial. Porém amargamos, nas Transações Correntes do Balanço de Pagamentos, um deficit de US\$50,762 bilhões.

A taxa média de desocupação caiu de 12,3%, em 2018, para 11,9%, em 2019, o que corresponde a um contingente de 12,6 milhões de pessoas. Boa parte dessa melhora é atribuída à informalidade (a maior desde 2016), que aumentou de 40,8% para 41,1% da população ocupada, cerca de 38,4 milhões de pessoas. Já a população ocupada aumentou 2%, e a quantidade de trabalhadores com carteira assinada se expandiu 1,1%, por meio da criação de 356 mil vagas. O rendimento médio mensal real domiciliar per capita passou de R\$1.387,00, em 2018, para R\$1.406,00, em 2019.

De acordo com o IBGE, os itens de alimentação e bebidas, transportes, saúde e cuidados pessoais foram os principais responsáveis pela alta de 0,56% na inflação de 2019, que chegou a 4,31%, apesar da queda de 2% na taxa básica de juros (SELIC), que fechou o ano em seu menor nível histórico: 4,5% a.a. A essa redução, à citada guerra comercial entre China e Estados Unidos e à conturbada relação política entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, atribui-se a apreciação de 3,5% do dólar americano, que fechou 2019 a R\$4,03.

• Na Bahia

Os principais fatores que afetaram a economia nacional em 2019 também repercutiram no desempenho da economia baiana, cujo PIB foi de R\$304,8 bilhões, representando um crescimento de 1,2% em relação a 2018. A agropecuária, setor mais afetado, cresceu apenas 0,2%; a indústria encolheu 0,3%; e o setor de serviços, com crescimento de 1,8%, foi o destaque positivo. O Valor Adicionado (VA) a preços básicos aumentou 1,2%, e o Imposto sobre Produtos Líquidos de Subsídios, 1,0%.

Em 2019, apesar da obtenção de um superavit de aproximadamente US\$1,26 bilhão na Balança Comercial, correspondente a um crescimento de 27,2%, em relação ao ano anterior, a corrente de comércio (soma das exportações e importações), no entanto, teve queda de 12%, chegando ao valor acumulado de US\$14,8 bilhões, tendo as exportações atingido o total de US\$8,03 bilhões, redução de 8,2% em relação a 2018, e as importações, US\$6,77 bilhões, redução de 14,4%, no mesmo período.

Este desempenho do comércio exterior baiano foi reflexo da perda de fôlego da economia global. O aumento das tensões comerciais entre a China e os EUA resultou em uma queda de 25,34% nas vendas para a China e de 16,6% para os EUA. A crise e a recessão na Argentina, importante parceiro comercial, fez com que nossas vendas caíssem 29%. Além da queda nas cotações internacionais de diversos produtos e da redução da nossa

produção agrícola, responsável por 48% das vendas externas do Estado em 2019, houve uma retração de 15% nas vendas para a União Europeia.

A agricultura teve uma safra de grãos estimada em 8,3 milhões de toneladas em 2019, representando uma redução de 11,1% na comparação com a safra de 2018, sendo os fatores climáticos preponderantes para o resultado alcançado. As lavouras de café, milho e soja contribuíram para esse desempenho com quedas de 27,6%, 18,4% e 15,0% respectivamente. O destaque ficou por conta da cultura de feijão, que, com uma produção de 290 mil toneladas, cresceu 68,8%, e também da cultura de algodão, que superou a boa safra do ano anterior em 19,7%.

Em 2019, o setor de serviços se expandiu 1,8%, com destaque para as atividades de serviços profissionais, administrativos e complementares, com aumento de 4,3%, e serviços prestados às famílias, que se expandiu, 3,0%. Já as atividades de serviços de informação e comunicação e outros serviços recuaram 3,8% e 1,2% respectivamente.

O comércio varejista na Bahia teve um crescimento de 2,1% nas vendas, com destaque para o setor de móveis e eletrodomésticos (8,7%), seguido por combustíveis e lubrificantes (6,0%).

O setor industrial, que encolheu 0,3% em 2019, registrou recuo em mais da metade dos seus segmentos, acumulando uma queda de 2,9% na produção física. O resultado negativo deveu-se, primeiramente, à indústria de produtos químicos, impactada pela redução na produção de insumos para fertilizantes e herbicidas (amônia e ureia), que encolheu 17%, seguida da indústria de celulose e papel, com redução de 8,1%, e de veículos, com queda de 4,5%.

Em termos de contribuição positiva para a indústria baiana, o segmento que apresentou maior expansão foi o de bebidas, com crescimento significativo de 15,0% no período, seguida da indústria de minerais não metálicos, que cresceu 10,8%, e metalurgia, com aumento de 6,4%.

No que diz respeito ao mercado de trabalho, em 2019, a Bahia, apesar de ter gerado 30.868 vínculos celetistas, ficando na quinta colocação nacional na geração de emprego com carteira assinada, e de ter reduzido de 17,4% para 17,2% sua taxa de desemprego, permaneceu com a segunda pior taxa do país. E, em relação à população ocupada, a taxa de informalidade foi de 54,7%.

A Bahia não só conseguiu recuperar a perda do rendimento nominal mensal domiciliar per capita ocorrida em 2018, como ultrapassou o valor de 2017 (R\$862,00), saltando de R\$841,00, em 2018, para R\$912,81, em 2019, o que representa um aumento de 8,5%. Ainda assim, temos o oitavo menor rendimento per capita do país.

Em 2019, como se não bastasse a queda real de 0,4% na arrecadação tributária total do Estado, sendo que a maior perda ocorreu no mês de dezembro (14,8%), em relação ao mesmo mês do ano anterior, o aparecimento, por aqui, em 2020, do novo coronavírus, que rapidamente se transformou em uma pandemia, veio para piorar, ainda mais, a situação do Estado, não só com o agravamento da perda de arrecadação devido à crise econômica que se instalou por causa do fechamento, em nível mundial, de quase todos os setores da Economia, no intuito de evitar a transmissão daquele vírus, como também pelo aumento dos gastos públicos para combater a doença por ele provocada (Covid-19).

4.3.1 Expectativas Nacionais para 2020

No início deste ano, apesar de ressabiados com as notícias acerca do novo coronavírus, mas animados, principalmente, com a taxa SELIC, que se encontrava em seu menor nível histórico, e com os resultados do nosso PIB no terceiro e quarto trimestres de 2019, que

cresceu 0,6% e 0,5%, respectivamente, demonstrando, aparentemente, que estava retomando sua lenta recuperação iniciada em 2017, os economistas fizeram projeções de crescimento do PIB de até 2,3% para 2020.

No entanto, com o recrudescimento da Covid-19, as expectativas atuais declinaram vertiginosamente, pois a atividade econômica quase parou por completo, não só no Brasil, como em todo o mundo. Já no primeiro trimestre deste ano, o PIB brasileiro encolheu 1,5%, e a previsão é de que essa queda seja de 10% no segundo trimestre. Dessarte, em 30/06/2020, o Banco Central do Brasil fez uma projeção de queda de 6,6% para o nosso PIB em 2020, mesmo com os incentivos fiscais e monetários concedidos pelos governos federal, estaduais e municipais, o que, por outro lado, aumentará, ainda mais, o rombo nas contas públicas.

Desse modo, o TCE/BA calculou que, apenas nos três primeiros meses da pandemia, a perda de arrecadação do Estado foi da ordem de R\$1,66 bilhão, correspondente a uma redução de 20%, em valores corrigidos, relativamente ao mesmo período de 2019. Dessarte, o Governo do Estado terá que tomar medidas severas tanto para proteger a população quanto para proteger as finanças públicas.

4.3.2 Ranking de Competitividade dos Estados

Tema abordado pela equipe técnica e incluído no item 2.2.1 da Seção Analítica, o Ranking de Competitividade dos Estados⁵ tem como objetivo principal facilitar a concepção do público geral acerca da gestão pública de cada Estado. A sistemática realizada na elaboração do Ranking considerou 69 indicadores, distribuídos em 10 pilares temáticos, entre os quais se encontram: Infraestrutura, Educação, Sustentabilidade Social e Segurança Pública, cabendo a cada Estado a atribuição de pontuação, numa escala de zero a 100.

No resultado final, o Estado da Bahia ocupou a 20ª posição, com índice de 36,9. Analisados os pilares indicativos individualmente, o Estado não obteve destaque relevante em qualquer um deles, tendo alcançado, como melhor posição, a Solidez Fiscal (10ª posição) e, como piores avaliações, os indicativos de Inovação (26ª posição), Educação (25ª posição) e Potencial de Mercado (25ª posição).

Destaca-se, dos gráficos produzidos na Seção Analítica, o indicativo da Educação, seja por possuir o maior peso na consolidação da pontuação do Estado no Ranking (11,3% do total), seja pelo seu viés fomentador de desenvolvimento social, seja pela posição desfavorável obtida pelo Estado da Bahia (25ª posição). A posição da Bahia no indicativo da Educação, que para sua elaboração leva em conta o desempenho dos alunos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), bem como as taxas de frequência e atendimento em todas as faixas do ensino escolar, revela a situação em que se encontra o Estado da Bahia no quesito Educação, tendo ocupado a última posição do Ranking, nesse quesito, no exercício de 2018. Afinal, como intitula o plano de fiscalização elaborado e desenvolvido pelos Tribunais de Contas baianos, “Educação é da nossa conta”.

Salienta-se que a situação do Estado da Bahia apresentada da leitura dos dados trazidos no Ranking de Competitividade dos Estados é confirmada pela ONG Todos Pela Educação, por meio do Anuário Brasileiro da Educação Básica 2019⁶ que avalia a situação da educação no Estado como não satisfatória, destacando-se entre os que possuem as mais baixas taxas de alfabetização no país, considerando a população de 15 ou mais anos de idade.

5 Elaborado pelo Centro de Liderança Pública (CLP), em parceria com a Tendências Consultoria Integrada e com a Economist Intelligence Unit (EIU), cuja divisão de pesquisas e análises é do mesmo grupo que edita a revista inglesa *The Economist*.

6 Esse estudo é realizado desde o ano de 2012, tendo como objetivo ser uma ferramenta de consulta para pesquisadores, gestores de políticas públicas, jornalistas e todos os que desejam compreender melhor o cenário do ensino no Brasil.

Não é por outra razão que o estudo divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) informa que metade dos adultos do Estado da Bahia não concluiu o Ensino Fundamental. O resultado do estudo do módulo sobre Educação da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua⁷, divulgado em 15/07/2020, informa que aproximadamente 4,6 milhões de baianos, com 25 anos ou mais, tiveram que abandonar a conclusão do ensino básico, que, frise-se, é obrigatório por força da lei desde a Emenda Constitucional Federal nº 59, de 11/11/2009⁸. Ademais, 60% dos adultos não terminaram o ensino médio, o que representa 5,53 milhões de pessoas sem os 11 anos de estudo mínimo.

O IBGE também declara que:

Desde que esse estudo começou a ser realizado, em 2016, a Bahia sempre esteve com o maior número de pessoas analfabetas entre todos os estados brasileiros. Atualmente cerca de 1,5 milhão de baianos são analfabetos (13% da população). São 45 mil pessoas a mais, em comparação com o resultado obtido na primeira Pesquisa por Amostra de Domicílios, o que demonstra que estamos longe de atingir a meta do Plano Nacional de Educação (PNE).

Apesar de os estudos apresentados não serem suficientes para uma completa avaliação sobre a real situação dos indicadores sociais do Estado da Bahia, quando comparados com resultados apurados por outros entes estaduais da Federação, eles revelam a necessidade de aprimorar os instrumentos de planejamento, aperfeiçoar os procedimentos de controle interno e de transparência e avaliar e executar adequadamente as políticas públicas, que muito podem contribuir para a redução da desigualdade social, da pobreza e da marginalização, que se constitui como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previsto no art. 3º, inciso III, da Carta Maior.

4.4 PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS AÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

4.4.1 Plano Plurianual (PPA)

Todo governo, a fim de desempenhar suas funções de modo criterioso, precisa se planejar. Entretanto não se trata de um planejamento qualquer, de curto prazo, para as situações de hoje. Trata-se de um planejamento minucioso, técnico, a médio prazo, capaz de ser válido e eficaz para quatro anos de gestão pública.

Estamos tratando daquilo que chamamos de Plano Plurianual (PPA), tema tão debatido e recorrente nesta Casa. O PPA é o documento que contém não apenas as diretrizes, mas também os objetivos e as metas a serem atingidas a médio prazo pela administração pública. Desse modo, entendo necessário, por uma questão didática, tecer alguns esclarecimentos.

São componentes dos programas do PPA:

- 1) **Ementa:** descreve, de forma sintética, os enfoques estratégicos presentes nos conteúdos dos Compromissos que subsidiarão a atuação do Estado na vigência do PPA;
- 2) **Indicador de Programa:** permite aferir o resultado dos programas;
- 3) **Compromisso:** descreve o objetivo a ser cumprido pelo órgão responsável por meio da entrega de bens ou serviços;

⁷ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?edicao=21939&t=destaques>. Acesso em 20 jul. 2020.

⁸ Emenda Constitucional nº 59, de 11/11/2009: Art. 1º Os incisos I e VII do art. 208 da Constituição Federal, passam a vigorar com as seguintes alterações: art. 208, I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.

- 4) **Meta:** expressa a medida de ações para o alcance do Compromisso ao qual está vinculada;
- 5) **Iniciativa:** expressa as ações de governo, as quais devem viabilizar a realização das Metas.

Portanto o PPA é uma ferramenta primordial na implementação das políticas e dos programas de governo, e o seu aprimoramento, incluindo a definição dos mecanismos de monitoramento, é fundamental nesse processo.

Ao analisar esse item quanto às recomendações exaradas no Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo de 2018, a Auditoria identificou que, dos nove pontos relativos ao planejamento e a gestão de ações de políticas públicas, dois foram parcialmente atendidos, um está em atendimento, quatro não foram atendidos e um está pendente de verificação.

Permanecem recomendações relativas à utilização das Leis Orçamentárias Anuais (LOA) para a revisão do PPA, aspecto pontuado ao longo de vários trabalhos auditoriais relacionados ao PPA 2016-2019, contrariando a previsão constante do art. 165, § 9º, da CF/1988 e do art. 159, § 9º, da CE/1989, que estabelecem que lei complementar disporá sobre a elaboração e a organização do PPA, além da necessidade de aprimoramento dos Indicadores e Metas, a fim de se estabelecer o efetivo acompanhamento, o monitoramento e a avaliação dos programas.

Na sua análise, a Auditoria identificou que muitos dos indicadores estabelecidos no PPA são insuficientes para avaliar a efetividade das ações de governo e que outros possuem baixa representatividade para a análise dos resultados, além da existência de compromissos dissociados de qualquer indicador de monitoramento. Registrou, ainda, a existência de metas incapazes de aferir o alcance do resultado almejado.

Em relação ao Projeto de Lei do PPA 2020-2023, elaborado no ano de 2019, buscando uma atuação mais tempestiva, este Tribunal realizou auditoria operacional, Processo nº TCE/010782/2019, de minha relatoria, em trâmite nesta Casa, selecionando para exame mais específico os Indicadores e Metas dos Programas de Educação, Saúde e Segurança Pública e Defesa Social, no qual foram identificadas, pela equipe auditorial, fragilidades estruturais recorrentes nos seguintes aspectos constantes da Seção Analítica: Deficiência de conceituação dos componentes do PPA – Indicadores, Compromissos, Metas e Iniciativas (item 2.3.1.2.1.1); Ausência de associação das Iniciativas com as Metas dos Compromissos (item 2.3.1.2.1.2); Não apresentação das vinculações entre Indicadores e Compromissos, com vistas a demonstrar a suficiência e pertinência dos Indicadores para avaliação dos Programas (item 2.3.1.2.1.3); Descumprimento de determinação do TCE/BA para o estabelecimento, nos indicadores, de índice esperado para cada ano e para o final do Plano (item 2.3.1.2.2.1); Indicadores sem Valor de Referência (item 2.3.1.2.2.2); Deficiências na construção das Metas, comprometendo o processo de mensuração, monitoramento, avaliação e *accountability* do que foi alcançado (item 2.3.1.2.2.3); Fragilidade dos resultados de desempenho dos Programas apresentados no Relatório de Execução do PPA Participativo 2016-2019 – Ano IV – 2019 (item 2.3.2.1).

Ademais, vale destacar que a Auditoria sinalizou que, quanto à formalização do processo, em relação a esse item de Planejamento e Gestão das Ações de Políticas Públicas, não foram encaminhadas justificativas para a: a) ausência de informações nos Relatórios sobre o PPA, a LDO e a LOA da avaliação, em relação aos órgãos (cabem registrar que constam as avaliações apenas em relação aos programas no seu conjunto); b) ausência, no Relatório Anual de Avaliação Parcial da Execução do PPA, da avaliação da compatibilidade entre os instrumentos de planejamento, o PPA, a LDO e a LOA, considerando-se a execução orçamentária e financeira e os correspondentes indicadores e sua aderência às entregas e às iniciativas do PPA a elas vinculadas.

4.4.2 Compatibilidade do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) com o PPA e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Considerando-se que a LDO define as ações para o ano seguinte, é construída com base no orçamento do ano anterior e reúne detalhes sobre o uso dos recursos públicos no curto prazo; e que a LOA disciplina todas as ações do Governo, devendo as despesas públicas ser executadas dentro do orçamento estipulado na LOA, não há como se pensar nelas sem uma conexão com o PPA. Portanto o PLOA tem que ser elaborado de maneira compatível com o PPA e com a LDO.

No entanto a Auditoria pontuou:

Assim sendo, o que se verifica é que as prioridades definidas na LDO para 2019 não se correlacionam diretamente com os elementos constitutivos do PPA, compromissos e respectivas iniciativas. Por sua vez, as ações orçamentárias, estabelecidas nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), recebem o indicativo de prioridade apenas no âmbito do FIPLAN.

Desse modo, a equipe auditorial sugere a reiteração da recomendação ao Governo do Estado para que as prioridades definidas na LDO estejam alinhadas aos elementos constitutivos do PPA e que a LOA explicita as ações orçamentárias definidas como prioridade.

4.4.3 Principais Programas Governamentais

Quanto aos programas prioritários, têm destaque aqueles relacionados à Saúde, à Educação e à Segurança Pública, respectivamente os Programas Saúde Mais Perto de Você; Educar para Transformar; e Pacto pela Vida, com relação aos quais a Auditoria identificou fragilidades já existentes em exercícios anteriores.

4.4.3.1 Programa 200 – Saúde Mais Perto de Você

Em relação ao Programa Saúde Mais Perto de Você, foram definidos somente sete indicadores para a aferição dos resultados, o que se mostrou insuficiente diante da abrangência do Programa. Além disso, quatro dos nove compromissos estabelecidos não estão associados a qualquer indicador específico, o que dificulta uma avaliação mais apurada dos resultados alcançados, evidenciando a sua baixa representatividade. Nesse Programa, foram estabelecidas 71 metas, das quais pelo menos 22 deixaram de se relacionar diretamente a algum Indicador, cerca de 31% do seu total.

Da análise dos sete indicadores estabelecidos, observou-se que quatro deles registraram evolução positiva, dois apresentaram evolução negativa e um, nula em decorrência de alteração na sua fórmula. Em seu 4º ano, o Programa alcançou um índice de execução orçamentário-financeira de 94,10%.

Em relação às metas estabelecidas no programa, somente 57,75% registraram execução acima de 90%. Nesse sentido, deixou-se de alcançar mais da metade dos seus objetivos, comprometendo a sua efetivação. Registre-se, ainda, que 22 metas, 30,99% do total, não estão relacionadas a quaisquer dos Indicadores. Além disso, algumas metas com resultados acima de 90% estão relacionadas a atividades genéricas, não sendo possível mensurar a sua contribuição para o resultado do Programa.

Quanto às ações orçamentárias prioritárias, verificou-se que elas concentraram apenas 4,25% do orçamento final do Programa, com percentual médio de execução em torno de 26%. Foi identificada, ainda, uma discrepância entre as execuções orçamentária e física, de quatro ações prioritárias.

4.4.3.2 Programa 212 – Educar para Transformar

No que se refere ao Programa Educar para Transformar, a Auditoria identificou que foram estabelecidos 12 indicadores de desempenho, dos quais cinco apresentaram evolução positiva; cinco, negativa; e dois não puderam ter sua evolução aferida. Daqueles analisados, 50% não atingiram nem mesmo os resultados do ano de referência, em que pese a execução de mais de 90% do orçamento previsto, além de estarem associados a somente três dos 15 Compromissos do Programa.

A Auditoria registrou, ainda, um baixo alcance das metas de infraestrutura física, uma vez que, no acumulado até o ano de 2019, só haviam sido concluídas 22 das 109 unidades previstas, representando 20,18% da sua execução física. Entretanto a Secretaria alegou que não houve qualquer prejuízo na oferta de vagas na rede estadual de ensino no período.

Outras metas que chamam a atenção são aquelas referentes ao Compromisso 20 – “contribuir para a elevação do índice de aprovação e redução do índice de abandono na educação básica na rede estadual de ensino”, dada a sua relevância, restando evidenciado que a execução orçamentária desse compromisso apresentou um desempenho “bom”, de 70,81% dos recursos previstos efetivados.

No entanto pontua a Auditoria que “os resultados referentes à Educação baiana foram muito aquém do mínimo satisfatório, comparando-se com a maioria dos outros Estados da Federação”, e que “durante o período de 2016 a 2018, observa-se que a taxa de abandono da rede estadual de ensino da Bahia possui uma trajetória desfavorável na situação deste indicador. Verifica-se, em 2016, a taxa de 8,1%, aumentando para 9,3% em 2017 e atingindo 9,9% em 2018”.

4.4.3.3 Programa 205 – Pacto pela Vida

Na análise do Programa Pacto pela Vida, a Auditoria observou declínio dos gastos em relação à Receita Corrente Líquida, apesar de ela ter tido um incremento superior a 20%. Ademais, verificou-se que, dos gastos realizados, 88% destinaram-se a Pessoal e Encargos Sociais, e apenas 2,34% a investimentos e/ou inversões financeiras, a exemplo da aquisição de viaturas, da compra de armamentos, da construção e/ou de reformas de unidades policiais.

Foram identificados oito indicadores relativos ao Programa, sendo quatro deles vinculados diretamente à Secretaria e, ainda assim, possuem uma abrangência limitada, uma vez que estão restritos à tendência de evolução no ano em análise, sem considerar o todo daquilo que se pretende mensurar, não representando, dessa forma, um panorama do quadro real. Além disso, no que se refere ao atingimento dos resultados pretendidos pelo Sistema de Segurança Pública do Estado, os indicadores possuem baixa relevância.

Nesse sentido, a Auditoria destacou a necessidade de inclusão do índice relativo aos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) na composição dos indicadores de análise e monitoramento, tendo em vista a sua eficácia para avaliar a efetividade das políticas adotadas pelo Sistema de Segurança Pública na prevenção e contenção da criminalidade.

Em relação à execução orçamentário-financeira, o Programa alcançou o índice de 98,60%, tendo ficado concentrado em apenas dois dos oito Compromissos estabelecidos. Some-se a isso a existência de ações que apresentaram incompatibilidade entre os níveis de execução física e orçamentária.

Identificou-se, também, uma incongruência no alcance das metas, uma vez que metas consideradas prioritárias alcançaram um resultado abaixo do planejado e, em contraponto,

foram constatadas metas com alcance muito acima do programado, o que denota uma deficiência no processo de planejamento, mostrando-se necessária a adoção de medidas para seu efetivo aprimoramento.

4.5 BREVES COMENTÁRIOS SOBRE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL DO ESTADO DA BAHIA

Em face da importância da revelação individualizada dos dados acerca da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Estado da Bahia, como demonstrado pela Auditoria na Seção Analítica, torna-se também relevante, no meu modesto pensar, a sua apresentação integrada, objetiva, simples e compreensiva, no sentido de proporcionar uma visão abrangente da gestão pública no exercício de 2019.

A tabela a seguir demonstra, de forma resumida, a integração desse resultado orçamentário ao patrimônio do Estado, comparativamente ao exercício de 2018:

TABELA 01 – Demonstração simplificada dos dados contábeis do Estado da Bahia

| | | | Em R\$ milhões | |
|-----------|--|---|------------------|------------------|
| ITEM | DESCRIÇÃO | NOTAS EXPLICATIVAS | EXERCÍCIO | |
| | | | 2019 | 2018 |
| 4.5.2 | Receita Orçamentária Realizada | | 45.749 | 42.803 |
| 4.5.8 | (-) Despesa Orçamentária Executada | | (45.736) | (43.717) |
| | Resultado orçamentário | Receitas Orçamentárias menos Despesas Orçamentárias | 13 | (914) |
| | (+/-) Movimentação Extraorçamentária Líquida | Pagamentos de passivos financeiros, recebimentos de ativos financeiros e transferências financeiras internas | (209) | 111 |
| | (=) Variação no Caixa | | (196) | (803) |
| | (+) Saldo Inicial do Caixa | | 4.245 | 5.048 |
| 4.5.9.1 | (=) Saldo Final do Caixa | | 4.049 | 4.245 |
| | (+) Outros Ativos Financeiros | | 1.295 | 1.062 |
| | (=) Ativo Financeiro | | 5.344 | 5.307 |
| | (-) Passivo Financeiro | Restos a Pagar, conforme Demonstrativo da Dívida Flutuante Consolidada, R\$1.694 milhões | (2.540) | (2.343) |
| | (=) Superavit Financeiro | | 2.804 | 2.964 |
| | (+) Ativo Permanente | | 40.304 | 33.412 |
| 4.5.9.5 | • Investimento | | 7.239 | 7.315 |
| 4.5.9.6 | • Imobilizado | Bens Imóveis, deduzido da Depreciação Acumulada, R\$24.855 milhões | 27.723 | 21.170 |
| 4.5.9.2 | • Outros Valores | Inclui Dívida Ativa no montante de R\$311 milhões (R\$19.025 milhões registrados deduzidos de provisão para perdas de R\$18.714 milhões), em 2019 | 5.342 | 4.927 |
| | (-) Passivo Permanente | | (373.886) | (215.327) |
| 4.5.9.7.2 | • Empréstimos e Financiamento | | (18.822) | (18.568) |
| 4.5.9.7.6 | • Outras Obrigações | | (12.505) | (11.936) |
| 4.5.9.7.7 | • Obrigações Previdenciárias | Provisão matemática para suprir os gastos previdenciários do Estado | (342.559) | (184.823) |
| | (=) Saldo Patrimonial | | (330.778) | (178.951) |
| | • Provisão Previdenciária não Contabilizada ⁽¹⁾ | | - | (84.545) |
| | (=) Saldo Patrimonial | | (330.778) | (263.496) |

Fonte: Dados obtidos nas Demonstrações Contábeis do Estado da Bahia referentes a 2019, em modelo proposto pelo Relator das Contas.

(1) Nota Explicativa Complementar às DCCs do exercício de 2019.

Assim é que, do confronto das receitas orçamentárias realizadas pelo Estado da Bahia, no montante de R\$45.749,0 milhões (incluindo, entre outras, R\$24.540,0 milhões provenientes de arrecadação de tributos), com as despesas orçamentárias executadas (empenhadas), no total de R\$45.736,0 milhões (incluindo, entre outras, R\$14.383,0 milhões com pessoal e encargos sociais; R\$8.010,0 milhões com previdência; R\$873,0 milhões com locação de mão-de-obra; R\$1.869,0 milhões com dívida; R\$6.224,0 milhões com serviços de terceiros; R\$6.728,0 milhões com transferências constitucionais e R\$2.931,0 milhões, com investimentos e inversões), resultou em um **superavit orçamentário de R\$13 milhões**.

4.5.1 Modificações no Orçamento

A Auditoria deste TCE/BA (item 2.4.1 da Seção Analítica) apontou que, no decorrer do exercício de 2019, foram realizados ajustes no orçamento no valor total de R\$19.093,4 milhões, mediante a abertura de créditos suplementares, sendo que a maioria das modificações foi proveniente da anulação parcial ou total de dotações, pois apenas 30,82% daquele valor promoveu a alteração do montante inicial orçado.

A Auditoria destacou, em relação à anulação parcial ou total de dotações, a utilização inadequada de transposição de recursos para cobrir deficiências na previsão orçamentária de despesas com pessoal e encargos sociais e registrou que o Poder Executivo tem estipulado, no orçamento inicial, dotações insuficientes para cobrir as referidas despesas, embora, na LDO, essas despesas estejam entre as prioridades na alocação dos recursos. Ressaltaram os auditores que a deficiência na previsão de recursos para pagar as despesas de pessoal relativas aos ativos, inativos e pensionistas repercute na retirada de recursos atribuídos a ações prioritárias e projetos, que deixam de ser executados, sob a alegação de necessidade de cobertura do déficit orçamentário das referidas despesas. Ressalte-se que, nos últimos cinco exercícios, tais valores têm ultrapassado significativamente o montante inicialmente orçado para tais gastos, tendo atingido a cifra de R\$542,78 milhões.

Verifica-se que, em 2018, esse montante foi de R\$845,75 milhões, portanto houve uma redução significativa de 36% no exercício de 2019, o que mostra o esforço do Estado para equacionar o problema.

4.5.2 Receita Pública

No exame das receitas arrecadadas pelo Governo do Estado, no montante de R\$45.749 milhões, a Auditoria registrou (item 2.4.2 da Seção Analítica) que, nas Receitas Tributárias e nas Transferências Correntes, não identificou distorções materialmente significativas. Entretanto destacou, quanto às receitas de capital, uma frustração de 46,74% em relação ao previsto atualizado no exercício de 2019 (R\$2.465,7 milhões), pois foi realizado o valor total de R\$1.152,4 milhões nesse grupo de receitas. As frustrações mais significativas se deram nas receitas de Operações de Crédito e nas Transferências de Capital.

Após resposta apresentada pelo gestor, os auditores concluíram que a realização dessas receitas depende de fatores externos ao domínio do Estado.

4.5.3 Receita Corrente Líquida (RCL)

Nossos auditores registraram (item 2.4.2.1 da Seção Analítica) que, no exercício de 2019, a RCL alcançou o montante de R\$34.525,8 milhões, sendo superior em 7,96% e 0,26%, respectivamente, em termos nominais e reais, à do exercício de 2018, não tendo sido identificadas diferenças significativas entre os valores da RCL apurados pela SEFAZ e os cálculos do TCE/BA.

4.5.4 Transferências Correntes

Como pontuado pela Auditoria deste TCE/BA (item 2.4.2.2 da Seção Analítica), as transferências correntes corresponderam ao valor bruto de R\$15.348,2 milhões, do qual foi deduzido o valor de R\$1.860,7 milhões, relativo à conta retificadora, resultando no montante líquido de R\$13.487,5 milhões em 2019, correspondente a uma variação positiva nominal de R\$1.238,2 milhões em relação ao verificado no exercício anterior.

4.5.5 Operações de Crédito

Os auditores informaram que (item 2.4.2.3 da Seção Analítica) as operações de crédito realizadas totalizaram R\$742,9 milhões, superior em 14,84% ao verificado em 2018. Contudo, como informado no item 4.5.2, houve frustração na arrecadação, sendo que tais receitas representaram apenas 55,33% da sua previsão atualizada (R\$1.342,7 milhões). Informaram, também, que a aplicação dos valores desembolsados anualmente por conta dos projetos cofinanciados por recursos externos é auditada por este Tribunal desde 1988 e que, no exercício sob análise, foram concluídas cinco auditorias.

4.5.6 Renúncia de Receitas

Nossos auditores asseveraram que (item 2.4.2.4 da Seção Analítica) a renúncia de receita realizada no setor de Informática durante o exercício auditado foi 360% superior ao previsto na LDO/2019 (R\$29,0 milhões), mas os valores efetivamente renunciados somaram R\$133,4 milhões.

Como bem explicitado pelo Gestor e acatado pelos auditores, no período em que foi feita a previsão (abril de 2018), ainda não havia um cenário consolidado sobre as mudanças que ocorreram no setor, em virtude da aprovação e da implementação de novas normas que criaram um ambiente bem mais favorável.

4.5.6.1 Fiscalização das empresas com benefícios fiscais

Nossos auditores, no exercício de 2017, realizaram auditoria operacional em renúncia de receita, constante do Processo nº TCE/009417/2017, da relatoria do Exmo. Conselheiro Pedro Lino, apreciada em 12/02/2019, que teve como escopo avaliar a adequação e a suficiência dos controles exercidos pelo Executivo Estadual em relação aos incentivos fiscais concedidos por meio de políticas públicas apoiadas nesses instrumentos (item 2.4.2.4.1 da Seção Analítica). A referida auditoria foi apreciada pelo Pleno desta Casa em 12/02/2019, resultando em uma decisão com recomendações e determinações ao Governo e ao Governador do Estado, conforme a Resolução nº 013/2019, contra a qual o Núcleo de Atuação da Procuradoria Geral do Estado junto a este Tribunal interpôs Recurso de Revisão (Processo nº TCE/004096/2019), da minha relatoria, o qual foi conhecido e provido parcialmente, em 11/02/2020, para reformar a citada Resolução, extraindo do seu bojo as deliberações constantes dos subitens “a.3)” e “a.4)” e, ainda, para retirar da recomendação constante do subitem “a.5)” a parte final “sob pena de retificação das resoluções concessivas”, nos termos do Acórdão nº 000004/2020. Por fim, diante dessa deliberação, os auditores reiteraram a recomendação nº 18 das Contas de Governo do exercício de 2018, qual seja: a necessidade de apresentação do relatório de desempenho dos empreendimentos beneficiados com incentivos fiscais, individualizado por beneficiário, respaldado em análise técnica que permita uma avaliação dos benefícios socioeconômicos até então auferidos, acompanhado de parecer do Conselho Deliberativo, conforme exposto no Decreto Estadual nº 8.205, de 03/04/2002.

4.5.7 Índice de Participação dos Municípios da Bahia (IPM) no produto da arrecadação, pelo Estado, do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS)

Os auditores não encontraram falhas que comprometessem o mérito dos cálculos realizados pela SEFAZ (item 2.4.2.5 da Seção Analítica) na apuração do IVA 2017, que serviu de base para a apuração do IPM no produto da arrecadação do ICMS por este TCE/BA, para o exercício de 2019. Afirmaram também que houve adequação quanto à aplicação dos índices de rateio do ICMS nos repasses efetuados aos municípios em 2019 e que o montante dos

repasses de ICMS e IPVA estavam consistentes com os valores contabilizados pelos municípios recebedores e concluíram pela adequação das despesas contabilizadas na rubrica Transferências Constitucionais e Legais inerentes aos respectivos tributos.

4.5.8 DESPESA

4.5.8.1 Pessoal e Encargos Sociais

No exercício de 2019, conforme o documento intitulado Anexo 2A da Lei Federal nº 4.320, de 17/03/1964 (p. 297 das DCCs com relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a despesa com pessoal, encargos sociais e previdência atingiu a cifra de R\$24.785,8 milhões, a qual, após deduzida a parcela relacionada às despesas intraorçamentárias⁹, conforme o Grupo de Despesa 3191, no valor de R\$2.392 milhões, perfaz o total de R\$22.393,8 milhões. Desse montante, o valor de R\$20.622 milhões corresponde aos gastos com pessoal e encargos sociais do Poder Executivo.

- **Breve análise sobre o gasto com pessoal do Estado da Bahia**

Conforme análise realizada pelo nosso Gabinete, as DCCs, referentes ao exercício de 2019, em especial o Balanço Econômico (Tab. 6.01), demonstram que a despesa pública, no âmbito do Estado da Bahia, totalizou R\$45.736 mil, que pode assim ser detalhada por natureza:

TABELA 02 – Despesa pública

| DESCRIÇÃO | Em R\$ mil | |
|--|---------------|---------------|
| | VALOR | % |
| Pessoal e Encargos Sociais, exceto Previdência | 14.383 | 31,45 |
| Previdência | 8.010 | 17,51 |
| Outros Serviços de Terceiros | 6.224 | 13,61 |
| Material de Consumo | 347 | 0,76 |
| Locação de Mão-de-Obra | 873 | 1,91 |
| Demais Gastos | 3.187 | 6,97 |
| Juros e Encargos | 955 | 2,09 |
| Amortização da Dívida | 914 | 2,00 |
| Investimentos | 2.402 | 5,25 |
| Inversões Financeiras | 529 | 1,15 |
| Transferências Constitucionais a Municípios | 6.728 | 14,71 |
| Outras Transferências | 1.184 | 2,59 |
| TOTAL | 45.736 | 100,00 |

Fonte: Balanço Econômico de 2019. Tabela 6.01 das DCCs.

Os gastos com pessoal, encargos sociais e previdência, portanto, totalizam R\$22.393 milhões, representando 48,96% das despesas públicas do Estado. Nesse montante, conforme informações apresentadas pela Secretaria de Administração do Estado da Bahia (SAEB), com base nas folhas de pagamento, estão incluídos os gastos do Poder Executivo, no montante de R\$20.622 milhões, compreendendo o registro de 148.006 servidores ativos e 131.091 aposentados e pensionistas.

Consoante levantamento realizado pela SAEB, os gastos com pessoal do Poder Executivo totalizam R\$20.622 milhões, estando assim distribuídos:

TABELA 03 – Gastos com pessoal do Poder Executivo

| Descrição | Em R\$ milhões | |
|----------------------------|----------------|----------------|
| | Valor | Percentual (%) |
| Pessoal Ativo | 12.940 | 63 |
| Aposentados e Pensionistas | 7.337 | 36 |
| Empresas | 345 | 1 |
| Total | 20.622 | 100 |

Fonte: Resumo do Relatório de folha de rosto do BW¹⁰, apresentado pela SAEB.

⁹ Aplicação direta decorrente de operações entre órgãos, fundos e entidades integrantes do Orçamento Estadual.

¹⁰ Ferramenta usada para análise de dados, relatórios e armazenamento de dados.

Os gastos com pessoal ativo, no montante de R\$12.940 mil, podem ser assim detalhados com o respectivo quantitativo de servidores:

TABELA 04 – Gastos com pessoal ativo

| Descrição | Valor (R\$ em milhares) – A | Qtd. de Pessoas – B | Valor Médio Mensal (A/B/13) |
|--------------|-----------------------------|---------------------|-----------------------------|
| Educação | 4.935.969 | 67.560 | 5.620 |
| Segurança | 4.872.388 | 41.968 | 8.930 |
| Saúde | 1.218.381 | 19.749 | 4.745 |
| Fazenda | 718.152 | 2.140 | 25.814 |
| Procuradoria | 134.509(*) | 769 | 13.455 |
| Outros | 1.060.599 | 15.820 | 5.157 |
| Subtotal | 12.939.998 | 148.006 | 6.725 |
| Empresas | 345.459 | 2.430 | 10.936 |
| Total | 13.285.457 | 150.436 | 6.793 |

Fonte: Resumo do Relatório de folha de rosto do BW, apresentado pela SAEB.

Nota: (*) Não inclui os valores no montante de R\$38.828,6 mil recebidos a título de honorários de sucumbência.

Essa análise não incluiu os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e os dois Tribunais de Contas, pois a SAEB, embora seja o órgão gestor de pessoal do Estado da Bahia no âmbito do Poder Executivo, até onde foi possível constatar, não possui acesso aos dados detalhados de gastos com pessoal desses poderes e órgãos, o que impossibilita realizar um melhor acompanhamento e projeções, conhecer quais os eventos que estão sendo autorizados e seus impactos, assim como desenvolver uma adequada política de pessoal, incluindo os aposentados e pensionistas.

Outro aspecto de extrema relevância é que o Poder Executivo, como pontuado pelos auditores no Item 2.13.1 da Seção Analítica, não divulga nominalmente os vencimentos dos servidores civis e militares, nem os proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, o que não contribui para o exercício do controle social e para a observância dos pressupostos básicos de transparência, exigidos pelo art. 48-A, inciso I, da LRF e pelos arts. 3º, incisos II e III, 6º, inciso I, e 8º, caput e §1º, inciso III, e 2º da Lei Federal nº 12.527, de 18/11/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618, de 30/04/2012.

- **Comparativo dos gastos com pessoal do Poder Executivo com Demonstrativo da LRF**

Como relatado, os gastos com pessoal do Poder Executivo, no exercício de 2019, totalizou, conforme informações da SAEB, R\$20.622 milhões. Esse valor diverge em R\$413 milhões para o montante de R\$21.035 milhões, informado como base de cálculo do comprometimento dos gastos de pessoal em relação à Receita Corrente Líquida (RCL – LRF, art. 55, I, a), demonstrado no quadro a seguir:

QUADRO 01 – Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo e da Defensoria Pública: janeiro/2019 a dezembro/2019

RGF – ANEXO 1 (LRF, art. 55, inciso I, alínea “a”)

R\$1,00

| DESPESA COM PESSOAL | Despesas Empenhadas | Memória de Cálculo |
|---|--------------------------|---|
| | TOTAL (ÚLTIMOS 12 MESES) | |
| DESPESA BRUTA COM PESSOAL – Contabilizada no Grupo 1 | 21.035.575.341,70 | Grupo 1 |
| (-) Dedução de Pessoal Ativo – Resolução nº 031/2016 do TCE | 287.522.206,00 | Despesas de natureza indenizatória |
| (-) Pessoal Inativo e Pensionistas – Outros Poderes | 1.085.823.557,05 | Inativos e Pensionistas do Legislativo, Judiciário e Ministério Público |
| DESPESA BRUTA COM PESSOAL – Grupo 1 – Conciliado | 19.662.229.578,65 | |
| Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização ou de contratação de forma indireta (§ 1º do art. 18 da LRF) | 66.547.800,17 | Grupo 3, elemento 34 |
| DESPESA BRUTA COM PESSOAL – Conciliado | 19.728.777.378,82 | |

(conclusão)

| DESPESA COM PESSOAL | Despesas Empenhadas | Memória de Cálculo |
|--|--------------------------|---|
| | TOTAL (ÚLTIMOS 12 MESES) | |
| DESPESAS NÃO COMPUTADAS (art. 19, § 1º, da LRF (II)) | 4.597.651.836,33 | |
| Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária | 60.967.290,68 | Grupo 1 (elemento 94), exceto fontes de recursos 241, 257, 258 e 641, 657, 658. |
| Decorrentes de Decisão Judicial | 345.923.044,58 | Grupo 1 (elemento 91), exceto fontes de recurso 241, 257, 258 e 641, 657, 658. |
| Despesas de Exercícios Anteriores | 77.860.264,12 | Grupo 1 (elemento 92), exceto fontes de recursos 241, 257, 258 e 641, 657, 658. |
| Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados | 4.112.901.236,95 | Grupo 1, UO 09602 e 09603, todas as Fontes exceto 100 e 300. |
| DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL | 15.131.125.542,49 | |
| APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL | | |
| RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL | 34.525.803.568,62 | % SOBRE A RCL |
| (-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (§ 13, art. 166 da CF) | 15.553.198,95 | |
| RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA | 34.510.250.369,67 | |
| DESPESA TOTAL COM PESSOAL – DTP | 15.131.125.542,49 | 43,85 |

Fontes: FIPLAN/DICOP/SEFAZ/SAF/COPAF – 15/04/2020.

Segundo informações apresentadas pela SAEB, em 27/07/2020, essa diferença de R\$413 milhões pode ser assim esclarecida:

Esses dados foram extraídos diretamente das informações da folha de pagamentos. As informações contábeis possuem outra dinâmica, decorrente da execução orçamentária e financeira de cada unidade. Os números da SEFAZ, espelhados nos relatórios de gestão fiscal, espelham realidades da execução financeira da despesa com pessoal que não batem, necessariamente, com o total das folhas mensais registrados no RHBA.

Assim, lançamentos contábeis do Grupo 1, tais como DEA, RRA, regularização de empenhos, entre outras movimentações contábeis específicas de cada órgão, geram diferenças entre os valores mensais de pagamento da folha e os valores contábeis efetivamente apropriados e utilizados para fins de geração dos relatórios fiscais.

A conciliação dessas diferenças precisaria ser feita órgão a órgão, em conjunto com a equipe da Diretoria de Contabilidade da SEFAZ, de modo a apurar todos os lançamentos de ajustes contábeis efetuados ao longo do exercício.

De fato, para todos os fins contábeis e fiscais, inclusive os relacionados à geração dos relatórios de gestão fiscal e dos balanços contábeis do estado, os números corretos e finais são aqueles divulgados pela Secretaria da Fazenda.

Isso posto, objetivando-se a apuração e a regularização de eventuais divergências, urge recomendar à Administração Pública que promova a integração dos procedimentos de empenho, liquidação e pagamento da folha, entre o sistema de gestão de recursos humanos (RH Bahia) e o Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN), de modo a evitar futuras divergências e retrabalho com a elaboração tempestiva e necessária de conciliações.

- **Gastos com Regime Especial de Direito Administrativo (REDA)**

Conforme os auditores, o Poder Executivo empenhou R\$588,5 milhões para pagamentos dos contratados sob o REDA, o que corresponde a 2,82% do gasto total com pessoal e encargos sociais, sendo que, em dezembro de 2019, se encontravam vigentes 26.269 contratos sob o referido Regime nas diversas unidades da Administração Direta e Indireta. Assim, foi constatada a redução de 8.089 contratos, mormente de contratos referentes a servidores lotados na Secretaria da Educação.

Os dados do quantitativo de REDA foram obtidos por meio de Ofício da SAEB em resposta à solicitação de esclarecimentos da Auditoria, em decorrência das inconsistências da base de dados do RH Bahia, encaminhada ao TCE/BA para alimentar o sistema Mirante, conforme registrado no item 2.13 da Seção Analítica.

- **Despesas relacionadas com seguridade social**

Os auditores afirmaram que, excluídas as despesas intraorçamentárias, os gastos realizados com a seguridade social, incluindo previdência e encargos sociais, totalizaram R\$9.495,9 milhões, em 2019, representando 21,87% do total das despesas liquidadas pelo Poder Executivo, assim distribuídos (em milhões): **FUNPREV, R\$7.969,3**, sendo R\$6.935,40 com Encargos com Inativos Civis e Militares do Estado e R\$1.033,90 com Benefícios Previdenciários aos Dependentes dos Servidores Públicos. **FUNSERV, R\$1.518,0**, sendo R\$1.442,1 com Prestação de Assistência à Saúde dos Beneficiários do Planserv e R\$75,9 com Outras Despesas; **BAPREV, R\$8,6**.

O ingresso de novos aposentados e pensionistas no Regime Próprio de Previdência (RPPs) gerou um aumento de despesa no montante de R\$444,8 milhões e foi um dos principais responsáveis pelo aumento de 6,29%, em relação a 2018. De acordo com a SUPREV, *apud* Auditoria, em 2019, 4.365 novos benefícios foram implantados.

4.5.8.2 Pagamento de encargos moratórios nas contas de consumo

Os auditores asseveraram que, também no exercício em análise, embora em montante significativamente menor (acima de R\$15 milhões em 2016), houve um pagamento de R\$3,0 milhões em encargos moratórios (multas e juros) referentes a contas de consumo de água e esgoto e de energia elétrica (item 2.4.3.2 da Seção Analítica).

Além disso, eles afirmaram que as ações constantes do Plano de Ação apresentado em cumprimento à decisão exarada no bojo do Processo nº TCE/009225/2016, da relatoria do Exmo. Conselheiro Marcus Presídio, devem ser fielmente implementadas.

Essa matéria, embora recorrente, não pode, em minha opinião, ser considerada como uma irregularidade que ocasione distorção relevante de modo a se configurar como uma ressalva às Contas Governamentais do exercício financeiro de 2019.

4.5.8.3 Análise da distribuição territorial dos investimentos

Os auditores registraram que, sob a ótica do planejamento orçamentário, os 13 Territórios de Identidade com maior renda per capita concentraram 73,29% dos Investimentos previstos na LOA e, no que se refere à análise da execução orçamentária, o volume de investimentos efetivamente realizado nos referidos territórios equivale a 73,10% do total do grupo (item 2.4.3.3 da Seção Analítica). Desse modo, evidencia-se a concentração de recursos em territórios com maior renda per capita, o que contribui para a manutenção da desigualdade no Estado, indo de encontro ao quanto preconizado no art. 3º, III, da Constituição Federal, que estabelece como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, e contrariando o disposto no inciso II, § 7º, do art. 159 da Constituição Estadual de 1989, bem como os princípios e diretrizes dispostos na Lei Estadual nº 13.214, de 29/12/2014.

Assim sendo, os auditores sugerem ao Governo do Estado que reavalie a estratégia de regionalização dos investimentos por Território de Identidade, em consonância com os dispositivos legais pertinentes. Ademais, propõem que a prestação de contas anual do Governo do Estado demonstre em que medida as políticas públicas contribuíram para a redução das desigualdades inter-regionais nos referidos territórios.

4.5.8.4 Propaganda, Promoção e Divulgação da Ação Governamental

Conforme informado pelos auditores (item 2.4.3.4 da Seção Analítica), para os gastos com a publicidade institucional, a LOA estabeleceu a dotação inicial de R\$143,2 milhões, da qual foi liquidada a importância de R\$117,0 milhões, e foram executados R\$26,6 milhões, por meio do elemento DEA, e R\$15,7 milhões, pelas empresas constantes do Orçamento de Investimentos, totalizando R\$159,3 milhões, revelando um acréscimo nominal de 16,36% em relação aos gastos do exercício anterior. Os auditores chamaram a atenção para o volume expressivo de despesas pagas como DEA no âmbito da SECOM.

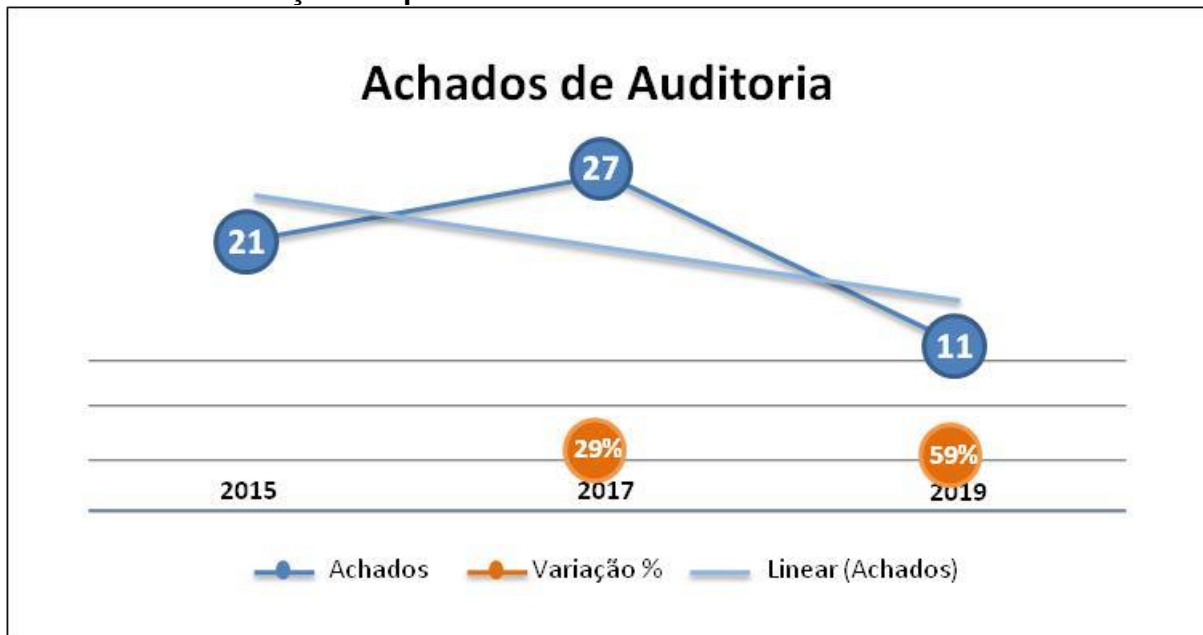
- **Auditoria nos contratos de empresas de publicidade**

Nossos auditores realizaram Auditoria, em 2019, constante do Processo nº TCE/011244/2019, da relatoria do Exmo. Conselheiro Marcus Presídio, em andamento neste TCE/BA, na Secretaria de Comunicação Social (SECOM), nos contratos firmados para a prestação de serviços de publicidade. Essa auditoria compreende o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o intuito de atender ao princípio da publicidade e ao direito à informação; de difundir ideias, princípios, iniciativas ou instituições; ou de informar o público em geral.

Os auditores destacaram os seguintes apontamentos: 1) ausência de comprovante da transferência bancária dos recursos repassados pela contratada para a subcontratada; 2) pagamentos efetuados com base em dados fornecidos pelas próprias subcontratadas, sem checagem, pela SECOM, da veracidade das informações prestadas; 3) ausência, nos processos de pagamento, de documentos fiscais, de contratos e de comprovação de pagamento às rádios representadas por empresas subcontratadas; 4) processos de pagamento sem especificar os valores pagos às rádios representadas e o montante que cabe às empresas subcontratadas; 5) divergências entre as planilhas de publicação de veiculação e os comprovantes de irradiação emitidas; 6) pagamento de campanha não condizente com os objetivos da propaganda institucional; 7) ausência de detalhamento da composição dos serviços a serem contratados, em quantidades e preços, no valor de R\$142,0 milhões, referentes à Concorrência nº 01/2019; 8) ausência de demonstração da vantajosidade na contratação de serviços de publicidade, em 2019, por idêntico valor contratado em 2014 (R\$142,0 milhões), considerando-se o aumento quantitativo no objeto a ser contratado e os reajustes de preços no mercado publicitário; 9) volume significativo de gastos reconhecidos como DEA, representando 37,48% do volume pago no período; 10) descumprimento reincidente do item 3, subitem b, da Resolução nº 12/2017, quanto à implantação do Plano Estadual de Comunicação.

Em resposta a este Tribunal, constante do Processo nº TCE/001365/2020, da minha relatoria, em trâmite nesta Casa, o Secretário da SECOM informou que, “Diante do aumento progressivo dos achados, em 2018, o Órgão elaborou Plano de Ação com medidas corretivas, em consonância com as recomendações contidas no Relatório de Auditoria, com prazo para cumprimento de 120 dias, determinado pelo titular da pasta, através da Portaria nº 22/2018”. Afirmou também que “Todo esse esforço resumiu-se na implantação de procedimentos e mecanismos efetivos de controle, seguindo resoluções e orientações técnicas desse órgão de controle”. Foi feito ainda um breve histórico sobre os achados auditoriais referentes à SECOM de 2015 a 2019, constatando-se que houve uma significativa melhora no desempenho da Secretaria: “Saímos de um registro em 2015 de 21 (vinte e um) achados, atingimos em 2017 os 27 (vinte e sete) registros, e despencamos para 11 (onze) em 2019”, como a seguir demonstrado:

GRÁFICO 01 – Evolução do quantitativo de achados na SECOM



Fonte: Resposta da SECOM encaminhada a este Tribunal.

4.5.8.5 Despesas de Exercícios Anteriores (DEA)

No exercício de 2019, o Poder Executivo empenhou como DEA o montante de R\$1.243,2 milhões (15,39% superior em relação ao exercício anterior, conforme item 2.4.3.5 da Seção Analítica). Objetivando comprovar a regularidade desse tipo de despesa, a Auditoria selecionou, para análise, processos empenhados como DEA na SEAP, SECOM, SEDUR, SESAB e SEC, secretarias estaduais nas quais se constatou crescimento médio desse tipo de empenho acima da média do Poder Executivo (15,39%), com destaque para o avanço de 36,27% na SEAP e de 113,82% na SEDUR. Nessa, chamam a atenção empenhos mediante DEA de despesas previstas em contrato, referentes a obras públicas, e, na SAEB, referentes a serviços prestados para a implantação do sistema “RH BAHIA”.

Nossos auditores asseveraram que, no exercício de 2019, a SESAB foi responsável por 45,85% do total de empenhos do Poder Executivo mediante DEA, e empenhou, nesse elemento, 265,62% (R\$414,1 milhões) a mais do que o saldo orçamentário remanescente do exercício de 2018. Esse número demonstra a proporção das distorções causadas por esse fato nos demonstrativos financeiros, pois quase a totalidade dessas despesas deveriam ter sido contabilizadas ainda no exercício de 2018.

Apontam, ainda, os auditores que foram analisados 129 processos de pagamentos, que somaram o valor de R\$400,6 milhões, do total de R\$1.243,2 milhões empenhado como DEA em 2019. Verificou-se que 96,12% deles não atendiam aos requisitos estabelecidos no citado comando legal, principalmente em razão de a despesa ser conhecida previamente e/ou de o processo ser de competências anteriores, com notas fiscais emitidas no próprio exercício.

- **Assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários**

A Auditoria asseverou que a SECOM e a SESAB assumiram despesas no exercício de 2019 em valores superiores aos créditos orçamentários das referidas unidades para o exercício, contrariando o quanto disposto no art. 161, inciso II, da Constituição Estadual e o art. 37, inciso IV, da LRF.

4.5.8.6 Devolução de Recursos Federais

Os auditores registraram que, em 2019, conforme DCCEs, o Poder Executivo obteve receitas relativas a transferências voluntárias (convênios), junto ao Governo Federal, equivalentes a R\$517,1 milhões, mas que, em face da reiterada ineficiência no aproveitamento da sua aplicação, valores significativos têm sido devolvidos (item 2.4.3.6 da Seção Analítica). Os auditores informaram que, desde 2016, os Pareceres Prévios emitidos por este TCE/BA têm indicado deficiências nos controles internos relacionados aos convênios de captação e que, em 2018, esta Corte de Contas fez recomendações específicas no sentido de aprimorar tais controles. Apesar das medidas adotadas, o Poder Executivo, no exercício sob exame, devolveu recursos no valor de R\$54,4 milhões (Ação “8007 – Restituição de Convênio, Contrato de Repasse e Operação de Crédito”), sendo R\$53,8 milhões registrados no grupo “Outras Despesas Correntes” e R\$0,6 milhão inadequadamente registrados no grupo “Investimentos”.

Ao analisar as devoluções, a Auditoria constatou que parte delas decorreu de situações normais, contudo foram identificados casos associados à ineficiência administrativa das unidades analisadas, a falhas na elaboração dos projetos básicos e executivos e a falhas no controle interno.

4.5.8.7 Execução de Despesas Relativas às Emendas Parlamentares

Como pontuado pela Auditoria deste TCE/BA (item 2.4.3.7 da Seção Analítica) nos exercícios de 2017 e 2018, o Estado da Bahia continua executando orçamentária e financeiramente as Emendas Individuais Parlamentares em desacordo com o disposto no art. 160, §10, da Constituição Estadual.¹¹

No exercício sob análise, a Auditoria constatou que foram empenhados R\$41,7 milhões e pagos R\$18,8 milhões, representando, respectivamente, 47,75% e 21,55% do total do orçamento atualizado para esse tipo de gasto. Outro aspecto a ser considerado é que também não houve execução isonômica das emendas, tendo em vista as variações entre 00,00% e 96,26% na execução orçamentária e entre 0,00% e 74,32% na execução financeira dos orçamentos aprovados na LOA. Apontam, ainda, os auditores, que os impedimentos de ordem técnica ou legal para a não execução não foram apresentados, como previsto no §11 do art. 160 da Constituição Estadual e no art. 51 da LDO/2019.

11 Art.160 – [...] § 9º – As emendas individuais propostas pelos deputados ao projeto de lei orçamentária serão:

I – aprovadas no limite correspondente de 0,33% (zero virgula trinta e três por cento) da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior, e

II – divulgadas em audiências públicas pelos municípios beneficiados.

§ 10 – É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma isonômica, do valor incluído em Lei Orçamentária por emendas individuais, em montante correspondente a 0,33% (zero virgula trinta e três por cento) da Receita Corrente Líquida, realizada no exercício anterior.

§ 11 – No caso de impedimento de ordem técnica ou legal na execução de crédito que integre a programação prevista no § 10 deste artigo:

I – até 30 de junho, os Poderes e o Ministério Público Estadual publicarão as justificativas do impedimento;

II – até 30 de setembro, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei de crédito adicional à Assembleia Legislativa para remanejamento ou cancelamento da programação cujo impedimento não tiver sido superado;

III – até 20 de novembro, não havendo deliberação da comissão permanente prevista no art. 160, § 1º, o projeto será considerado rejeitado.

§ 12 – Se for verificado que a reestimativa de receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no art. 160, § 10, poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

§ 13 – Para fins do disposto no § 10 deste artigo, a execução da programação será:

I – demonstrada no relatório de que trata o art. 159, § 3º;

II – objeto de manifestação específica no parecer previsto no art. 91, I; e

III – fiscalizada e avaliada quanto aos resultados obtidos.

§ 14 – Considera-se obrigatória, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, a transferência do Estado aos Municípios para execução de programação prevista no § 10 deste artigo.

Apesar da sua repercussão, essa matéria, embora recorrente, não pode, em nossa opinião, ser considerada como uma irregularidade que ocasione distorção relevante de modo a se configurar como uma ressalva às Contas Governamentais do exercício financeiro de 2019.

Como as emendas parlamentares representaram, salvo um melhor juízo, um avanço no que se refere a uma maior participação do Parlamento brasileiro na concepção do orçamento público, essa reiterada não observância por parte do Poder Executivo baiano, embora não seja objeto de ressalvas às Contas Governamentais, enseja a proposição de recomendações expressas, uma vez que é ainda mais complexo (e urgente) que o Poder Legislativo enfrente essa questão. Em suma, quem detém o poder, em último ato, de julgar as ações do Chefe do Poder Executivo materializadas nestas presentes Contas Governamentais é o Povo (com letra maiúscula mesmo), por meio dos seus representantes legitimamente eleitos. Afinal, vivemos, ou não, em um estado republicano e democrático de direito?

4.5.8.8 Descumprimento da ordem cronológica de pagamentos realizados pelo Estado

No exame das Contas do Chefe do Poder Executivo do exercício de 2017, este TCE/BA expediu recomendação para que os gestores desse Poder elaborassem regulamentação específica, visando normatizar os aspectos relacionados ao cumprimento da ordem cronológica de pagamentos, de acordo com disposto no art. 6º da Lei Estadual nº 9.433, de 1º/03/2005 (item 2.4.3.8 da Seção Analítica). O Plano de Ação de 2018 previa a edição de Portaria Conjunta SEFAZ/SAEB/PGE, regulamentando os critérios para a definição da ordem cronológica de pagamentos e suas exceções até outubro de 2018, e também para o estabelecimento de mecanismos de publicidade da ordem cronológica de pagamentos e suas exceções até dezembro de 2021. Não obstante a minuta ter sido apresentada à Auditoria em 2018, a respectiva versão final ainda não foi publicada, após a recomendação ter sido reiterada nos relatórios das contas de 2017 e de 2018.

Nossos auditores registraram, ainda, a recorrente justificativa dos gestores de que, após a liquidação do pagamento no FIPLAN, dependem, para efetivá-lo, da emissão da Autorização de Recebimento de Recursos (ARR) pela SEFAZ, a qual informa que a programação de liberação do recurso financeiro estabelecida, de forma alguma, altera a ordem de pagamento, já que a sua efetivação só ocorre com um último comando na unidade Gestora. Os auditores ressaltaram que a análise realizada limitou-se à fila entre a liquidação e o pagamento, porém o controle do cronograma de pagamentos deve ser realizado a partir do momento da exigibilidade do pagamento. Dessarte, asseveraram que o “Governo do Estado precisa normatizar quais os fatos geradores que definem o momento da exigibilidade dos diversos tipos de contratações realizadas pelo Estado e como serão controladas”.

4.5.8.9 Pagamentos por Ofício e falhas na contabilização das contraprestações das PPPs

A Auditoria deste TCE/BA (item 2.4.3.9 da Seção Analítica) apontou que, no período de 2015 a 2019, o Estado da Bahia executou despesas no montante de R\$2.802,6 milhões, referentes às contraprestações dos cinco contratos de Parceria Público-Privada (PPP) vigentes, e verificou divergências de valores entre as informações constantes no site da DESENBAHIA/Transparência e no FIPLAN Gerencial, o que revela, como reportado desde 2017, a fragilidade de controles internos no âmbito da sistemática adotada pela administração no pagamento das contraprestações de PPP. Um dos motivos para essas divergências são as regularizações no FIPLAN, feitas pelas secretarias gestoras dos contratos, para contabilizar os pagamentos efetuados pela DESENBAHIA, que, por vezes, são realizadas intempestivamente, o que gera, em portais eletrônicos da administração estadual, informações divergentes sobre os valores atribuídos a cada contrato, comprometendo a transparência e o controle social.

A Auditoria registrou, também, que, em 2019, assim como desde o exercício de 2016, ocorreram pagamentos das contraprestações públicas às concessionárias de PPP indevidamente autorizados mediante ofício, antes da emissão do empenho, em desrespeito legal às fases de processamento da despesa, conforme os arts. 60 e 64, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964. Essa constatação foi objeto de ressalvas nas Contas do Chefe do Poder Executivo do exercício de 2018 e, também, de recomendações, quais sejam: a) aprimorar os mecanismos de controle da execução orçamentária e financeira, de modo a viabilizar o reforço tempestivo das dotações com sinalização de insuficiência de saldo orçamentário, mediante abertura de créditos adicionais, evitando-se, com isso, a realização de despesas públicas por ofício sem o necessário suporte orçamentário e sem prévio empenho; e b) adotar mecanismos que coíbam o pagamento de despesas orçamentárias sem que sejam adequados e previamente observados os procedimentos de empenho e liquidação, em cumprimento à legislação federal acima indicada, incluídos os pagamentos por ofício e as Ordens de Pagamento Especial (OPes).

Desse modo, conforme informam os nossos auditores, o Poder Executivo, em Plano de Ação apresentado a este Tribunal, comprometeu-se a reforçar, junto às Secretarias gestoras dos contratos de PPP, a necessidade de comprovação da liquidação da despesa quando do encaminhamento dos ofícios à Secretaria Executiva de PPP/SEFAZ, objetivando viabilizar o pagamento via DESENBAHIA, em obediência aos parâmetros da Portaria SEFAZ nº 225, de 09/11/2018. Contudo a referida Secretaria Executiva registrou o não atendimento à citada orientação da SEFAZ, por parte da SEDUR e da SESAB. Assim, a Auditoria verificou que, no exercício de 2019, apesar da redução em relação ao exercício anterior (R\$163,2 milhões), foram realizados pagamentos por ofício às concessionárias de PPP, sem a emissão do empenho, da ordem de R\$64,7 milhões.

A Auditoria asseverou, ainda, que a cifra de R\$10,6 milhões, paga à concessionária Companhia do Metrô da Bahia, deixou de ser contabilizada no FIPLAN como despesa do exercício de 2019, em desrespeito ao art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964. A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos exercícios de 2016, 2017 e 2018, e ressalvada no exercício de 2018.

4.5.9 Gestão Patrimonial

Em relação aos Ativos e Passivos do Estado, a Auditoria elaborou a Tabela 30 (item 2.5 da Seção Analítica), na qual reproduziu os Balanços Patrimoniais, de modo consolidado, de todos os poderes e do conjunto dos órgãos do Poder Executivo, com indicação das principais rubricas contábeis:

TABELA 05 – Balanço Patrimonial do Estado da Bahia

| Títulos | 31/12/2019 | | 31/12/2018 |
|--|-----------------|------------------|------------------|
| | Poder Executivo | Todos os Poderes | Todos os Poderes |
| Ativo Circulante | 7.528,3 | 7.755,0 | 7.334,0 |
| Caixa e Equivalente a Caixa | 3.863,5 | 4.048,6 | 4.244,5 |
| Créditos de Curto Prazo | 723,7 | 725,3 | 567,2 |
| Estoques | 253,7 | 260,7 | 201,9 |
| Demais Créditos a Curto Prazo | 2.687,4 | 2.720,4 | 2.320,4 |
| Ativo Não Circulante | 37.209,1 | 37.893,4 | 31.385,1 |
| Realizável a Longo Prazo | 2.750,0 | 2.750,3 | 2.772,7 |
| Investimentos | 7.238,6 | 7.238,9 | 7.315,3 |
| Imobilizado | 27.054,2 | 27.723,4 | 21.169,9 |
| Intangível | 166,3 | 180,8 | 127,2 |
| Total | 44.737,4 | 45.648,4 | 38.719,1 |
| Passivo Circulante | 8.851,0 | 8.960,1 | 8.676,7 |
| Obrigações Trabalhistas, Prev. e Assistenciais | 672,1 | 700,9 | 527,7 |
| Fornecedores e Contas a Pagar | 1.187,9 | 1.224,7 | 1.329,0 |
| Empréstimo e Financiamentos | 1.447,5 | 1.447,5 | 1.302,0 |
| Demais Obrigações de Curto Prazo | 5.543,5 | 5.587,0 | 5.518,0 |

(conclusão)

| Títulos | 31/12/2019 | | 31/12/2018 |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|
| | Poder Executivo | Todos os Poderes | Todos os Poderes |
| Passivo Não Circulante | 367.465,9 | 367.465,9 | 208.993,5 |
| Obrigações Trabalhistas, Prev. e Assistenciais | 3.592,1 | 3.592,1 | 3.323,1 |
| Fornecedores e Contas a Pagar | 2.492,5 | 2.492,5 | 2.279,0 |
| Empréstimo e Financiamentos | 18.821,8 | 18.821,8 | 18.568,4 |
| Provisões de Longo Prazo | 342.559,5 | 342.559,5 | 184.823,0 |
| Total do Passivo | 376.316,9 | 376.426,0 | 217.670,2 |
| Patrimônio Líquido | (331.579,5) | (330.777,6) | (178.951,1) |
| Total | 44.737,4 | 45.648,4 | 38.719,1 |

Fontes: DCCes 2019 e 2018, apud Auditoria.

• Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP)

A STN, por meio da Portaria nº 548, de 24/09/2015, ao definir o Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP), de abrangência nacional, estabeleceu, para a implementação plena de determinados tipos de eventos contábeis, prazos limites, considerando, entre outros critérios, a complexidade e capacidade dos órgãos e instituições das três esferas de poder da administração pública.

Da análise das informações sobre o estágio de estabelecimento do PIPCP, especificamente dos itens com prazo limite anterior a 2019, a Auditoria asseverou que, apesar de alguns itens do PIPCP terem sido considerados como atendidos ou parcialmente atendidos, em virtude de normatização contábil, a efetiva implementação necessita de aprimoramento nas rotinas administrativas e/ou contábeis, para que os objetivos buscados pelo PIPCP sejam alcançados em sua essência.

4.5.9.1 Disponibilidade

Ao final do exercício ora sob exame, nossos auditores consignaram que o subgrupo Caixa e Equivalentes de Caixa registrava um saldo de R\$6.334,8 milhões no balancete do FIPLAN (item 2.5.1 da Seção Analítica), e que, no Balanço Patrimonial Consolidado, foram excluídos os saldos das contas “Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Nacional – Intra OFSS” (R\$1.296,1 milhões), e “Suprimento de Fundos – Diversos Bancos” (R\$990,0 milhões), por não representarem efetivamente disponibilidades, resultando no saldo de R\$4.048,6 milhões.

Do exame realizado, a Auditoria constatou:

- **Superavaliação da disponibilidade de caixa bruta e, por consequência, da disponibilidade de caixa líquida em R\$11,4 milhões, em função da não regularização de saldos contábeis de bancos**

Na apuração da disponibilidade de caixa bruta, apresentada no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (item 2.5.1 da Seção Analítica), a Auditoria constatou, além da exclusão dos saldos das contas “Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Nacional – Intra OFSS”, e “Suprimento de Fundos – Diversos Bancos”, que ainda foram deduzidos os saldos de contas escriturais, que, também, pela sua natureza, não se constituem em disponibilidade. A Auditoria destacou que as disponibilidades de caixa bruta e líquida apresentadas estavam superavaliadas em R\$11,4 milhões, o que impacta na apuração da dívida consolidada líquida e, conseqüentemente, no resultado nominal.

Assim, a Auditoria analisou as conciliações bancárias das unidades orçamentárias 80101 – Encargos Gerais do Estado – Recursos sob Gestão DEPAT/SEFAZ, e 98101 – Diretoria do Tesouro da SEFAZ, e constatou que 24 conciliações bancárias apresentaram pendências no final do Exercício de 2019. Contudo, em virtude do estabelecido no art. 27, inciso IV, da

Instrução Normativa (IN) SAF nº 01682, de 09/09/2015, só foram consideradas as 11 contas com pendências de períodos anteriores a dezembro de 2019, conforme demonstrado.

A Auditoria informou que R\$11,3 milhões, correspondentes a, aproximadamente, 99% das pendências relativas a períodos anteriores a dezembro de 2019, são referentes a bloqueios judiciais, para os quais já existe regulamentação desde junho/2016, por meio da Orientação Técnica (OT) nº 055/2016 da SEFAZ, que teve a sua última atualização em 07/06/2019. Dessarte, asseverou que o saldo contábil do subgrupo “1.1.1.0.0.00.00.00 Caixa e Equivalentes de Caixa” estava superavaliado em R\$11,4 milhões, devido ao não atendimento aos procedimentos prescritos na OT nº 055/2016 e aos dispositivos estabelecidos na IN SAF nº 016/2015. Esclareceu, também, que, dos R\$11,3 milhões relativos a bloqueios judiciais anteriores a dezembro de 2019, R\$6,0 milhões, correspondentes a aproximadamente 53%, referem-se a bloqueios judiciais do período de 2015 a 2018, os quais permaneceram sem regularização ao final do exercício de 2019.

- **Legado da Conta Única do Tesouro Estadual (CUTE)**

Este TCE/BA, no exercício de 2019, realizou auditoria para verificar os procedimentos da SEFAZ, objetivando apurar e sanear a diferença não justificada de R\$442,8 milhões entre o saldo contábil da CUTE e o saldo bancário no final do exercício de 2016. Os auditores apontam que a implantação, em 2013, do FIPLAN, sem, pelo menos no primeiro exercício de sua efetivação, ter mantido simultaneamente o sistema SICOF ou introduzido um projeto-piloto em uma determinada secretaria, ocasionou inconsistências na conciliação da principal conta de movimentação dos recursos do Estado (item 2.5.1 da Seção Analítica).

Os auditores constataram que os procedimentos realizados pela SEFAZ, que envolveram a regularização de 2.205.253 registros de razão e de extrato, permitem que se tenha um razoável nível de confiança de que o valor que ficou pendente de regularização (R\$11.239,37) é materialmente irrelevante em comparação com o total do legado (R\$442.769.908,59). Por fim, informam, os auditores que a conta CUTE vem sendo conciliada diariamente, tendo, a partir dos exames da conciliação realizados em 2019, constatado a sua regularidade.

4.5.9.2 Dívida Ativa

Nossos auditores registraram (item 2.5.2 da Seção Analítica) que, conforme as DCCes do Estado da Bahia, referentes ao exercício de 2019, o total de crédito inscrito na Dívida Ativa no exercício totalizou R\$19.025,8 milhões. Desse montante, a Dívida Ativa Tributária (DAT) totalizou R\$18.689,3 milhões, enquanto a Dívida Ativa não Tributária somou R\$336,5 milhões.

- **Divergências entre os saldos da DAT nos sistemas SIGAT e FIPLAN**

Quanto a essas divergências, a Auditoria constatou que a SEFAZ realizou a recomendada implementação da integração entre os sistemas, o que resultou na redução de ajustes mediante lançamentos manuais no FIPLAN, e que estava concluindo a implantação do Sistema de Integração automática dos controles gerenciais e contábeis.

- **Ineficácia das ações do Estado visando à redução do estoque da Dívida Ativa Tributária**

A Auditoria verificou que, no Exercício de 2019, os acréscimos à Dívida Ativa somaram R\$2.568,9 milhões, sendo R\$2.174,3 milhões em novas inscrições, e as baixas totalizaram R\$1.283,9 milhões. Dessas, destacam-se as realizadas por meio da modalidade “pagamento em espécie”, cujo montante atingiu R\$461,2 milhões, e, desse total, R\$318,4

milhões são relativos a baixas ocorridas entre os meses de agosto e dezembro, e corresponderam a 69,04% do montante recuperado por meio da citada modalidade de extinção do crédito tributário.

Embora não pontuado pelos auditores, cumpre assinalar que as DCCes revelam o registro de R\$18.714,0 milhões de provisão para perdas de crédito a longo prazo, o que representa 98% do saldo da Dívida Ativa.

4.5.9.3 Outros valores a receber – Convênios concedidos a comprovar

A Auditoria registrou (item 2.5.3 da Seção Analítica) que, em relação à principal subconta, 15,2% do saldo era composto por instrumentos com saldo inferior a R\$100,0 mil, correspondendo a 70% do volume de pactos firmados.

Nossos auditores informaram que, em dezembro de 2016, foi concluída auditoria operacional, com foco na análise das políticas de gestão vigentes, da estrutura administrativa, dos sistemas corporativos em funcionamento e da qualidade das informações disponíveis no processo de transferência de recursos estaduais por meio do Controle Sistemático dos Convênios e Instrumentos Congêneres, constante do Processo nº TCE/005939/2016, da relatoria do Exmo. Conselheiro Marcus Presídio, e que, da sua apreciação, ocorrida em 15/05/2018, foi determinada, por meio da Resolução nº 035, a apresentação de Plano de Ação, bem como a adoção de várias medidas visando à melhoria do controle e da fiscalização dos convênios. No Parecer Prévio sobre as Contas de 2018, recomendou-se ao Estado, em relação aos convênios, “apresentar relatório detalhado dos convênios concedidos em situação de inadimplência, [...]”. Em atendimento à tal recomendação, a AGE informou que foi desenvolvida uma ferramenta de *Business Intelligence* (BI), denominada Painel do Controle Interno, para a emissão de relatórios gerenciais sobre os convênios.

Contudo, apesar das medidas adotadas pelos Gestores, os auditores afirmaram que as DCCes de 2019 carecem de informações necessárias à adequada *accountability* quanto à situação, no final do exercício, dos recursos repassados para aplicação sob a forma de convênios e termos assemelhados, bem como de informações sobre a gestão das políticas públicas relativas às transferências voluntárias, seja para as instituições de outras esferas de governo ou para as entidades não governamentais. Assim sendo, os elementos divulgados não são suficientes para a adequada avaliação das ações desenvolvidas por meio de convênios, bem como do nível de inadimplência das instituições convenientes.

a) Análise quanto ao saldo contábil

A Auditoria informou que, no intuito de avaliar a consistência dos saldos contábeis apresentados em 31/12/2019, selecionou 21 convênios, correspondentes a R\$165,5 milhões, 16,8 % do saldo total, sendo constatadas as seguintes irregularidades: a) saldo contábil a maior de R\$135,0 milhões, em decorrência de não ter sido considerado, contabilmente, o montante das prestações de contas recepcionadas pelo controle interno, além de três convênios, firmados em 2013, duplamente registrados no FIPLAN contábil, nas UOs 12101 e 25101 (n^{os} 143-1, 132-6 e 130-); e b) credores que receberam recursos em 2019, estando em situação de “Inadimplência – Falta da última prestação de contas”, conforme relatório extraído do portal na internet, em consulta denominada “Resumo de conveniente”. Verificou-se inconsistência entre os relatórios disponíveis no citado site. Constataram-se 272 convênios, cujo valor atual totaliza R\$55,8 milhões, com indicação de procedimento de cobrança adotada, sendo: 245 com deflagração de ação judicial; 17 com tomada de contas instaurada (dos quais, 10 estavam nessa condição desde 2015); e oito com ações de natureza administrativa, como interrupção dos repasses ou expedição de ofício. Entretanto o saldo na conta de Responsabilidade a Apurar na Prestação de Contas é de apenas R\$0,8 milhão.

Além das inconsistências por falta de alimentação contínua das informações, não são catalogadas informações e/ou datas relativas ao resultado do exame, pelo controle interno, sobre as tomadas de contas e os encaminhamentos promovidos junto aos demais órgãos de controle (TCE/TCM/Ministério Público).

b) Análise quanto aos dados disponibilizados no Mirante

A Auditoria constatou indícios de que as informações sobre prestação de contas e tomada de contas não vêm sendo alimentadas adequadamente pelos gestores.

c) Análise quanto aos dados fornecidos pelo Painel de Controle Interno

- **Relatório “Painel de Convênios”**

A Auditoria identificou saldos de convênios sem prestação de contas no valor total de R\$1.156,8 milhões, sendo R\$1.003,5 milhões relativos a convênios adimplentes, e R\$153,3 milhões, a inadimplentes. Verificou, ainda, que, para apenas 4,7% dos convênios inadimplentes, foram adotadas as providências cabíveis e de forma tempestiva (Tomada de Contas instaurada no prazo).

d) Ausência de dados dos instrumentos celebrados (assemelhados a convênios) com pessoas físicas no Portal Transparência Bahia

A Auditoria constatou que não foram disponibilizadas informações sobre instrumentos celebrados (assemelhados a convênios) com pessoas físicas e registrados no Painel de Controle Interno, sendo que há, nessa base de dados, informações de que, em 2019, foram assinados 380 instrumentos com pessoas físicas, totalizando R\$29,9 milhões, tendo sido repassados recursos no total de R\$14,6 milhões.

Dessarte, a Auditoria asseverou que os exames realizados evidenciaram a ausência de informações adequadas e consistentes sobre as prestações de contas dos recursos repassados para terceiros mediante convênios ou termos assemelhados, que deveriam suportar o saldo da conta “Convênios Concedidos a Comprovar”, impossibilitando a emissão de opinião sobre a adequação do saldo apresentado em 31/12/2019, no montante de R\$982,4 milhões.

4.5.9.4 Outros valores a receber – Ativo Circulante e Não Circulante

Nossos auditores verificaram (item 2.5.4 da Seção Analítica) que, em determinadas contas, não constam informações importantes para o adequado entendimento quanto à natureza, à origem, à composição e/ou à liquidez.

- **Empréstimos a Servidores – PROHABIT**

A Auditoria verificou: (a) uma diferença, não conciliada, entre o saldo contábil da UO 98101 (DEPAT) de R\$988,2 milhões e o apresentado no controle financeiro, mantido pela CONDER (R\$1.090,9 milhões), no montante de R\$102,7 milhões, e (b) a existência de cerca de 7,1 mil contratos, equivalentes a 31,1%, do total de 23,0 mil, indicados nos relatórios financeiros, “em cobrança”, por estarem com parcelas em atraso.

4.5.9.5 Investimentos

A Auditoria asseverou que (item 2.5.5 da Seção Analítica), do exame dos investimentos em fundos, nos quais o Estado da Bahia é o único participante, identificou, no FUNDESE, que o saldo nas DCCes de R\$65,0 milhões deveria ser objeto de eliminação, pelo procedimento de consolidação, por se tratar de fundo público estadual. Em relação ao Fundo Garantidor

Baiano de Parcerias (FGBP), fundo de natureza privada, com saldo nas DCCEs de R\$380,0 milhões, constatou a Auditoria que não vem sendo refletida, nessa conta (FIPLAN), a movimentação de recursos (pagamentos a concessionárias e reembolsos pelo Estado), ocorrida nos exercícios de 2019 e 2018, e que as demonstrações contábeis auditadas de 2019 desse Fundo revelam um saldo do Patrimônio Líquido de R\$409,4 milhões e créditos pendentes de ressarcimento pela SEDUR, no montante de R\$158,0 milhões, tendo como saldo líquido de investimento R\$251,5 milhões, diferente, portanto, do apresentado nas DCCEs.

4.5.9.6 Imobilizado

Nossos auditores registraram (item 2.5.6 da Seção Analítica) que o aumento de R\$21.169,9 milhões, em 2018, para R\$27.723,3 milhões, em 2019, no saldo desse grupo de contas, contabilizado a crédito de Ajuste de Exercícios Anteriores, decorreu, mormente, do processo de “reconhecimento, avaliação e mensuração” da “Malha Rodoviária do Estado”, feito pela Superintendência de Infraestrutura de Transportes da Bahia (SIT).

Os auditores constataram, em relação ao grupo “Obras em andamento” (R\$10.397,9 milhões), a existência de rubricas (R\$1.900,0 milhões) sem movimento há mais de 36 meses e a contabilização inadequada dos ativos relacionados ao Contrato de PPP do Metrô de Salvador, comentado nas Contas de Governo de 2017, cujas contraprestações pagas em exercícios anteriores, nos montantes de R\$1.274,0 milhões e R\$745,5 milhões, foram lançadas a crédito da conta Ajustes de Exercício Anterior, mantendo, por conseguinte, adições indevidas na conta de obras em andamento.

Relativamente à rubrica Edificações, Terrenos e Fazendas, foram verificados, entre outros achados: a) a inexistência de segregação contábil adequada do montante representativo dos terrenos considerados em diversos imóveis conjuntamente na conta de edificações; b) o valor de aproximadamente R\$915,0 milhões do saldo contábil decorrente de aumento do valor pela aplicação do procedimento de reavaliação; e c) ausência de registro da depreciação acumulada.

No que se refere aos ativos relacionados a Contratos de Concessão e de PPP, os auditores apontaram: a) a falta de identificação adequada nas DCCEs dos bens de propriedade do Estado, cedidos por força dos contratos de concessão, à exceção das rodovias e dos relacionados ao tráfego rodoviário e marítimo; b) a ausência de registro das obras financiadas pelos aportes e parcelas da contraprestação relacionadas com os aditivos ao Contrato de PPP do Metrô de Salvador, e c) a falta de segregação dos bens móveis por natureza, reversíveis para o Estado, sendo registrado apenas na conta de imóveis.

Quanto aos Bens Móveis, a Auditoria registrou: a) contas de Bens Móveis em almoxarifado na UO referente à CAR, no montante superior a R\$400,0 milhões, sem correspondência no Balanço da Empresa; b) saldos sem movimentação de R\$78,5 milhões há mais de quatro exercícios, carecendo de verificação quanto à origem e à existência dos respectivos ativos contabilizados na rubrica de Bens Móveis Extra SIAP cedidos a terceiros.

A Auditoria asseverou que as referidas ocorrências violam o quanto preconizado nos arts. 119 e 121, da Lei Estadual nº 2.322, de 11/04/1966, e 94 e 96, da Lei Federal nº 4.320/1964. E concluiu afirmando que, diante das inconsistências evidenciadas, não é possível afirmar quanto à consistência e à fidedignidade do saldo contábil representativo dos Bens Imóveis, componentes do Imobilizado, em seu conjunto, no montante de R\$27.814,1 milhões, referentes ao custo corrigido, e R\$2.954,0 milhões, à depreciação acumulada.

4.5.9.7 Passivos e Patrimônio Líquido

4.5.9.7.1 Fornecedores e Outras Contas a Pagar

As contas relativas a Fornecedores e Contas a Pagar no âmbito do Poder Executivo apresentaram um saldo de R\$3.680,4 milhões, sendo R\$1.187,9 no curto prazo e R\$2.492,5 no longo prazo em 31/12/2019 (item 2.5.8 da Seção Analítica).

- **Obrigações decorrentes de ativos oriundos de contratos de PPP**

Em relação aos contratos de PPP, a Auditoria informou que as obrigações de longo prazo decorrentes da contabilização dos Ativos na SPE, em 31/12/2018, eram relacionadas aos contratos da Arena Fonte Nova (R\$413,7 milhões); do Hospital Couto Maia (R\$37,7 milhões); do Diagnóstico por Imagem (R\$22,3 milhões); do Hospital do Subúrbio (R\$3,2 milhões), inexistindo saldo relacionado ao contrato da PPP do Metrô. A Auditoria atestou que não foram promovidas novas atualizações em 2019, permanecendo os saldos inalterados (item 2.5.8 da Seção Analítica).

Foram identificadas fragilidades nos exames promovidos nos contratos da Arena Fonte Nova e do Metrô Salvador Lauro de Freitas, quanto ao reconhecimento contábil das obrigações dos contratos de PPP, impossibilitando aos auditores atestar a adequação do saldo da conta Obrigações decorrentes de ativos oriundos de contratos de PPP, no Balanço Patrimonial, bem como os possíveis reflexos no Ativo Permanente e na DVP.

No que se refere ao contrato PPP da Arena Fonte Nova, a Auditoria destacou que o passivo está demonstrado a menor em, no mínimo, R\$164,1 milhões, considerando que as Obrigações derivadas do contrato de PPP em 31/12/2019, relacionadas à parcela inerente aos ativos do empreendimento, deveriam constar no Balanço Patrimonial pelo montante de R\$709,2 milhões (R\$1.590,1 milhões x 44,6%). Entretanto o saldo desse passivo corresponde a R\$545,1 milhões (R\$68,2 milhões + R\$476,9 milhões).

Além disso, os direitos derivados do contrato de PPP da SPE Fonte Nova Negócios e Participações S/A foram indicados em Nota Explicativa como “parcela dos direitos a faturar, decorrentes do Contrato de PPP firmado com o Governo do Estado da Bahia”, consignados na rubrica Ativos Financeiros da Concessão, e totalizavam R\$894,7 milhões, consoante a Nota Explicativa nº 6.

Com relação ao Contrato de PPP do Metrô Salvador Lauro de Freitas, não foram apresentadas informações sobre o referido contrato quanto à parcela das contraprestações inerentes ao pagamento das obras executadas, tanto as que constam no contrato original como as que são decorrentes dos aditivos que acarretaram acréscimos em horas e serviços executados pelo contratante, denominadas como contraprestações marginais, apesar de solicitadas por e-mail à DICOP/SEFAZ.

4.5.9.7.2 Empréstimos e financiamentos

De acordo com a Auditoria, o saldo da Dívida Fundada em 2019 sofreu um acréscimo de R\$391,8 milhões na comparação ao exercício de 2018, totalizando R\$20.269,3 milhões (item 2.5.7 da Seção Analítica). Esse incremento decorreu, principalmente, da variação cambial e da monetária dos saldos de contratos em moeda nacional. O maior credor da dívida fundada interna é a União, com créditos de R\$5.215,1 milhões (51,68% da dívida interna). Os auditores atestaram os saldos das dívidas com os credores internos e externos em 31/12/2019, excetuando aqueles relativos ao Banco do Nordeste do Brasil S/A, ao Banco do Brasil S/A e à Caixa Econômica Federal, que não encaminharam resposta à circularização.

4.5.9.7.3 Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais

Quanto à rubrica Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais de R\$4.264,2 milhões, sendo R\$672,1 no curto prazo e R\$3.592,1 no longo prazo em 31/12/2019 (item 2.5.9 da Seção Analítica), a Auditoria constatou que não foram implementados relatórios sobre o montante devido pelo Estado aos servidores, derivados de direitos trabalhistas relacionados com férias, gratificações de férias, licença-prêmio, e outros direitos, apesar da implementação do novo sistema de controle da folha de pagamento do Estado, denominado RH Bahia, iniciado em 2018.

O PIPCP estabeleceu que os órgãos públicos da esfera estadual deveriam iniciar a implementação dos procedimentos para a evidenciação desse tipo de evento a partir de janeiro de 2017.

Foi constatado que o Balanço Patrimonial Consolidado de 2019 não contemplou as obrigações com pessoal, relacionadas a direitos trabalhistas, constituídos e assegurados pela legislação, inclusive as parcelas proporcionais dos benefícios, considerando-se o tempo decorrido e os fatores que fundamentam a fruição do direito. Os auditores informaram que não foi possível concluir quanto à adequação do saldo da conta Obrigações Trabalhistas Devidas aos Servidores, no Balanço Patrimonial, bem como os possíveis reflexos na DVP.

Considerando-se os fatos apurados, torna-se relevante a expedição de recomendações ao Poder Executivo para o aprimoramento dos procedimentos administrativos e contábeis relativos ao registro das provisões de férias, gratificação de férias, 13º salário, licença prêmio, e outros direitos.

4.5.9.7.3.1 Outros Passivos – Provisão para Indenizações (Contingências)

A Nota Explicativa 24 (DCCEs 2019, fl. 96) informa que “as Provisões para Riscos Trabalhistas e Cíveis são contabilizadas com base em relatório encaminhado pela DOUTA Procuradoria Geral do Estado (PGE/BA), por intermédio da sua Procuradoria Judicial”. Segundo a Auditoria (item 2.5.9.1 da Seção Analítica), não há comentários quanto à metodologia e aos critérios adotados para a avaliação dos riscos e da estimativa financeira das perdas, nem quanto ao detalhamento por natureza das contingências, tanto nos saldos da provisão como em nota explicativa.

- **Provisões para indenizações em processos ajuizados contra o Estado**

Com relação à rubrica Provisões para Indenizações em Processos Ajuizados Contra o Estado, os auditores informaram que, dos levantamentos promovidos, ao longo do exercício de 2019, pela Coordenação de Cálculos e Perícias (COCAP/PGE), 3.522 processos das áreas civil e trabalhista possuem sentença condenatória e determinação do juízo pela apuração do valor da indenização. Nos demonstrativos, consta a indicação do montante a ser desembolsado de R\$3.441,3 milhões. Após questionamentos da Auditoria, a COCAP/PGE, em razão de inconsistências indicadas, retificou o demonstrativo elaborado, informando ser mais adequado o total de R\$3.119,0 milhões. Assim, a Auditoria informou que, diante de tais informações, o saldo da provisão para indenizações, contabilizada no passivo, estaria a menor em, no mínimo, R\$1.501,9 milhões.

Segundo a Auditoria, apesar de, nas listagens, constarem a quantificação e a valorização de forma individualizada por processo e de serem subscritas por órgão responsável pelo acompanhamento em juízo, constituem-se em levantamentos incompletos, pois englobam, apenas, as estimativas de perda em relação a processos cujo levantamento do débito tenha

sido concluído em 2019 pelo COCAP, tendo em vista que a metodologia adotada abrange apenas processos em fase de execução, embora haja “controle dos processos que foram objeto de análise, quando ainda na fase de execução. No tocante aos efetivamente homologados e inclusos na listagem de precatórios não.” Dessa forma, os demonstrativos elaborados pela COCAP não englobam todas as demandas e os processos, que se encontram em estágios de tramitação anteriores ao de determinação pelo levantamento da indenização.

De acordo com a equipe técnica, a avaliação pela PGE deveria abranger o conjunto dos processos nas várias instâncias, independentemente do trâmite, nas quais o Estado figure como réu e seja pleiteada indenização. Considerando-se a quantidade de processos, deve ser de bom alvitre a priorização daqueles que: (i) estejam em fase recursal, nas instâncias superiores, cuja sentença na primeira instância tenha sido desfavorável ao Estado; (ii) tragam, no seu objeto de discussão, independentemente do seu estágio de andamento, estreita semelhança com a coisa julgada em processos com decisão, definitiva e desfavorável ao Estado; e (iii) abranjam (ou sejam) matéria de repercussão geral e/ou objeto de valor relevante.

Cabe registrar que a PGE aborda, em seus comentários encaminhados à Auditoria, o aumento de ajuizamentos de processos em desfavor do Estado, contudo não indica quais os fatores que motivaram o aumento da demanda e as possíveis ações do Poder Executivo para se adequarem a essa realidade.

Assim, é recomendável ao Poder Executivo que empreenda ações no sentido da melhoria dos procedimentos de mensuração desse tipo de provisão, tanto na elaboração das listagens como no registro contábil da provisão e nos comentários em Nota Explicativa às DCCEs 2019.

• **Provisões para Outras Contingências**

Quanto à rubrica Provisões para Outras Contingências, a Auditoria informou que não foram contabilizadas no Balanço Patrimonial ou comentadas nas DCCEs de 2019 informações sobre a existência (ou não) de prováveis ou possíveis contingências que o Estado da Bahia tenha que assumir em relação a determinados compromissos potenciais, como:

- a) o congelamento dos proventos dos servidores, tendo em vista o fato de, nos últimos cinco anos, não vir sendo incorporada a reposição da perda inflacionária, direito assegurado constitucionalmente;
- b) perdas, indenizações ou despesas a serem assumidas devido às responsabilidades do Estado da Bahia, na condição de Poder Concedente, derivadas de contratos de PPP ou de concessão de serviços públicos, como: pedágios em rodovias, exploração de serviços de transporte marítimo e terrestre;
- c) o reembolso ou a compensação de créditos tributários acumulados por contribuintes, mormente relacionados com o ICMS, assegurados pela legislação tributária vigente;
- d) obrigações a serem honradas, decorrentes da corresponsabilidade do Estado da Bahia, em virtude da sua condição como acionista controlador, sobre a gestão das empresas estatais independentes.

Impende registrar que não foi possível à área técnica deste TCE/BA promover uma avaliação das contingências, objeto de judicialização, devido à diversidade, à complexidade e à quantidade de ações em juízo ou de outras demandas, bem como à ausência de rotinas relacionadas com a mensuração de passivos em potencial, pelos quais o Estado seja responsável, que possam acarretar futuros encargos financeiros.

Resta evidenciado que a imprecisão dos dados sobre as contingências passivas dificulta a avaliação dos níveis de comprometimento do fluxo de recursos do Estado, afetando a apreciação das DCCEs, bem como da gestão em 2019, repercutindo na *accountability* das presentes contas.

4.5.9.7.4 Demais Obrigações a Curto Prazo – Convênios recebidos a comprovar

Em relação à rubrica Demais Obrigações a Curto Prazo do Poder Executivo no montante de R\$5.543,5, destaca-se a rubrica “Convênios recebidos a comprovar”, com saldo de R\$4.311,5 milhões (item 2.5.8.1 da Seção Analítica). A Auditoria informou que as DCCEs, referentes ao exercício de 2019 não dispõem de informações satisfatórias sobre a situação do conjunto dos convênios em execução e quanto às prestações de contas dos recursos captados, porém já aplicados, tendo em vista o saldo no montante de R\$326,8 milhões em 31/12/2019. Além disso, a Auditoria apontou que as DCCEs não contemplam detalhes e informações importantes para a adequada avaliação da situação das obrigações derivadas desse tipo de instrumento, como natureza do projeto financiado (cujo detalhamento é feito por tipo de instrumento, órgão repassador, objeto financiado, período de vigência, fontes de recursos, etc.); situação dos projetos em 2019; fluxo de recursos por convênio e prestação de contas formalizadas e/ou entregues pelos órgãos estaduais aos entes repassadores.

Ademais, segundo os auditores, não foi possível promover uma avaliação crítica da pertinência do saldo apresentado nas DCCEs, em virtude da quantidade e da diversidade de operações entre o Estado e a União, além da ausência de informações e relatórios consolidados que evidenciassem a situação de execução e o estágio das prestações de contas.

Diante das ocorrências identificadas, o aprimoramento dos controles referentes a Convênios Recebidos a Comprovar continua se fazendo necessário, tendo os auditores opinado pela expedição de determinação, objetivando o aprimoramento dos procedimentos contábeis relativos aos Convênios de repasses de recursos federais.

4.5.9.7.5 Precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPV)

Em 31/12/2019 estavam registrados no grupo de Precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPV), no Poder Executivo, considerando-se os valores da Administração Direta e Indireta, o montante de R\$6.138,7 milhões. Desse total, foram registrados R\$971,5 milhões no Passivo Circulante e R\$5.167,2 milhões no Passivo Não Circulante. Segundo os Auditores, o passivo com precatórios do Estado da Bahia em 2019 teve um crescimento de 12,04%, em relação ao exercício anterior (item 2.5.10 da Seção Analítica).

Em 2019, o Estado da Bahia transferiu regularmente ao TJ/BA o valor de R\$391,88 milhões, distribuídos conforme saldo de estoque dos três tribunais: R\$344,07 milhões (TJ/BA), R\$47,7 milhões (TRT 5ª Região) e R\$0,11 milhão (TRF 1ª Região). Esse valor é uma referência para o acompanhamento mensal dos aportes realizados pelo Poder Executivo aos citados tribunais, cujos valores devem levar em conta sua proporção em relação à RCL.

No exercício de 2019, o Poder Executivo contabilizou como despesa paga o valor de R\$430,02 milhões, sendo R\$400,92 milhões com precatórios e R\$29,10 milhões com RPVs. Nesse aspecto, os débitos de natureza alimentícia representaram 61,09%, os quais possuem preferência de pagamento sobre os demais (CF/1988, art. 100, § 1º), por se considerar que são relativas a servidores públicos e cidadãos que tiveram sua fonte de renda prejudicada pela ação do Estado.

De acordo com as DCCEs 2019 (fl. 22), houve um aumento na quantidade de processos de pagamento de RPVs, em relação ao exercício de 2018, de 3.073 processos, representando

275% em relação ao apurado no ano anterior (1.117 processos). Há de se ressaltar que a incorporação de precatórios foi o principal fator de expansão da dívida consolidada no exercício em análise, conforme descrito nas DCCEs, fls. 209-211. De um total de R\$1.095,0 milhões, aproximadamente, R\$1.091,0 milhões referem-se ao reconhecimento de precatórios.

Em resposta, a SEFAZ informou que, além dos precatórios, como fator de expansão da dívida consolidada em 2019, houve uma receita de operações de crédito no valor de R\$743,0 milhões e uma atualização cambial no valor de R\$463,0 milhões e, por outro lado, uma amortização total de dívidas no valor de R\$1.546,0 milhões, incluídos operações de créditos, precatórios e parcelamentos de encargos sociais e trabalhistas.

Ademais, à luz dos fatos apontados, recomenda-se que seja apresentado a este TCE/BA, pelo Poder Executivo, um plano com medidas efetivas para diminuir gradativamente o estoque de precatórios.

4.5.9.7.6 Provisões Matemáticas – Passivo Atuarial

O Estado da Bahia, ao observar o disposto na Portaria nº 464, de 19/11/2018, do Ministério da Fazenda (MF), e em consonância com os princípios contábeis da prudência e oportunidade, contabiliza o Passivo Atuarial do Fundo Financeiro da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (FUNPREV) e do Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (BAPREV). Esse passivo, em 31/12/2019, alcançou o montante de R\$340.853,3 milhões, com base nos relatórios de avaliação elaborados por empresa contratada para realizar o estudo atuarial dos fundos.

A Auditoria informou que a Nota Explicativa nº 24 das DCCEs 2019 (fls. 99-101) traz um questionamento da SUPREV à Secretaria de Previdência, vinculada ao Ministério da Economia, objetivando esclarecer qual taxa de juros deveria ser adotada para a reavaliação atuarial do Plano Financeiro (FUNPREV), acerca das modificações na metodologia previstas na Portaria nº 464/2018, do Ministério da Fazenda (MF). Em resposta à consulta formulada, a Coordenação de Acompanhamento Atuarial informou que “[...] Apenas para fins fiscais, para o plano financeiro e a massa mantidos pelo tesouro, a avaliação atuarial deverá utilizar a taxa parâmetro utilizada na avaliação atuarial da União (5,86%)”. Entretanto o RPPS-BA decidiu adotar a taxa de 0,00% aplicada nos exercícios anteriores, sob a justificativa de que não houve tempo hábil entre o encerramento do exercício de 2019 e a resposta da Secretaria de Previdência, bem como de que não havia orientação consolidada do atuário sobre a taxa de desconto a ser utilizada para o cálculo das provisões matemáticas.

Segundo a equipe técnica, o impacto na escolha entre as duas taxas para o cálculo do passivo atuarial é significativo, conforme demonstrado em quadro constante da fl. 100 das DCCEs. Considerando-se a taxa de 0,00%, as provisões matemáticas do FUNPREV alcançam o montante de R\$336.927,9 milhões, enquanto, para 5,86%, perfazem R\$150.089,4 milhões, resultando em uma diferença de R\$186.838,5 milhões.

Além disso, em relação à evolução do resultado previdenciário de R\$180.723,0 milhões, no exercício de 2016, para R\$340.853,3 milhões, no exercício de 2019, verificou-se que as receitas foram insuficientes para cobrir as despesas ao longo dos últimos quatro exercícios, gerando um deficit que tem sido coberto por aportes de recursos efetuados pelo Tesouro, e que parte da receita arrecadada tem sido destinada à suplementação do FUNPREV para a cobertura do desequilíbrio financeiro.

Ressalte-se que o referido aporte representou 8,94% da RCL em 2019. Ademais, caso não houvesse a transferência dos R\$462,7 milhões do BAPREV para o FUNPREV, a

necessidade de aporte seria da ordem de R\$3.549,2 milhões, o equivalente a 10,28% da RCL do exercício.

De acordo com os Auditores, desde 2017, a relação se tornou ainda mais crítica, pois o quantitativo de inativos superou o dos ativos, ou seja, para cada aposentado ou pensionista, existe menos de um servidor ativo. Segundo um estudo publicado pelo então Ministério da Previdência Social¹², um RPPS, nessa situação, já apresenta deficit financeiro, que está sendo suprido pela utilização de aportes mensais, o que reflete fielmente a situação do Estado da Bahia.

Verifica-se, assim, um crescente e elevado comprometimento do orçamento público com as despesas previdenciárias e de pessoal, com efeitos indiretos negativos sobre a prestação de serviços públicos nas demais áreas. Dessa forma, deve-se recomendar ao Poder Público do Estado que estabeleça estratégias no sentido de buscar o equilíbrio do sistema previdenciário do Estado. Esse fato deve ser alertado na proposta de Parecer Prévio.

- **O impacto do passivo previdenciário nas Demonstrações Contábeis**

O grupo “Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo”, com valor de R\$340.853,3 milhões, representa quase a totalidade do Passivo, que, em 31/12/2019, alcançava o expressivo valor de R\$376.426,0 milhões. Essa reserva também impacta o Patrimônio Líquido negativo do Estado, que perfazia (R\$330.777,6) milhões. Esse saldo sofreu um acréscimo de 71,66%, quando comparado ao saldo do exercício de 2018 (item 2.5.11 da Seção Analítica).

A Nota Explicativa nº 5.1.5 – Patrimônio Líquido revela o motivo dessa variação:

Este acréscimo no Saldo Patrimonial Negativo se justifica pelo registro dos valores das Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo (FUNPREV/BAPREV) referentes aos exercícios de 2018 e 2019. Em janeiro de 2019, houve o registro da correção dos valores lançados em 2018, tendo como contrapartida a conta de Ajustes de Exercícios Anteriores, já em dezembro de 2019, houve os registros da atualização do Cálculo Atuarial tendo como contrapartida a Conta de Resultado do Exercício. Os detalhes sobre estes registros podem ser verificados na Nota Explicativa 24 do Item 6 – Notas ao Balanço Patrimonial.

Esse fato, pela sua relevância, também deve ser destacado na proposta de Parecer Prévio.

4.5.9.7.7 Patrimônio Líquido

Os saldos das contas de Patrimônio Social e Reservas de Lucros (item 2.5.12 da Seção Analítica) referem-se apenas ao FUNDESE, fundo especial cujo único participante é o próprio Estado da Bahia. Contudo, em face de questões procedimentais (eventos econômicos contabilizados em 2019 nos livros oficiais deste Fundo, não vêm sendo refletidos de forma similar no FIPLAN), não foi possível à Auditoria opinar em relação à adequação dos saldos apresentados no Balanço Consolidado do Estado quanto a essas contas, cujos saldos, em 31/12/2019, alcançaram o montante de R\$1.176,2 milhões.

Em relação aos Resultados Acumulados, a Auditoria confrontou os demonstrativos da Nota Explicativa nº 28 (DCCes 2019, fls. 102-106), nos quais constam comentários sobre os Ajustes de Exercícios Anteriores e o razão contábil da conta de Lucros Acumulados, sendo constatado que não foram explicitados os registros de todas as subcontas. Além disso, não foram consideradas as subcontas de códigos 2371 (10201 a 10206; 20201 a 50201) e 2372

¹² NOGUEIRA, Narlton Gutierrez. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado**. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/1_120808-172335-916.pdf. Acesso em: 12 jul. 2020.

(1020101 a 106), cujo volume de lançamentos totaliza, a débito, R\$1.001,8 milhões e, a crédito, R\$948,3 milhões, sendo o efeito líquido de R\$53,5 milhões.

Os auditores assinalaram que os registros com ajustes de exercícios anteriores alcançaram o montante de R\$88,8 bilhões, a débito, e R\$8,1 bilhões, a crédito, dificultando a análise e interpretação das demonstrações contábeis em seu conjunto.

Em 2019, assim como em outros anos, observa-se, em relação aos lançamentos contábeis como ajustes de exercícios anteriores:

- a) um montante financeiramente relevante, sendo superior ao total das receitas e dos resultados anuais;
- b) uma grande quantidade de lançamentos, inclusive de valores irrisórios e entre subcontas de forma repetida, e
- c) uma diversidade, tanto em relação à natureza dos eventos, contas contábeis envolvidas, bem como em relação às entidades, às unidades e aos servidores responsáveis pelos registros.

Com relação aos eventos econômicos a serem registrados como ajustes na conta de Resultado Acumulado, o MCASP, 8.ed., define que devem levar em consideração os seguintes elementos: (1) “os efeitos da mudança de critério contábil” ou de estimativa contábil, no sentido de preservar a homogeneidade para a perfeita comparabilidade dos exercícios; e (2) “retificação de erro imputável a exercício anterior”, indicando como aspecto suplementar e cumulativo, “que não possam ser atribuídos a fatos subsequentes”.

• Ajustes de Exercícios Anteriores

Em relação aos Ajustes de Exercícios Anteriores, foram identificadas inconformidades a exemplo de:

a) Registros decorrentes de mudança de critério contábil: Apesar de não ter sido indicado nas DCCEs de 2019 como sendo ajuste de natureza diferente dos demais, a Auditoria entende que o efeito econômico-contábil da reavaliação da malha rodoviária do Estado deveria ser destacado, tendo em vista a mudança de critério contábil. Essa mudança no método de avaliação dos ativos de infraestrutura rodoviária foi revista em 2019, substituindo a valorização com base no custo histórico corrigido pelo da avaliação, baseada em laudo elaborado por técnicos, tendo por referência o custo atual de construção, deduzidos dos impactos identificáveis relativos ao desgaste pelo uso.

Dessa forma, não decorre de erro na forma de registro adotada nos anos precedentes. Ademais, a reavaliação de ativos vem sendo utilizada pelo Estado como critério contábil, inclusive nas contas de móveis de imóveis, também suportados por laudos técnicos. Entretanto os efeitos têm sido contabilizados, tendo, por contrapartida, as contas de resultado do próprio exercício (DVP), evidenciando-se a falta de uniformidade na forma de contabilização, comprometendo-se a comparabilidade e a interpretação das demonstrações.

b) Registros relacionados à retificação de erro de contabilização em exercício anterior: Determinados eventos deixaram de ser mensurados e/ou reconhecidos de forma oportuna, conduta a ser evitada e avaliada para a identificação das causas, para o aprimoramento dos procedimentos e, principalmente, para apurar os fatores e/ou servidores responsáveis, cuja contabilização refere-se à baixa de ativos (R\$693,9 milhões, pela CONDER), à redução do saldo de disponibilidades (R\$148,3 milhões pela DEPAT/SEFAZ e R\$74,8 milhões pela SEDUR) e ao não reconhecimento de obrigações (R\$1.121,6 milhões, por diversas entidades e Unidades Orçamentárias).

Tais registros também não foram precedidos da devida apuração dos elementos motivadores, mediante processo administrativo específico, no sentido de se verificar se

foram derivados, direta ou indiretamente, de falhas, omissões ou ocultação de eventos administrativos, bem como se acarretaram, ou não, dano ao Erário ou impacto nos demonstrativos contábeis e/ou fiscais de períodos anteriores.

As informações disponibilizadas em relação aos ajustes de exercícios anteriores carecem de elementos importantes de *accountability*, principalmente em relação à apuração dos fatos que os motivaram, se decorreram de erro ou falha no fluxo das informações, de orientação contábil oportuna ou de condutas administrativas inadequadas.

Dessa forma, torna-se imperiosa a edição de normas pelo Poder Executivo, objetivando disciplinar a adequada utilização dessa rubrica contábil, bem como aprimorar os procedimentos administrativos e contábeis no sentido de evitar o registro de eventos extemporaneamente, classificando-os na forma preconizada no MCASP.

4.5.9.7.8 Análise das Demonstrações Contábeis Consolidadas (DCCes)

A consolidação das demonstrações contábeis nada mais é do que “o processo de agregação dos saldos das contas de mais de uma entidade, excluindo-se as transações recíprocas, de modo a disponibilizar os macroagregados do setor público, proporcionando uma visão global do resultado”, segundo definição do MCASP¹³.

Nesse sentido, os demonstrativos contábeis da administração pública dispõem de informações sobre a posição patrimonial, a posição financeira, o resultado e o fluxo financeiro, sendo necessárias não apenas para comprovar a legalidade de tais demonstrativos, mas também para apresentar os resultados do gerenciamento dos recursos sob a responsabilidade do Poder Executivo. Tais informações devem ser confiáveis, comparáveis e compreensíveis o suficiente para permitir aos usuários o entendimento acerca de transações ou de eventos específicos da entidade, considerando sua essência econômica.

Partindo desse prisma, a Auditoria examinou os demonstrativos contábeis consolidados, utilizando como fonte de critério primária o MCASP e a LRF, associados à mensuração de distorções identificadas nas demonstrações financeiras. Da análise das DCCes de 2019, constatou-se a não apresentação das receitas e despesas previdenciárias em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos, em desacordo ao disposto no art. 50 da LRF, IV.

No que tange à revisão do conteúdo das Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis, a Auditoria informou que, apesar do aprimoramento quanto aos dados e informações apresentados, foi constatada a insuficiência de elementos informativos sobre determinadas rubricas contábeis com saldos relevantes, cuja não apresentação pode comprometer a sua adequada compreensão, a exemplo da ausência de informações sobre o impacto nas DCCes de 2019 em relação à reforma da previdência dos servidores estaduais que, à época de sua elaboração, tramitava na ALBA, na forma de Propostas de Emenda Constitucional Estadual (nº 158/2019 e 159/2020), encaminhadas pelo Poder Executivo à ALBA, promulgadas em 31/01/2020 (item 2.6 da Seção Analítica).

Com relação aos comentários, números e tabelas apresentados no capítulo das DCCes sobre a Gestão Orçamentária, Financeira, Patrimonial, Econômica e Fiscal, a Auditoria entendeu que, apesar da ampliação dos quadros e comentários, eles ainda mantêm como principal foco a indicação das variações percentuais e os saldos por conta, de forma comparativa com as previsões para o ano e/ou ao montante registrado no exercício anterior, carecendo de evidenciação, de forma objetiva e consistente com as principais

¹³ Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26>. Acesso em: jul/2020.

demonstrações contábeis, os eventos econômicos e/ou administrativos que influenciaram no incremento e/ou na redução, mormente em relação às principais rubricas/linhas das demonstrações contábeis.

A título de exemplo, a Auditoria informou que, de acordo com informações disponíveis no portal do Ministério da Economia, houve um incremento nas receitas decorrentes da arrecadação do ICMS, em 2019, comparativamente com as de 2018 de R\$615 milhões, e outro de R\$348 milhões oriundos de contribuintes dos setores Secundário e de Energia Elétrica, respectivamente, que correspondem, percentualmente, a 14,3% e 10,5%. Entretanto tais informações não foram inseridas nos comentários das DCCEs sobre os fatores motivadores dessa evolução.

Também foi constatada a ausência de comentários e explicações sobre as causas que impactaram a gestão no exercício de 2019, de forma objetiva em relação às variações apuradas contabilmente, indicando, entre outros aspectos: (i) derivados de fatores imprevisíveis; (ii) o acompanhamento (ou a falta de acompanhamento) dos níveis financeiros e/ou de elementos de planejamento; (iii) a possibilidade de serem decorrentes de algum ato administrativo do próprio governo ou de outras instituições.

A Lei nº 4.320/1964 determina, em seu art. 85, que os serviços de contabilidade devem proporcionar, entre outros elementos, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros. A ausência desses elementos compromete a adequada interpretação da gestão do exercício e fere os princípios da transparência e da *accountability* das contas, bem como os preceitos estabelecidos na citada Lei Federal nº 4.320/1964 e na LRF.

A equipe técnica constatou, ainda, que foram excluídos os saldos de determinadas contas de natureza intraorçamentária e que, assim como em exercícios anteriores, não foram observadas as orientações do MCASP, acarretando em distorções nos números da Demonstração das Variações Patrimoniais e do Balanço Patrimonial, como os exemplos a seguir ilustram:

- a) em relação às estatais não dependentes, EGBA, EMBASA, PRODEB e DESENBAHIA, e dos Fundos, FUNDESE e Fundo Garantidor de PPP: eliminação dos ganhos e perdas decorrentes das transações com o Estado (com os respectivos efeitos na equivalência patrimonial), bem como dos saldos a receber e a pagar no Balanço Patrimonial Consolidado; e
- b) em relação às empresas estatais dependentes: foram eliminados apenas os saldos de investimentos contra a conta de Resultados Acumulados, porém não foram excluídos outros efeitos nas diversas linhas da Demonstração das Variações Patrimoniais e em contas patrimoniais, como: saldos em contas a receber e/ou a pagar interentidades, não evidenciação de contingências da CONDER, CBPM, CAR, CERB e CTB. Ademais, no exercício de 2018, foram identificadas divergências entre os saldos do Ativo, do Passivo e do Patrimônio Líquido, registrados nos sistemas de contabilidade das empresas estatais dependentes e no FIPLAN, conforme comentado no Relatório e Parecer Prévio do TCE/BA, exercício de 2018 (p. 107-108).

Em resposta ao fato relatado, a SEFAZ informou que, em dezembro de 2018, algumas empresas promoveram ajustes, objetivando a equalização dos balanços, principalmente no disponível das empresas CAR, CBPM, CERB e CTB; que outros ajustes deveriam ser realizados em 2019; que há um grau de dificuldade significativo com relação à equalização dos saldos, em função da diferença entre as datas de fechamento da contabilidade do FIPLAN, que ocorre em janeiro, e a contabilidade dos sistemas em que as empresas apuram os demonstrativos, nos termos da Lei Federal nº 6.404, de 15/12/1976.

Ao confrontar os saldos do Ativo, com os do Passivo e do Patrimônio Líquido, registrados nos sistemas de contabilidade das empresas estatais dependentes e no FIPLAN, a Auditoria constatou a permanência de divergências, conforme apontado na Tabela 58 da Seção Analítica.

Impende registrar que os saldos do FIPLAN são a base para a elaboração dos demonstrativos consolidados, demandando sua alimentação adequada pelas estatais e a apuração, pela DICOP/SEFAZ, das divergências quando da consolidação das contas. Dessa forma, as estatais dependentes devem utilizar o FIPLAN, conforme o art. 2º do Decreto Estadual nº 14.125/2012, para registrar todas as suas movimentações, as quais devem estar devidamente representadas em seus relatórios.

As DCCEs foram objeto de recomendação no Parecer Prévio das Contas do Chefe do Poder Executivo, relativo ao exercício de 2018, para “17) retificar e republicar as demonstrações contábeis, incluindo as notas explicativas e demonstrativos fiscais, após a apuração e o registro adequados das divergências e inconsistências materiais apuradas e comentadas na Seção Analítica, em atendimento do disposto nos artigos 85, 89, 93 e 104 da Lei Federal nº 4.320/1964 (item 2.4.1)”. Segundo a Auditoria, foi publicada Nota Explicativa, mas não houve republicação dos demonstrativos, “que seria o procedimento mais adequado nas circunstâncias em função da comparabilidade” (item 2.1 da Seção Analítica). Os auditores entenderam que houve atendimento parcial da recomendação pelo Poder Executivo.

A análise dos fatos descritos demonstra que este TCE/BA tem pautado sua atuação de acordo com os princípios basilares da NBASP, procurando analisar o relatório de auditoria, identificar e discutir, com os principais interessados, temas, achados comuns, tendências, causas raízes e recomendações de auditoria; fornecer orientações e boas práticas; e esclarecer como suas conclusões podem ser úteis para a obtenção de um maior benefício com a observância das recomendações e das determinações, conforme preconizado no Princípio 3, item 30, da NBASP 1 – “Habilitação dos responsáveis pela governança do setor público para que possam cumprir suas responsabilidades e responder aos achados e recomendações da Auditoria e adotar as ações corretivas apropriadas”.

Assim, é de suma relevância que o Poder Executivo assegure a retificação e a republicação das demonstrações contábeis, incluindo as notas explicativas e os demonstrativos fiscais, após a apuração e o registro adequados das divergências e inconsistências materiais apuradas e comentadas na Seção Analítica deste relatório (item 2.6).

4.6 OBSERVÂNCIA DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Para atingir os seus fins e garantir o bem-estar social, o Estado precisa de recursos financeiros para implementar políticas públicas essenciais ao povo, os quais demandam correta e adequada aplicação, sob pena de frustrar os próprios objetivos estatais. Para tanto, a atividade financeira do Estado desenvolve-se com base no instrumento fundamental do orçamento público, que encerra um pacto de confiança por meio do qual o povo delega, aos seus governantes, parcela de seus recursos para que sejam utilizados em prol da satisfação das prementes necessidades sociais.

Como leciona Torres¹⁴ (2008):

Os direitos fundamentais têm uma relação profunda e essencial com as finanças públicas. Dependem, para a sua integridade e defesa, da saúde e do equilíbrio da atividade financeira do Estado, ao mesmo tempo em que

¹⁴ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*: orçamento na Constituição. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, v. 5.

Ihe fornecem o fundamento da legalidade e da legitimidade. Os direitos fundamentais se relacionam com os diversos aspectos das finanças públicas. Assim é que o tributo, categoria básica da receita do Estado de Direito, é o preço da liberdade, preço que o cidadão paga para ver garantidos os seus direitos e para se distanciar do Leviatã [...].

O orçamento público constitucional é um instrumento equalizador entre direitos, deveres e seus custos. O texto constitucional elenca diversos direitos que demandam um montante elevado de recursos públicos para serem implementados. Para custear todos esses direitos, o constituinte originário instituiu a competência tributária e o dever fundamental de todo cidadão pagar tributos para custear, entre outros fins, os seus direitos fundamentais. Como elemento estrutural democrático, a peça orçamentária deve refletir, em última instância, o intento de concretização dos direitos e garantias fundamentais, por meio da efetivação das políticas públicas no uso eficiente dos recursos públicos. Nesse sentido, torna-se imperiosa a avaliação responsável no que tange à gestão orçamentária no contexto de seu real objetivo: um instrumento democrático fundamental para a garantia dos direitos fundamentais.

Nesse diapasão, a Lei Complementar Federal nº 101, de 04/05/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas gerais para as finanças públicas aplicadas nas três esferas do governo (Federal, Estadual e Municipal). A LRF não é apenas um instrumento legal: é também o reflexo de um novo olhar sobre a administração pública e apresenta como fundamentos para uma gestão fiscal responsável: o planejamento; o equilíbrio orçamentário; o controle de gastos com pessoal; o acompanhamento do endividamento público; a prestação de contas; a transparência e o controle.

Um dos principais pontos abordados pela LRF diz respeito aos gastos com pessoal, o que veio complementar os limites mínimos estabelecidos pela Constituição Federal para a aplicação de recursos com educação¹⁵ e com saúde¹⁶. Tais gastos compõem uma parte significativa das receitas públicas dos Estados. A LRF fixou limites para os gastos com pessoal, nas três esferas governamentais, sendo que a União poderá gastar até 50%, e os Estados e Municípios não mais de 60% da RCL.

Como visto, a Carta Magna também fixou limites mínimos de gastos com educação (a União deverá gastar, pelo menos, 18%, e os Estados e Municípios, pelo menos, 25% de sua RCL) e com saúde (a União e os Estados deverão gastar, no mínimo, 12%, e os Municípios, 15% de sua RCL). Vale lembrar que há uma relação inequívoca entre crescimento econômico e investimentos em educação e saúde. Tanto é assim que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma unidade de medida utilizada para se aferir o grau de desenvolvimento de uma determinada sociedade nos quesitos de educação, saúde e renda. A utilização dessas variáveis serve de referência para mensurar a resposta de determinado país ante a essas demandas e o quão desenvolvido é esse país.

Diante desse quadro, verifica-se a necessidade de gerenciar, com maior eficiência e eficácia, a utilização do dinheiro público, que passa a ser um importante instrumento na

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

16 Art. 198 da Constituição Federal: As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:[...] § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: I – no caso da União, na forma definida nos termos da lei complementar prevista no § 3º; II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. § 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá: I – os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º; [...]

aplicação dos recursos disponíveis para a saúde e para a educação, “Para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados, além de fornecer aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas dados importantes para o desempenho de políticas mais consistentes e para a gestão pública mais eficaz” (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 971).

4.6.1 Saúde e Educação

4.6.1.1 A Questão do FUNCEP

Os auditores apontaram que, “em relação ao cumprimento dos limites legais relativos à aplicação de recursos nas áreas de saúde e educação, este TCE/BA, desde o exercício de 2017, quando da apreciação das Contas Governamentais, vem recomendando ao Estado da Bahia que considere as receitas tributárias destinadas ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP) na base de cálculo da Receita Líquida de Impostos (RLI), para fins de apuração dos valores mínimos a serem aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), considerando o estabelecido no art. 198, § 2º, inciso II, e no art. 212, caput e § 1º, da CF/1998 e de acordo com o normatizado pela STN”.

Dito isso, no que diz respeito ao cômputo dos limites de gastos com a educação, a Auditoria sugeriu a aposição de ressalvas acerca dos seguintes pontos:

8) inobservância ao art. 198, § 2º, inciso II e 212, caput e § 1º, da Constituição Federal, bem como ao normatizado pela STN, por não considerar as receitas tributárias destinadas ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP) na base de cálculo da Receita Líquida de Impostos (RLI), para fins de apuração dos valores mínimos a serem aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos Exercícios de 2017 e 2018 (item 2.7.1);

9) apropriação de despesas indevidas no valor de R\$6,6 milhões, no cálculo do limite com Saúde, em desacordo ao definido no art. 2º da LC nº 141/2012 e ao indicado na 9ª edição do manual da STN (item 2.7.1);

10) apropriação de despesas indevidas no valor de R\$1,3 milhão, no cálculo do limite com Educação, em afronta ao art. 71 da Lei Estadual nº 9.394/1996 (item 2.7.1). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendação no Parecer Prévio do Exercício de 2018;

É importante registrar que o Relatório das Contas do Chefe do Poder Executivo do ano de 2018 sugeriu recomendação no sentido da elaboração de novos demonstrativos do 3º trimestre de 2018, relativos à apuração dos limites mínimos de gastos com saúde e educação, contemplando, na RCL, as receitas do FUNCEP, em consonância com o art. 2º, inciso IV, da LRF, republicando-os e informando à STN, na forma do art. 48, §2º, desta lei federal (item 2.5.2 da Seção Analítica de 2018). A Auditoria alerta que, embora a Administração afirme que a recomendação não foi acolhida por estar amparada na Ação Cível Originária (ACO) 727, que decidiria sobre o mérito da questão, não estando a mesma transitada em julgado, a decisão monocrática, datada de 19/05/2004, mesmo tendo sido favorável ao afastamento da consideração da receita destinada ao FUNCEP da base de cálculo para apuração dos limites, não foi referendada quando da sua apreciação pelo Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal (STF), conforme Acórdão nº 268, de 31/08/2005.

Acontece que, em uma pesquisa realizada no site do STF, extraiu-se a seguinte informação:

31/08/2005

LIMINAR REFERENDADO PELO PLENO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, referendou a liminar concedida para excluir da base de cálculo relativa à Lei nº 9.496/97 a receita prevista no § 1º do artigo 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzido pela Emenda Constitucional nº 31/2000, nos termos do voto do relator. Votou o Presidente, Ministro Nelson Jobim. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Plenário, 31.08.2005.

Assiste razão à Administração quando afirma que a recomendação não foi acolhida por entender que está amparada na ACO 727, portanto, em decisão judicial.

Ademais, conforme uma pesquisa realizada pelo nosso Gabinete, cumpre registrar que o mérito da questão ajuizada na ACO 727 foi julgado em sessão do Tribunal Pleno do STF, em 13/02/2020, o qual concluiu, em sede de mérito, que a receita obtida com o FUNCEP deve ser considerada no cálculo do valor mínimo a ser aplicado em saúde e educação. Acontece que tal decisão foi prolatada em 13/02/2020, não alcançando as presentes Contas, relativas ao ano de 2019. Portanto, para efeito de verificação do cumprimento dos limites mínimos a serem aplicados em saúde e educação, assiste razão à Administração no que concerne ao valor apresentado nas DCCEs 2019, fl. 198, de R\$30.284,1 milhões como Receita Líquida de Impostos (RLI), em discrepância ao valor apurado pela Auditoria de R\$31.203,5 milhões como RLI, pois tal valor deverá ser considerado **a partir do resultado do julgamento da ACO 727, em 13/02/2020**, publicada no Diário da Justiça Eletrônico no dia 07/04/2020.

Resta, assim, evidenciado que não se justificam as ressalvas propostas pelos eminentes auditores, mas, pela relevância do tema, essa constatação deve ser mais uma vez convertida em recomendações.

4.6.1.2 Saúde

O Estado da Bahia, no exercício de 2019, realizou despesas no montante de R\$4.051,6 milhões, atingindo 13,38% das RLI e das transferências constitucionais e legais. Isso posto, verifica-se o atendimento ao limite mínimo de aplicação de 12,00% das referidas receitas, estabelecido no art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141/2012.

Em que pese a revisão dos cálculos percentuais realizada pelo corpo técnico desta Casa, indicando a aplicação de 12,97% em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), em razão da exclusão da parcela referente ao FUNCEP da base de cálculo da RLI, conforme discutido anteriormente, e da utilização indevida de despesas na Função 28 – Encargos Especiais, no valor de R\$6,6 milhões, contrariando o disposto no art. 2º da LC nº 141/2012 e o previsto na 9ª edição do manual da STN, ainda assim, verifica-se o atendimento ao limite mínimo de aplicação de 12,00% das referidas receitas.

Destaca a Auditoria que, de acordo com o percentual informado no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), a aplicação em ASPS referente ao Estado da Bahia atingiu 12,96% da RLI e das transferências constitucionais e legais, tendo em vista que em sua base de cálculo foi contemplada a receita obtida com o FUNCEP e excluídas despesas da Função 28 – Encargos Especiais.

4.6.1.3 Educação

O Estado da Bahia realizou despesas no montante de R\$7.909,5 milhões, equivalentes a 26,12% do total da RLI e das transferências constitucionais e legais (conforme o

Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE), fls. 820-821 das DCCEs 2019, atendendo, assim, ao limite mínimo constitucional de aplicação de 25,00%.

Mesmo após a revisão efetuada pela Auditoria, dos cálculos referentes à apuração desse percentual, considerando-se o FUNCEP (fonte 128 e suas despesas executadas nesta fonte) e o montante de R\$1,3 milhão que se referem a auxílios assistenciais como funeral e natalidade, os quais afrontariam a Lei Federal nº 9.394, de 20/12/1996, o índice apurado pela Auditoria seria de 26,11%, em contraposição ao índice de 26,12%, apurado pela SEFAZ. Ainda assim, é possível verificar, em qualquer caso, o atendimento ao limite mínimo de aplicação de 25,00% das referidas receitas, estabelecido na Constituição Federal, em seu Título VIII – Da Ordem Social, no seu art. 212.

No tocante ao limite mínimo a ser aplicado em despesas com a remuneração dos profissionais do magistério na Educação Básica, no percentual de 60,00% das receitas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Lei Federal nº 11.494, de 20/06/2007), o Estado da Bahia desembolsou recursos da ordem de R\$3.271,3 milhões, correspondendo a 98,84% dos recursos recebidos do fundo no exercício de 2019, muito acima, portanto, do limite estabelecido pela supracitada lei.

Por fim, o corpo técnico destacou os valores de R\$371,1 milhões e de R\$115,1 milhões contabilizados como DEA, relativamente às ASPS e às Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, respectivamente, que “tendem a distorcer os valores das despesas efetivamente aplicadas no exercício em análise, considerando que esses montantes tiveram suas origens em anos anteriores aos da apuração”. Contudo, como bem salienta a Auditoria, tais valores são considerados pela Administração segundo as normas editadas pela STN.

4.6.2 Pessoal e Encargos Sociais

O limite da despesa total com pessoal (ativo e inativo) está fixado em 60,00% da RCL para os Estados, conforme previsto no art. 19 da LRF.

4.6.2.1 Composição das despesas com pessoal

O Poder Executivo considera, para o cálculo da despesa bruta de pessoal de seus poderes e órgãos, o somatório dos valores classificados contabilmente no grupo de despesa “Pessoal e Encargos Sociais” da Administração Direta e Indireta. Não estão inclusas, nesse cômputo, as despesas com auxílio-creche, vale-transporte, vale-refeição, auxílio-transporte e auxílio-alimentação.

Tal procedimentalização decorre do entendimento firmado em sede de Consulta Técnica formulada pela SAEB ao TCE/BA (conforme o Processo nº TCE/009670/2015, da minha relatoria), acerca da classificação e da exclusão das despesas com pensionistas, abono pecuniário de férias, 1/3 constitucional de férias, indenização de férias não gozadas, abono licença-prêmio pecúnia e abono de permanência. O Tribunal Pleno, por intermédio da Resolução nº 31, de 28/04/2016, ofereceu a seguinte resposta:

As verbas pagas a título de abono pecuniário de férias (conversão de 1/3 das férias em pecúnia), abono de permanência, indenização de férias e licenças-prêmio não gozadas deverão ser excluídas do cômputo da despesa total com pessoal para efeito da apuração dos limites fixados nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000.

Portanto, apesar das ponderações constantes da Seção Analítica das Contas de Governo 2019, o Estado da Bahia não contabiliza o grupo mencionado como despesas de pessoal,

por considerar que se referem a gastos de natureza indenizatória, de acordo com o entendimento firmado pelo Pleno do TCE/BA.

4.6.2.2 Outras despesas de pessoal

Os dispositivos da LRF encerram várias discussões, em especial aqueles que determinam como deve ser computada a despesa com pessoal. De fato, ainda não contamos com uma definição clara e específica sobre quais valores devem ser registrados como gasto com pessoal. Desde 2000 tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3.744/2000, que cria o Conselho de Gestão Fiscal (CGF), como comentei no meu Voto em Separado nas Contas Governamentais do exercício anterior, instância competente, segundo a LRF, para dirimir divergências fiscais e de contabilidade, cujas decisões serão cogentes para todos os entes. Se aprovado, o conselho terá a função de uniformizar diferentes interpretações sobre questões fiscais, inclusive sobre a fórmula de cômputo das referidas despesas. Em maio de 2019, o projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados e agora será apreciado pelo Senado Federal.

Impende registrar que, embora as normas sejam comuns, conforme competência derivada da LRF, a sua aplicação se dá de maneira autônoma pelos Tribunais de Contas, amparados no art. 71, c/c com o art. 75, da CF/1988. De fato, o exercício da interpretação é inerente ao ato de julgar. Isso pode explicar as dificuldades da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para, em substituição ao CGF, harmonizar, por exemplo, o conceito de despesa com pessoal.

4.6.2.3 Apuração do limite da despesa com pessoal

O Poder Executivo publicou (DCCEs 2019, fls. 203-204) os valores de cada parcela integrante do cálculo da despesa com pessoal e o respectivo percentual de participação em relação à RCL para a data de 31/12/2019, tendo sido esses itens averiguados pela Auditoria. O Poder Executivo apurou um índice de Participação da Despesa de Pessoal na RCL de 43,85%. Já o valor apurado pela Auditoria, por sua vez, levando-se em consideração a decisão deste Tribunal em relação à rubrica “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados”, foi de 46,23%, ultrapassando o limite prudencial das despesas com pessoal.

É imperioso registrar que, em comparação ao exercício de 2018, quando o TCE/BA emitiu alerta em razão de o índice encontrar-se no percentual de 47,85%, o percentual apurado para o ano de 2019 é de 46,23%. A análise auditorial apontou que o índice foi menor devido ao aumento da RCL, uma vez que houve crescimento nominal no valor das despesas com pessoal em 2019.

A diferença apurada pela equipe de auditoria, no montante de R\$624,1 milhões na rubrica “Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contrato de Terceirização”, refere-se 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.

Como já tive oportunidade de me manifestar na Declaração de Voto em Separado das Contas de Governo do ano de 2018, em relação à terceirização de mão de obra, de gastos com saúde no montante de R\$624,1 milhões, entendo que a Portaria STN nº 233, de 15/04/2019, que estabeleceu regra transitória para os registros das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam em atividade-fim do ente federativo, deve ser considerada em uma interpretação abrangente e que um prazo razoável deve ser dado ao Estado para que, se for o caso, substitua os procedimentos adotados na contratação de pessoa jurídica.

Ademais, tramita no Senado Federal o Projeto de Decreto Legislativo nº 218, de 07/05/2019, que pretende sustar a supramencionada Portaria nº 233/2019, da STN. O Relator justifica a aprovação do PDL sob os seguintes argumentos:

[...]

A implantação da Portaria em referência é preocupante, tendo em vista o risco ao qual será submetida a gestão estadual do SUS de não conseguir manter e/ou ampliar as ações e serviços de saúde e de não investir em equipamentos, construções de unidades de saúde e incorporação de tecnologias, tendo em vista as medidas previstas no art. 22 da LRF, que restringe fiscalmente os entes que ultrapassarem o limite de 60% ao impedidos de receber transferências financeiras voluntárias, obter garantias e contratar operações de crédito.

Do ponto de vista doutrinário, o cálculo de despesa com pessoal também é controverso. Para certa corrente doutrinária, o art. 18, § 1º, da LRF, perderia eficácia em nosso direito financeiro, considerando que, na Administração Pública, os limites da despesa laboral alcançam os servidores ativos e inativos, e não os terceirizados (art. 169, da Constituição); que a Administração só pode admitir pessoal mediante concurso público, contratação de comissionados ou por forma temporária, e não contratando diretamente terceirizados; que o Tribunal Superior do Trabalho, mediante a Súmula nº 331, proíbe que o Poder Público contrate trabalhadores mediante empresa interposta, concluindo que, para contar com pessoas desvinculadas do quadro funcional, deve a Administração repassar, no todo ou em parte, determinados serviços ao particular, e não deve contratar mão de obra.

Tanto é assim que, ao atualizar, em 2013, a Portaria Interministerial nº 163, de 04/05/2001, a STN retirou o item 34 (Outras Despesas de Pessoal decorrentes de contratos de terceirização) do universo do gasto laboral, inserindo-o no grupo Outras Despesas Correntes. A Administração Pública não tem qualquer controle sobre os trabalhadores das empresas prestadoras de serviço. No caso de ajustes e reduções, não há como determinar que as empresas promovam cortes na folha salarial.

Nessa linha de raciocínio, seria descabido incluir a folha salarial das entidades do 3º setor nos limites da despesa laboral dos Executivos concedentes, uma vez que, quando há envolvimento das ONGs de direito privado, é fácil concluir que a Administração está repassando, parcial ou totalmente, um serviço público, e não contratando a mão de obra referida no § 1º, art. 18, da LRF.

Nesse diapasão, é oportuno registrar que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM/BA) editou a Instrução Normativa nº 02, de 25/07/2018¹⁷, de modo a aprimorar os procedimentos de controle, acompanhando, inclusive, a “moderna jurisprudência quanto ao tema da terceirização, no âmbito do Supremo Tribunal Federal (ADI nº 1.923) e Tribunais de Contas pátrios, mais notadamente em recentes julgados do Tribunal de Contas da União – TCU (Acórdão nº 2.444/2016)”, estabelecendo, entre outros, que não serão consideradas para fins de cômputo de pessoal nos municípios do Estado da Bahia “as despesas de pessoal com gastos provenientes dos contratos de parcerias concertados entre a administração pública e as entidades definidas como organizações sociais do terceiro setor, os chamados ‘Contratos de Gestão’, desde que não realizem, na prática, ‘atividades exclusivas do ente público’ e observem os termos dispostos na Lei Federal nº 9.637/98” (art. 1º, alínea “d”).

17 Disponível em <http://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2018/08/instrucao-no-02-2018-terceirizacao-desp-com-pessoal-republicada-31-07-2018.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2020.

Destaco, entretanto, que, desde o Parecer Prévio das Contas de Governo do ano de 2018, foi pontuada a necessidade de o Estado passar a apurar as despesas com contratação de serviços médicos e hospitalares, levando em consideração correções de divergências indicadas pela Auditoria e acolhidas pelo Relator e pelo MPC.

Contudo, para o exercício em questão, esses tipos de gastos não devem ser considerados, uma vez que a citada Portaria STN nº 233/2019 já previa, para os exercícios de 2018 a 2020, que não fossem levados em conta no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante, e a Portaria nº 377, de 08/07/2020, também da STN, ampliou ainda mais tal decisão, conforme disposto no § 2º de seu art. 1º, o qual transcrevo na íntegra:

Art. 1º Até o final do exercício de 2020, a STN/ME deverá definir as rotinas e contas contábeis, bem como as classificações orçamentárias, com a finalidade de tornar possível a operacionalização do adequado registro dos montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da administração pública, conforme definido no item 04.01.02.01 (3) da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 286, de 7 de maio de 2019, e alterações posteriores.

§ 1º Até o final do exercício de 2021, os entes da Federação deverão avaliar e adequar os respectivos dispositivos contratuais bem como os procedimentos de prestação de contas das organizações da sociedade civil para o cumprimento integral das disposições do caput.

§ 2º Permite-se, excepcionalmente para os exercícios de 2018 a 2021, que os montantes referidos no caput não sejam levados em consideração no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante, sendo plenamente aplicáveis a partir do exercício de 2022 as regras definidas conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais vigente. (Grifos nossos).

Aliás, sobre a obrigatoriedade de os Entes da Federação, entre eles os Estados e o Distrito Federal, incluírem na apuração do limite total dos gastos com pessoal a parcela proveniente da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta, conforme o item 04.01.02.01(3) da 8ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), publicada pela STN, versão de 18/09/2017, com vigência inicial para 1º/01/2018, o Grupo de Gestores das Finanças Estaduais (GEFIN), na época, se manifestou por meio de Nota Técnica, da qual cito o seguinte trecho:

A medida, sob o ponto de vista jurídico, é controversa e insustentável porque, ao alcançar a contratação de organizações sociais pelos Estados, extrapola os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000), praticamente inviabilizando uma alternativa encontrada pelo legislador para possibilitar às unidades federadas a superação de problemas de gestão e de eficiência dos serviços públicos, notadamente na área de saúde, onde vem sendo mais intensamente utilizada e, em menor escala, na área educacional.

É questionável, portanto, a competência da STN para implantar, motu próprio, essa medida, porquanto, conforme já reconhecido pelo Tribunal de Contas da União – TCU, acarreta graves prejuízos aos estados, que ficam praticamente impossibilitados de cumprir os limites de gastos a que estão legalmente obrigados, e sujeitos, conseqüentemente, às sanções legais, especialmente as previstas nos artigos 22 e 23 da LRF, justamente em um momento de grave crise econômica e de busca de alternativas para a sua superação.

E assim conclui:

Diante de tudo que fora aqui exposto, o GEFIN, por meio da presente Nota técnica, elaborada por seu Subgrupo de Contabilidade entende, considerando apenas os argumentos jurídicos-legais, não serem consideradas como Despesas de Pessoal passíveis de enquadramento no que estabelece o §1º do Art. 18º da Lei Complementar nº 101/2000 e, conseqüentemente nos limites estabelecidos no Art. 19 daquela mesma norma legal. Neste sentido, encaminhamos a presente Nota Técnica à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, para solicitar a exclusão da obrigação incluída no item 04.01.02.01, 3 da 8ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, versão de 18/09/2017.

Esse também foi o entendimento da Confederação Nacional de Municípios (CNM) que, após uma pesquisa realizada junto a contabilistas, secretários de administração e secretários de finanças municipais, objetivando levantar quantos municípios possuem contratações com organizações sociais, em que áreas essas organizações atuam, o volume de recursos empregados, como os valores contratados estão sendo contabilizados e se, na eventualidade da suspensão desses contratos, os municípios teriam margem no limite das despesas de pessoal para manter os serviços municipais sem a presença das Organizações Sociais (OS), faz menção à Nota Técnica do GEFIN, em sua conclusão, e também ao que se segue:

A pesquisa da CNM mostra que na maior parte dos Municípios em que há OS contratadas, essas entidades atuam predominantemente nas áreas de educação, saúde e assistência social, que são os pilares das principais demandas sociais. A preocupação da entidade de que a nova regra instituída venha a inviabilizar a manutenção e ampliação das ações e serviços públicos municipais, é confirmada com os achados da pesquisa: a grande maioria dos Municípios que contratam OS não inclui os valores pagos no limite de gastos de pessoal, e afirma que caso essa obrigatoriedade passe a existir não conseguiria manter os serviços atualmente contratados.

Esses achados corroboram com as preocupações já demonstradas por outras entidades. Segundo informações do Conselho Nacional de Secretários de Saúde – CONASS, a execução dessa medida irá criar um colapso do Sistema Único de Saúde (SUS), já que as OS gerenciam até 70% dos recursos humanos das entidades que gerenciam as unidades de saúde. Pesquisas do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde – CONASEMS mostram que há fortes evidências de que os hospitais que funcionam com gestão autônoma, como no caso das Organizações Sociais em Saúde (OSS), têm melhor desempenho do que os que estão sob administração pública direta, desde que bem estabelecidos mecanismos de regulação.

No tocante ao montante considerado indevidamente pelo Poder Executivo como dedução do cômputo da despesa de pessoal, no item “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados”, a Auditoria apontou divergência de R\$662,4 milhões.

Quanto a esse ponto, o TCE/BA já consolidou seu entendimento ao formular a recomendação nº 31 no Parecer Prévio de 2018, no sentido de que o Poder Executivo se absteresse de deduzir, no cálculo da despesa com pessoal, as despesas com inativos e pensionistas que sejam custeadas com recursos oriundos de transferências de royalties e de cessão do direito de operacionalização da folha de pagamentos.

Os argumentos trazidos pela Administração quanto a esse ponto já foram enfrentados por esta Casa no exercício de 2018, a qual se manifestou no sentido de que “os aportes vinculados a essas duas fontes, apesar de terem sido orçamentariamente destinados ao FUNPREV, não podem ser considerados recursos próprios do RPPS, porque não são receitas diretamente arrecadadas pelo respectivo Fundo, conforme prevê o art. 19, § 1º, inciso VI, da LRF. No caso dos recursos de royalties, eles pertencem ao Estado e não ao RPPS, ficando afastada a dedução das despesas por eles custeadas. São aportes para cobertura de deficit financeiro e não podem ser considerados receitas diretamente arrecadadas”.

Já no que diz respeito ao cômputo das despesas pagas mediante a fonte 260 – Transferência do BAPREV (Decisão Judicial), no exame das Contas do exercício de 2018, a decisão do Tribunal Pleno acompanhou o posicionamento do MPC, que divergiu do entendimento da Auditoria e da STN (conforme Nota Técnica SEI nº 17/2018/GDESP/COREM/SURIN/STN-MF), no sentido de que, “enquanto prevalecer decisão judicial sob a matéria em questão, não há que se discutir. Melhor dito: entre o conteúdo mandatório e impositivo que deflui da medida judicial exarada e a ‘fonte de critério’ aludida, a matéria posta assume contorno de uma discussão bizantina”.

Com efeito, enquanto não for reformada a decisão do TJ/BA em sede de agravo de instrumento interposto pela Associação dos Magistrados da Bahia (AMAB) no Processo nº 002439755.2016.8.05.0000, no plano fático, como bem pontuou o MPC, a divisão entre o BAPREV e o FUNPREV inexistirá, razão por que os recursos próprios de ambos, podendo ser utilizados para pagamentos de quaisquer beneficiários, deverão, como consequência da aludida decisão, ser deduzidos da despesa bruta com pessoal, na forma como constou nos demonstrativos apresentados.

Registro que não foi considerado pelos auditores, na apuração consolidada, o montante de R\$385,9 milhões relativos ao Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) dos servidores do Poder Judiciário, em razão da Sentença proferida nos autos da Ação Civil nº 0525175-62.2016.8.05.0001, em trâmite na 8ª Vara da Fazenda Pública de Salvador, e do Agravo nº 0009599-89.2016.8.05.0000.

Considerando-se a decisão do Tribunal Pleno pela possibilidade de inclusão do valor de R\$462,7 milhões como dedutível da despesa com pessoal, os percentuais de gastos com pessoal do Poder Executivo e do consolidado dos poderes e dos órgãos verificados pela auditoria correspondem a 46,23% e 55,59% da RCL, respectivamente. Nesse sentido, o corpo auditorial aponta que “caberá ao Tribunal de Contas emitir alerta ao chefe do Poder Executivo, em cumprimento ao que dispõe a LRF, conforme determina o art. 59, § 1º, inciso II, o qual deverá sujeitar-se às vedações previstas no art. 22, da LRF, em virtude de ter ultrapassado o limite prudencial”.

4.6.2.4 Acompanhamento da despesa com pessoal do Poder Executivo relativo ao 2º quadrimestre de 2019

No que se refere à apuração do limite da despesa de pessoal do Poder Executivo, realizou-se auditoria de acompanhamento da LRF referente ao 2º quadrimestre de 2019, mediante o Processo nº TCE/011630/2019, em trâmite nesta Casa, sob a relatoria do Exmo. Conselheiro João Bonfim, com base na Resolução nº 136, de 19/12/2000.

A Auditoria aponta a impossibilidade de emitir opinião sobre o demonstrativo publicado e assevera que, ainda que os valores computados nos demonstrativos do 2º semestre/2019 sejam referentes ao acumulado dos últimos 12 meses, foram constatadas variações significativas na despesa líquida com pessoal, entre os meses de janeiro a agosto de 2019, conforme relatado a seguir:

A título de exemplo, a despesa contabilizada em dezembro/2018 foi de R\$1.907.844.139, enquanto em janeiro/2019 houve uma redução drástica para R\$19.219.206. Nos meses de fevereiro, março e abril/2019, houve um aumento crescente, apresentando os valores de R\$578.666.369, R\$926.537.750 e R\$3.275.224.838, respectivamente, entretanto em maio houve uma variação para R\$1.050.333.545. Os problemas ocorridos com a entrada em operação do novo sistema de recursos humanos do Estado, o RH Bahia, de forma mais abrangente a partir de janeiro/2019, por intermédio do Decreto nº 18.727/2018, contribuiu para as citadas inconsistências, conforme já apontava a auditoria das Contas da SAEB, relativa ao exercício de 2018, que se encontrava em curso no 1º semestre/2019.

A SAF/SEFAZ, por intermédio do Ofício SAF nº 12/2019, alegou que as variações significativas existentes nos registros dos valores das despesas de pessoal originaram-se, preponderantemente, do processo de implantação da 2ª Onda do sistema RH-BAHIA, conduzido pela Superintendência de Recursos Humanos da Secretaria de Administração do Estado da Bahia – SRH/SAEB.

Isso posto, levando-se em conta as limitações apontadas em relação à folha de pagamento de pessoal do Poder Executivo, relativas aos ajustes constantes realizados durante o exercício de 2019, no envio da base de dados ao TCE/BA, e às divergências entre valores pagos pelo Tesouro, valores constantes do sistema de RH e regularizações efetuadas pelas unidades setoriais de pessoal das secretarias e órgãos, os auditores concluíram pela impossibilidade de obter evidência suficiente para fundamentar opinião sobre o limite da despesa com pessoal referente ao 2º quadrimestre de 2019.

4.7 CONTROLE INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O aprimoramento da Administração Pública depende da institucionalização de mecanismos de controle interno, atuando de forma articulada. Esses mecanismos têm sido implementados paulatinamente por meio de corregedorias, ouvidorias e estruturas de auditoria interna, obedecendo à hierarquia formal de cada ente.

Nesse contexto, o sistema de controle interno tem como objetivo salvaguardar o patrimônio público, assegurando a adequação e a confiabilidade dos dados orçamentários, patrimoniais e financeiros, promovendo a eficiência e a eficácia operacional, além de fomentar o cumprimento e a observância às políticas públicas pela gestão governamental.

Esses aspectos ganham relevância quando a gestão pública resulta em benefícios para a sociedade, contribuindo para a *accountability* dos recursos aplicados pelo governo.

Entretanto, por razões etimológicas no uso da palavra, o “sistema” de controle interno não pode ser confundido com sistemas informatizados e outros, que apenas fornecem dados e/ou informações aos gestores públicos para fins de avaliação gerencial. Com efeito, não há uma vinculação entre as informações e a utilização de Tecnologia da Informação (TI) como instrumento de controle e acompanhamento das ações do governo se essas informações não são confiáveis. Decerto a disponibilização de informações confiáveis aumenta a capacidade de controle e gerenciamento da máquina pública, embora tais informações não impliquem institucionalização de estruturas de controle interno atuante e agregador.

O sistema de controle interno é assim definido pela Norma Brasileira de Auditoria do setor Público (NBASP) 4000 – Norma para Auditoria de Conformidade:

Um sistema de controle interno é composto de políticas, estruturas, procedimentos, processos e atividades que ajudam a entidade auditada a responder adequadamente aos riscos de não conformidade com os critérios. Um sistema eficaz pode salvaguardar os ativos da entidade auditada, facilitar a comunicação interna e externa e ajudar a entidade auditada a cumprir com as normas pertinentes. O auditor precisa obter um entendimento de todos os componentes de um sistema de controle interno: o ambiente de controle, o processo de avaliação de risco da entidade, o sistema de informações, as atividades de controle relevantes para a auditoria e o monitoramento do controle relevante para a auditoria.

Para obter um entendimento do controle interno, pode ser relevante considerar a comunicação e o comprometimento da entidade auditada com integridade e valores éticos, seu compromisso com a competência, a participação dos responsáveis pela governança, a filosofia e o estilo operacional da administração, a estrutura organizacional, a existência e o nível de atividade da auditoria interna, a atribuição de autoridade e responsabilidade e as políticas e práticas de recursos humanos.

No que tange aos aspectos legais, a Constituição Estadual, em consonância com a Carta Magna¹⁸, estabeleceu em seu art. 90 a implementação e a manutenção, de forma integrada, de sistema de controle interno pelos Poderes constituídos, com a finalidade de:

- I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de Governo e dos orçamentos do Estado;
- II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado;
- IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

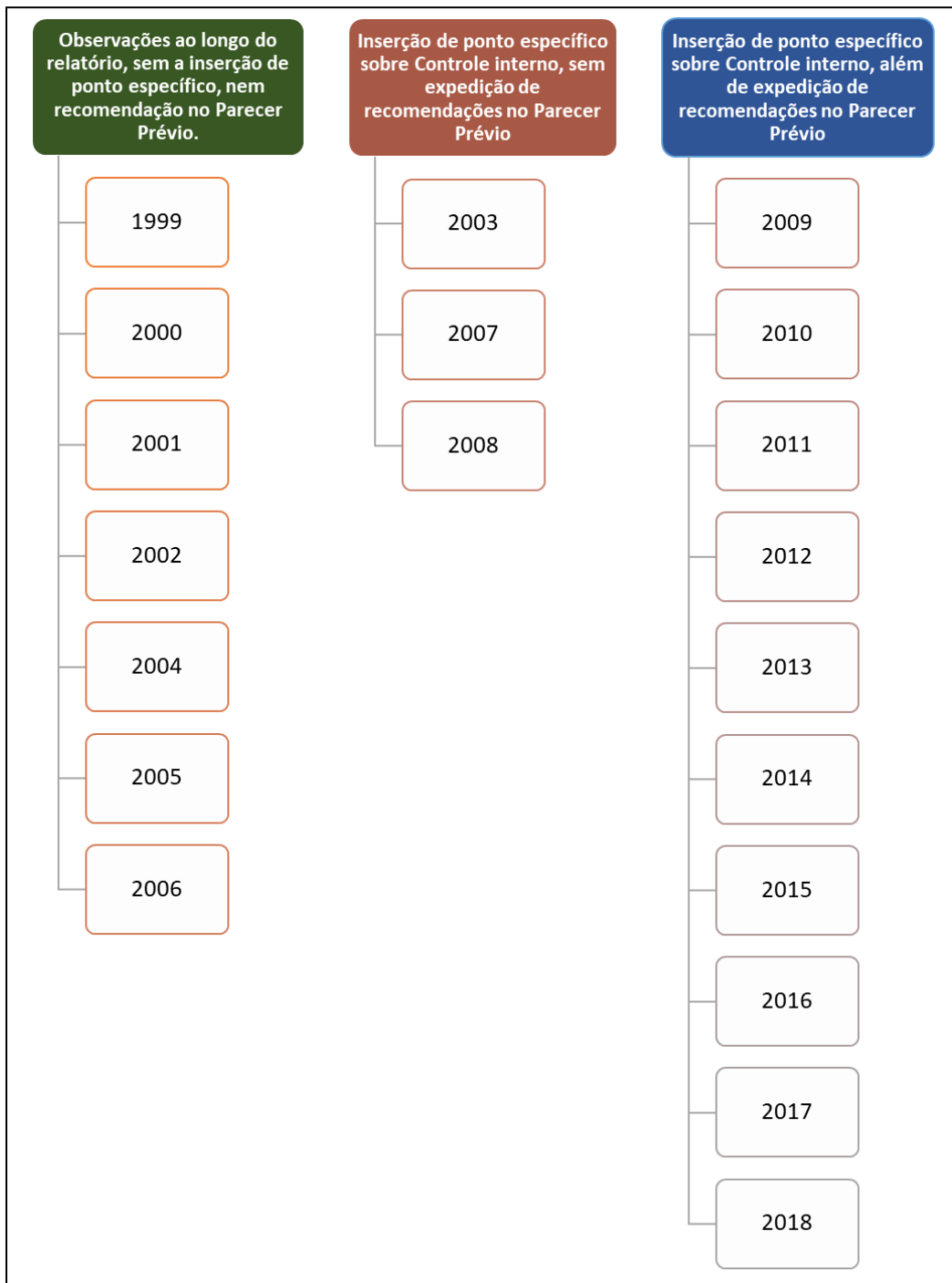
O sistema de controle interno já foi descrito exaustivamente, em relatórios pretéritos deste Tribunal de Contas sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, como um sistema orgânico, constituído pelas várias unidades técnicas que atuam de forma integrada, sob a orientação normativa e a supervisão técnica de um órgão central, tendo por objetivo principal a verificação contínua do adequado funcionamento da estrutura de controle interno, normas, regras, princípios, planos, métodos, ferramentas de TI e procedimentos que devem funcionar de forma coordenada.

O citado art. 90 também estabelece, em seu parágrafo único, a obrigatoriedade por parte dos responsáveis pelo controle interno de comunicar ao Tribunal de Contas acerca de qualquer irregularidade ou ilegalidade de que tenham tomado conhecimento, sob pena de responsabilidade solidária.

Seguindo as premissas constitucionalmente estabelecidas, no que tange ao exame das Contas do Chefe do Poder Executivo, o TCE/BA vem apresentando, há mais de 20 anos, achados auditoriais acerca do controle interno, sendo tais constatações objeto de observações pontuais e, recentemente, de recomendações específicas, conforme demonstrado na infografia a seguir:

18 Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

INFOGRAFIA 1 – Controle Interno: achados auditoriais de 1999 a 2018



Fontes: Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo: 1999 a 2018.

Desse modo, resta claro não ser esse um aspecto novo a ter sido tratado pelos nobres auditores em seu relatório sobre as contas governamentais, pois vem sendo considerado desde 1999, tendo ponto específico desde 2003 e sendo objeto de recomendações, sucessivamente, desde 2009, como pode ser evidenciado no Histórico de Apontamento Auditorial sobre Controle Interno, constante do Apêndice A desta Seção Conclusiva.

Impende registrar que a Lei Estadual nº 2.322, de 11/04/1966, estabeleceu normas para ordenar, disciplinar, e controlar a administração financeira, patrimonial e de material do Estado, direcionando, tacitamente, o papel de controle interno a cargo da Auditoria Geral do Estado (AGE), que, à época, estava diretamente vinculada ao Governador do Estado.

Atualmente, a AGE está organizacionalmente subordinada à Secretaria da Fazenda, conforme o art. 3º do Regimento Interno da SEFAZ¹⁹, e não possui um quadro próprio de pessoal composto por auditores concursados para cargos específicos.

Essa matéria foi objeto de decisão recente no âmbito do STF, que declarou a inconstitucionalidade de dispositivos de lei municipal que admitiam o exercício de Controladoria Interna por servidores ocupantes de cargos comissionados ou funções gratificadas²⁰. Segundo o entendimento do Supremo, um servidor efetivo não pode ser nomeado para chefiar a unidade de controle interno em função de confiança, uma vez que “o cargo de Controlador Interno desempenha funções de natureza técnica, para cuja realização não se faz necessária prévia relação de confiança entre a autoridade hierarquicamente superior e o servidor nomeado, que justifique a contratação por meio de provimento em comissão ou função de confiança, eis que ausente, na hipótese, qualquer atribuição de comando, direção, chefia ou assessoramento”, devendo tais cargos ser preenchidos exclusivamente por servidores efetivos que ingressarem nos quadros municipais por meio de concurso público específico para essas funções, em estrito cumprimento ao disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

Ademais, a Lei Complementar Federal nº 101/2000 (LRF) foi um divisor de águas na administração pública brasileira no que tange ao estabelecimento de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. A LRF deu destaque à importância do sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, enfatizando, entre outros aspectos, o alcance das metas estabelecidas na LDO, os limites e as condições para realização de operações de crédito, exigindo, em seu art. 54, parágrafo único, a assinatura das autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno no Relatório de Gestão Fiscal.

Na esteira da LRF, o TCE/BA editou, em 16/10/2003, a Resolução nº 63, determinando aos jurisdicionados, quando do encaminhamento das prestações de contas consolidadas, a apresentação de certificado de auditoria, emitido pelo órgão de controle interno, contendo a análise e a avaliação de todos os itens que integram a prestação de contas e de outros julgados relevantes.

Conforme apontamento em relatórios passados, os processos de prestação de contas das entidades da administração direta eram remetidos a este Tribunal sem o opinativo do órgão de controle, em face da ausência de estruturação do controle interno estadual. Esse panorama demandou uma mudança de atuação por parte deste Tribunal, que, com a criação da Sétima Coordenadoria de Controle Externo (7ª CCE), passou a realizar o acompanhamento do cumprimento das determinações e recomendações expedidas em sede de Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo.

Apesar de a Constituição Estadual de 1989 ter estabelecido critérios para estruturação do controle interno, a efetiva implantação desse sistema só ocorreu, parcialmente, em 2015, com a criação das Coordenações de Controle Interno (CCIs), por meio da Lei nº 13.204/2014, na estrutura organizacional das Secretarias de Estado. Posteriormente, foram editados os Decretos nºs 16.059/2015 e 16.406/2015, definindo a estrutura e a vinculação entre as unidades de controle interno existentes e as recém-criadas, bem como a ampliação das competências e responsabilidades da Auditoria Geral do Estado (AGE). Com a edição do Decreto Estadual nº 18.874/2019, a AGE passou a normatizar e a monitorar as atividades de acompanhamento, controle e fiscalização da execução orçamentária, financeira e

19 Art. 3º – A SEFAZ tem a seguinte estrutura: [...] II – Órgãos da Administração Direta: [...] d) Auditoria Geral do Estado: 1. Coordenação de Auditoria Governamental; 2. Coordenação de Inspeção e Controle; 3. Gerência de Controle Preventivo e Transparência;

20 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1.264.676** Santa Catarina. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

patrimonial, realizadas pelas Coordenações de Controle Interno (CCIs) e demais estruturas de controle interno equivalentes dos órgãos.

Dessa forma, além de realizar auditorias, o sistema de controle interno vigente no âmbito do Poder Executivo executa ações de correição e ouvidoria, realizadas, respectivamente, pela Corregedoria Geral do Estado da Bahia e pela Ouvidoria Geral do Estado da Bahia (OGE), em moldes semelhantes ao adotado pelo Poder Executivo Federal, por meio do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.

No que tange ao acompanhamento das recomendações expedidas no Parecer Prévio das Contas de Governo do exercício de 2018, a partir da análise da Auditoria acerca da estrutura e do funcionamento do sistema de controle interno do Poder Executivo, foram avaliados o cumprimento dos prazos e quais medidas foram adotadas para atender plenamente às deliberações deste Tribunal, por parte do Chefe do Poder Executivo. Das seis recomendações relacionadas ao Controle Interno, duas foram classificadas como “em atendimento”, uma “parcialmente atendida” e três como “não atendidas”.

Os auditores informaram que o modelo de sistema de controle interno adotado pelo Poder Executivo estadual não está de acordo com as boas práticas de padrões internacionais, uma vez que a orientação estratégica adotada desde a criação das CCIs no âmbito da administração direta, mediante a publicação da Lei Estadual nº 13.204/14, baseia-se na subordinação hierárquica dos órgãos setoriais aos respectivos Secretários de Estado, os quais são responsáveis pelos meios administrativos e financeiros necessários ao desenvolvimento das atividades de controle interno de suas pastas. Sobre esse ponto, compartilho do entendimento dos nossos auditores, pois considero que a hierarquização das CCIs tende a prejudicar a autonomia e independência dos servidores lotados nessas unidades, afetando o controle exercido sobre os órgãos da administração pública estadual.

A Auditoria também informou que a Administração, no Plano de Ação apresentado a este Tribunal, deixou de se pronunciar acerca da ausência de vinculação direta entre a Auditoria Geral do Estado e o Chefe do Poder Executivo, uma vez que a AGE, como dito, integra a estrutura da SEFAZ, em desacordo com as boas práticas de auditoria interna. Além disso, foram identificadas falhas e irregularidades, a exemplo de informações e dados divergentes e/ou incompletos nos itens 2.4.2.4 (Renúncia de Receita), 2.4.3.9 (Pagamentos por Ofício e falhas na contabilização das contraprestações das PPPs), 2.7.1 (Gestão Fiscal – Saúde e Educação), 2.7.2 (Pessoal e Encargos Sociais) e 2.7.5 (Parcerias Público-Privadas – PPPs), caracterizadas pela Auditoria como deficiência do controle Interno como promotor de transparência no Executivo Estadual.

Ademais, a Auditoria informou que, quanto à formalização deste processo, não foi apresentada a manifestação do órgão de controle interno da Secretaria, em atenção ao disposto nos arts. 70 e 74 da CF, da LRF, atestando quanto à consistência e à integridade dos dados e informações.

Contudo é inegável que, ao longo de 20 anos, houve uma melhora significativa na estrutura organizacional do Poder Executivo no que tange às funções de controle interno, não sendo, assim, as falhas encontradas, capazes de macular as presentes Contas. Porém entendemos, também, que tais achados devem ser objeto de recomendações e de acompanhamento contínuo por este Tribunal, tendo como foco o modelo de sistema de controle interno aderente às boas práticas e de padrões internacionais.

4.8 AUDITORIAS E INSPEÇÕES REALIZADAS NO EXERCÍCIO AVALIADO

Para uma melhor compreensão acerca do que foi avaliado no período, faz-se necessário conhecer as auditorias realizadas no exercício, bem como os resultados daquelas que, embora realizadas em exercício diverso, tiveram repercussão ainda em 2019. Passamos a citar aquelas constantes do item 2.8 ao 2.13 da Seção Analítica.

4.8.1 Auditorias Relacionadas a Programas e Políticas Públicas

4.8.1.1 Regulação de Acesso à Assistência à Saúde

- **Processo nº TCE/011544/2019** (Item 2.8.1 da Seção Analítica). Auditoria de conformidade referente ao período de 1º/01/2019 a 31/08/2019, realizada no âmbito da Secretaria de Saúde, tendo como objeto a regulação de acesso à assistência à saúde, com foco nos fluxos das ações regulatórias adotadas pelo Estado voltadas para permitir o acesso aos serviços de saúde de urgência e emergência, bem como na conformidade referente à estruturação dos Complexos Reguladores da Assistência, de acordo com a Política Nacional de Regulação.

O Processo de Auditoria encontra-se em trâmite, sob minha relatoria, tendo a 2ª CCE emitido relatório inaugural em 18/12/2019, sugerindo a expedição de recomendações para cada um dos achados e questões trazidas no respectivo trabalho.

4.8.1.2 Auditoria Operacional da Rede Própria da Secretaria da Saúde do Estado da Bahia (SESAB)

- **Processo nº TCE/011584/2019** (Item 2.8.2 da Seção Analítica). Foi realizada auditoria nos Hospitais Geral de Vitória da Conquista, Geral Prado Valadares, Geral Clériston Andrade, Estadual da Criança e Geral Ernesto Simões Filho, da Secretaria da Saúde do Estado da Bahia (SESAB), no período de 09/09/2019 a 08/11/2019, com foco nas áreas de atendimento ao usuário e de estrutura física, incluindo acessibilidade, equipamentos e condições de funcionamento daquelas unidades hospitalares.

O Processo encontra-se em trâmite, sob a relatoria do Exmo. Conselheiro Marcus Presídio. A 2ª CCE emitiu relatório inaugural em 19/12/2019, trazendo uma série de achados, destacando-se como relevantes as condições inapropriadas das instalações físicas das unidades, que, aliadas à inexistência do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros e do Alvará da Vigilância, justificariam a expedição de recomendações ao Exmo. Governador e ao Ministério Público Estadual, acerca do conteúdo do relatório de auditoria.

4.8.1.3 Núcleos Territoriais de Educação (NTEs)

- **Processo nº TCE/011427/2019** (Item 2.9 da Seção Analítica). Auditoria Operacional nos Núcleos Territoriais de Educação (NTEs), relativa ao período de 1º/01/2019 a 31/08/2019.

O Processo encontra-se em trâmite, sob minha relatoria. A equipe técnica, após cotejamento dos achados, recomendou ao Secretário da Educação a adoção de providências para estruturar os NTEs com pessoal e recursos suficientes, bem como promover a realização de capacitações e cursos aos profissionais que atuam nas Unidades Escolares Estaduais e nos NTEs, para que sejam cumpridas suas atribuições e competências regimentais, quanto à elaboração e análise das prestações de contas dos recursos federais e estaduais repassados às unidades escolares.

4.8.1.4 Fundo de Assistência Educacional (FAED)

- **Processo nº TCE/011585/2019** (Item 2.9 da Seção Analítica). Refere-se à auditoria de acompanhamento da execução orçamentária e financeira do Fundo de Assistência Educacional (FAED), responsável pela execução da ação governamental “Fornecimento de Alimentação Escolar”, vinculado ao programa de governo “Educar para Transformar”, estabelecido no PPA 2016-2019.

O processo encontra-se em trâmite, sob a relatoria do Exmo. Conselheiro Antonio Honorato. A equipe técnica, após cotejamento dos achados, sugeriu a expedição de recomendações à SEC, acerca da ampliação da atuação dos profissionais de nutrição, bem como a adoção de medidas para disponibilizar ao Conselho de Alimentação Estadual a infraestrutura necessária para o cumprimento legal de suas funções, além de suprir a carência de servidores para funções administrativas e de recursos para custeio de deslocamento dos membros do Conselho, para visitas *in loco* às unidades escolares.

4.8.1.5 Transporte Escolar

- **Processo nº TCE/011574/2019** (Item 2.9 da Seção Analítica). Referente à auditoria de acompanhamento da execução orçamentária e financeira na SEC, com o objetivo, entre outros, de verificar a regularidade na aplicação dos recursos públicos destinados ao custeio do transporte escolar fornecido por meio do Programa Estadual do Transporte Escolar no Estado da Bahia (PETE/BA).

O processo encontra-se em trâmite, sob a relatoria da Exma. Conselheira Carolina Costa. A 5ª CCE, em seu relatório inaugural datado de 18/12/2019, sugeriu, entre outras recomendações, a adoção de providências no sentido de regularizar a aprovação das prestações de contas em desacordo com a Resolução nº 144/2013 deste TCE/BA e o pagamento de despesa por indenização por falta de respaldo contratual; aprimorar os mecanismos de planejamento e controle da execução do Programa, por parte dos municípios, com vistas a cumprir o que determinam as Portarias da SEC; exigir dos municípios que aderiram ao programa, bem como nos contratos pelos quais o Estado é diretamente responsável, o cumprimento das normas vigentes, de forma a garantir o direito dos escolares de acesso ao transporte com qualidade e segurança; identificar, com a maior brevidade possível, os impasses que impedem o repasse dos recursos aos municípios aderentes ao PETE, visando garantir o direito ao acesso ao transporte escolar para todos os alunos do ensino médio, sob responsabilidade do Estado.

4.8.1.6 Plano Estadual de Educação (PEE)

- **Processo nº TCE/009313/2017**(Item 2.9 da Seção Analítica). Realizada auditoria operacional em peças de planejamento (PPA, LDO e LOA) à luz do Plano Estadual de Educação (PEE), que resultou na Resolução nº 117, de 16/10/2018, a qual determinou ao Governo do Estado, à SEC, à SEPLAN e à Casa Civil a apresentação de um Plano de Ação conjunto, “[...] contemplando ações a realizar, responsáveis e prazos, para atendimento das recomendações” referenciadas na citada Resolução.

Esse processo foi relatado pelo Exmo. Conselheiro Pedro Lino. Foi apresentado o Plano de Ação (TCE/002110/2019). A equipe técnica atestou o não cumprimento de diversas recomendações e a existência de irregularidades, entre elas, uma deficiência na especificação dos prazos, visto que foram definidos períodos anuais de elaboração do PPA 2020-2023 e o quantitativo de dias, sem especificar mês e ano.

4.8.1.7 Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável

- **Processo nº TCE/010110/2018** (Item 2.11 da Seção Analítica). Auditoria operacional que teve como objeto a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Esse processo foi relatado pelo Exmo. Conselheiro Antonio Honorato. Por meio da Resolução nº 123/2019, em apreciação à referida auditoria operacional, foi recomendada ao Gestor da Casa Civil a implementação das recomendações da Auditoria consignadas em seu relatório. Nesse contexto, o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, do exercício de 2018, recomendou, ao Poder Executivo, elaborar um diagnóstico da situação do Estado, no que lhe for pertinente, relativo a cada um dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), explicitando, nos PPAs subsequentes, os objetivos, as metas, as iniciativas e os indicadores correlacionados à implementação, ao monitoramento e à avaliação da Agenda 2030.

Quanto a esse tema, a equipe técnica, na Seção Analítica, entendendo pela não assunção formal da Agenda 2030 e, conseqüentemente, pelo não atendimento, por parte do Governo do Estado, de recomendações exaradas por este TCE/BA, além de tornar passível a aplicação dos termos previstos no inciso IV do art. 35 da Lei Complementar Estadual nº 005/1991, desta Egrégia Corte de Contas, considerando a possibilidade de comprometimento e de limitação da contribuição do Estado da Bahia para o alcance dos ODS mundiais, sugere a reiteração da referida recomendação.

4.8.1.8 Auditoria de Levantamento das Ações de Sustentabilidade no âmbito do Poder Executivo

- **Processo de nº TCE/008652/2019** (Item 2.11 da Seção Analítica). Trata-se de auditoria de levantamento das ações de sustentabilidade no âmbito do poder Executivo, tendo por escopo a identificação das ações de sustentabilidade implementadas em decorrência dos normativos estaduais previstos, nas 69 secretarias, órgãos e entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo Estadual, conforme Lei Estadual nº 14.032, de 18/12/2018, abrangendo os seguintes temas: Água; Energia; Papel, Impressão, Copo Descartável e outros insumos; Automóveis; Coleta Seletiva e Descarte; e Comissão de Sustentabilidade.

O processo encontra-se em trâmite, sob minha relatoria. A 7ª CCE emitiu opinativo inaugural em 1º/10/2019, concluindo que as ações de sustentabilidade desenvolvidas na Administração Pública Estadual são realizadas de maneira individual, sem coordenação, monitoramento e avaliações sistêmicas, sugerindo a expedição de recomendações²¹ com vistas a contribuir para a implementação do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

4.8.2 Auditorias relacionadas a Infraestrutura e Obras Públicas

4.8.2.1 Fiscalização de Barragens

- **Processo nº TCE/010406/2019** (Item 2.12.2 da Seção Analítica). Foi realizada Auditoria de acompanhamento de Licitações, Contratos e Convênios do Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA), referente ao período de janeiro a maio de 2019, tendo como objetivo, entre outros, acompanhar as ações implementadas

21 Ao Governo do Estado e à SAEB: • Desenvolver um programa estadual voltado à implementação de ações de sustentabilidade no âmbito da Administração Pública, de forma sistêmica, coordenada, com transparência e responsabilização dos atores consumidores de recursos naturais; • Desenvolver sistemática de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações de sustentabilidades implementadas; • Constituir comissão responsável pela coordenação, monitoramento e avaliação das ações de sustentabilidade, no âmbito do Poder Executivo; e • Dar ciência a este Tribunal, no prazo de 120 dias, do cumprimento das recomendações anteriores.

pela Coordenação de Segurança de Barragem (COSEB), para fazer cumprir suas competências regimentais.

O processo, sob a relatoria do Exmo. Conselheiro Pedro Lino, encontra-se em trâmite. A 1ª CCE, em seu relatório inaugural datado de 19/11/2019, identificou achados que, após o devido cotejamento, justificaram a expedição de recomendações e determinações, que, a título de exemplo, recomenda ao INEMA que implemente ações a fim de fornecer melhores condições para a COSEB desenvolver sua competência regimental de fiscalizar a segurança das barragens estaduais, e que se dê conhecimento do inteiro teor do relatório auditorial à Diretora-geral do INEMA e ao Secretário do Meio Ambiente do Estado da Bahia, inclusive acerca de outras fragilidades e irregularidades lá constatadas.

4.8.2.2 Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica

- **Processo nº TCE/011690/2019** (Item 2.12.3.1.1 da Seção Analítica). Foi realizada auditoria objetivando acompanhar a Concorrência nº 009/2019, relativa 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.

O Processo de Auditoria foi autuado em 20/12/2019, encontrando-se em trâmite nesta Corte de Contas sob a relatoria do Exmo. Conselheiro João Bonfim. A equipe da 7ª CCE, ante as inconformidades constantes do relatório auditorial, concluiu pela irregularidade da fase de planejamento e, por conseguinte, da fração executada da licitação, ambas referentes ao Edital da Concorrência nº 009/2019. Salaria a equipe técnica que, no curso da Auditoria, foram identificados indícios de irregularidades quanto ao planejamento da concessão, tendo os auditores proposto, em 03/12/2019, Medida Cautelar (Processo nº TCE/010902/2019), objetivando a suspensão da Concorrência nº 009/2019.

4.8.2.3 Veículo Leve sobre Trilhos (VLT do Subúrbio)

- **Processo nº TCE/006030/2019** (Item 2.12.3.1.2 da Seção Analítica). Tem como objeto Auditoria na contratação decorrente da Concorrência de nº 01/2017, relativa à PPP na modalidade de concessão patrocinada para implantação das obras civis e sistemas, fornecimento do material rodante, operação e manutenção do Veículo Leve sobre Trilhos ou outro modal equivalente de transporte público sobre trilho ou guia e movido à propulsão elétrica (VLT do Subúrbio).

O Processo encontra-se em trâmite sob a relatoria do Exmo. Conselheiro Pedro Lino. A equipe técnica da 7ª CCE opinou pela irregularidade da fase de formalização contratual da parceria, sugerindo a expedição de recomendações para que, em contratações futuras, sempre que a assinatura do contrato ocorrer em exercício diverso daquele em que for publicado o edital, seja promovida a atualização dos estudos nos termos legais, além da juntada aos demais processos, em trâmite nesta Casa, relativos ao acompanhamento da referida PPP (TCE/009418/2017, TCE/006521/2018 e TCE/007590/2018).

4.8.2.4 Sistema Metroviário Salvador – Lauro de Freitas (SMSL)

- **Processo nº TCE/009472/2017** (Item 2.12.3.1.3 da Seção Analítica). Foi realizada, pelas 1ª e 7ª CCEs, auditoria de acompanhamento, tendo como objeto a execução do Contrato de Concessão Patrocinada nº 01/2013 (Contrato de Concessão), firmado pelo Estado da Bahia, por meio da SEDUR, e pela Concessionária Companhia do Metrô da Bahia, relativo à PPP para Implantação e Operação do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas (SMSL).

O Processo, de minha relatoria, foi apreciado em 20/11/2018, culminando na Resolução nº 137, datada de 20/11/2018, que, entre outras deliberações, determinou à CCE responsável pelas contas da SEDUR a realização de auditoria sobre a compensação tarifária do SMSL, a partir do exercício de 2018, de forma a identificar os valores que serão ressarcidos pelo poder concedente.

- **Processo nº TCE/011475/2019** (Item 2.12.3.1.3 da Seção Analítica). Em cumprimento à Resolução nº 137/2018 (TCE/009472/2017), foi realizada auditoria acerca da compensação tarifária do Sistema Metroviário Salvador Lauro de Freitas (SMSL), a partir do exercício de 2018, de forma a identificar os valores ressarcidos pelo Poder Concedente à Concessionária.

O Processo encontra-se em trâmite, sob a relatoria do Exmo. Conselheiro João Bonfim. A equipe técnica, em função dos fatos relevantes apurados²², concluiu pela recomendação, naqueles autos, ao poder concedente, para que avalie alternativas para a mitigação do deficit tarifário, bem como proceda a exames auditoriais sobre a apuração anual do risco de demanda a partir do exercício de 2020, de forma a identificar os valores que serão compartilhados pelo Estado e em função dos riscos relativos à possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro da concessão.

4.8.2.5 Arena Fonte Nova

- **Processo nº TCE/011593/2019** (Item 2.12.3.1.4 da Seção Analítica). Foi realizada auditoria de acompanhamento da execução orçamentária e financeira da Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (SETRE), que teve como objetivo verificar o cumprimento das disposições legais pertinentes e a regularidade na aplicação dos recursos públicos, bem como acompanhar e monitorar as medidas adotadas pelos gestores da unidade em cumprimento às recomendações e determinações desta Corte de Contas.

O processo encontra-se em trâmite, sob a relatoria do Exmo. Conselheiro Antonio Honorato. Os trabalhos de auditoria identificaram, entre outros achados, a ausência de fiscalização econômico-financeira e contábil do Contrato nº 02/2010 (PPP da Arena Fonte Nova), por meio do Verificador Independente, referente ao período compreendido entre o 4º trimestre de 2016 e o 1º trimestre de 2019, em desacordo com o item 6.6 da cláusula sexta do referido termo.

4.8.2.6 Sistema Estrada do Coco / Linha Verde

- **Processo nº TCE/003396/2019** (Item 2.12.3.1.5 da Seção Analítica). Em cumprimento ao destaque constante da Resolução nº 86, de 30/08/2018 (TCE/009511/2017), exarada pelo Pleno deste TCE, foi realizada auditoria no Contrato de Concessão nº 02/2000²³, e respectivos aditivos (1º e 2º), firmados pela AGERBA e pela Concessionária Litoral Norte S.A. – CLN, que objetivou, entre outros pontos: (i) a correção dos dados utilizados pela FGV para elaborar os estudos contratados pela AGERBA; (ii) a descoberta dos motivos que ensejaram a não autorização tempestiva dos reajustes tarifários; (iii) a correlação entre o valor que a concessionária perdeu com a não obtenção dos reajustes e o prazo estritamente necessário para a compensação de suas perdas.

O Processo encontra-se em trâmite, sob a relatoria do Exmo. Conselheiro Pedro Lino. A equipe técnica da 1ª CCE colacionou os achados constantes do relatório auditorial datado

22 Modelo Tarifário, Risco de deficit da Conta Vinculada da Concessionária, Apuração do Deficit Tarifário, Integração Física e Tarifária entre o SMSL e STCO, Mitigação do deficit tarifário do SMSL e Risco da Demanda.

23 Concessão de obra pública para a recuperação, melhoramento, manutenção, conservação, operação e exploração do Sistema Estrada do Coco/Linha Verde do Programa Estadual de Concessões – Setor Transporte, composto pelas rodovias BA-099 e trechos rodoviários de acesso, mediante cobrança de pedágio.

de 19/12/2019, recomendando a formalização de Termo Aditivo, instruído e fundamentado por meio da atuação de processo administrativo, atentando-se para os princípios constitucionais, em especial o da transparência e o da motivação, na hipótese de a autarquia entender que esteja configurado o desequilíbrio do Contrato de Concessão nº 02/2000. Ademais, houve uma sugestão da equipe técnica para que seja dada ciência ao Ministério Público Estadual da Bahia, considerando a sua atuação no Termo de Ajuste de Conduta (TAC) firmado pelas partes signatárias do Contrato nº 02/2000.

Gostaria também de citar uma auditoria, da minha relatoria, que, embora não mencionada ao longo da Sessão Analítica, entendo ser importante por ter analisado, entre outros contratos, aquele relativo à construção da Ponte Ilhéus-Pontal:

- **Processo nº TCE/011342/2019.** Auditoria de acompanhamento de licitações e contratos realizada pela 1ª CCE, tendo como objeto o acompanhamento da execução de contratos formalizados pela Superintendência de Infraestrutura de Transportes (SIT), vigentes no exercício de 2019, tendo a equipe técnica concluído o trabalho auditorial atestando os achados constantes dos contratos nº 002-CT008-2019 (Recuperação da Rodovia BA-084), nº 051-CT103-2017 (Pavimentação em TSD da rodovia BR-420, trecho: Maragogipe – São Roque do Paraguaçu), nº 093-CT129-2018 (Recuperação da Rodovia BR-324, no trecho: Remanso/Divisa com Piauí).

O Processo de auditoria foi apreciado por meio da Resolução nº 35/2020, proferida pelo Tribunal Pleno em 23/06/2020, que determinou a sua juntada à Prestação de Contas anual da SEINFRA, referente ao exercício de 2019, e expediu recomendações aos gestores da SIT e da SEINFRA quanto a falhas e inconsistências constantes do relatório auditorial, evidenciadas durante a fiscalização e a execução dos contratos celebrados.

Ressalte-se que, embora auditado o contrato CE007-CT050/16, objeto da construção da Ponte Ilhéus-Pontal, recém-inaugurada no nosso Estado, conforme previsto no relatório de planejamento da Auditoria, por não terem sido encontradas falhas ou irregularidades na sua execução, nada a esse respeito constou do teor do relatório auditorial emitido pela 1ª CCE e, por conseguinte, da Resolução nº 35/2020.

Vale destacar que as demais auditorias mencionadas ao longo da Seção Analítica poderão ser consultadas no Apêndice B.

Ademais, cabe registrar que, em observância ao princípio da transparência, as informações referentes aos processos supracitados, ou a qualquer outro desta Corte, podem ser acessadas por meio do site deste Tribunal (www.tce.ba.gov.br), inclusive o seu andamento, no campo “Processos”, podendo ainda se utilizar o “push de Processos”, também disponibilizado no site, que oferece um cadastramento de e-mail no qual o solicitante será informado a cada alteração que ocorrer no andamento e/ou no status do processo de interesse.

4.9 ACOMPANHAMENTO DAS DELIBERAÇÕES CONSTANTES DO PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO EXERCÍCIO DE 2018

A equipe auditorial, ao proceder ao exame do “Plano de Ação para Atendimento às recomendações do Tribunal de Contas do Estado, Contas de Governo 2018”, encaminhado pelo Auditor Geral do Estado em 28/02/2020, conforme previsto na Resolução nº 164/2015, constatou que, das 32 recomendações constantes, duas estavam pendentes de verificação, sete foram parcialmente atendidas, cinco encontram-se em atendimento e 18 não foram atendidas.

Tais recomendações, para fins didáticos, foram classificadas de acordo com os seguintes grupos: 1) planejamento e gestão de ações e políticas públicas; 2) controle interno; 3) gestão orçamentária, financeira e patrimonial; e 4) limites constitucionais e legais.

Verifica-se, assim, que, apesar dos esforços realizados pela administração, como informado pelos auditores, cerca de pouco mais de 40% das recomendações foram parcialmente atendidas ou encontram-se em atendimento. As pendentes de verificação dizem respeito ao grupo 1. Das 12 que foram parcialmente atendidas ou encontram-se em atendimento, três pertencem ao grupo 1, três ao grupo 2 e seis ao grupo 3, não tendo sido atendida a totalidade do grupo 4.

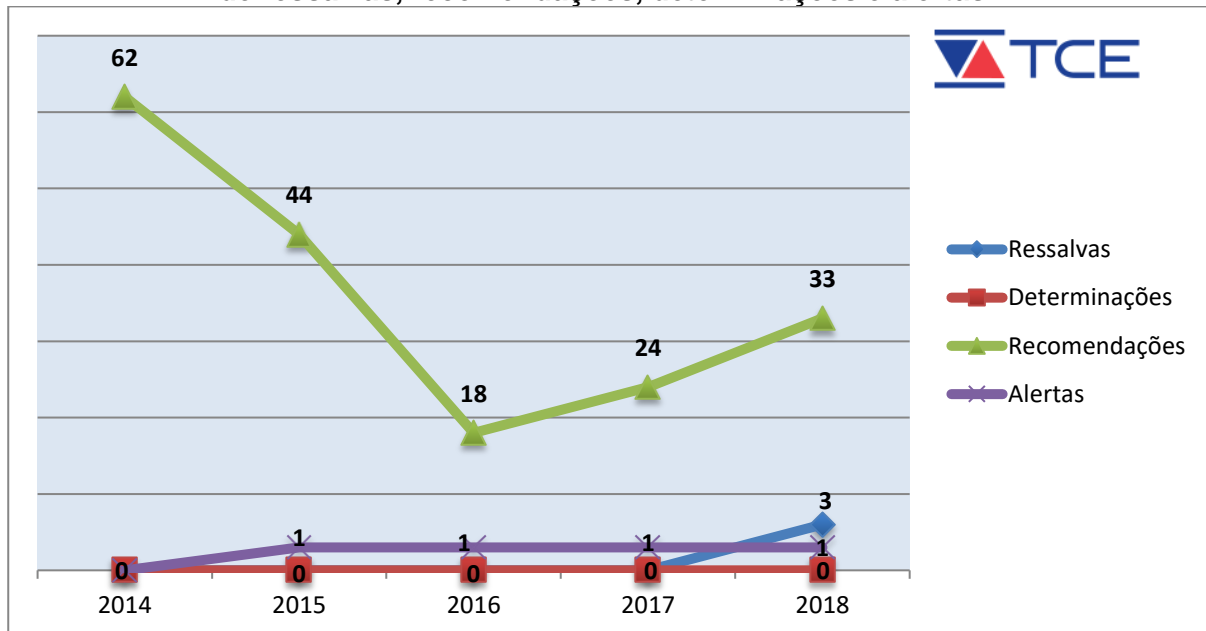
A Auditoria pontua que duas das irregularidades que ensejaram ressalvas no exercício de 2018, tendo suscitado também a formulação de recomendações, deixaram de ser atendidas integralmente. Uma delas diz respeito ao crescimento das Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) e a outra, à realização de despesa pública por ofício, sem o necessário suporte orçamentário e sem o prévio empenho, que, embora tenha reduzido no exercício de 2019, foi objeto de reiteradas recomendações também nos exercícios de 2016 e 2017.

Desse modo, a equipe auditorial destacou as recomendações proferidas em 2018 que, segundo os nobres auditores, tinham por objeto a correção de relevantes distorções e de descumprimento legal, as quais, por isso, configurariam a indicação de ressalvas e de determinações no exercício de 2019. São elas:

- a) adotar as medidas necessárias para garantir a execução das emendas parlamentares individuais, bem como de forma isonômica, conforme disposto no art. 160, §10, da Constituição Estadual, ou apresentar os impedimentos de ordem técnica e legal pela não execução, conforme §11 do citado dispositivo;
- b) abster-se de deduzir, no cálculo da despesa com pessoal, as despesas com inativos e pensionistas que sejam custeadas com recursos oriundos de transferências de royalties e de cessão do direito de operacionalização da folha de pagamentos;
- c) elaborar novos demonstrativos do exercício de 2019 relativos à apuração dos limites mínimos de gastos com saúde e educação, contemplando na RCL as receitas do FUNCEP, em consonância com o art. 2º, inciso IV da LRF, republicando-os e informando à STN, na forma do art. 48, §2º, desta lei federal;
- d) elaborar projeto de lei complementar que disponha sobre a elaboração e organização do plano plurianual, estabelecendo critérios que garantam aderência às necessidades do Estado, com elementos satisfatórios ao direcionamento das ações e ao monitoramento, avaliação e prestação de contas dos resultados, conforme arts. 90, inciso I, e 159 da CE/1989; e
- e) estabelecer na LDO projeções anuais para as metas do PPA, que permitam o monitoramento regular de seu alcance e dos compromissos a elas atrelados.

Em uma análise mais ampla, considerando os últimos cinco anos, conforme se depreende do Gráfico 02, este TCE/BA, por ocasião dos exames da Contas Governamentais, expediu 188 proposições ao Poder Executivo, sendo três ressalvas (2018), quatro alertas (2015-2018), 181 recomendações e nenhuma determinação.

GRÁFICO 02 – Parecer Prévio: constatações auditoriais que ensejaram proposições de ressalvas, recomendações, determinações e alertas



Fontes: Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, exercícios de 2014 a 2018.

Com relação à expedição de ressalvas (3 em 2018), essas decorreram de apontamentos de maior relevância, embora não generalizados, demandando ao Poder Executivo um tratamento prioritário a tais achados.

No que tange às recomendações, podemos afirmar que houve uma significativa redução (47%) na expedição dessa proposição se compararmos os exercícios de 2014 e de 2018. Quanto ao menor quantitativo de apontamentos dessa natureza, ele se deu em 2016 (18 no total).

Ademais, observa-se que, desde 2015, este Tribunal vem mantendo a expedição de alertas acerca do limite prudencial das despesas de pessoal do Poder Executivo, em estrito cumprimento ao que dispõe o art. 59, § 1º, inciso II, da LRF.

Dos fatos acima delineados, resta evidenciado que o Poder Executivo tem se esforçado para sanear as inconformidades apontadas pelo TCE/BA, que, por sua vez, tem realizado trabalho de destaque, sendo enérgico na expedição de ressalvas e alertas, bem como atuando de forma pedagógica, orientando o jurisdicionado na correção das irregularidades, cuja eficiência pode ser constatada nos dados do gráfico acima.

4.10 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Com relação a transparência pública, a Auditoria constatou um descompasso entre as ações estaduais e as orientações deste Tribunal, notadamente na redução do nível geral de transparência quanto às despesas com pessoal dos órgãos baianos, inviabilizando o controle social sobre os gastos no âmbito do Poder Executivo.

Em comparação com o Portal da Transparência do Governo Federal, a Auditoria apontou que o Poder Executivo estadual contraria a divulgação defendida e praticada por esta Corte de Contas, em consonância com o Decreto Federal nº 7.724/2012, especificamente quanto ao seu art. 7º, §3º, inciso VI. Além disso, observou-se que, após um levantamento feito pela Auditoria nos portais de transparência dos nove estados que compõem a região Nordeste, apenas a Bahia não dispõe de uma página específica para a divulgação dos vencimentos de seus servidores.

Vale destacar, inclusive, conforme amplamente divulgado pela imprensa, fato que até já reportei em artigo técnico, que, após avaliação dos portais de 26 governos estaduais, do Distrito Federal e de 26 capitais sobre o modo como informam acerca das contratações emergenciais de forma fácil e ágil, o Transparência Internacional Brasil chegou à conclusão de que, em uma escala de zero a 100, na qual, quanto maior a nota, maior a transparência, o Espírito Santo (100), o Ceará (98,7) e o Distrito Federal (98,7) foram os melhores avaliados. Por outro lado, a Bahia (82,2) ocupa a 19ª posição, ficando, entre os estados nordestinos, na frente apenas do Piauí (69,6), da Paraíba (65,6) e de Sergipe (65,8). Roraima (40,5) ocupa a última posição.

Conforme dados publicados pelo TCM/BA, a avaliação individual das cidades baianas também não é muito animadora. Dos 417 municípios baianos, apenas 16 prefeituras, ou seja, 4% do total, têm cumprido plenamente o dever de informar sobre os gastos realizados contra a pandemia da Covid-19. Isso significa que os gestores de 86% dos municípios baianos não estão permitindo aos cidadãos o controle e a fiscalização sobre os recursos públicos que estão sendo empregados nas ações de controle da disseminação da doença, não cumprindo os requisitos mínimos exigidos pela Lei de Acesso à Informação e pela Lei Federal nº 13.979, de 06/02/2020, que dispõe sobre as medidas de enfrentamento da emergência na saúde pública.

Assim, à luz dos fatos, torna-se imperioso que o Poder Executivo adote medidas para elevar o nível da transparência, em especial em relação aos gastos com pessoal, seguindo as orientações deste Tribunal.

4.11 A QUESTÃO DAS RESSALVAS ANTE A EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO

A Lei Complementar Estadual nº 005/1991, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA), estabelece, em seu art. 9º, que o parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis, deve estar fundamentado nas respectivas auditorias realizadas. Esse dispositivo legal estabelece, ainda, que quaisquer “decisões contrárias às conclusões dos relatórios de auditoria serão, necessariamente, fundamentadas com a indicação expressa dos motivos que conduziram à divergência”.

Desse modo, depreende-se que, realizadas as auditorias, o opinativo dos auditores não tem caráter terminativo ou decisivo, mas, sim, instrutivo e opinativo. Em outras palavras, a Auditoria será o norte, a base concreta na qual os julgadores, no caso os conselheiros, se sustentarão a fim de balizar seus votos nos processos que tramitam na Corte de Contas, visto que as decisões são tomadas a partir da maioria das Câmaras ou do Pleno.

Quanto ao julgamento de contas, a Lei Orgânica do TCE/BA apresenta uma gradação no opinativo a ser proferido, nos termos do seu art. 24, definindo que, “a seu critério e segundo a natureza das irregularidades”, esta Casa de Contas pode, em síntese, aprovar as contas, fazendo observações, recomendações ou ressalvas, quando for o caso; desaprovar as contas, podendo aplicar multa ou imputar débito; ou arquivar as contas, sem baixa de responsabilidade, quando iliquidáveis.

Entretanto, se, em relação aos julgamentos, o legislador baiano estabeleceu um norte para o opinativo do TCE/BA, não o fez de igual maneira para a emissão do parecer prévio.

A Resolução nº 164/2015²⁴, ao normatizar os procedimentos para a emissão do parecer prévio, amenizou essa lacuna, pois, em seu art. 18, define:

²⁴ Esta Resolução “Dispõe sobre a normatização dos procedimentos para emissão do Relatório e Parecer Prévio das Contas de Governo no âmbito do TCE/BA”.

A proposta de Parecer Prévio que **opinará pela aprovação ou não das contas**, na forma estabelecida no Regimento Interno do TCE/BA, precedida da respectiva fundamentação, com especificação das eventuais irregularidades constatadas. (grifamos).

Essa Resolução do TCE/BA, assim como o seu Regimento Interno, como afirmei por ocasião do meu Voto em Separado à proposta de parecer prévio apresentada pelo relator das Contas Governamentais relacionadas ao exercício financeiro anterior, é omissa sobre a forma de gradação dessa “opinião pela aprovação”, como soi ocorrer quando se refere ao julgamento de contas dos demais responsáveis pela coisa pública, *ex vi* art. 71, II, da Carta Maior²⁵.

Como também comentei no citado Voto em Separado, a especificação de uma aprovação de contas governamentais com observações, recomendações e ressalvas não encontra, ainda, a devida guarida e ossatura normativa, nada obstante essa lacuna na referência normativa seja suprida, em parte, e em estranha atecnia legislativa, no corpo da indigitada Resolução nº 164/2015, quando, em pelo menos quatro dispositivos²⁶, são feitas menções a esses tipos de aprovação, indo, audaciosamente, aonde a própria Lei Orgânica do TCE/BA jamais esteve, pelo menos em termos de Contas Governamentais.

Portanto, repiso, urge rever essa Resolução. Afinal, uma norma procedimental desta Casa de Controle não pode prescindir da técnica jurídica.

Contudo essa lacuna legislativa não impediu que esta Corte de Contas, desde o exercício financeiro de 2000, emitisse pareceres prévios em estreita observância aos padrões mais avançados de auditoria. Até mesmo porque, na forma estabelecida no art. 9º da citada Lei Orgânica, repito, o parecer prévio deve estar abalizado em auditorias.

Com efeito, em todos os seus trabalhos auditoriais, além de observar as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), recomendadas pelo Instituto Rui Barbosa, pelo menos desde 1995, por força do Ato nº 322²⁷, de 26/12/1995, emitido na gestão do saudoso Conselheiro Adhemar Martins Bento Gomes, assim como por força da Resolução nº 53²⁸, de 26/07/2011, e da Resolução nº 173²⁹, de 17/12/2015, esta Casa de Controle vem

25 Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:[...] II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

26 Art. 4º [...] III – o resultado das análises de acompanhamento das ações de políticas públicas decorrentes do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) e das ações de saneamento das ressalvas e recomendações consignadas no Parecer Prévio do exercício anterior. Art. 8º [...] I – Relatório sobre as providências adotadas objetivando o saneamento das recomendações, ressalvas, determinações e observações contidas no Parecer Prévio deste Tribunal, relativas às contas do exercício anterior ao das contas sob exame, contendo as justificativas para eventual descumprimento e providências adotadas; Art. 14 [...] II – aspectos relevantes relacionados com: [...] e) as providências adotadas pelo Estado visando ao saneamento das ressalvas, recomendações e quaisquer outras observações consignadas no Parecer Prévio do TCE/BA do exercício anterior; Art. 22 Durante a sessão de apreciação, notadamente quando houver com opinativo pela aprovação com ressalvas ou desaprovação das contas de governo, poderá ser deliberada, preliminarmente, a notificação do Chefe do Poder Executivo, bem como de outros responsáveis pela gestão pública, em atenção aos princípios da ampla defesa e do contraditório, fixando-lhes prazo para resposta.

27 Esse ato recomendou “ao corpo funcional do Tribunal de Contas do Estado da Bahia que observe, no que couber, nas auditorias dos órgãos, entidades e programas da Administração Pública Estadual, as NORMAS DE AUDITORIA DA INTOSAI, traduzidas pelo Tribunal de Contas da União e publicadas na Série de Traduções deste Tribunal sob o nº 05”.

28 Essa Resolução “Aprova a adoção das Normas Brasileiras de Auditoria Governamental (NAGs), desenvolvidas e recomendadas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e pela Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (ABRACOM), com o apoio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), no âmbito do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (PROMOEX)”.

29 Essa Resolução “Aprova a adoção das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), desenvolvidas e recomendadas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB)”.

observando, no que for aplicável, as normas de auditoria emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

No que tange às normas de auditoria financeira³⁰, a INTOSAI recomenda a adoção, pelos órgãos de controle, das *ISSAI Financial Audit Standards* (ISSAI 2000-2899), que correspondem às *International Standards on Auditing* (ISA) aprovadas pelo Comitê de Normas Internacionais de Auditoria e Asseguração (IAASB), da Federação Internacional de Contadores (IFAC). É oportuno registrar que essas normas do IAASB/IFAC correspondem às Normas de Auditoria Independente de Informação Contábil Histórica (NBC TA), aprovadas e publicadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) desde 2015.

Assim, impende registrar que a NBC TA 700 (equivalente à norma internacional ISA 700 da IFAC), que dispõe sobre a formação da opinião e emissão do relatório do auditor independente sobre as demonstrações contábeis, estabelece que:

O auditor deve expressar uma opinião não modificada quando concluir que as demonstrações contábeis são elaboradas, em todos os aspectos relevantes, de acordo com a estrutura de relatório financeiro aplicável.

De igual modo, nos termos da NBC TA 705 (equivalente à norma internacional ISA 705 da IFAC), que dispõe sobre modificações na opinião do auditor independente:

O auditor deve modificar sua opinião, se: (a) concluir, com base em evidência de auditoria obtida, que as demonstrações contábeis tomadas em conjunto apresentam distorções relevantes; ou (b) não conseguir obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para concluir que as demonstrações contábeis tomadas em conjunto não apresentam distorções relevantes.

Entre os tipos de opinião modificada, há três no âmbito das auditorias financeiras: “Opinião com ressalva”, “Opinião adversa” e “Abstenção de opinião”.

Para fins dessa análise, limitar-nos-emos apenas às opiniões com ressalvas.

Nos termos da citada NBC TA 705, o auditor deve expressar uma “Opinião com ressalva” quando:

(a) ele, tendo obtido evidência de auditoria apropriada e suficiente, conclui que as distorções, individualmente ou em conjunto, são relevantes, mas não generalizadas nas demonstrações contábeis; ou (b) não é possível para ele obter evidência apropriada e suficiente de auditoria para fundamentar sua opinião, mas ele conclui que os possíveis efeitos de distorções não detectadas sobre as demonstrações contábeis, se houver, poderiam ser relevantes, mas não generalizados. (grifamos).

Pode se concluir, assim, por analogia e análise contextual, que ressalvas serão apostas se, e somente se, o auditor, no transcurso dos seus exames das Contas Governamentais, identificar distorções relevantes e não generalizadas. Dessa forma, as demais constatações auditoriais relacionadas ao aprimoramento dos controles internos, à redução de custos e ao aperfeiçoamento do desempenho operacional, devem ser reportadas aos usuários interessados em relatórios específicos.

³⁰ Cumpre registrar que, em um exame abrangente de Contas do Chefe do Poder Executivo, além da auditoria financeira sobre as Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado da Bahia, com os relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), além dos procedimentos e métodos de auditoria financeira, também são utilizados requisitos da auditoria de conformidade e da auditoria operacional.

Assim, cabe esclarecer o que são distorções, o que vem a ser relevância e quando essas distorções podem ser consideradas generalizadas.

Por distorção, o *Glossário de Termos do Controle Externo*, aprovado pela Portaria SEGECEX nº 27, de 24/10/2017, do Tribunal de Contas da União (TCU), entende:

[...] a diferença entre o valor, a classificação, a apresentação ou a divulgação de um item reportado em uma demonstração financeira e o valor, a classificação, a apresentação ou a divulgação que é exigida para que o item esteja de acordo com a **estrutura de relatório financeiro aplicável**. As distorções podem originar-se de erro ou fraude (ISSAI 1200; ISA/NBCTA 200). (grifos no original).

Por relevância, o citado Glossário do TCU entende:

[...] aspecto ou fato considerado importante, em geral no contexto do objetivo delineado, ainda que não seja material ou economicamente significativo (IN-TCU 63/2010, Art. 1º, VII)”. Contudo o conceito de relevância tem que ser analisado concomitantemente com o de materialidade, que, também segundo o guia citado, significa “relevância ou importância relativa de um assunto de auditoria, um conceito utilizado pelo auditor para estabelecer o nível ou os níveis a partir do qual distorções ou irregularidades serão consideradas relevantes na auditoria. O conceito é aplicado na fase de planejamento, na fase de execução da auditoria, na etapa de avaliação do efeito das distorções ou irregularidades identificadas na auditoria e na etapa de formação de opinião ou conclusão do relatório (ISSAI 1320; ISA/NBCTA 320). (grifamos).

Por fim, segundo a NBC TA 705, o termo generalizado é usado:

[...] no contexto de distorções, para descrever os efeitos de distorções sobre as demonstrações contábeis ou os possíveis efeitos de distorções sobre as demonstrações contábeis, se houver, que não são detectados devido à impossibilidade de se obter evidência de auditoria apropriada e suficiente. Efeitos generalizados sobre as demonstrações contábeis são aquelas que, no julgamento do auditor: (i) não estão restritos aos elementos, contas ou itens específicos das demonstrações contábeis; (ii) se estiverem restritos, representam ou poderiam representar parcela substancial das demonstrações contábeis; ou (iii) em relação às divulgações, são fundamentais para o entendimento das demonstrações contábeis pelos usuários.

Sendo assim, pode se afirmar que, ao longo de duas décadas, o TCE/BA, em observância à legislação pertinente e às normas de auditoria geralmente aceitas, vem emitindo opiniões não modificadas (expressas quando se conclui que as Contas Governamentais são elaboradas, em todos os aspectos relevantes, de acordo com a estrutura normativa aplicável e são normalmente rotuladas de opinião limpa ou sem restrições) ou opiniões modificadas (expressas com aposição de recomendações, objetivando a melhoria de procedimentos de gestão pública e o aperfeiçoamento das práticas de controles internos, e/ou com ressalvas, que representam restrições ou exceções ao opinativo oferecido ao Poder Legislativo, a quem compete constitucionalmente julgar as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo). Nada obstante, em face do quanto foi aqui relatado, a opinião modificada com ressalvas somente deve ser emitida quando houver distorções relevantes e não generalizadas dos números e do impacto orçamentário e social produzido. Essa, pelo menos, é a minha opinião.

4.12 NOTAS EXPLICATIVAS E EVENTOS SUBSEQUENTES ÀS CONTAS DE GOVERNO

Como dito à sociedade, as presentes Contas Governamentais referem-se ao exercício financeiro compreendido entre 1º/01 a 31/12/2019. Contudo elas foram dadas a público em 14/02/2020, quando foram prestadas pelo Exmo. Sr. Governador Rui Costa dos Santos à Assembleia Legislativa (ALBA), por meio do Ofício GE nº 15/2020, na forma prevista no art. 105, XV, da Constituição Estadual.

É oportuno registrar a qualidade técnica do relatório “Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado – Com Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal, exercício de 2019”, em especial quanto às suas notas explicativas, apresentado pela Superintendência de Administração Financeira (SAF) da Secretaria da Fazenda e elaborado sob a responsabilidade técnica da Diretoria de Contabilidade Pública (DICOP).

Esse relatório, composto de 14 capítulos distribuídos em 844 páginas, configura-se em parte essencial da Prestação de Contas do Exmo. Sr. Governador do Estado da Bahia, concernente ao exercício financeiro de 2019 e, na materialização prática da *accountability*, objetiva oferecer transparência às ações da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, econômica e fiscal do Estado da Bahia.

Até onde foi possível observar, na elaboração desse relatório foram considerados os aspectos relevantes das normas federais e estaduais que regem a matéria, em especial a Lei Federal nº 4.320, de 17/03/1964, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC TSP), emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC).

Contudo apontam os auditores que, na elaboração e divulgação dos demonstrativos consolidados do Estado, a apresentação das receitas e despesas previdenciárias em relatórios financeiros e orçamentários específicos não ocorreu (art. 50 da LRF, inciso IV).

4.12.1 Da análise das Notas Explicativas

Ao revisar o conteúdo das notas explicativas que objetivam facilitar a compreensão das demonstrações contábeis, os auditores apontam o seu aprimoramento quanto aos dados e às informações apresentados, contudo identificaram a insuficiência de elementos informativos relevantes, a saber: a) demonstrativo do montante de renúncia, seja por anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, seja por concessão de isenção de caráter não geral; b) composição da dívida ativa e de outros créditos a receber do Estado, resumo dos principais credores, informações sobre montante vencido e a vencer por exercício; c) quantitativo de processos, natureza das provisões, metodologia de mensuração das possíveis e das prováveis perdas e definição de risco; d) comentários e demonstrativos sobre o fluxo de recursos movimentados em Fundos relevantes, como: Fundo Estadual de Saúde da Bahia (FESBA), Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (FUNDESE), Fundo de Custeio do Plano de Saúde dos Servidores Públicos Estaduais (Lei Estadual nº 9.528, de 22/06/2005); e e) informações sobre o impacto nas demonstrações contábeis em relação à reforma da previdência dos servidores estaduais que, à época de sua elaboração, tramitava no Poder Legislativo, na forma de Proposta de Emenda Constitucional (nº 158/2019 e 159/2020), encaminhadas pelo Poder Executivo àquele Poder, promulgada em 31/01/2020.

Destacam, ainda, os auditores que a ausência de informações completas, apuradas de forma precisa e acurada, comprometem a transparência da gestão fiscal, prevista no art. 48 da LRF, em termos da “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público”.

Outro aspecto é que se constatou foi a ausência de comentários e explicações sobre as causas de variações de contas contábeis, indicando, entre outros aspectos: (i) derivados de fatores imprevisíveis; (ii) o acompanhamento (ou a falta de acompanhamento) dos níveis financeiros e/ou de elementos de planejamento; (iii) decorrentes de algum ato administrativo do próprio governo ou de outras instituições.

4.12.2 Breves comentários sobre Eventos Subsequentes

Nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC TSP), a NBC TSP 25 – Evento Subsequente determina:

- (a) quando a entidade deve ajustar suas demonstrações contábeis em razão de eventos subsequentes à data a que se referem essas demonstrações; e
- (b) as informações que a entidade deve divulgar sobre a data de autorização para emissão das demonstrações contábeis e sobre eventos subsequentes à data dessas demonstrações.

Nos termos dessa citada norma:

Evento subsequente é aquele evento, seja favorável ou desfavorável, que ocorre entre a data das demonstrações contábeis e a data na qual é autorizada a emissão dessas demonstrações. Dois tipos de eventos podem ser identificados:

- (a) os que evidenciam condições que já existiam na data das demonstrações contábeis (eventos subsequentes que dão origem a ajustes); e
- (b) os que são indicativos de condições que surgiram após a data das demonstrações contábeis (eventos subsequentes que não dão origem a ajustes).

4.12.3 A pandemia Covid-19

Como a Organização Mundial de Saúde (OMS) classificou a Covid-19 como pandemia em 11/03/2020, e essas contas foram apresentadas em 14/02/2020, os efeitos decorrentes da contaminação pelo coronavírus na gestão orçamentária, financeira, patrimonial, econômica e fiscal do Estado no exercício de 2020 e subsequentes não puderam ser comentados nas citadas notas explicativas.

Nada obstante, como já mencionamos, a INTOSAI recomenda a adoção, pelos órgãos de controle, das *ISSAI Financial Audit Standards* (ISSAI 2000-2899), que correspondem às *International Standards on Auditing* (ISA), da Federação Internacional de Contadores (IFAC) e às Normas de Auditoria Independente de Informação Contábil Histórica (NBC TA), do Conselho Federal de Contabilidade.

Assim, impende registrar que a NBC TA 560 (equivalente à norma internacional ISA 560 da IFAC), que trata da responsabilidade do auditor independente em relação a eventos subsequentes na auditoria de demonstrações contábeis, estabelece que os objetivos do auditor são:

- (a) obter evidência de auditoria apropriada e suficiente sobre se os eventos ocorridos entre a data das demonstrações contábeis e a data do relatório do auditor independente que precisam ser ajustados ou divulgados nas demonstrações contábeis, estão adequadamente refletidos nessas demonstrações contábeis; e
- (b) responder adequadamente aos fatos que chegaram ao conhecimento do auditor independente após a data de seu relatório, que, se fossem do seu conhecimento naquela data (do relatório), poderiam ter levado o auditor a alterar seu relatório.

Essa norma, entre outros aspectos, aborda, como requisito, os eventos ocorridos entre a data das demonstrações contábeis e a data do relatório do auditor independente, a saber:

6. O auditor independente deve executar procedimentos de auditoria desenhados para obter evidência de auditoria apropriada e suficiente de que todos os eventos ocorridos entre a data das demonstrações contábeis e a data do relatório do auditor independente que precisam ser ajustados ou divulgados nas demonstrações contábeis foram identificados. Não se espera, contudo, que o auditor execute procedimentos adicionais de auditoria para assuntos para os quais os procedimentos de auditoria anteriormente aplicados forneceram conclusões satisfatórias.

Sendo assim, sobre essa questão, torna-se oportuno tecer alguns comentários sobre a Covid-19 e seus efeitos nas contas públicas do Estado da Bahia.

Como afirmei, no dia 11/03/2020, o Presidente da OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus, declarou que o mundo estava – e está – vivendo a pandemia do novo coronavírus³¹. E como saber, naquela data, como esse anúncio iria interferir nas nossas vidas? No início, achávamos que fosse algo passageiro e que tudo não passaria de uma fase ruim. Quantos não sorriram quando viram, nos portos e aeroportos, alguns mais precavidos já de uso das imprescindíveis máscaras de proteção? Entretanto o inimaginável aconteceu e fomos surpreendidos por uma notícia que parou e mudou o mundo. Na época, e sem qualquer conotação crítica, o ex-Ministro da Saúde Luiz Henrique Mandetta afirmou que a declaração de pandemia “já era esperada e que ela, na prática, não muda nada para o Brasil³²”.

Todavia, com todo respeito à declaração do ex-Ministro, hoje, infelizmente, observamos que, na prática, o flagelo mudou a vida de todos nós, e nada mais é como antes, pois tudo mudou. As escolas fecharam, o esporte parou, o comércio fechou e até os teatros, que antes eram lotados de pessoas e repletos de aplausos, ficaram vazios e marcados por um silêncio ensurdecedor, como afirma a nossa assessora especial Ana Maria Alves dos Santos. Tivemos que adotar novos hábitos, tais como usar máscara e álcool em gel, lavar bem as mãos com água e sabão e foi necessário nos adequarmos a um isolamento social que seria – e ainda é – fundamental para a nossa segurança.

Ficamos assustados, inseguros e com medo. Muitas pessoas ficaram incrédulas sem conseguir acreditar no que estávamos vivendo e sem saber o que ainda estava por vir. Quantos a esperança não perderam?

E a insegurança foi crescendo a cada dia e nos fez sentir um medo que talvez nunca tivéssemos sentido antes. Afinal, não tínhamos certeza de nada, e nosso sonho mudou: só o que queríamos era – e é – a notícia de que a vacina foi descoberta e deu certo para, assim, tudo voltar a ser como antes. Já não tínhamos mais a certeza do presente que estamos vivendo, e os planos traçados para o futuro, hoje, estão congelados por causa de um vírus que já levou, somente no nosso País, mais de 110 mil vidas, sendo 4,5 mil no Estado da Bahia por ora. Em um país tão desigual, mas que se uniu pela dor, pela solidariedade e, principalmente, pela esperança, resta-nos acreditar que tudo vai passar e que dias melhores advirão.

31 CANCIAN, Natália. **OMS demorou a reconhecer pandemia de novo coronavírus**, diz ministro da Saúde: Organização declarou mudança nesta quarta (11); mais de 120 mil pessoas foram infectadas em todo o mundo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/03/oms-demorou-a-reconhecer-pandemia-diz-ministro-da-saude.shtml>. Acesso em: 24 jul. 2020.

32 CERIONI, Clara. **Nada muda no Brasil com definição de pandemia do coronavírus**, diz Mandetta: o país, segundo o ministro da Saúde, continua com o monitoramento das áreas atingidas e com as iniciativas e protocolos já anunciados. Disponível em: <https://exame.com/brasil/mandetta-diz-nada-muda-no-brasil-com-a-declaracao-de-pandemia-do-coronavirus/>. Acesso em: 24 jul. 2020.

Por outro lado, como comentamos em artigo específico³³, o avanço da pandemia da Covid-19 no Brasil fez com que o Poder Público fosse incumbido da difícil tarefa de planejar e adotar medidas visando à contenção e ao combate à doença. Entre elas, optou-se pela flexibilização temporária de normas aplicáveis às contratações da Administração Pública, quando destinadas ao enfrentamento da enfermidade, enquanto perdurar a situação de emergência. A referida medida está prevista na Lei Federal nº 13.979, de 6/02/2020, sancionada pelo Governo Federal, que também inovou ao prever a possibilidade de contratação de empresas com a inidoneidade declarada ou com o direito de licitar ou de contratar com a Administração Pública suspensos, quando se tratar, comprovadamente, de única fornecedora do bem ou do serviço a ser adquirido.

Para além da flexibilização das regras de licitação, outros fatores podem ampliar os riscos de corrupção nas contratações públicas durante a pandemia. Um deles reside na edição da Medida Provisória nº 996, de 13/05/2020, ao definir as hipóteses de responsabilização civil e administrativa de agentes públicos pela prática de atos durante a pandemia. O texto prevê que os agentes públicos somente poderão ser responsabilizados “quando agirem ou se omitirem com dolo ou erro grosseiro”, porém não determina, de forma clara e precisa, o que se deve entender por dolo ou erro grosseiro. A constitucionalidade da medida já foi analisada pelo STF, que decidiu, por maioria de votos, que os atos dos agentes públicos em relação à pandemia devem observar critérios técnicos e científicos de entidades médicas e sanitárias e o princípio da autocontenção no caso de dúvidas sobre a eficácia de eventuais medidas.

O valor de contratos investigados pelas polícias Federal e Civil e pelo Ministério Público nos respectivos estados, por indícios de fraudes em compras e contratos assinados para enfrentar a pandemia do novo coronavírus, até o mês de junho de 2020, chegou a quase R\$1,5 bilhão. A soma dos valores suspeitos (R\$1,48 bilhão) é mais de 13 vezes superior ao rombo atribuído à máfia dos sanguessugas, nome dado ao esquema de compra superfaturada de ambulâncias, descoberto em 2006, que movimentou R\$110 milhões, e ao montante de R\$173 milhões movimentados pelo mensalão – escândalo de compra de votos de parlamentares, em 2005. Vale lembrar que, embora algumas operações estimem valores desviados, ainda não é possível estabelecer o montante efetivamente desviado ou o superfaturamento total em ações que deveriam se voltar contra a pandemia.

No caso específico da Bahia, o TCE/BA, como divulgado em seu sítio na Rede Mundial de Computadores, realizou auditoria tendo como objeto a aquisição de respiradores pelo Governo da Bahia, de forma independente ou por intermédio do Consórcio Nordeste. Conforme a apuração dos auditores, o Governo do Estado da Bahia tem conseguido comprar equipamentos e insumos necessários ao combate à pandemia da Covid-19 a preços abaixo da média registrada pelas demais unidades da Federação, mas existem falhas na transparência das despesas, pois, até o momento, o portal da internet destinado à transparência dos gastos não contém todas as contratações realizadas. A divulgação demora a ser feita, e o site não permite a gravação, em meio eletrônico, das informações disponibilizadas.

Conforme a apuração dos auditores, o Estado “já contratou respiradores pulmonares junto a seis empresas internacionais diferentes, sempre mediante a antecipação do pagamento, no todo ou em parte”. Afirmaram os auditores que, “até o momento, apenas as empresas Asano e Leistung entregaram a encomenda, no total de 219 equipamentos e ao custo de R\$11,5 milhões. As empresas Tianjin e Pulsar não entregaram os produtos, mas devolveram os recursos recebidos”. A Auditoria identificou que também não chegaram os equipamentos adquiridos junto à empresa Ocean 26, assim como não foi demonstrada até o momento, pelos gestores da Casa Civil e pela Secretaria da Saúde (SESAB), a devolução

33 ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos e LUCAS, Elisa Dias. **Corrupção e Covid-19**. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/artigos/corruptcao-e-covid-19/>. Acesso em 17 ago. 2020.

do valor de R\$44,8 milhões, pagos de forma antecipada. Sobre o contrato da Hempcare, no valor de R\$48,7 milhões, sendo R\$9,7 milhões da Bahia e o restante dos demais estados do Consórcio Nordeste, a restituição dependerá do desfecho da ação judicial em curso.

No relatório, os auditores sugeriram alertas e determinações sobre a necessidade de avaliação dos riscos das aquisições, inclusão de garantias nos contratos e transparência das operações e pontuaram que o relatório “tem caráter preliminar, pois ainda existem outros exames em andamento, e o opinativo conclusivo poderá variar com a devolução dos recursos ou pela ocorrência de fatos novos durante a pandemia”.

Outro ponto preocupante, como bem aponta o TCU, é a estimativa de 8 milhões de pessoas recebendo auxílio emergencial indevidamente, dos quais quase 300 mil servidores públicos, segundo a CGU. Uma grande dificuldade, nesse sentido, é a limitação imposta pelas ferramentas de cruzamento de cadastros governamentais. Em âmbito nacional, temos quatro grandes cadastros: o da Receita Federal, o do INSS, o do Ministério da Cidadania e o do TSE, nos quais são apontadas dificuldades de integração. Há um problema de identificação inequívoca do brasileiro.

Em um trabalho conjunto de cruzamento de dados realizado pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA) e pela Controladoria-Geral da União (CGU), foram identificados 7.152 servidores (ativos e inativos) e pensionistas da administração estadual, incluídos irregularmente como beneficiários do auxílio emergencial disponibilizado pela União. Foi apurado o montante de recursos envolvidos nos pagamentos indevidos a esses servidores, no total de R\$4.676.400,00, correspondente apenas a uma cota do auxílio mensal, podendo-se chegar a R\$14.029.200,00, se houver o pagamento das duas cotas restantes.

No levantamento auditorial, o corpo técnico contou com o imprescindível Sistema de Observação das Contas Públicas (Mirante) e foram utilizadas as bases de dados do pagamento do Auxílio Emergencial (Lei Federal nº 13.982, de 02/04/2020) e das folhas de pagamento do mês de maio de 2020 dos servidores ativos, aposentados e pensionistas do Poder Executivo do Estado da Bahia. Também foram aplicados os mesmos procedimentos na folha de pagamentos do próprio TCE/BA, mas não foi identificado qualquer pagamento do auxílio emergencial para esses servidores.

Todavia esses assuntos serão devida e oportunamente analisados pelo Egrégio Tribunal Pleno desta Casa.

No que tange à queda da arrecadação prevista, o Secretário da Fazenda Manoel, Vitorio da Silva Filho, em entrevista³⁴ ao Jornal *A Tarde*, de 23/07/2020, informou que, somente no período compreendido entre abril a junho de 2020, o Estado da Bahia deixou de arrecadar receitas brutas no montante de R\$1,5 bilhão, quando comparado ao mesmo período do exercício fiscal anterior, bem como, ainda segundo a mesma fonte, com o coronavírus, de extra, foram gastos³⁵, até agora, R\$812 milhões, sendo R\$482 milhões diretamente

34 **Bahia registra perda de R\$1,5 bi na arrecadação.** Disponível em: <https://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/2133498-bahia-registra-perda-de-r-15-bi-na-arrecadacao>. Acesso em: 24 jul. 2020.

35 Entre outros, pode-se citar, como informa a SEPLAN; aquisições de álcool (gel e líquido); contratações de serviços para produção de máscaras para distribuição à população, a profissionais da saúde; para o uso hospitalar em toda a rede de saúde e a servidores do estado que atuam em serviços essenciais e de atendimento ao público como o SAC; compra de respiradores; contratações de serviços de manutenção de respiradores e de bombas de infusão; fabricação de túneis de desinfecção, desenvolvimento e produção de bolhas e cabines de acetato para os leitos de UTI; produção de protetores faciais de acrílico para todos os trabalhadores de unidades de saúde com Covid-19; ações de infraestrutura e de apoio logístico para a organização da rede hospitalar; investimentos nas feiras livres no Estado, articulando programas e projetos governamentais como o Programa Bahia Produtiva e o Projeto Viva Feira; aportes de recursos para garantir condições ao isolamento social necessário à contenção da propagação do coronavírus, como o Projeto Vale-alimentação estudantil – PVAE de que trata a Lei estadual nº 14.259, de 14/04/2020, que permite auxílio aos estudantes da rede estadual de ensino para aquisição de alimentos; destinação de recursos para pagamento de auxílio financeiro em favor de indivíduos infectados com o novo coronavírus, que aceitem ser hospedados nos Centros de Acolhimento e Acompanhamento Clínico do Estado da Bahia; e instituição do auxílio excepcional e temporário aos profissionais que atuam na rede pública estadual de saúde nas ações de enfrentamento à pandemia, medidas que foram autorizadas, respectivamente, pelas Leis Estaduais nº 14.264, de 15/05/2020 e nº 14.266, de 22/05/2020.

financiados com recursos do Tesouro Estadual. De igual modo, em entrevista³⁶ concedida ao Jornal *Tribuna da Bahia*, de 27/07/2020, ele revelou que “Essa expectativa de queda de arrecadação pode chegar à casa de mais de R\$3 bilhões em relação a 2019”. E conclui:

Nós trabalhamos com três cenários sempre. O cenário mais otimista, que não é esse. Um cenário mais pessimista, que eu não quero nem falar. E um cenário realista que é esse que nós falamos, com uma perda que pode alcançar essa faixa de R\$3 bilhões. A expectativa é que a atividade vá retornando aos poucos. Há uma preocupação muito grande com o nível de emprego, porque o desemprego acaba trazendo uma retração muito grande no consumo e na economia como um todo. Mas isso é um lado da moeda, que é a retração na arrecadação. O outro lado da moeda é que, apesar da retração na arrecadação, nós precisamos continuar a prover os serviços públicos para a população baiana e até ampliar, como é o caso da saúde.

Com efeito, desde o final de 2019 a pandemia do novo coronavírus vem mudando a rotina da sociedade global, e, inevitavelmente, vários segmentos econômicos foram drasticamente afetados. Com o novo e inesperado cenário, o Estado da Bahia iniciou o segundo trimestre de 2020 com deficit na arrecadação das receitas brutas impactando, de forma negativa, nos cofres públicos, que necessitam de recursos financeiros, inclusive, para combater a pandemia. Desse modo, estima-se que, durante os exercícios de 2020 a 2022, esse cenário perdure.

No que diz respeito aos novos gastos efetivados pelo Estado ante a nova realidade imposta pelo coronavírus, faz-se necessário alinhar um plano de contingência para um possível colapso financeiro público, exigindo grandes esforços para soluções efetivas e tempestivas, pois os reflexos da pandemia assolam diversos segmentos essenciais à prestação de serviços públicos.

Nada obstante, não foi possível a este julgador de contas, circunstancialmente na figura de relator das Contas Governamentais que antecederam ao exercício da pandemia, avaliar os impactos, neste exercício de 2020, assim como nos anos subsequentes, em face da queda na arrecadação e no aumento dos gastos públicos relacionados ao combate ao coronavírus.

Portanto, em minha opinião, deve ser inserido um parágrafo de ênfase na proposta de parecer prévio sobre essas incertezas nas Contas Públicas futuras do Estado da Bahia.

4.12.4 Da necessidade de revisão dos instrumentos de Planejamento do Estado da Bahia

Durante o período caracterizado como eventos subsequentes às Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado da Bahia, exercício financeiro de 2019, os auditores, no item 2.3 – Planejamento, da Seção Analítica, realizaram a análise do Projeto de Lei nº 23.886/2020, que trata da Lei de Diretrizes Orçamentárias, doravante denominado Projeto de LDO 2021.

Esse projeto, composto de 118 artigos e vários anexos, dispõe sobre as diretrizes, orientações e critérios para a elaboração e execução do orçamento para o exercício de 2021 e foi apresentado à Assembleia Legislativa em 14/05/2020, em atendimento às Constituições Federal e Estadual e à Lei Federal nº 101/2000 (LRF).

Essa análise objetivou verificar o impacto das constatações auditoriais deste TCE/BA na confecção das peças componentes desse instrumento de planejamento governamental e, conseqüentemente, nas diretrizes propostas para a elaboração do orçamento anual.

36 VITÓRIO, Manoel. **Bahia deve gastar mais de R\$1 bilhão no combate à Covid-19 em 2020**. [Entrevista cedida a] Henrique Brinco. *Tribuna da Bahia*, Salvador, n. 15935, p. 3, 27 jul. 2020. Disponível em: <https://www.trbn.com.br/>. Acesso em: 27 jul. 2020.

De forma pertinente, os auditores também ponderaram efeitos decorrentes das incertezas atuais, que se refletem negativamente no grau de precisão das estimativas para o exercício de 2021, decorrentes da pandemia relacionada ao novo coronavírus (Covid-19), que assola o País e o mundo.

Embora não comentadas em notas explicativas às Demonstrações Contábeis Consolidadas, como descrito, essas incertezas foram destacadas na mensagem do Governador quando encaminhou o citado Projeto de LDO 2021 ao Poder Legislativo, como a seguir descrito:

Importante ressaltar que este Projeto de Lei foi elaborado em um ambiente em que foi reconhecida a ocorrência de calamidade pública no Estado através do Decreto Legislativo nº 2.041, de 23 de março de 2020, e, em que, posteriormente, foi declarado Estado de Calamidade Pública em todo o território baiano por meio do Decreto nº 19.626, de 09 de abril de 2020, em decorrência da pandemia do novo coronavírus, a COVID19.

Essa pandemia vem acompanhada de muita incerteza quanto à sua extensão e alcance, bem como quanto a seu impacto sobre a atividade econômica, o que reduz de forma significativa a previsibilidade dos agregados fiscais para 2021, acarretando, possivelmente, a necessidade de futura revisão das metas fiscais propostas neste Projeto de Lei, conforme análise dos cenários e perspectivas para 2021 [...].

A SEPLAN também salientou tais incertezas nas projeções, conforme se depreende dos seus esclarecimentos apresentados à Auditoria:

Dessa forma, não se tem com a mínima precisão da dimensão dos efeitos depressivos da pandemia de Covid-19 sobre a atividade econômica e nas finanças públicas. Alguns impactos já são observados, sobretudo na indústria, nas atividades de comércio e de serviços e no setor turístico, com consequências sobre o emprego e renda da população. Entretanto, a extensão desses efeitos negativos ainda está condicionada ao comportamento da curva de contaminação e do tempo de duração da pandemia, que já perdura mais de 3 meses.
[...]

Cumpre-nos esclarecer, no entanto, que o exercício da reestimativa das receitas vem sendo realizado cotidianamente pela Seplan, em um ambiente econômico permeado de incertezas que tornam o cenário dinâmico, de modo que estas estimativas estão sendo revistas na medida em que as dúvidas em relação à curva de contágio e às variáveis macroeconômicas sejam dirimidas.

Os principais aspectos observados pelos auditores estão resumidos a seguir.

4.12.4.1 Prioridades da Administração (Item 2.3.5.1 da Seção Analítica)

Até onde foi possível constatar, não foram promovidas alterações na metodologia de elaboração do projeto de LDO no sentido de atender, plenamente, ao quanto recomendado pelo TCE/BA, especialmente no que diz respeito a questões que envolvem o alinhamento com o PPA e o atendimento à ordem de prioridades constantes nos itens 2.2.4, 2.2.4.1 e 2.2.6 do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do exercício de 2018.

Ademais, os comentários sobre as deficiências do acompanhamento dos programas governamentais indicam que os dispositivos do Projeto de LDO não têm sido suficientes para a adequada “avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos”, nas dimensões definidas no art. 74, inciso II, da CF.

4.12.4.2 Metas Fiscais

As informações e dados dos Anexos II e III ao Projeto, em grande parte, atendem ao prescrito na LRF, contudo foram identificadas as seguintes situações:

- ausência de um comparativo e de comentários adequados a qual dificulta a análise dos acontecimentos e fatores que impactaram a execução orçamentária, considerando-se os critérios adotados na elaboração da LDO do ano, de forma a evidenciar “a consistência delas (metas anuais) com as premissas”, consoante previsto no art. 4º, § 2º, inciso II;
- a análise da situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social (Anexo II – E), até onde foi possível observar, não considerou as novas regras relativas ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos civis do Estado da Bahia, implementadas pela Emenda Constitucional Estadual nº 26, de 31/01/2020, que alterou os critérios de aposentadoria dos servidores, bem como as disposições contidas na Lei Federal nº 13.954, de 16/12/2019, que também alterou as regras de aposentadoria e de contribuição previdenciária dos militares, inclusive da esfera estadual;
- no Anexo II-F2 não constam novos custos em relação à margem de expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCC) relativas aos contratos de PPP. Entretanto observa-se, nas DCCEs de 2019, o Demonstrativo das PPPs, com a previsão de aumento no montante de R\$32,0 milhões nas despesas dessa natureza no ano de 2021, o qual, contudo, carece de aprimoramentos;
- em relação aos riscos fiscais (Anexo III), foram indicados apenas os passivos contingentes relacionados com as demandas judiciais, tendo como providência “o pagamento de precatórios”. Quanto aos demais tipos de risco, não foi atribuída qualquer estimativa e/ou providência. Portanto verifica-se que os procedimentos de levantamento e de avaliação dos diversos tipos de contingências não incluem rotinas no sentido de identificar o grau de risco de outras naturezas, que não as inerentes aos processos em fase final de julgamento, bem como uma metodologia para indicar o grau de risco de perda financeira desses processos, requerendo, por isso, aprimoramento nas rotinas de elaboração das estimativas, também, para fins de elaboração da LDO e LOA.

Assim, após a oitiva da SEPLAN, os auditores indicaram que o Estado da Bahia deve “revisar as diretrizes, orientações e critérios para a elaboração e execução do orçamento para o exercício de 2021, considerando os aspectos indicados, avaliando a possibilidade de alteração do Projeto de Lei nº 23.886/2020, em trâmite na Assembleia Legislativa da Bahia”.

Além desses aspectos, cumpre registrar que, ao se analisar o anexo das Metas Fiscais, com o auxílio do especialista Paulo Henrique Feijó³⁷, constata-se o que se apresenta nos tópicos seguintes:

4.12.5 Breves comentários sobre o Anexo de Metas Fiscais – Metas para 2021 a 2023

É por demais sabido que o objetivo da metodologia de apuração de Resultados Fiscais é avaliar a sustentabilidade da política fiscal de um determinado ente. Nessa metodologia, assume-se que a necessidade de financiamento do governo, em um determinado período, pode ser representada pelo déficit de caixa, consideradas, ainda, as necessidades de ampliação da dívida para financiamento deste déficit.

37 Servidor Público. Contador. Especialista em Contabilidade e Finanças, professor, escritor.

Contudo, até onde foi possível analisar, as Projeções das Metas Anuais constantes no Projeto de LDO de 2021 do Estado da Bahia apresentam números sem a adequada evidenciação da metodologia de cálculo, carecendo de notas explicativas contendo o detalhamento dos valores correspondentes aos principais elementos que compõem as receitas e despesas primárias, os juros ativos e passivos, os tipos de dívidas (e.g. mobiliária, contratual interna e externa, parcelamentos), a taxa de juros média por tipo de dívidas, um breve contexto dessas dívidas, perspectivas de novas operações de crédito para o período, valores projetados para o pagamento serviço da dívida (amortização e juros). Em resumo, urge oferecer uma maior transparência das informações que expliquem como se chegou aos números projetados nos demonstrativos que integram o Anexo de Metas Fiscais (AMF).

Como referência, podem ser utilizados os mesmos níveis de detalhamento que atualmente existem nos seguintes demonstrativos: a) Resultados Primário e Nominal (Anexo 6 do RREO); b) Dívida Consolidada Líquida (Anexo 2 do Resultado da Gestão Fiscal – RGF); e c) Receita Corrente Líquida (Anexo 3 do RREO). A essência da proposta seria o PLDO trazer esses demonstrativos projetados para o triênio da LDO de referência, pois, dessa forma, será possível avaliar a consistência dos números.

Ao final, o que se pretende é ter um cenário fiscal detalhado no qual se possam prever desequilíbrios fiscais que venham a comprometer a sustentabilidade fiscal de médio prazo.

4.12.5.1 Análise comparativa dos Cenários Fiscais

Ao se comparar o anexo de metas da LDO vigente com a proposta de LDO para o ano seguinte, pode-se ter uma ideia da mudança ou não do cenário fiscal no período. É fundamental, portanto, que este TCE/BA se debruce sobre a consistência do cenário fiscal projetado pelo Projeto de LDO para possibilitar um melhor controle e acompanhamento da política fiscal.

No Projeto de LDO 2021, o Estado estima, a preços correntes, o crescimento da dívida de 2020 para 2021 e, depois, uma trajetória de queda. A expectativa é uma diminuição da Dívida Bruta da ordem de 6%. Em valores constantes, a dívida líquida deve diminuir de R\$26,5 bilhões para R\$21,6 bilhões. Portanto, em todos os cenários, a trajetória projetada é de pico em 2020, seguido de diminuição do estoque da dívida bruta e líquida mesmo quando comparada com a receita corrente líquida.

TABELA 06 – Comparativo da RCL com a Dívida Consolidada

Em R\$ milhões

| Ano | RREO | LDO* | PLDO 2021 | | |
|--------------------------------|--------|--------|-----------|--------|--------|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Receita Corrente Líquida | 34.525 | 33.286 | 34.441 | 36.530 | 38.072 |
| Dívida Consolidada/RCL | 74,83% | 92,09% | 91,24% | 83,71% | 75,19% |
| Dívida Consolidada Líquida/RCL | 62,35% | 79,77% | 78,22% | 71,44% | 63,41% |

Fonte: elaborada pelo consultor.

Nota: (*) Valores da DC e DCL atualizados conforme PLDO 2021.

A seguir serão realizadas análises comparativas dos cenários fiscais e de consistência das informações de fluxos (resultados primário e nominal) e de estoques (dívida consolidada, consolidada líquida e haveres financeiros).

4.12.5.1.1 Projeções dos Fluxos x Estoques da Dívida

I – Resultado Primário

De maneira geral, por meio do Resultado Primário, pode-se avaliar, sob a ótica estritamente de caixa, isto é, receita arrecadada e despesa paga, se o Governo projeta gastar mais do que arrecada. Quando há um deficit, isso significa que o Governo não está conseguindo gerar caixa para fazer frente aos juros da dívida, contribuindo para o aumento da Dívida Consolidada Líquida (DCL), por meio das operações primárias. O superavit indica que o Governo conseguiu poupar um valor que pode ser suficiente ou não para fazer frente aos juros líquidos da dívida, evitando que a DCL aumente por meio das operações primárias. O Resultado Nominal indicará essa suficiência.

TABELA 07 – Comparativo do Resultado Primário

Em R\$ milhões

| Ano | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|------|-------|
| Resultado Primário (LDO 2020) | 1.009 | (510) | 261 | 583 | |
| Resultado Primário (PLDO 2021) | 1.009 | (510) | (609) | 832 | 1.799 |
| Varição do Cenário 2020 para 2021 | - | - | (870) | 249 | N/A |

Fonte: elaborada pelo consultor.

Nota: (*) Valor de 2019 realizado e extraído do RREO publicado no SICONFI.

Da tabela anterior, verifica-se que houve superavit primário em 2019, da ordem de R\$1 bilhão, para uma meta estabelecida de deficit primário de R\$685 milhões. No demonstrativo das metas previstas x metas realizadas, não são apresentadas quais as principais variáveis que explicam os motivos da projeção de deficit se tornar um superavit. Ademais, o Demonstrativo 2 da AMF (avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício anterior) não vem acompanhado de notas explicativas comparando os principais parâmetros de receitas e despesas primárias que expliquem a divergência no resultado apurado.

Adicionalmente, na situação atual, considerando-se que a LDO para 2020 foi elaborada e aprovada em um cenário no qual não havia previsão de pandemia da Covid-19, seria interessante que o Governo do Estado reavaliasse oportunamente sua meta de resultado primário para 2020. Para 2021, chama atenção o Projeto de LDO manter o mesmo patamar das projeções de 2020, realizadas em 2019, de R\$50 bilhões para as receitas primárias, pois tudo indica que os efeitos da pandemia da Covid-19 sobre a arrecadação se prolongarão para além de 2020.

II – Resultado Nominal

O Resultado Nominal permite avaliar a necessidade de financiamento do Estado. Um superavit nominal indica uma redução da Dívida Consolidada Líquida (DCL), enquanto que o deficit nominal indica um aumento da DCL, pois não houve sobra para amortizar a dívida, que, por sua vez, cresce naturalmente pelos juros do período.

Ao se compararem os quadros de metas fiscais da LDO de 2020 com os projetados na LDO de 2021, verifica-se uma mudança no cenário fiscal. Na LDO de 2020 (enviada em 2019), o Governo do Estado previa, para o triênio de 2020 a 2022, uma série de deficits nominais decrescentes, em média de 1,5% da RCL. O PLDO de 2021 (enviado em 2020) é bem mais otimista e prevê um pequeno aumento do deficit em 2021 e uma série de superavits em 2022 e 2023.

III – DCL x Resultado Nominal

Conceitualmente, e conforme o MDF (2018), publicado pela STN, o Resultado Nominal deve representar a variação da dívida consolidada líquida:

Para fins do arcabouço normativo criado pela LRF e pela RSF nº 40/2001, o resultado nominal representa a variação da DCL em dado período e pode ser obtido a partir do resultado primário por meio da soma da conta de juros (juros ativos menos juros passivos). (MDF, 2018, 9ª ed., p. 251)

Logo, um erro conceitual básico seria apresentar fluxo nominal deficitário enquanto a DCL diminui, e o contrário também, ou seja, resultado nominal superavitário enquanto a DCL aumenta. Tal situação contraria a teoria de controle de fluxos e estoques, na qual a variação dos estoques deve ser explicada pelo resultado dos fluxos.

Assim, conceitualmente, quando há uma previsão de deficit fiscal para o exercício, deve haver simultaneamente um aumento da DCL para o exercício seguinte, e o inverso também deve ser verdade. O Quadro das Metas Fiscais apresenta metas de Deficit Nominal (que deveria representar um aumento da dívida consolidada líquida) para 2020 e 2021 e superavit nominal (que deveria representar uma diminuição da DCL) para 2022 e 2023. Contudo, em 2020, verifica-se que a meta é um deficit nominal de R\$1.206 milhões, mas a variação da DCL é um aumento de R\$5.029 milhões, uma divergência de mais de 400%. Em 2021, há uma correlação entre deficit e aumento da dívida, mas em valores discrepantes da ordem de R\$927 milhões. Para 2022, a dívida tem uma variação negativa de R\$843 milhões, enquanto o superavit é de 17% desse valor (R\$148 milhões). Em 2023, a divergência está em R\$782 milhões, conforme demonstrado a seguir na Tabela 08:

TABELA 08 – Discrepância entre DCL Projetada e DCL da LDO

Em R\$ milhões

| PLDO 2021 / Ano | RREO | LDO | PLDO 2021 | | |
|---|--------|---------|-----------|--------|---------|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Resultado Nominal (fluxo) | 327 | (1.206) | (1.312) | 148 | 1.174 |
| Dívida Consolidada Líquida (DCL) | 21.526 | 26.555 | 26.940 | 26.097 | 24.141 |
| Varição da DCL | | 5.029 | 385 | (843) | (1.956) |
| DCL projetada segundo o Resultado Nominal | | 22.732 | 27.867 | 26.792 | 24.923 |
| Discrepância entre DCL Projetada e DCL da LDO | | (3.823) | 927 | 695 | 782 |

Fonte: elaborada pelo consultor.

Nota: (*) Valor de 2019 realizado e extraído do RREO publicado no SICONFI.

A discrepância mais significativa em 2020, provavelmente, decorre do fato de que os deficits projetados para 2020, no Projeto de LDO enviado em 2019, não foram atualizados como foi feito com os estoques da dívida. Entretanto não se verifica justificativa no Projeto de LDO de 2021 quanto a esse fato. Considerando-se a variação da DCL atualizada para 2020, o deficit nominal projetado para o exercício deve ficar em torno de R\$5 bilhões, um aumento da ordem de 400%.

A tabela 08 revela discrepâncias entre o resultado nominal apurado e a variação da DCL para o triênio 2021-2023. Vale ressaltar que tais discrepâncias são comuns nos demonstrativos da execução, mas, quando se trata de projeções, elas devem ser iguais ou explicadas por ajustes patrimoniais projetados, como a projeção de passivos a serem reconhecidos no período, que afetam o estoque sem passar pelo fluxo das operações de execução financeira.

Um importante achado não relacionado com o Projeto de LDO refere-se às discrepâncias em 2019. O demonstrativo de apuração dos resultados primário e nominal tem um erro de preenchimento, pois o Resultado Nominal Ajustado apurado abaixo da linha (-R\$818 milhões) não está igual ao resultado nominal acima da linha (R\$327 milhões).

Essa discrepância pode indicar problemas de integridade entre fluxos e estoques e, na prática, é comum que exista algum valor. Contudo, quando o valor é relevante, é importante que o ente busque identificar as principais operações que geraram as discrepâncias. Portanto deve ser revelado o que o Estado está fazendo para identificar as discrepâncias e

apresentar ao Parlamento e à sociedade. Um Estado que é referência nessa questão é o Espírito Santo, pois pode-se ver, no seu demonstrativo, como são identificadas as operações ou partes que explicam a linha “Outros Ajustes”.

4.12.5.1.2 Compatibilidade dos Juros Passivos com a Variação da Dívida Consolidada

A partir das informações das metas, verifica-se que, aplicando-se os conceitos, a diferença entre os resultados primário e nominal são juros líquidos (juros ativos – juros passivos). A tabela a seguir explicita a projeção dos juros nominais líquidos de 2019 a 2023, que está implícita no anexo de metas. O resultado negativo dos juros nominais líquidos significa que os juros passivos, aqueles incidentes sobre a Dívida Consolidada, são maiores que os juros ativos, que incidem sobre os haveres financeiros, ambos devendo ser apurados por competência.

TABELA 09 – Projeção dos juros nominais líquidos de 2019 a 2023

Em R\$ milhões

| LDO 2021 / Ano | RREO | LDO | PLDO 2021 | | |
|-----------------------------------|--------|---------|-----------|--------|--------|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Resultado Primário (RP) | 1.009 | (510) | (609) | 832 | 1.799 |
| Resultado Nominal (RN) | 326 | (1.206) | (1.312) | 148 | 1.174 |
| Juros Nominais Líquidos (RP – RN) | (683) | (696) | (703) | (684) | (625) |
| Dívida Consolidada (DC) | 25.835 | 30.655 | 31.424 | 30.581 | 28.625 |
| Variação da DC | | 18,6% | 2,5% | (2,7%) | (6,4%) |

Fonte: elaborada pelo consultor.

O primeiro passo para avaliar a consistência das projeções é saber qual o patamar dos juros ativos e passivos. E a melhor referência é olhar o último Demonstrativo de Resultados Primário e Nominal do ano anterior (2019). Observa-se, no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), de dezembro de 2019, que os juros passivos foram da ordem de R\$944 milhões e os juros ativos, de R\$262 milhões. Portanto tem-se R\$682 milhões de juros nominais líquidos negativos.

Em uma primeira análise, os juros líquidos estão compatíveis com o realizado em 2019. Contudo o Projeto de LDO apresenta um aumento da dívida consolidada de 2020 (R\$25.835) para 2021 (R\$30.655) e, mesmo assim, os juros nominais líquidos se mostram no mesmo patamar, com uma pequena variação de R\$7 milhões (R\$703 – R\$696).

Tomando-se como base o exercício de 2019, verifica-se que o custo médio da dívida seria de 3,6% (944/25.835), o que parece ser muito baixo. Ao analisarmos o RREO de 2019, verificamos que pode haver um equívoco conceitual básico, pois foram considerados, como juros passivos, os juros pagos no exercício, e não os juros por competência, como deve ser, segundo a metodologia recomendada. Tal hipótese somente seria possível se os juros apropriados por competência fossem exatamente iguais aos juros pagos. Entretanto, partindo-se do princípio de que o custo médio da dívida esteja correto, seria possível projetarem-se os juros passivos para os períodos de 2020 a 2023. Considerando-se as projeções dos Juros Nominais líquidos, também se podem projetar os juros ativos. A tabela a seguir mostra os valores projetados:

TABELA 10 – Valores dos Juros Projetados

Em R\$ milhões

| Ano | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|---------|---------|---------|---------|
| Dívida Consolidada (DC) | 30.655 | 31.424 | 30.581 | 28.625 |
| Juros Passivos Projetados (3,6% da DC) | (1.103) | (1.131) | (1.100) | (1.030) |
| Juros Nominais Líquidos | (696) | (703) | (684) | (625) |
| Juros Ativos Projetados | 210 | 428 | 416 | 405 |

Fonte: elaborada pelo consultor.

Outro ponto de verificação de consistência é a validação do valor dos juros ativos caso ele seja maior ou igual ao valor das receitas de aplicação financeira. Entretanto não foi

apresentado um quadro de receita com a informação dos juros de aplicação financeira para se realizar essa validação.

4.12.5.1.3 Compatibilidade dos haveres financeiros com a relação entre DC e DCL

A Dívida Consolidada Líquida (DCL) é obtida pelo valor da Dívida Consolidada (DC) deduzidos os haveres financeiros. Portanto o cálculo da diferença entre a DC e a DCL representa o valor dos haveres financeiros. A tabela a seguir mostra essa projeção:

TABELA 11 – Haveres Financeiros Projetados (DC- DCL)

| Ano | RREO | LDO | PLDO 2021 | | |
|---|--------|--------|-----------|--------|--------|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Dívida Consolidada (DC) | 25.835 | 30.655 | 31.424 | 30.581 | 28.625 |
| Dívida Consolidada Líquida (DCL) | 21.526 | 26.555 | 26.940 | 26.097 | 24.141 |
| Haveres Financeiros Projetados (DC-DCL) | 4.309 | 4.100 | 4.484 | 4.484 | 4.484 |

Em R\$ milhões

Fonte: elaborada pelo consultor.

Obtendo-se o valor dos haveres financeiros, pode-se confrontá-lo com a série histórica realizada para ver se os saldos estão compatíveis, mas, de qualquer forma, chama atenção o fato de os haveres financeiros projetados para o triênio terem o mesmo valor. Vale ressaltar que normalmente o principal haver financeiro é a disponibilidade de caixa.

4.12.5.2 Das consequências de se apresentarem metas inconsistentes

A LRF exige que o Projeto de LDO venha acompanhado de um demonstrativo que compara as metas previstas com as realizadas. Se as projeções das metas forem inconsistentes, quando forem confrontadas com a execução, se apresentarão muito discrepantes, prejudicando a análise e o devido acompanhamento. Além disso, metas inconsistentes afetarão a integridade do demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com as metas fiscais, conforme determina a LRF:

Art. 4º [...]

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

No Anexo de Metas Fiscais que acompanha o Projeto de LDO de 2021, verifica-se que as metas de 2019 foram cumpridas, mas houve uma distorção relevante entre os resultados primário e nominal projetados e os realizados. As metas de 2019 indicavam deficits primário e nominal e, ao final do exercício, ambas foram superavitárias. Isso pode ser decorrente de inconsistências na metodologia de projeção versus a metodologia de apuração, mas somente uma análise detalhada poderia verificar isso.

Observa-se também que a DCL aumentou de 2018 (R\$20,5 bilhões) para 2019 (R\$21,5 bilhões), mesmo tendo sido apurado um resultado nominal superavitário, o que, numa primeira análise, conceitualmente não se sustenta. Na pior das hipóteses, caso acontecesse, isso deveria ser explicado pelo detalhamento dos ajustes patrimoniais constantes do Demonstrativo de Resultado Primário e Nominal do RREO.

Isso posto, à luz da LRF, impende registrar que alguns requisitos precisam ser observados: i) o orçamento tem que ser elaborado de forma compatível com as metas fiscais; ii) a programação financeira deve ter como foco as metas fiscais; e iii) o

contingenciamento³⁸ deverá ocorrer sempre que houver o risco de não se atingirem as metas fiscais.

4.12.5.3 Da necessária ampliação dessa análise

Objetivando ampliar essa análise, em 22/05/2020 encaminhamos expediente ao Secretário do Planejamento, Walter Pinheiro, requerendo:

Quadros, com o maior detalhamento possível, para as respectivas especificações das estimativas das receitas (inclusive da Receita Corrente Líquida) e das despesas do Estado da Bahia, que subsidiaram a elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias para os exercícios de 2019, 2020 e 2021. Caso disponíveis, peço que também nos sejam trazidos os estudos existentes sobre os impactos previstos na estimativa da receita do Estado da Bahia em decorrência dos eventos relacionados à pandemia do novo coronavírus neste momento.

Em face do não atendimento, reiteramos o feito em 15/06/2020 (expediente nº 20/2020), com a devida comunicação ao Exmo. Presidente desta Casa, sugerindo que o não atendimento fosse comunicado ao Exmo. Governador do Estado.

Assim, em 06/07/2020 (OF. GASEC Nº 148/2020), a SEPLAN apresentou um longo expediente registrando as ações do Governo do Estado para combater a pandemia da Covid-19, com os seguintes esclarecimentos:

Em face destas ações, as Secretarias do Planejamento (Seplan), da Fazenda (SEFAZ) e da Administração (Saeb), como órgãos sistêmicos, têm adotado diversas medidas para reavaliar as ações governamentais inicialmente previstas para 2020, reorientando políticas, seus programas e projetos, conforme as suas competências, e fornecendo suportes à reorganização da atuação da Administração estadual para atender aos objetivos traçados pelo Governador a cada etapa de gestão da crise sanitária.

Estes fatos impactaram fortemente no planejamento orçamentário realizado para o exercício, com a LDO e a LOA, considerando as avaliações em curso sobre o realizado no primeiro semestre.

Assim, não obstante a manutenção de ações e serviços importantes previstos nas legislações orçamentárias, houve necessidade imperativa de alteração das prioridades inicialmente traçadas, o que tende a afetar fortemente execução das iniciativas, metas e compromissos previstos no PPA 2020-2023, sendo imprescindíveis as revisões destes instrumentos, mediante alteração legislativa a ser proposta, nos próximos meses. Há que se ressaltar que tanto o PPA 2020-2023, como a LDO e a LOA de 2020 foram elaborados em 2019, quando ainda não havia ocorrido a contaminação pelo novo coronavírus e, muito menos, a conclusão de que a

38 A decisão de contingenciar despesas tem relação direta com as metas fiscais, pois, nos termos do art. 9º da LRF: Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. § 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. § 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. § 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

doença por ele causada levaria a uma pandemia de alto impacto para a humanidade, em especial para os que vivem em países periféricos.

Não obstante ter sido elaborada após a configuração da pandemia, no momento em que a LDO foi encaminhada à Assembleia Legislativa do Estado da Bahia (Alba), o Governo do Estado ainda não tinha condições de aportar ao instrumento aspectos mais amadurecidos sobre os impactos da Covid-19 no ano de 2021, uma vez que os resultados do primeiro quadrimestre não continham os elementos suficientes para revelar os efeitos deletérios da pandemia e seus fortes impactos sobre a frustração das expectativas dos atores econômicos e das condições de arrecadação do Estado.

Assim, a Seplan optou por utilizar dados das previsões relativas à queda de arrecadação e à expectativa negativa em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) para, posteriormente, considerando os meses de maio e junho e o fechamento do semestre, com o amadurecimento das avaliações, retomar em julho e agosto a reavaliação das metas, identificando as que não serão cumpridas nos anos de 2020 e as alterações necessárias para o exercício de 2021.

E após discorrer sobre as ações a serem desenvolvidas pelas Secretarias de Estado de forma integrada após o Combate à Covid-19, informou que:

Diante do exposto, a Seplan espera promover, até o mês de setembro, as alterações e revisões necessárias na LDO, LOA e PPA para reorientar as ações do Governo do Estado em benefício da população baiana.

Desse modo, deve ser recomendado ao Poder Executivo, quando das citadas alterações e revisões necessárias ao Projeto de LDO 2021, considerar os aspectos mencionados neste relatório.

4.12.5.4 Principais recomendações para o aperfeiçoamento da sistemática de Metas Fiscais

Feita essa breve análise, cabe apresentar as seguintes propostas de recomendações:

- a) **As notas explicativas do Anexo de Metas devem conter informações mais detalhadas:** a inserção de notas explicativas detalhando os valores correspondentes aos principais elementos que compõem as receitas e despesas primárias, os juros ativos e passivos, os tipos de dívidas (e.g. mobiliária, contratual interna e externa, parcelamentos), a taxa de juros média por tipo de dívidas, um breve contexto dessas dívidas, perspectivas de novas operações de crédito para o período, valores projetados para o pagamento serviço da dívida (amortização e juros), pode oferecer mais transparência das informações que expliquem como se chegou aos números projetados nos demonstrativos que integram o Anexo de Metas Fiscais (AMF).
- b) **O PLDO deve conter os demonstrativos do Resultado Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e do Resultado da Gestão Fiscal (RGF) projetados para o triênio da LDO de referência:** para as notas explicativas, podem ser utilizados os mesmos níveis de detalhamento que atualmente existem nos seguintes demonstrativos: a) Resultados Primário e Nominal (Anexo 6 do RREO); b) Dívida Consolidada Líquida (Anexo 2 do RGF); e c) Receita Corrente Líquida (Anexo 3 do RREO). Dessa forma, será possível avaliar a consistência dos números.
- c) **Corrigir os problemas metodológicos no Demonstrativo de Resultado Primário e Nominal (Anexo 6 do RREO):** no Demonstrativo, os juros utilizados parecem ser os

pagos, quando deveriam ser os juros por competência, e a linha “Outros Ajustes” está zerada, ao mesmo tempo em que o resultado nominal ajustado abaixo da linha não está igual ao resultado nominal acima da linha.

- d) **Verificar a metodologia de apuração dos Juros Ativos e Passivos:** tudo indica que os juros ativos e passivos devem estar sendo apurados sob a ótica de caixa, quando deveriam ser apurados por competência e somente das operações que se relacionam com os haveres financeiros e com a dívida consolidada.

4.12.6 Pandemia da Covid-19: um futuro desafiador

Ao longo dos trabalhos realizados, foram enfrentados vários obstáculos, tanto pelos auditores, quanto por este Relator e por sua equipe, para a elaboração do Relatório (Seção Analítica e Seção Conclusiva) e da proposta de Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, referentes ao exercício financeiro de 2019, em decorrência da pandemia do novo coronavírus (SARS-COV-2), agente causador da doença Covid-19, que tem levado nosso país a enfrentar percalços jamais vivenciados nessa escala.

Vivemos tempos de perplexidade e dúvida. Tempos trevosos e estranhos. De repente, o poder público foi surpreendido pela necessidade de promover o distanciamento social e de adotar medidas excepcionais, como aqui mencionamos, que demandaram diversas ações governamentais, muitas vezes, coordenadas, outras vezes, nem tanto, para prevenir infecções, tratar doentes, preservar a economia e assegurar o mínimo para a subsistência das famílias.

Um dos principais efeitos dessa emergência em saúde pública foi a reorganização na priorização do gasto estatal, especialmente para fazer frente àqueles relativos aos serviços de saúde, respaldado pelo reconhecimento do estado de calamidade pública, que, no caso da Bahia, foi formalizado mediante a publicação do Decreto Estadual nº 19.626/2020, em 10 de abril do corrente ano.

Acresça-se que as despesas inesperadas com a saúde pública foram acompanhadas de uma significativa redução de receita dos entes estatais. Na Bahia, de março a maio de 2020, essa queda foi de 19,71% na comparação com igual período do exercício de 2019. Com efeito, no exercício de 2019, no período de março a maio, a Bahia realizou o montante de R\$12,33 bilhões em valores corrigidos (IGPDI/FGV), enquanto arrecadou R\$10,67 bilhões no mesmo intervalo de tempo do exercício de 2020.

Essa frustração foi ocasionada, principalmente, pela queda da mais importante receita do Estado, a do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), que, de março a maio de 2019, em termos reais, foi de R\$5,37 bilhões, enquanto, no mesmo intervalo de tempo de 2020, somou R\$4,43 bilhões, revelando uma queda de 17,54%, no período confrontado.

Como também mencionei neste relatório, no que se refere à queda da arrecadação prevista, o Secretário da Fazenda, Manoel Vitória da Silva Filho, informou que, somente no período compreendido entre abril a junho de 2020, o Estado da Bahia deixou de arrecadar receitas brutas no montante de R\$1,5 bilhão, quando comparado ao ano anterior. E a queda de arrecadação pode chegar à casa de mais de R\$3 bilhões em relação a 2019.

No Decreto Estadual nº 19.551, de 20/03/2020, o Poder Executivo estabeleceu medidas para a gestão das despesas, para o controle dos gastos de custeio e de pessoal, para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da Covid-19. Por intermédio dessa norma, foram suspensas as despesas públicas tendentes à

prorrogação e à celebração de novos contratos que levassem ao acréscimo de despesas; a aquisição de imóveis e de veículos; a aquisição de móveis, equipamentos e outros materiais permanentes; a contratação de cursos, seminários, congressos, simpósios e outras formas de capacitação e treinamento de servidores públicos, inclusive instrutoria interna, que importassem no pagamento de inscrição, aquisição de passagem aérea, nacional e internacional, concessão de diárias e verba de deslocamento.

Obviamente, os efeitos da pandemia não repercutem diretamente no exercício de 2019, ora sob análise e discussão. No entanto não poderíamos deixar de abordar, como eventos subsequentes, tema tão relevante nesse momento, não só pelo desafio que trouxe para que os nossos trabalhos chegassem a este epílogo, mas também pela preocupação que devemos ter para as próximas edições desse importante produto.

Já sabemos que dispositivos da LRF foram flexibilizados para o corrente exercício de 2020. E outras soluções provavelmente ainda devem ser adotadas. Todavia, o mais importante é isto: precisamos nos adaptar para sermos protagonistas do trabalho de reconstrução da nossa sociedade, pois os Tribunais de Contas precisam fazer parte desse mutirão.

4.13 Manifestações após notificação ao Chefe do Poder Executivo

Todos aqueles que exercem cargos de Chefe do Poder Executivo, assumindo o comando político de uma unidade federativa brasileira, sujeitam-se ao controle de fiscalização por parte dos Tribunais de Contas, conforme mandamento Constitucional, notadamente no que diz respeito ao artigo 70, caput e parágrafo único; ao artigo 71, caput, incisos I, II, V, VI, X combinado com os §§ 1º e 2º, e XI, e ao artigo 72, caput e § 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88).

Também é regra definida na Constituição Federal, nos termos do art. 5º, LV, que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

Na minha declaração de Voto sobre as Contas de Governo do exercício de 2018, pontuei que, apesar da possibilidade prevista no art. 22 da Resolução nº 164/2015, e não da determinação, de se notificar o Chefe do Poder Executivo, bem como outros responsáveis pela gestão pública, é pacífico o entendimento de que, nos processos judiciais e administrativos, deve ser assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Esse mesmo caminho de se privilegiarem os instrumentos democráticos, insertos na Carta Magna, foi seguido na Mensagem apresentada pelo Excelentíssimo Governador Rui Costa dos Santos à Assembleia Legislativa do Estado da Bahia na abertura da 1ª Sessão Legislativa da 19ª Legislatura, em 04/02/2019:

Na minha opinião, a democracia é o melhor e o mais sofisticado regime de governo já experimentado pelos diversos povos no decorrer da História. E com a maturidade democrática que o debate das grandes questões e dos grandes projetos se torna possível, muitas vezes rompendo preconceitos e nos enchendo de esperanças. Espero que a Bahia seja tratada da forma como os baianos merecem e como a nossa Constituição estabelece. Como cidadão e como governador, farei tudo para ajudar na recuperação do Brasil, da economia, do emprego, melhorando a vida das pessoas.

Nesse diapasão, e considerando que os Auditores opinaram pela aprovação com ressalvas das Contas do Chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício de 2019, determinei a abertura de prazo para esclarecimentos do governador, na certeza de que deixar de observar o contraditório e a ampla defesa não me pareceria razoável, pois, no meu entendimento, assegurar tais princípios basilares, indispensáveis para o convencimento de

juízo deste Julgador, se sobrepõe à mera apreciação das Contas em voga com o fito apenas de cumprir o prazo previsto na Resolução nº 164/2015 para a sua apreciação.

Passo agora a relatar as manifestações que se seguiram após a notificação expedida.

4.13.1 Manifestação do Chefe do Poder Executivo

Conforme pontuei, concluídos os trabalhos da Auditoria, que trouxe em sua Seção Analítica opinativo pela aprovação com ressalvas das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, procedi à notificação do Exmo. Governador do Estado Rui Costa dos Santos para a apresentação de esclarecimentos e documentos, referentes, especialmente, às ressalvas sugeridas no citado relatório, assegurando, assim, a observância aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV), conforme disposto no § 3º do art. 145 do Regimento Interno desta Corte³⁹, na esteira do entendimento consolidado no âmbito do STF, que, debruçado sobre o tema, manifestou-se pela observância ao contraditório e à ampla defesa por parte do Tribunal de Contas da União, quando da análise das Contas prestadas anualmente pelo Presidente da República⁴⁰.

Notificado, o Exmo. Governador do Estado compareceu aos autos em 07/08/2020, por intermédio da Procuradoria Geral do Estado (PGE), nas pessoas dos Exmos. Procuradores Ubenilson Colombiano e Patrícia Saback, apresentando os seus esclarecimentos e informando que a “manifestação está concentrada nas ‘ressalvas’ e ‘determinações’ sugeridas pela Auditoria”.

Aduziram os Nobres Procuradores que, além de atender a todos os parâmetros estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, os achados constantes da Seção Analítica não apontariam qualquer indício de conduta dolosa pelo Estado da Bahia, mas, ao contrário, demonstrariam “atendimento às determinações constitucionais de aplicação em saúde e educação, que os índices de endividamento estão em patamares confortáveis em relação ao determinado pela legislação, e que a despesa com pessoal se encontra compatível com os limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Informa a douta Procuradoria que o surgimento da pandemia do novo coronavírus trouxe uma série de limitações ao Estado da Bahia, razão pela qual muitas das medidas sugeridas pela Auditoria devem ter seus resultados condicionados ao enfrentamento da enfermidade, a exemplo da determinação sugerida no item 2 da Seção Analítica ou, ainda, das flexibilizações estabelecidas com a decretação de estado de calamidade estadual, a exemplo do art. 65, incisos I e II, §§ 1º e 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, das disposições da Lei Complementar nº 173/2020 (Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARSCoV-2), bem como das flexibilizações determinadas pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6537.

Acerca do alegado descumprimento das recomendações expedidas por esta Corte de Contas, informam que “as recomendações não tem caráter cogente e força obrigatória” e

39 Art. 145, §3º. Antes de submeter a matéria à apreciação do Tribunal Pleno, o relator cientificará o responsável para, querendo, oferecer justificativas ou esclarecimentos sobre os achados de auditoria e inspeção, na forma prevista no artigo 21, § 5º, da Lei Complementar no 005, de 04 de dezembro de 1991.

40 DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PARECER PRÉVIO DO TCU. CONCESSÃO DE PRAZO PARA EXPLICAÇÕES.DEVIDO PROCESSO LEGAL. Mandado de segurança impetrado com o objetivo de assegurar a competência do Congresso Nacional para apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República (CRFB/1988, art. 71, I). 2. O Supremo Tribunal Federal já decidiu que “o parlamentar individualmente não possui legitimidade para impetrar mandado de segurança para defender prerrogativa concernente à Casa Legislativa a qual pertence” (RMS 28.251-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski). 3. De todo modo, ainda que assim não fosse, a ausência de caráter deliberativo do parecer prévio não dispensa o órgão de controle do dever de observar o contraditório e a ampla defesa (nesse sentido: SS 1.197, Rel. Min. Celso de Mello). 4. Writ a que se nega seguimento. (MANDADO DE SEGURANÇA 33.671)

que “a não implementação da recomendação não importa em conversão da recomendação em determinação”, uma vez que a matéria tratada se revestiria de caráter discricionário, próprio do Gestor Público.

No que se refere ao item 2.11 da Seção Analítica (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável), alegam que “não poderá o Tribunal de Contas converter recomendação em determinação, sob pena de invasão das competências da Assembleia Legislativa e do Poder Executivo”, uma vez que o fato de o Brasil ter aderido à “Agenda 2030”, por si só, não implicaria uma adesão automática pelo Estado e que se encontra em tramitação o Projeto de Lei nº 22.597/2017, que trata da Política Estadual de Promoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas.

Aduziu, ainda, acerca da determinação constante da Auditoria de nº 18, que o Estado atenderia à legislação estadual, por entender “que a nota média de avaliação de desempenho de todos contratos de PPP é suficiente para avaliação de desempenho do contrato”. No que refere à sugestão de determinação de nº 4, os Procuradores informam que “os relatórios apresentados pela SDE em resposta à OS 93/2019 contemplam o quanto solicitado pelo Egrégio Tribunal de Contas, sendo desnecessária a expedição de tal determinação”.

O arrazoado trazido pelos Nobres Procuradores do Estado, de forma didática e explicativa, trouxe uma série de informações e esclarecimentos acerca das ressalvas sugeridas pela Auditoria na Seção Analítica (Item 2.14.2), assim dispondo:

- Ressalva nº 1 – Pontuam que: a metodologia de elaboração do PPA constitui-se matéria discricionária do Poder Executivo; desde 2011 a SEPLAN tem coordenado uma série de ações que resultaram em mudanças de estrutura, de metodologia e de processos; o Estado discorda quanto ao estabelecimento de resultados anuais para cada indicador, haja vista tratar-se de plano plurianual; são notórias as realizações da Administração Estadual para a promoção de avanços progressivos na elaboração do Plano Plurianual; acerca da determinação proposta de nº 3, para que o Estado da Bahia seja obrigado a revisar o PPA 2020 2023, o controle a cargo do Tribunal de Contas não lhe permite interferir no exercício das competências legislativas atribuídas privativamente ao Chefe do Executivo pela Constituição Estadual, sob pena de macular a independência e a harmonia entre os Poderes do Estado; a proposta de determinação incorre em flagrante afronta à Constituição Federal de 1998, e que as providências dela provenientes ampliam o conteúdo do Plano Plurianual para incluir detalhamentos inerentes à Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 165, §2º, da Constituição Federal); o Governador do Estado não pode ser considerado jurisdicionado do Tribunal de Contas do Estado, cabendo à Assembleia Legislativa a expedição de determinações no exercício da sua função.
- Ressalva nº 2 – Enfatizam que: o Decreto Estadual nº 15.153/2014 estabelece que cabe aos órgãos e às entidades realizar o pagamento em tempo hábil, evitando a geração de multas e juros; o Estado da Bahia vem buscando alternativas para reduzir a incidência de juros e multas provenientes de pagamentos em atraso; o Governo do Estado vem adotando todas as medidas administrativas, técnicas e normativas cabíveis com fins de inibir os gastos com o pagamento de multas e juros; foi instituído um Grupo de Trabalho, visando à centralização, na SAEB, dos pagamentos de fornecimento de água e de energia elétrica da SEC, SESAB e SSP (unidades em situação mais crítica); acerca da transparência e quanto à ferramenta utilizada para gestão (GCC), o Estado é dotado de diversos relatórios, existindo, ainda, outros em desenvolvimento, os quais auxiliarão em um controle mais efetivo; cabe ao gestor responsável de cada órgão ou entidade adotar as medidas no tocante ao ressarcimento ao erário; o Estado da Bahia vem adotando todas as medidas

cabíveis para evitar a reincidência nos pagamentos de encargos moratórios; quanto à proposta de determinação de nº 5, para “fazer retornar aos cofres públicos os valores pagos” e “promover a devida responsabilização”, ela se revela inadequada, tendo em vista a necessidade de apuração das causas para o atraso.

- Ressalva nº 3 – Reportam que: as referidas despesas foram regulamentadas pelo Decreto nº 181-A, de 09/07/1991, cujo art. 1º reproduz as hipóteses de DEA previstas na Lei Federal nº 4.320/1964; não se pretende convencer o Tribunal de que a execução de despesas de exercícios anteriores é algo normal; não pode o Tribunal alegar que tais despesas não encontram fundamentação na Lei Federal nº 4.320/1964; o Estado vem executando a despesa de DEA em conformidade com o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/164 e com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público; não é coerente a conclusão da Auditoria de que há ilegalidade na execução da despesa de exercícios anteriores, nos casos em que o Estado já conhecia a existência de tais obrigações; não se pode afirmar que o Estado não adotou qualquer medida saneadora; a Secretaria da Fazenda, adotou providências em 2019 com relação às despesas de exercícios anteriores com: a) a criação do campo de fundamentação legal com o objetivo de demonstrar às diversas unidades gestoras do Estado sobre as regras legais para a execução das DEA, criando no FIPLAN o campo de fundamentação legal para as despesas executadas no elemento 92; e b) a criação de um tipo de gasto específico para as Despesas de Exercícios Anteriores, para melhor evidenciação das despesas de exercícios anteriores no cronograma de desembolso, que permite à SEFAZ conhecer os demais tipos de gastos das Unidades, quando da realização das alterações orçamentárias, para suplementar as despesas com o elemento de DEA; a despesa de DEA vem numa tendência de redução, pois, apesar de ter tido um pequeno crescimento em 2019, se comparada à despesa executada em 2019, em valores nominais, com a despesa executada em 2015, verifica-se que há uma redução significativa nesse tipo de despesa; constata-se que, proporcionalmente ao Orçamento, as parcelas de DEA são de pouca representatividade; no caso da área de saúde pública, o valor de DEA é um débito que precisa ser mitigado de forma escalonada ao longo dos anos; restou demonstrado o enquadramento legal para as DEA executadas pelo Estado, em conformidade com a Lei Federal nº 4.320/1964 e com o Decreto Estadual nº 181-A/1991; o Estado vem atuando no maior controle e na redução das despesas de exercícios anteriores, dando maior transparência à fundamentação legal, permitindo uma melhor atuação dos órgãos de controle interno e externo; a significativa redução da despesa de DEA pelo Poder Executivo pode ser demonstrada a partir da análise dos últimos cinco exercícios, em uma tabela elaborada pela PGE, que ora colaciono:

| Exercício | Orçamento atualizado | Empenhado elemento 92 | Em R\$ |
|-----------|----------------------|-----------------------|--------|
| | | | % |
| 2015 | 40.930.239.362,00 | 1.555.853.524,90 | 3,80 |
| 2016 | 44.609.692.314,00 | 1.642.618.530,04 | 3,68 |
| 2017 | 46.103.247.047,00 | 1.605.663.752,45 | 3,48 |
| 2018 | 45.750.688.627,00 | 1.077.354.955,69 | 2,35 |
| 2019 | 47.423.013.903,00 | 1.243.195.629,37 | 2,62 |

Fonte: FGWeb.

- Ressalva nº 4 – Pontuam que: não há qualquer óbice pelo Estado à execução desses recursos e nem qualquer política pública de restrição da execução de tais emendas; eventual baixo índice de pagamento no exercício de competência, decorre das peculiaridades do próprio processo de aquisição de bens serviços; não há uma ação deliberada do Estado para impedir a execução das emendas parlamentares; as contratações, muitas vezes, dependem de circunstâncias que fogem do controle do Estado.

- Ressalva nº 5 – Relatam que: os contratos de PPP têm um rito diferenciado sob o ponto de vista do fluxo financeiro dos recursos; houve situações em que a unidade gestora responsável pelo contrato não executou tempestivamente os procedimentos de empenho; o Governo Estadual disciplinou o procedimento de pagamento para projetos de PPP, por meio da edição da Portaria nº 225, de 09/11/2018, com o objetivo de evitar o pagamento sem empenho e liquidação; foram reduzidos sensivelmente os processos pagos sem que ocorressem o empenho e a liquidação prévia; o Estado adotou providências sistêmicas para evitar que tais situações ocorressem; os casos apontados pela Auditoria devem ser entendidos como falhas pontuais; é notória a adoção pelo Governo de medidas a fim de normatizar a matéria pelos órgãos estaduais.
- Ressalva nº 6 – Informam que: há uma ausência de magnitude da questão para a configuração como ressalva; a integração dos sistemas de controle é um objeto de planejamento que sofrerá impacto em função da Pandemia da Covid-19; todos os lançamentos foram realizados seguindo as normas contábeis; o volume de movimentação financeira justificaria os fatos apontados; houve evolução da Contabilidade Aplicada ao Setor Público do Estado da Bahia; a Secretaria do Tesouro Nacional estabeleceu o Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP, com prazos diversos; a Diretoria da Contabilidade Aplicada ao Setor Público – DICOP vem envidando esforços para o aprimoramento das normas e dos procedimentos; as Demonstrações Contábeis do Estado da Bahia e suas notas explicativas vêm se destacando positivamente no cenário nacional.
- Ressalva nº 7 – Comunicam que: será realizada uma análise visando evitar possíveis distorções nos valores contabilizados; acerca do item nº 11, das determinações sugeridas pela Auditoria, entendem desnecessária a republicação das DCCs e suas notas explicativas; as correções já se refletiram nos relatórios do ano em curso.
- Ressalva nº 8 – Pontuam que: o Estado da Bahia, até o ano de 2020, encontrava-se respaldado pela decisão judicial proferida na Ação Cautelar nº 268 e que a questão somente restou decidida, de forma diversa, com o julgamento da ACO nº 727 em 2020; há um equívoco na interpretação da Auditoria, pois, no referendo pelo Pleno do STF, não houve afastamento de qualquer item concedido anteriormente; estando vigente a cautelar até então, o procedimento realizado no ano de 2019 estava devidamente amparado em decisão do Superior Tribunal Federal; mesmo considerando-se as receitas e despesas do FUNCEP, o Estado continua dentro dos limites da LRF.
- Ressalva nº 9 – Informam que: considerando-se o percentual apurado superior ao mínimo para o exercício de 2019, de 12,97%, o Estado da Bahia teria atendido ao disposto no art. 198 da Constituição Federal; não se entende como razoável a imputação da ressalva, tendo em vista o montante total de gastos com saúde e o valor considerado com gastos na função 28 – Encargos Especiais; não entendem como razoável a sugestão da determinação constante do item nº 15, uma vez que a despesa da função 28 representaria apenas 0,022% da receita de impostos líquida e transferências constitucionais e legais.
- Ressalva nº 10 – Avisam que: foi informado a este Tribunal que tal despesa seria excluída da memória de cálculo para as despesas Manutenção e Desenvolvimento do Ensino em 2020; mesmo após a alteração do critério da memória de cálculo, a despesa permanece em patamar superior ao limite mínimo exigido; na publicação do Demonstrativo das Receitas e Despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (2020), referente ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 3º bimestre, já consta a adequação da memória de cálculo; a alteração apontada

pela Auditoria gera uma redução no índice de despesas com educação de apenas 0,004%, não sendo razoável a sugestão de ressalva e nem item relevante a justificar a determinação do item nº 15.

- Ressalva nº 11 – Relatam que: há divergência de entendimento entre o Estado da Bahia e a Auditoria; o Estado da Bahia entende que tais valores devam ser deduzidos do cômputo da despesa de pessoal; recursos oriundos de royalties, nos percentuais previstos na Lei nº 13.144/2014, constituem receita legal do FUNPREV de recurso vinculado ao fundo; o recurso oriundo de royalties é integralmente vinculado e fixado em um percentual específico, não estando conectado à existência de déficit; a Secretaria do Tesouro Nacional cria uma condicionante não prevista em Lei; estão os recursos com royalties diretamente vinculados às despesas com inativos, não computados como despesa de pessoal, nos termos do art. 19, §1º, VI, “c”, da LRF; o Estado da Bahia, por meio do Mandado de Segurança nº 8000826-74.2020.8.05.0000, suspendeu os efeitos da Cautelar constante do Processo nº TCE/007705/2019, que estabelecia o entendimento da STN a não deduzir tais despesas do cômputo de despesa de pessoal.
- Ressalva nº 12 – Informam que os contratos referidos não visam à substituição de servidores, referem-se à prestação de serviços e, portanto, não se enquadram no disposto na LRF.
- Ressalva nº 13 – Pontuam que o Estado da Bahia, a partir do dia 25 do mês de agosto do corrente ano, disponibilizará os vencimentos e proventos pagos do Poder Executivo Estadual.

Ao final, apresentados os seus esclarecimentos e justificativas, especialmente acerca das ressalvas, discorridas uma a uma, o Estado da Bahia pugnou pela “aprovação das contas com recomendações”.

4.13.2 Manifestação da Auditoria após resposta do Chefe do Poder Executivo

Encaminhada a manifestação do Exmo. Governador do Estado, Sr. Rui Costa dos Santos, para cotejamento pela 7ª CCE, esta, por meio do Relatório de Diligência, datado de 12/08/2020, no qual consolida a resposta das demais CCEs, inicialmente trata da alegação, por parte da PGE, acerca da ausência de caráter coagente das recomendações expedidas pelo TCE/BA, ditas como descumpridas na Seção Analítica. Sobre esse fato, os auditores informam que “só constam sugestões de ressalvas e de determinações para situações decorrentes de descumprimentos constitucionais e legais, as quais demandam providências para o exato cumprimento legal, nos termos do inciso XIV, art. 91 da Constituição do Estado da Bahia”.

No citado relatório, constam as considerações acerca das determinações e ressalvas sugeridas pela Auditoria na Seção Analítica (Item 2.14.2), confrontadas com as ponderações descritas no documento oriundo do Núcleo de Atuação da PGE, conforme passo a relatar:

- Ressalva nº 1: a Auditoria informa que: o seu opinativo de ressalva resta mantido incólume, tendo em vista a Manifestação não reformar as situações pontuadas no exercício de 2019; a “vinculação unívoca de indicadores para cada um dos Compromissos de programa” reforça que os indicadores objetivam aferir o desempenho do programa (como um todo) durante os quatro anos de vigência do PPA; os questionamentos do TCE/BA podem ser respondidos nos campos Forma de Apuração e Fonte de Informação no Sistema FIPLAN; o pontuado no item 2.3.1.2.2.3 da Seção Analítica em relação às deficiências recorrentes na construção das Metas fica ratificado; as deliberações do órgão de controle externo, não se configuram invasão a matéria

discricionária do Poder Executivo; o seu posicionamento visa ao pleno exercício de prerrogativa constitucional de atuação do órgão de controle, ante a deficiências relacionadas ao planejamento governamental; as deliberações do órgão de controle ganham efetividade e capacidade de transformação e aprimoramento de uma condição encontrada, com o devido cumprimento, convertendo-se em benefício para a administração pública e para a população.

- Ressalva nº 2: os auditores alegam que: não foram explicitadas as razões da não apresentação nas Demonstrações das Variações Patrimoniais; não foi enumerada qualquer ação adotada sobre as medidas para ressarcimento ao erário; não se aduz, da análise do arrolado, um argumento que descaracterize a natureza irregular dos pagamentos; são insuficientes os atos antieconômicos para suportar a proposta de ressalva; são recorrentes tais irregularidades e que elas foram objeto de comentários nas Contas de Governo dos três exercícios anteriores; não foram apresentadas justificativas ou esclarecimentos quanto à possível deflagração de ações objetivando a apuração de forma efetiva; faz-se necessária a instauração de procedimento administrativo destinado à responsabilização dos agentes, concluindo que as ponderações apresentadas “não se mostraram suficientes para reverter a sugestão da ressalva ou mesmo da conversão da determinação em recomendação”.
- Ressalva nº 3: o corpo auditorial argumenta que: a PGE apresenta uma interpretação alternativa que vai de encontro ao que está posto na legislação pertinente; o art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64 veda a realização de despesa sem prévio empenho; não sendo possível efetuar o pagamento da despesa dentro do mesmo exercício, deve-se proceder à inscrição em Restos a Pagar, e não executá-la em DEA; o retardamento proposital da despesa e sua posterior execução como DEA é ilegal e, ainda que tenha que ser realizada pelo elemento 92 (DEA), deverá ser o agente responsabilizado; o procedimento irregular gera, entre outros efeitos, desequilíbrio orçamentário e financeiro; a maioria dos empenhos por DEA não respeitou os requisitos legais; a estabilidade das despesas executadas por meio de DEA na SESAB confirma a existência e a permanência da situação irregular; as irregularidades recorrentes foram objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos Exercícios de 2016, 2017 e 2018, e ressalva no Parecer Prévio do Exercício de 2018; diante da gravidade da situação, mantém-se o entendimento pela sugestão de ressalva para a situação das Despesas de Exercícios Anteriores.
- Ressalva nº 4: os auditores dizem que: a PGE manifestou-se genericamente sobre os supostos motivos que provocaram irregularidade; não houve questionamento direto sobre o mérito do apontamento da Auditoria; não foram apresentados elementos capazes de descaracterizar a inconsistência identificada; mantém integralmente o entendimento da sugestão de ressalva.
- Ressalva nº 5: a Auditoria argumenta que: a peça de defesa confirma que as Secretarias Titulares dos Contratos de PPP não observaram a Portaria da SEFAZ e, por vezes, “o procedimento de pagamento por ofício, antes da emissão do empenho, acabou ocorrendo”; a irregularidade apontada não pode ser tratada como pontual; tem sido apontada deficiência dos controles internos no pagamento das contraprestações de PPP desde 2016; têm sido geradas informações divergentes em portais eletrônicos da administração estadual acerca dos valores atribuídos a cada contrato de PPP; a situação é mais grave em 2019, tendo em vista ter sido objeto de ressalva do exercício anterior; a PGE deixou de se manifestar sobre a pendência do desembolso feito à Companhia do Metrô da Bahia, no valor de R\$10,6 milhões, cujo pagamento não foi contabilizado nas Contas do Estado.
- Ressalvas nº 6 e nº 7: os auditores declaram que: o arrolado aborda superficialmente as possíveis justificativas para as inconsistências indicadas; não foram trazidos

elementos que descaracterizassem a incompletude dos dados e informações e/ou a inconsistência nos saldos de determinadas rubricas, do Balanço Patrimonial e Notas Explicativas, indicadas nos Quadros 18 e 19 da Seção Analítica; os esclarecimentos tentam minimizar a gravidade dos “erros” em montante financeiramente relevante, “em grande quantidade, de diversas naturezas e pela maioria das unidades orçamentárias”; as justificativas apresentadas não adentram no mérito dos aspectos abordados na ressalva; as ressalvas devem ser mantidas, pois sugeridas em consonância com as normas de auditoria vigentes; os argumentos apresentados acerca das sugestões de determinações não caracterizaram sua improriedade.

- Ressalva nº 8: a Auditoria esclarece que: a ressalva sugerida não é afastada ainda que considerando as receitas e as despesas do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP) e que o Estado atenda os limites da LRF; o art. 6º da Lei Complementar nº 141/2012 define as receitas tributárias que integram a base de cálculo da Receita Líquida de Impostos (RLI), vedando a exclusão das receitas de quaisquer parcelas de impostos ou transferências constitucionais vinculadas a fundos ou despesas; a Ação Cautelar nº 268, que teve sua decisão proferida em 19/05/2004, favorável ao afastamento da receita destinada ao FUNCEP, perdeu sua eficácia após a promulgação da Lei Complementar nº 141/2012; o Estado, desde o exercício de 2012, apresenta as declarações ao Ministério da Saúde contemplando a receita obtida com o FUNCEP.
- Ressalva nº 9: os auditores ponderam que: a resposta se mostra de acordo com o exposto pela Auditoria, sinalizando o “atendimento a este apontamento”; mantém a sugestão de ressalva, tendo em vista que a irregularidade restou caracterizada no exercício de 2019; os efeitos das medidas adotadas devem ser considerados quando dos exames dos exercícios em que as medidas forem implementadas.
- Ressalva nº 10: a Auditoria argumentou que: o seu apontamento foi acolhido nas razões apresentadas; o Estado registra que publicou o Demonstrativo das Receitas e Despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), referente ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 3º bimestre de 2020; mantém a ressalva sugerida, pelas mesmas razões expostas nas considerações da ressalva anterior.
- Ressalva nº 11: os auditores mencionam que: ratificam o entendimento de que os aportes, não obstante serem destinados ao FUNPREV, não podem ser considerados recursos próprios do RPPS por não serem receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade; a PGE manteve-se silente acerca da fonte 213; é evidente a impossibilidade dos recursos serem considerados “receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado”, para efeito de enquadramento da LRF; as alegações apresentadas não alteraram o seu entendimento, razão pela qual mantém integralmente o entendimento esboçado no item 2.7.2 e na conclusão da Seção Analítica.
- Ressalva nº 12: a equipe auditorial expõe que: realizada inspeção (conforme o Processo nº TCE/011641/2019, da relatoria do Exmo. Conselheiro Pedro Lino) por este TCE/BA na área de contratos de prestação de serviços médicos, foi constatada a contratação de profissionais por entidades “prestadoras dos serviços”, desempenhando atividades relacionadas à área finalística; as entidades contratadas fornecem exclusivamente mão de obra especializada, não sendo fornecidos materiais e/ou equipamentos; os contratados encontram-se estruturalmente vinculados à dinâmica operativa das atividades das unidades de saúde, não existindo autonomia na execução dessas atividades ou serviços; os argumentos apresentados já haviam sido contemplados pela Auditoria durante os trabalhos de campo, limitando-se o Estado “a repetir a resposta anteriormente prestada pela SESAB, não sendo apresentados, portanto, fatos novos que possam alterar o opinativo anteriormente adotado”.

- Ressalva nº 13: a Auditoria argumenta que, embora a PGE informe que, a partir de 25/08/2020, o Governo do Estado disponibilizará os vencimentos e proventos pagos aos servidores do Poder Executivo Estadual, não há que se falar em exclusão da sugestão de ressalva, “uma vez que esta se refere às contas do exercício encerrado em 31 de dezembro de 2019”.
- Determinação nº 4: os auditores mencionam que os relatórios disponibilizados no âmbito da OS 93/2019 (conforme o Processo nº TCE/004096/2019, da minha relatoria), apesar de neles constar o acompanhamento dos empreendimentos implantados, foram insuficientes por não alcançarem a avaliação de desempenho proposta na deliberação, nem a aferição de benefícios socioeconômicos obtidos com cada projeto executado, e ratificam a sugestão de determinação nº 4.
- Determinação nº 18: a Auditoria declara que não acolhe a argumentação apresentada no arrazoado; uma Resolução deste TCE/BA estabeleceu o mínimo de informações imprescindíveis, a fim de cumprir o determinado no art. 26 da Lei Estadual de PPPs, que trata do encaminhamento do “relatório sobre o desempenho dos contratos de parcerias público-privadas” na prestação de contas anual do Governo do Estado; as notas de desempenho do serviço por parte das concessionárias limitam-se ao resultado do monitoramento e da verificação do cumprimento de itens constantes no quadro de indicadores dos contratos; as notas de desempenho não atestam os requisitos mínimos estabelecidos na referida Resolução.

Ao final, a Auditoria ratificou integralmente o entendimento constante na conclusão da Seção Analítica do presente processo de Prestação de Contas.

4.13.3 Manifestação do Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas

Os autos foram encaminhados ao MPC para pronunciamento em 12/08/2020, na forma do preconizado no art. 16 da Resolução nº 164/2015, o qual emitiu o Parecer nº 366/2020, datado de 16/08/2020, composto de 158 páginas, informando, inicialmente, que “acompanha integralmente a sugestão de emissão de Parecer Prévio pela aprovação com ressalvas das contas ora analisadas”, tendo em vista que, em que pese a gravidade de algumas irregularidades apontadas na Seção Analítica, como as Despesas de Exercícios Anteriores (DEAs), os demais achados revelariam um “atendimento às exigências estabelecidas nos instrumentos normativos vigentes quanto a previdência oficial, dívida pública, Parcerias Público-Privadas (PPP), resultados primário e nominal e, em especial, quanto aos limites mínimos de gastos com saúde e educação”.

O MPC acrescenta a necessidade “de evolução no tratamento dispensado a algumas falhas apontadas pelo aludido exame técnico”, por entender “que persistiu a utilização, a nosso ver inadequada, da expedição de recomendações como instrumento de censura a inúmeros achados auditoriais” pugnando pela “imposição de **RESSALVAS** ao juízo aprovativo e **(ii)** a expedição das **DETERMINAÇÕES**”.

Acerca do pronunciamento da PGE, o MPC informa que a adoção de medidas administrativas por parte do Estado da Bahia “não afasta a obrigatoriedade de impor ressalvas ao juízo aprovativo, dada a persistência, ainda que em grau reduzido, da afronta à lei”. Quanto ao pedido de conversão de determinações em recomendações, que “possuindo hipóteses de incidência absolutamente distintas, atendem a diferentes funções das cortes de contas”, entendeu que não merece acolhimento.

Ao informar ter restringido sua atuação ao exame das irregularidades e deficiências que entende como de “maior relevância jurídico-contábil”, o MPC trouxe, em seu pronunciamento, observações acerca dos seguintes itens assim dispostos: 3.2.2.1 Planejamento e gestão de ações de políticas públicas; 3.2.2.1.1 Fragilidade dos resultados de desempenho dos Programas apresentados no Relatório de Execução do PPA Participativo 2016-2019 – Ano IV – 2019; 3.2.2.1.2 Fragilidades relacionadas ao desempenho orçamentário do Programa Educar para Transformar; 3.2.2.2 Deficiências no controle interno da Administração Pública Estadual 3.2.2.2.1 Descumprimento da ordem cronológica de pagamentos realizados pelo estado; 3.2.2.2.2 Fiscalização de barragens; 3.2.2.2.3 Outros Valores a Receber – Convênios Concedidos a Comprovar; 3.2.2.2.4 Ausência de fidedignidade da base de dados do RH Bahia enviada ao TCE/BA; 3.2.2.2.5 Ausência da divulgação nominal dos vencimentos e proventos em âmbito estadual; 3.2.2.3 Limites mínimos de despesas com Saúde e Educação; 3.2.2.3.1 Direito à Educação. Limites mínimos de despesas. Previsão do art. 212 da CF/1988. Exclusão indevida da Receita do FUNCEP. Descumprimento de decisão do TCE/BA; 3.2.2.3.2 Direito à saúde. Limites mínimos de despesas. Exclusão indevida da receita do FUNCEP. Descumprimento da decisão do TCE/BA; 3.2.2.4 Irregularidades relacionadas à gestão orçamentária, financeira e patrimonial; 3.2.2.4.1 Pagamentos por ofício e falhas na contabilização das contraprestações das Parcerias Públicos Privadas (PPPs); 3.2.2.4.2 Emendas Parlamentares; 3.2.2.4.3 Renúncia de receita realizada em patamar superior ao que foi projetado/estimado na LDO e na LOA; 3.2.2.4.4 Fragilidade na fiscalização das empresas com benefícios fiscais; 3.2.2.4.5 Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) – item 2.4.3.5 do Relatório Técnico; 3.2.2.4.6 Pagamento de encargos moratórios nas contas de consumo; 3.2.2.5 Irregularidades relativas à apuração do limite da despesa com pessoal.

Concluindo o seu parecer e tendo “ponderando as irregularidades identificadas no contexto global e contextualizado da gestão governamental”, o MPC se manifestou pela emissão de Parecer Prévio favorável à aprovação das Contas de Governo referentes ao exercício de 2019, de responsabilidade do Exmo. Sr. Rui Costa dos Santos, com a sugestão de expedição das ressalvas (itens “a.1” a “a.20”), determinações (itens “b.1” a “b.27”), recomendações (itens “c.1” a “c.5”) e alerta (ITEM “d”) constantes do tópico “3.3. CONCLUSÃO” do seu pronunciamento.

O MPC sugeriu também “a expedição de recomendação à Superintendência Técnica desse Tribunal de Contas para que deflagre procedimento auditorial em relação às Despesas de Exercícios Anteriores, visando a apurar (i) o prejuízo com juros e multa que o atraso deliberado no pagamento de obrigações contratuais tem ocasionado ao erário estadual e (ii) o modo como as Secretarias têm gerenciado, nesse tipo de situação, a ordem cronológica de pagamentos, de que trata o art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005 (item 3.2.2.4.5 da fundamentação deste opinativo)”.

4.13.4 Ponderações do Relator

A partir da análise do cotejamento realizado pela 7ª CCE, em face da manifestação da PGE e do Parecer do MPC, não pairam dúvidas acerca do juízo aprovativo das Contas de Governo referentes ao exercício de 2019, de responsabilidade do Exmo. Governador Rui Costa dos Santos, uma vez que, como exposto pelo *Parquet* de Contas, “as contas ora examinadas revelam o atendimento às exigências estabelecidas nos instrumentos normativos vigentes quanto a previdência oficial, dívida pública, Parcerias Público-Privadas (PPP), resultados primário e nominal e, em especial, quanto aos limites mínimos de gastos com saúde e educação”.

O debate revela-se necessário, especialmente em torno das ressalvas sugeridas pela Auditoria e das outras acrescentadas pelo MPC, o qual aduziu, em seu pronunciamento, que, “no Parecer Prévio às contas de governo do exercício de 2018 (conforme o Processo

TCE/002835/2019), esse Tribunal de Contas deixou de impor ressalvas a inúmeras irregularidades identificadas no Relatório Técnico”, entretanto, embora ocorram similitudes entre os achados do exercício sob análise com os do ano anterior, tais apontamentos não tiveram robustez para que fosse mantido o juízo reprovativo das contas pela Auditoria.

Revela-se de extrema importância o achado auditorial acerca das Despesas de Exercícios Anteriores, tema objeto de ressalvas tanto pela auditoria (sugestão de ressalva nº 3) quanto pelo *Parquet* de Contas (item a.16). Vale destacar as alegações trazidas pela PGE, inclusive de modo didático, mostrando a tendência de decréscimo da utilização da despesa no elemento 92 (DEA), nos últimos 05 (cinco anos), tendo em vista a sua redução em cerca de R\$312 milhões no período compreendido entre 2015 e 2019. No entanto, apesar desse dado positivo, a natureza irregular da maioria dos empenhos por DEA não está afastada, já tendo este TCE/BA se manifestado sobre a necessidade da aposição de ressalvas desde o exercício de 2018, motivo pelo qual acompanho esse entendimento.

Outro assunto relevante diz respeito ao achado auditorial constante do item “2.4.3.9. Pagamentos por Ofício e falhas na contabilização das contraprestações das PPPs” da Seção Analítica, no qual o MPC também acompanhou o fato de serem necessárias as devidas ressalvas. A Equipe Auditorial constatou a realização de pagamentos de contraprestações públicas às concessionárias de PPP, mediante ofício, antes da emissão do empenho, ou seja, em total afronta à legislação que rege o processamento da despesa pública. As medidas tomadas diante do Plano de Ação apresentado a este Tribunal, reiteradas nas razões apresentadas pela PGE, de fato, convergiram para uma redução de pagamentos em relação ao exercício anterior (R\$163,2 milhões), contabilizado no exercício de 2019 em R\$64,7 milhões (tabela 29 da Seção Analítica). Ocorre que, essas mesmas razões não tiveram o condão de retirar a gravidade do achado, que se manteve no exercício sob análise, justificando, conseqüentemente, a aposição de ressalva sobre o tema, que ora acolho.

No que diz respeito à “ausência de elementos e informações relevantes que permitissem concluir quanto à adequação dos saldos apresentados no Balanço Patrimonial” das contas listadas pela Auditoria nas sugestões de ressalvas nº 6 e nº 7, acolho o entendimento auditorial. Tema objeto de ressalva nas contas do exercício de 2018, tal irregularidade persiste. Apesar das medidas adotadas pelos Gestores, as quais foram reiteradas na manifestação da PGE, como dito pela Auditoria, elas não descaracterizam “a incompletude dos dados e informações e/ou inconsistência nos saldos de determinadas rubricas, do Balanço Patrimonial e Notas Explicativas indicadas nos Quadros 18 e 19, da Seção Analítica”.

Quanto aos demais pontos abordados pela Auditoria, trazidos na conclusão da Seção Analítica com a sugestão de ressalvas, e quanto àqueles adicionados pelo MPC (sugestões de ressalvas a.2, a.3, a.4, a.6, a.9, a.14 e a.15), entendo que não se revestem de embasamento justificador para a aposição de ressalvas, pois não são relevantes nem materiais, seja individualmente, seja tomados em conjunto, em relação à prestação de contas do Poder Executivo do Estado da Bahia, apresentada pelo Exmo. Governador Rui Costa dos Santos. Desse modo, acolho aquelas de nº 3, nº 5 (parcialmente), nº 6 e nº 7, constantes do item 2.14.2 da Seção analítica, as quais foram referendadas também pelo *Parquet* de Contas nos itens a.16, a.12 e a.5, respectivamente, do seu parecer.

4.14 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE AS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO

Tudo tem um tempo próprio. Para tudo há uma ocasião certa; há um tempo certo para cada propósito debaixo do céu: Tempo de nascer e tempo de morrer, tempo de plantar e tempo de arrancar o que se plantou, tempo de matar e tempo de curar, tempo de derrubar e tempo de construir, tempo de chorar e tempo de rir, tempo de prantear e tempo de dançar, tempo de espalhar pedras e tempo de ajuntá-las, tempo de abraçar e tempo de se conter, tempo de procurar e tempo de desistir, tempo de guardar e tempo de jogar fora, tempo de rasgar e tempo de costurar, tempo de calar e tempo de falar, tempo de amar e tempo de odiar, tempo de lutar e tempo de viver em paz.

(Eclesiastes 3, 1-8)

Início esse capítulo rememorando, pelo menos em minha opinião, uma das passagens mais belas do Livro Sagrado para afirmar que é chegado o Tempo de Concluir. É chegada a hora de o Tribunal de Contas do Estado da Bahia, que insistimos em chamar de Casa de Auditoria, fazer aquilo que cobra dos seus jurisdicionados: prestar contas à sociedade e aos seus representantes legitimamente eleitos da sua tarefa maior. É o momento em que a nossa Corte de Contas e de Controle passa a cumprir o seu papel mais solene, elevado nos ditames constitucionais, no auxílio ao Poder Legislativo, passando a emitir, com independência e responsabilidade com a Coisa Pública, o Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia.

Na condição de Relator dessas Contas Governamentais, pela segunda oportunidade em oito anos, para mim foi, é e sempre será um prazer imensurável poder participar desse relevante trabalho. Embora já tenha atuado em outras ocasiões desde que ingressei nesta Casa por concurso público em 1987, seja como auditor, supervisor, coordenador, superintendente ou substituto de conselheiro, posso afirmar, sem medo de errar, que o exame das Contas do Chefe do Poder Executivo será sempre um trabalho técnico especial, complexo, dotado de fatos inéditos. No caso das presentes Contas, enfrentamos algumas dificuldades, sobretudo aquelas decorrentes da pandemia ocasionada pela Covid-19, impondo a todos, sem exceção, um novo normal.

Além disso, fato marcante decorre do ineditismo da apreciação das presentes Contas por meio de Sessão Plenária Virtual, acompanhada por dezenas de pessoas mediante a Rede Mundial de Computadores, fincando, dessa forma, mais um capítulo nos anais deste Tribunal de Contas centenário, que acaba de completar 105 anos de vida e de história no controle baiano e brasileiro no último dia 21/08/2020.

Aproveito esse ensejo para agradecer, em público, ao completo e irrestrito apoio que tivemos do Conselheiro-Presidente Gildásio Penedo Filho, que, de forma competente, comprometida e atuante, não mediu esforços para amenizar as dificuldades enfrentadas no transcurso dos nossos trabalhos, assim como permitiu que essa missão alcançasse seu resultado com efetividade e transparência. Mais uma vez, meu Presidente, muito obrigado e saiba que Vossa Excelência me representa.

Muito embora já tenha vivenciado a experiência de relatar o processo sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual em 2013, além de possuir uma certa expertise nas matérias abordadas no presente relatório e um modesto conhecimento acerca dos aspectos legais, trago na bagagem a experiência de ter sido gestor desta Casa por quatro anos, vivenciando na pele as dificuldades que a administração pública impõe a um gestor. Por isso posso afirmar: não é fácil!

Antes de adentrar nos aspectos do relatório, quero agradecer e congratular o corpo de auditores deste Tribunal pela qualidade excepcional do relatório apresentado, denominado Seção Analítica. Saibam que vocês elaboraram um verdadeiro compêndio sobre as Contas Públicas do Estado da Bahia de 2019. O trabalho técnico desenvolvido pelos senhores representa, em síntese, um verdadeiro Manual de Procedimentos que apresenta sugestões de aprimoramentos, propostas de boas práticas e a revisão de determinados procedimentos que precisam ser atentamente analisados e observados por todos aqueles que sabem da importância de uma gestão pública econômica, eficiente, eficaz, efetiva, ética e, acima de tudo, transparente para que se possa, com equidade e compromisso social, cuidar das pessoas.

É preciso destacar, também, que esse processo de exame das Contas de Governo se dá num momento excepcional, que está a exigir um esforço e uma entrega muito maiores do que o normal de todos nós. Daí ser necessário louvar, ainda mais, a qualidade e a dedicação dos servidores deste Tribunal de Contas. Especificamente, no caso destas Contas, as equipes envolvidas realizaram um trabalho que merece todos os elogios, superando as dificuldades impostas pela pandemia, mesmo com sacrifícios pessoais e familiares, de modo que pudéssemos estar aqui, agora, entregando esse trabalho tão importante para a sociedade baiana.

Confesso que sinto orgulho dos nossos quadros. Sinto-me honrado por dele fazer parte, principalmente quando, nas minhas andanças por esse País, recebo elogios de vários membros e técnicos de Tribunais de Contas, e até mesmo de organismos internacionais ligados ao Controle Público, acerca da qualidade dos trabalhos auditoriais desenvolvidos nesta Casa. Acreditem: estamos no caminho certo!

Também não posso deixar de agradecer à comissão de assessoramento o trabalho e o suporte que a mim foi dado na consecução desta missão. Foi difícil, mas conseguimos!

Por fim, mas não por último, quero agradecer, mais uma vez, sem distinção, o empenho e a dedicação dos servidores que estão lotados no gabinete que tenho a oportunidade de comandar. Sem o suporte de vocês, equipe da qual tenho prazer e orgulho de fazer parte, as dificuldades impostas pela pandemia tornariam impossível o cumprimento dessa missão. E como diz um famoso jargão: “missão dada é missão cumprida!”

Assim, com base em tudo o que foi abordado nesta Seção Conclusiva, passo a tecer comentários substanciais para a apresentação da Proposta de Parecer Prévio. Vamos aos trabalhos!

Nossos auditores apresentaram a Seção Analítica composta por 338 páginas, resultado da análise técnica das Contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício financeiro de 2019, compreendendo as Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (DCCEs), os relatórios anuais sobre o desempenho dos Programas de Governo e demais demonstrativos previstos na legislação, em cumprimento ao disposto na Resolução nº 164/2015, objetivando subsidiar o Egrégio Plenário na sua apreciação, de acordo com o disposto no art. 91, inciso I, da Constituição do Estado da Bahia e no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 005/1991, opinando, ao final, pela aprovação com ressalvas, determinações e recomendações, dando ênfase a assuntos considerados relevantes, relativos à gestão do Chefe do Poder Executivo, além da expedição de alerta previsto na LRF.

Conforme descrito, a equipe técnica opinou pela aprovação das Contas ora sob análise com ressalvas, posicionamento diverso daquele cravejado no Relatório do exercício de 2018, embora os pontos relevantes para proposições distintas sejam semelhantes, conforme demonstrado na análise comparativa constante do Apêndice C, o que nos leva a constatar,

por um lado, que houve uma evolução positiva quanto à atuação do Gestor em relação aos aspectos abordados.

Ademais, por outro lado, em uma análise percuciente sobre as manifestações auditoriais citadas que foram objeto de nossos comentários ao longo desta Seção, resta também evidenciado para este Relator que a equipe técnica reavaliou seu posicionamento pretérito, considerando a gradação dos achados à densidade e à robustez das Contas do Chefe do Poder Executivo, e, principalmente, a não generalização, contudo sem deixar de criticar as inconformidades, além de emitir ressalvas, determinações, notificações e alertas sobre os fatos mais relevantes.

Nesse quadrante, embora pense divergentemente, também não posso deixar de ser coerente com o posicionamento adotado pelo Pleno desta Casa sobre os achados e manifestações auditoriais, conforme demarcado nos pareceres prévios.

De mais a mais, muitas vezes somos tentados a escrever muito no tolo anseio de tudo revelar. Entretanto em auditoria, assim como na vida, é preciso ir direto ao ponto e atentar para aquilo que realmente precisa ser dito com simplicidade e, principalmente, objetividade, apesar de toda dificuldade que isso representa. Afinal, não podemos nos esquecer do que sabiamente nos ensinou o produtor cultural Dimitri Ganzelevitch, que, ao entrar no seu octogésimo quinto ano de vida, nos brindou, no artigo “Carpe Diem” (Jornal *A Tarde*, 25/07/2020), com o seguinte convite: “Vamos ser objetivos, apesar de considerar que objetividade não existe, nem nos números”.

Gostaria também de registrar o lúcido pensar de Coutinho (2020)⁴¹:

Destarte, em simetria com a conceituação doutrinária uniforme, pode-se conceber o parecer prévio como um instrumento jurídico elaborado por órgão técnico (Tribunal de Contas), a se referir a assuntos específicos (dimensão contábil, orçamentária, financeira e patrimonial das contas de governo prestadas anualmente pelo Chefe do Executivo), que subsidia posterior (por isso, é sempre prévio) atividade decisória, que neste caso estará a cargo do Legislativo. No mérito, o parecer prévio sugerirá a aprovação, com ou sem ressalvas, ou desaprovação das contas prestadas. A avaliação não recairá sobre atos isolados, e sim na conduta do gestor no controle das finanças públicas, na análise global do universo abrangido por estas contas, explica Furtado.⁴²

Isso posto, considerando a resposta à notificação expedida ao Chefe do Poder Executivo, encaminhada pela PGE, o posicionamento auditorial, e a manifestação do MPC, e mantendo o entendimento já esposado por esta Corte de Contas, das ressalvas propostas pela equipe auditorial e referendadas pelo *Parquet* de Contas, manteve as de números 3, 5 (parcialmente), 6 e 7, constantes do item 2.14.2 da Seção Analítica, tendo consolidado, por se tratarem de temas congêneres, as duas últimas em uma única (letra c seguinte), as quais, respectivamente, aqui reproduzo:

- a) execução de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), como também observado em exercícios anteriores, em desacordo com o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964. Do total de R\$1.243,2 milhões empenhado como DEA em 2019, a auditoria analisou processos de pagamentos, que somaram o valor de R\$400,6 milhões. Assim, constatou-se que 96,12% dos empenhos de DEA não atendem aos requisitos estabelecidos no referido comando legal (Item 2.4.3.5 da Seção Analítica);

41 COUTINHO, Doris de Miranda. **Prestação de contas de governo**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 174.

42 FURTADO, José de Ribamar Caldas. **Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão**. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, TCU, v. 35, n. 109, p. 61-89, maio/ago. 2007. p. 70.

- b) despesas relativas às contraprestações públicas de contratos de Parceria Público-Privada (PPP) no montante de R\$64,7 milhões, pagas em 2019 antes da emissão do empenho, e indevidamente autorizadas mediante ofícios da Agência de Desenvolvimento da Bahia (DESENBÁHIA), em desacordo aos preceitos dos arts. 60 e 64, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964 (Item 2.4.3.9 da Seção Analítica); e
- c) ausência de elementos e de informações relevantes, bem como inconsistências em saldos apresentados em contas no Balanço Patrimonial, que permitam concluir quanto à adequação dos saldos dessas contas, limitando a análise auditorial, descumprindo o disposto nos arts. 85 e 87 da Lei Federal nº 4.320/1964 e no que dispõe o art. 50, caput e inciso III, Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Itens 2.5 e 2.6 da Seção Analítica).

No que diz respeito às demais ressalvas sugeridas, para fins de melhor compreensão e didática, manterei a numeração a elas relacionadas, de acordo com o item 2.14.2 da Seção Analítica, e passarei a tecer as minhas considerações no sentido de convertê-las em recomendações:

1) deficiências nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas fragilizam as informações contidas no Relatório de Execução do PPA Participativo 2016-2019 – Ano IV e, conseqüentemente, comprometem a aferição dos resultados alcançados pelos Programas de Governo em 2019 (item 2.3 da Seção Analítica).

Quanto à sugestão de ressalva, bem como de determinação, proposta pela Auditoria, ambas referentes ao item 2.3 (Planejamento), perfilo-me ao entendimento externado pelo Auditor Raul César Pinheiro de Oliveira no Parecer nº 000467/2020, constante do Processo nº TCE/001757/2020, da minha relatoria, o qual foi pautado para a sessão plenaral de 09/07/2020, mas, tendo havido pedido de vista formulado pela Exma. Conselheira Carolina Costa, teve seu julgamento adiado, com retorno previsto para 08/09/2020. No citado parecer, ao analisar recurso interposto pelo Estado da Bahia contra o Acórdão nº 243/2019, cuja decisão foi no sentido de impor ressalvas e determinações relativas a “irregularidades relacionadas à elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual 2012-2015 e de elaboração do PPA 2016-2019”, o nobre auditor assim se manifesta:

Também vejo-me constrito a acolher, **data maxima venia**, o entendimento de que a função de controle a cargo do Tribunal de Contas não lhe permite interferir no exercício das competências legislativas atribuídas privativamente ao Chefe do Poder Executivo pela Constituição Estadual.

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

[...]

[...] Não logrei, no entanto, localizar, quer na Constituição do Estado da Bahia, quer na Lei Orgânica desta Corte de Contas, qualquer norma que autorize o Tribunal de Contas a participar do processo de elaboração legislativa de forma impositiva, a ponto de expedir determinações relativas ao conteúdo de Projetos de Lei e de impor penalidades aos Responsáveis por sua elaboração, caso não venha a ser atendido.(grifos no original)

Na mesma esteira, manifesta-se o MPC no mencionado recurso:

Na visão deste MPC, a alegação do Recorrente tem o condão, no presente caso, de afastar as ressalvas em epígrafe. É que, de fato, não há legislação infraconstitucional que, de maneira específica, discipline, de forma minudente e taxativa, a sistemática que deverá ser adotada na elaboração, acompanhamento, monitoramento e avaliação do PPA.

Não foi por outro motivo que a 3ª CCE, unidade responsável pela instrução do processo de prestação de contas originário, não sugeriu a imposição das vindicadas ressalvas, tendo se posicionado, no seu relatório de diligência (Ref.2035107-1/4 do processo nº. TCE/00110/2016), no sentido de que a gestão auditada recebesse o juízo aprovativo acompanhado da expedição de meras recomendações.

Adicionalmente a isso, em Auditoria de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira realizada na Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (SEPROMI), apreciada pelo Pleno desta Casa em 04/08/2020, conforme o Processo nº TCE/011634/2019, constava do voto do relator, conforme sugerido pelo MPC, a expedição de “recomendação ao Governador do Estado no sentido de que adote, com urgência, as medidas legislativas e administrativas necessárias para prover a SEPROMI de um quadro de servidores efetivos que possibilite o adequado desempenho de suas atribuições institucionais ordinárias e permanentes”.

O Pleno desta Casa, no entanto, por maioria de três votos a dois, não acatou tal recomendação, uma vez que entendeu, acompanhando o argumento da PGE de que o Governador não é jurisdicionado da Casa, que tal decisão não caberia no âmbito daquele processo.

Desse modo, converto a ressalva e a determinação sugeridas pelos auditores em recomendações específicas para que o Estado aprimore os procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas, a fim de não comprometerem a aferição dos resultados alcançados pelos Programas de Governo, e para que revise o atual PPA 2020-2023, contemplando os ajustes propostos na Resolução nº 039/2016, apresentando as evidências acerca do que foi viabilizado nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2020.

2) pagamento de encargos moratórios (multas e juros) decorrentes de contas de consumo de água e esgoto e de energia elétrica, no exercício de 2019, no valor de R\$3,0 milhões. A execução desse tipo de despesa caracteriza prejuízo aos cofres públicos e contraria os princípios da economicidade e indisponibilidade do interesse público (item 2.4.3.2 da Seção Analítica).

Quanto a esse ponto, não posso deixar de ponderar que, apesar de o montante do pagamento de encargos moratórios ter sido da ordem de R\$3,0 milhões, esse valor tem reduzido significativamente ao longo dos anos, se considerarmos que, conforme pontuado pelos auditores, em Auditoria Especial, realizada em 2016, apreciada por esta Casa em maio de 2019 (Processo nº TCE/009225/2016), cujo objetivo foi apurar o montante de recursos públicos destinados ao pagamento de juros, multas e demais encargos moratórios pelos órgãos da Administração Pública Estadual, “foram apurados pagamentos em montante superior a R\$15,0 milhões anualmente, por diversas secretarias e órgãos, sendo cerca de R\$6,0 milhões relacionados com as despesas de consumo de água e energia elétrica”, o que demonstra o esforço dos gestores para modificar essa situação.

4) execução orçamentária e financeira das Emendas Individuais Parlamentares em desacordo com o disposto no art. 160, §10, da Constituição Estadual. A auditoria verificou

que só foram empenhados 47,75% e pagos 21,55% do total do orçamento atualizado para esse tipo de despesa. Os exames também revelaram que não houve execução isonômica das emendas, tendo em vista as variações entre 00,00% a 96,26% na execução orçamentária e entre 0,00% a 74,32% na execução financeira dos orçamentos aprovados na LOA 2019. Registre-se que não foram apresentados os impedimentos de ordem técnica ou legal para a não execução, nos termos previstos no §11 do art. 160 da Constituição Estadual (publicação dos impedimentos até 30 de junho e notificação dos impedimentos ao autor da emenda) e no art. 51 da LDO 2019 (item 2.4.3.7 da Seção Analítica).

Conforme já discorri no item 4.5.8.7 desta Seção Conclusiva, essa matéria não pode, em minha opinião, ser considerada como uma irregularidade que ocasione distorção relevante e de modo a se configurar como uma ressalva às Contas Governamentais do exercício financeiro de 2019.

8) inobservância ao art. 198, § 2º, inciso II e 212, *caput* e § 1º, da Constituição Federal, bem como ao normatizado pela STN, por não considerar as receitas tributárias destinadas ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP) na base de cálculo da Receita Líquida de Impostos (RLI), para fins de apuração dos valores mínimos a serem aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) (item 2.7.1 da Seção Analítica).

No que diz respeito a essa ressalva sugerida, é importante registrar que o Relatório das Contas de Governo do ano de 2018 sugeriu recomendação no sentido da elaboração de novos demonstrativos do 3º quadrimestre de 2018, relativos à apuração dos limites mínimos de gastos com saúde e educação, contemplando na RCL as receitas do FUNCEP, em consonância com o art. 2º, inciso IV, da LRF, republicando-os e informando à STN, na forma do art. 48, §2º, desta lei federal (item 2.5.2). Embora a Administração afirme que a recomendação não foi acolhida por estar amparada na Ação Cível Originária (ACO) 727, que decidiria sobre o mérito da questão, não estando a mesma transitada em julgado, a Auditoria entende que a decisão monocrática, datada de 19/05/2004, mesmo tendo sido favorável ao afastamento da consideração da receita destinada ao FUNCEP da base de cálculo para apuração dos limites, não foi referendada quando da sua apreciação pelo Tribunal Pleno do STF, conforme Acórdão nº 268, de 31/08/2005.

Acontece que, em uma pesquisa realizada no site do STF, extraiu-se a informação⁴³ de que tal decisão liminar foi referendada pelo Pleno do STF em 31/08/2005. Assiste razão, portanto, à Administração, quando afirma que a recomendação não foi acolhida por entender que está amparada em decisão judicial – Ação Cível Originária (ACO) 727.

Como apontam os auditores, o mérito da questão ajuizada na referida Ação Cível Originária (ACO) 727 foi julgado em sessão do Tribunal Pleno do STF, em 13/02/2020, o qual concluiu, em sede de mérito, repiso, que a receita obtida com o FUNCEP deve ser considerada no cálculo do valor mínimo a ser aplicado em saúde e educação.

Contudo tal decisão foi prolatada em 13/02/2020, não alcançando as presentes Contas e, para efeito de verificação do cumprimento dos limites mínimos a serem aplicados em saúde e educação, assiste razão à Administração no que concerne ao valor apresentado nas DCCes 2019, fl. 198, de R\$30.284,1 milhões como Receita Líquida de Impostos (RLI), em discrepância ao valor apurado pela auditoria de R\$31.203,5 milhões como Receita Líquida de Impostos (RLI), pois tal valor deverá ser considerado **a partir do resultado do**

43 **31/08/2005. LIMINAR REFERENDADO PELO PLENO**

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, referendou a liminar concedida para excluir da base de cálculo relativa à Lei nº 9.496/97 a receita prevista no § 1º do artigo 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzido pela Emenda Constitucional nº 31/2000, nos termos do voto do relator. Votou o Presidente, Ministro Nelson Jobim. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Plenário, 31.08.2005.

juízo da ACO 727, em 13/02/2020, publicada no Diário da Justiça Eletrônico no dia 07/04/2020, restando, portanto, evidenciado que não se justificam as ressalvas propostas.

9) apropriação de despesas indevidas no valor de R\$6,6 milhões, no cálculo do limite com Saúde, em desacordo ao definido no art. 2º da LC nº 141/2012 e ao indicado na 9ª edição do manual da STN (item 2.7.1 da Seção Analítica).

Em que pese a revisão dos cálculos percentuais realizada pelo corpo técnico desta Casa, indicando a aplicação de 12,97% em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), em razão da exclusão da parcela referente ao FUNCEP da base de cálculo da RLI, conforme discutido anteriormente, e da utilização indevida de despesas na Função 28 – Encargos Especiais, no valor de R\$6,6 milhões, contrariando o quanto disposto no art. 2º da LC nº 141/2012 e o quanto previsto na 9ª edição do manual da STN, ainda assim, verifica-se o atendimento ao limite mínimo de aplicação de 12,00% das referidas receitas.

Destaca a auditoria que, de acordo com o percentual informado no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), a aplicação em ASPS referente ao Estado da Bahia atingiu 12,96% da RLI e das transferências constitucionais e legais, tendo em vista que em sua base de cálculo foi contemplada a receita obtida com o FUNCEP e excluídas despesas da Função 28 – Encargos Especiais.

10) apropriação de despesas indevidas no valor de R\$1,3 milhão, no cálculo do limite com Educação, em afronta ao art. 71 da Lei Estadual nº 9.394/1996 (item 2.7.1 da Seção Analítica).

Mais uma vez estamos diante de um cômputo realizado em consonância com a decisão judicial favorável ao afastamento da consideração da receita destinada ao FUNCEP da base de cálculo para a apuração dos limites, quando da concessão de liminar, pelo Tribunal Pleno do STF, conforme Acórdão nº 268, de 31/08/2005, na Ação Cível Originária (ACO) 727. Por isso não comungo das ressalvas propostas.

11) divergências no cômputo da despesa de pessoal, entre os valores publicados pelo Poder Executivo e os apurados pela Auditoria, decorrentes da dedução indevida no valor de R\$199,6 milhões, no item “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados”, cujas despesas foram financiadas com as fontes 209 e 213, em desatendimento às orientações estabelecidas na 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da STN (item 2.7.2 da Seção Analítica).

Quanto a esse ponto, o TCE/BA já consolidou seu entendimento ao formular a recomendação nº 31 no Parecer Prévio relativo ao exercício de 2018, no sentido de que “o Poder Executivo se absteresse de deduzir, no cálculo da despesa com pessoal, as despesas com inativos e pensionistas que sejam custeadas com recursos oriundos de transferências de royalties e de cessão do direito de operacionalização da folha de pagamentos” e é essa a posição que continuo mantendo.

12) divergências no cômputo da despesa de pessoal, entre os valores publicados pelo Poder Executivo e os apurados pela Auditoria, decorrentes da ausência de contabilização de R\$624,1 milhões, relativos às contratações de profissionais da área de saúde, para substituição de pessoal na SESAB, em desacordo com o art. 18, § 1º da LRF (item 2.7.2 da Seção Analítica).

Como já tive oportunidade de me manifestar na Declaração de Voto em Separado das Contas de Governo do ano de 2018, em relação à terceirização de mão de obra, de gastos com saúde no montante de R\$624,1 milhões, entendo que a Portaria STN nº 233, de 15/04/2019, que estabeleceu regra transitória para os registros das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam em atividade-fim do ente federativo, deve ser considerada em uma interpretação abrangente e que um prazo razoável deve ser dado

ao Estado para que, se for o caso, substitua os procedimentos adotados na contratação de pessoa jurídica, sendo cabíveis as devidas recomendações.

A citada Portaria STN nº 233/2019 já previa, para os exercícios de 2018 a 2020, que não fossem levados em conta no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante, e a Portaria nº 377, de 08/07/2020, também da STN, ampliou ainda mais tal decisão para 2021, conforme disposto no § 2º de seu art. 1º.

13) ausência de divulgação nominal dos vencimentos dos servidores civis e militares, bem como dos proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, comprometendo o exercício do controle social e descumprindo com pressupostos básicos de transparência, exigidos pelo art. 48-A, inciso I, da LRF e arts. 3º, incisos II e III, 6º, inciso I e arts. 8º, *caput* e §§1º, inciso III e 2º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012 (item 2.13.1 da Seção Analítica).

Dada a relevância do tema Transparência, permanecemos no entendimento desta Corte, já externado no exercício anterior, de que são cabíveis as devidas recomendações no sentido de que o Poder Executivo adote medidas para elevar o nível da transparência, em especial em relação aos gastos com pessoal, seguindo as orientações deste Tribunal.

Quanto às recomendações propostas pelos auditores, acatamos, na sua integralidade, todas aquelas “formuladas para o Governo do Estado na Seção Analítica” e que foram destacadas pelos eminentes auditores por considerarem “mais relevantes e/ou prioritárias”. Também, em face do quanto comentado nesta Seção Conclusiva, converto as determinações propostas, exceto as já ressalvadas, em recomendações.

Assim propomos 24 recomendações, classificadas da seguinte maneira: i) quanto ao acompanhamento das deliberações constantes de Pareceres Prévios (duas recomendações); ii) quanto ao planejamento, transparência e gestão de ações de políticas públicas (quatro recomendações); iii) quanto ao controle interno (duas recomendações); iv) quanto à gestão orçamentária, financeira e patrimonial (15 recomendações); e v) quanto a questões constitucionais e legais (uma recomendação).

Adicionalmente, embora não “consideradas mais relevantes e/ou prioritárias”, as recomendações “constantes no Parecer Prévio das Contas de 2018” que foram objeto de reiteração pelos auditores no corpo da Seção Analítica também devem ser objeto de atenção por parte do Poder Executivo.

No que diz respeito à expedição de alerta referente às despesas de pessoal, à qual este Tribunal vem sucessivamente reiterando desde o exercício de 2015, vale pontuar que houve uma redução no percentual apurado para o ano de 2019 (46,23%), comparativamente ao de 2018 (47,85%), tendo sido apontado pela análise auditorial que o índice foi menor devido ao aumento da RCL, uma vez que houve um crescimento no valor das despesas com pessoal em 2019.

Quanto ao exercício de 2019, a Auditoria propôs a emissão de cinco alertas, dos quais concordo com três, entendendo, assim, que se faz necessário que este TCE/BA emita alertas ao chefe do Poder Executivo, em cumprimento ao que determina o art. 59, § 1º, da LRF, para as seguintes situações:

- 1) ultrapassagem do limite prudencial das despesas de pessoal do Poder Executivo, em cumprimento ao que dispõe o art. 59, § 1º, inciso II, da LRF, o qual deverá se sujeitar às vedações previstas no art. 22 (item 2.7.2 da Seção Analítica);
- 2) distorções causadas pelo uso indevido do registro de Despesas de Exercícios Anteriores, decorrentes de irregularidades na gestão orçamentária (item 2.4.3.5 da Seção Analítica); e

- 3) realização de pagamentos sem prévio empenho, o que representa irregularidade na gestão orçamentária (item 2.4.3.9 da Seção Analítica).

Além das ressalvas, recomendações e alertas propostos, entendo que este TCE/BA também deve dar ênfase aos seguintes apontamentos:

- a) Arena Fonte Nova;
- b) Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica;
- c) Contrato de PPP do VLT do Subúrbio;
- d) Transferência de recursos do Baprev para o Funprev;
- e) Revisão dos instrumentos de planejamento;
- f) Impactos nas Contas Governamentais decorrentes da pandemia Covid-19; e
- g) Passivo Previdenciário.

Feitas essas considerações, e seguindo o pensar do escritor Isaac Asimov⁴⁴, que afirmou que, “Se o conhecimento pode criar problemas, não é através da ignorância que podemos solucioná-los”, passo ao próximo tópico para apresentar a Proposta de Parecer Prévio Sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2019.

44 Escritor e bioquímico norte-americano.

Proposta de Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia

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

À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA

Opinião com Ressalvas e Recomendações

O **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 nº 27/2006, apreciou as Contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, o Excelentíssimo Senhor Governador Rui Costa dos Santos, 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 2019, 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; b) respostas apresentadas pela Administração Pública do Estado da Bahia no pleno exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa; e c) no parecer emitido pelo Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas (MPC).

Assim, o **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** conclui que as Contas do Chefe do Poder Executivo, tomadas em seu conjunto, exceto quanto às ressalvas consignadas, representam adequadamente, em seus aspectos relevantes e materiais, a gestão orçamentária, financeira, econômica, patrimonial e operacional do Poder Executivo, no exercício de 2019, 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, (por maioria de votos, se for o caso), **favoravelmente à aprovação com ressalvas**, por essa augusta Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, das Contas do Chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício de 2019, 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**, **à unanimidade** (se for o caso), sugere, ainda, a expedição de 24 recomendações e três alertas ao Chefe do Poder Executivo, que deverá gerar a apresentação, em um prazo de 120 dias a partir da emissão deste Parecer Prévio, a este Órgão de Controle de um Plano de Ação com a indicação das medidas a serem adotadas, do prazo de implementação e dos respectivos responsáveis.

Base para Opinião com Ressalvas

O exame auditorial realizado pelo **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).

As responsabilidades do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**, em conformidade com tais normas, estão descritas na seção deste parecer prévio intitulada “Responsabilidades do Tribunal de Contas do Estado da Bahia pela auditoria das Contas do Chefe do Poder Executivo”.

Os trabalhos realizados, com independência e com observância aos princípios éticos, previstos no Código de Ética dos Membros e Servidores do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**, permitiram registrar as seguintes ressalvas às presentes Contas, recomendações e emissões de alerta ao Poder Executivo do Estado da Bahia:

• Ressalvas:

- a) execução de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), como também observado em exercícios anteriores, em desacordo com o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964. Do total de R\$1.243,2 milhões empenhado como DEA em 2019, a auditoria analisou processos de pagamentos, que somaram o valor de R\$400,6 milhões. Assim, constatou-se que 96,12% dos empenhos de DEA não atendem aos requisitos estabelecidos no referido comando legal (Item 2.4.3.5 da Seção Analítica);
- b) despesas relativas às contraprestações públicas de contratos de Parceria Público-Privada (PPP) no montante de R\$64,7 milhões, pagas em 2019 antes da emissão do empenho, e indevidamente autorizadas mediante ofícios da Agência de Desenvolvimento da Bahia (DESENBAHIA), em desacordo aos preceitos dos arts. 60 e 64, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964 (Item 2.4.3.9 da Seção Analítica); e
- c) ausência de elementos e de informações relevantes, bem como inconsistências em saldos apresentados em contas no Balanço Patrimonial que permitam concluir quanto à adequação dos saldos dessas contas, limitando a análise auditorial, descumprindo o disposto nos arts. 85 e 87 da Lei Federal nº 4.320/1964 e no que dispõe o art. 50, caput e inciso III, Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Itens 2.5 e 2.6 da Seção Analítica).

Como mencionado no terceiro parágrafo deste Parecer Prévio, com o objetivo de aprimorar os controles internos, aumentar a transparência e a eficiência operacional e aperfeiçoar a Gestão Pública do Estado da Bahia, este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** propõe:

• Recomendações:

- Quanto ao acompanhamento das deliberações constantes de Pareceres Prévios:

- a) encaminhar a este Tribunal os documentos e informações ausentes da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2019, conforme estabelecido na Resolução nº 164/2015 no seu art. 7º, inciso III, no Anexo I, item III, relativos aos

repasses por convênios a prefeituras e ONGs, e no Anexo II, letras a e b do Quadro 1 da Seção Analítica (Item 2 da Seção Analítica); e

- b) adotar as medidas necessárias, nos termos do art. 105, inciso II, da Constituição Estadual de 1989, para o acompanhamento do cumprimento das deliberações deste TCE/BA, constantes dos itens “b”, “c” e “d” da Resolução nº 125/2019, decorrente da apreciação da 2ª auditoria de Monitoramento, apresentando as evidências do cumprimento na Prestação de Contas de Governo relativas ao exercício de 2020 (Item 2.3 da Seção Analítica).

- Quanto ao planejamento, transparência e gestão de ações de políticas públicas:

- a) adotar as medidas necessárias para solucionar as deficiências nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas que fragilizam as informações contidas no Relatório de Execução do PPA Participativo 2016-2019 – Ano IV e, conseqüentemente, comprometem a aferição dos resultados alcançados pelos Programas de Governo em 2019 (Item 2.3, da Seção Analítica);
- b) revisar o atual PPA 2020-2023, contemplando os ajustes propostos na Resolução nº 039/2016, apresentando as evidências de seu cumprimento na Prestação de Contas de Governo relativas ao exercício de 2020, considerando o não atendimento da determinação anterior deste Tribunal, expedida ao Governo do Estado e ao gestor da Secretaria de Planejamento (SEPLAN), no âmbito da citada Resolução, para observância aos apontamentos da Unidade Técnica, em especial ao referente a “revisar os indicadores estabelecidos no PPA 2016-2019, de forma a projetar os índices esperados, para cada ano e para o final do plano, que viabilize a mensuração do resultado obtido após a implementação das ações de governo” (Item 2.3 da Seção Analítica);
- c) aprimorar a metodologia de elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs), bem como de revisão das diretrizes, orientações e critérios para a elaboração e a execução do orçamento para o exercício de 2021, considerando os aspectos indicados, avaliando a possibilidade de alteração do Projeto de Lei nº 23.886/2020, em trâmite na Assembleia Legislativa da Bahia (Item 2.3.5 da Seção Analítica e itens 4.12.5.3 e 4.12.5.4 da Seção Conclusiva); e
- d) divulgar nominalmente os vencimentos dos servidores civis e militares, bem como os proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, contribuindo para o exercício do controle social e seguindo os pressupostos básicos de transparência, exigidos pelo art. 48-A, inciso I, da LRF e arts. 3º, incisos II e III, 6º, inciso I e arts. 8º, caput e §§1º, inciso III, e 2º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012 (Item 2.13.1 da Seção Analítica);

- Quanto ao controle interno:

- a) aprimorar a estrutura organizacional do controle interno no Poder Executivo, acerca do reposicionamento hierárquico da Auditoria Geral do Estado (AGE), bem como adotar medidas visando à implementação, à sistematização e à execução de práticas relacionadas à gestão de riscos, em linha com a política de boa governança da Administração Pública e o cumprimento dos preceitos indicados nos arts. 89 e 90, incisos I e II, da Constituição Estadual de 1989 (Item 2.13 da Seção Conclusiva);

- b) promover melhorias nos controles internos relativos ao Sistema RH Bahia, realizando as retificações necessárias para sanar as distorções identificadas durante os exames das presentes contas (Item 2.13 da Seção Analítica).

- Quanto à gestão orçamentária, financeira e patrimonial:

- a) evitar o pagamento de encargos moratórios (multas e juros) decorrentes de contas de consumo de água e esgoto e de energia elétrica, que, no exercício de 2019, alcançou o valor de R\$3,0 milhões (Item 2.4.3.2 da Seção Analítica);
- b) observar, a partir do exercício de 2020, o art. 198, § 2º, inciso II, e o art. 212, caput e § 1º, da Constituição Federal, bem como o normatizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), considerando as receitas tributárias destinadas ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP) na base de cálculo da Receita Líquida de Impostos (RLI), para fins de apuração dos valores mínimos a serem aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) (Item 2.7.1 da Seção Analítica);
- c) não deduzir, no cômputo da despesa de pessoal, no item “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados”, despesas financiadas com as fontes 209 e 213, em desatendimento às orientações estabelecidas na 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da STN (Item 2.7.2 da Seção Analítica);
- d) observar, nos moldes orientados pela Portaria nº 377, de 08/07/2020 da STN, a partir do exercício de 2022, no cômputo da despesa de pessoal, os valores relativos às contratações de profissionais da área de saúde, para a substituição de pessoal na SESAB, em desacordo com o art. 18, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/2000. Registre-se que no exercício de 2019 esses gastos totalizaram R\$624,1 milhões (Item 2.7.2 da Seção Analítica);
- e) reavaliar a estratégia de regionalização dos investimentos por Território de Identidade, em consonância com os dispositivos legais pertinentes, assim como demonstrar, na prestação de contas anual do Governo do Estado, em que medida as políticas públicas contribuíram para a redução das desigualdades inter-regionais nos referidos territórios (Item 2.4.3.3 da Seção Analítica);
- f) apresentar o relatório de desempenho dos empreendimentos beneficiados com incentivos fiscais, individualizado por beneficiário, respaldado em uma análise técnica que permita uma avaliação dos benefícios socioeconômicos até então auferidos, acompanhado de parecer do Conselho Deliberativo, conforme exposto no Decreto Estadual nº 8.205/2002 (Item 2.4.2.4, da Seção Analítica);
- g) assegurar a regulamentação da ordem cronológica de pagamentos, em cumprimento ao art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005 e ao art. 5º da Lei Federal nº 8.666/1993 (Item 2.4.3.8 da Seção Analítica);
- h) assegurar a apresentação de um relatório detalhado dos convênios concedidos em situação de inadimplência, no que se refere às prestações de contas com indicação das providências adotadas pela administração, em cumprimento ao disposto nos arts. 175 e 182 da Lei Estadual nº 9.433/2005 (Item 2.5.3 da Seção Analítica);
- i) aprimorar os procedimentos administrativos de acompanhamento e fiscalização dos contratos de publicidade e propaganda (Item 2.4.3.4 da Seção Analítica);

- j) regularizar tempestivamente as pendências identificadas nas conciliações bancárias, conforme estabelecido na IN SAF nº 016/2015 e na OT nº 055/2016 (Item 2.5.1 da Seção Analítica);
- k) implementar mecanismos de mensuração e registro das provisões relacionadas com as obrigações de natureza trabalhista, conforme previsto no MCASP (Item 2.5.9, da Seção Analítica);
- l) aprimorar a metodologia de apuração quanto à avaliação dos riscos e à mensuração das possíveis e/ou prováveis perdas relacionadas às contingências, bem como dos procedimentos de registro e divulgação em nota explicativa, na forma preconizada no MCASP (Item 2.5.9.1 da Seção Analítica);
- m) garantir a diminuição gradativa do estoque de precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPV), tendo em vista o estabelecido no art. 106, inciso VI, da Constituição Estadual (Item 2.5.10 da Seção Analítica);
- n) implementar ações para melhorar a fiscalização da segurança das barragens estaduais (item 2.12 da Seção Analítica);
- o) promover a integração dos procedimentos de empenho, liquidação e pagamento da folha, entre o sistema de gestão de recursos humanos (RH Bahia) e o Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN), de modo a evitar futuras divergências e retrabalho com a elaboração tempestiva e necessária de conciliações, objetivando a apuração e a regularização de eventuais divergências (item 2.5.9 da Seção Analítica).

- Quanto a questões constitucionais e legais:

- a) executar orçamentária e financeiramente as Emendas Individuais Parlamentares em acordo com o disposto no art. 160, §10, da Constituição Estadual. Com efeito, a auditoria verificou que só foram empenhados 47,75% e pagos 21,55% do total do orçamento atualizado para esse tipo de despesa. Os exames também revelaram que não houve execução isonômica das emendas, tendo em vista as variações entre 00,00% a 96,26%, na execução orçamentária, e entre 0,00% a 74,32%, na execução financeira dos orçamentos aprovados na LOA 2019. Registre-se que não foram apresentados os impedimentos de ordem técnica ou legal para a não execução, nos termos previstos no §11 do art. 160 da Constituição Estadual (publicação dos impedimentos até 30 de junho e notificação dos impedimentos ao autor da emenda) e no art. 51 da LDO 2019 (item 2.4.3.7 da Seção Analítica).

• Ênfase: Assuntos Relevantes relativos à gestão do Chefe do Poder Executivo

Considerando o quanto abordado neste Relatório, o Tribunal de Contas do Estado da Bahia resolve dar ênfase aos seguintes apontamentos:

- a) **Arena Fonte Nova.** Sendo este tema bastante recorrente nesta Casa e objeto de diversos processos neste TCE/BA, a Auditoria pontuou que as Obrigações, em 31/12/2019, derivadas do contrato de PPP da Arena Fonte Nova, relacionadas aos ativos do empreendimento, deveriam estar representadas no Balanço Patrimonial pelo montante de R\$709,2 milhões (R\$1.590,1 milhões x 44,6%). No entanto o saldo desse passivo corresponde a R\$545,1 milhões (R\$68,2 milhões + R\$476,9 milhões) e, por conseguinte, o passivo está demonstrado a menor em, no mínimo, R\$164,1 milhões.

- b) **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 um procedimento auditorial por meio do qual foram identificadas irregularidades.

Em decorrência desses fatos, a área técnica deste TCE/BA sugeriu, em Relatório datado de 03/12/2019, entre outras ações, a expedição de Medida Cautelar com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 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. O processo encontra-se em trâmite neste Tribunal. Ocorre que as etapas seguintes da concorrência foram realizadas dentro do cronograma previsto e, em janeiro de 2020, o certame foi homologado e adjudicado pela SEINFRA, todavia sem evidências de alterações objetivando o saneamento dos aspectos irregulares pontuados pela Auditoria, alguns dos quais poderão acarretar, nos próximos exercícios, novas obrigações e/ou desembolsos superiores aos estimados.

- c) **Contrato de PPP do VLT do Subúrbio.** O contrato de PPP do VLT do Subúrbio foi assinado com respaldo em decisão judicial de natureza precária, que suspendeu os efeitos da Resolução nº 091/2018. Até onde os exames puderam observar, não vêm sendo conduzidas ações objetivando o saneamento dos aspectos pontuados pela Auditoria no exame do procedimento licitatório, alguns dos quais poderão acarretar, nos próximos exercícios, novas obrigações e/ou desembolsos superiores aos estimados.
- d) **Transferência de recursos do BAPREV para o FUNPREV.** O Estado da Bahia, com base em decisão judicial, vem utilizando os recursos do BAPREV para pagar os benefícios previdenciários dos servidores públicos do FUNPREV, comprometendo o equilíbrio atuarial dos Fundos. As ações adotadas pelo Estado nos últimos anos não vêm se mostrando suficientes para equacionar o déficit do RPPS e para regularizar o fluxo de recursos do BAPREV, em cumprimento às obrigações previdenciárias e legais específicas de cada um dos planos previdenciários.
- e) **Revisão dos instrumentos de planejamento.** A Secretaria do Planejamento (SEPLAN), após discorrer sobre as ações a serem desenvolvidas pelas Secretarias de Estado de forma integrada depois do Combate à Covid-19, informou que “espera promover, até o mês de setembro, as alterações e revisões necessárias na LDO, LOA e PPA para reorientar as ações do Governo do Estado em benefício da população baiana”. Sendo assim, deve o Poder Executivo, quando das citadas alterações e revisões necessárias ao Projeto e à LDO 2021, considerar os aspectos relacionados às estimativas fiscais e outros mencionados neste relatório.
- f) **Impactos nas Contas Governamentais decorrentes da pandemia Covid-19.** Desde o final de 2019, a pandemia do novo coronavírus vem mudando a rotina da sociedade global e, inevitavelmente, vários segmentos econômicos foram drasticamente afetados. Com o inesperado cenário, o Estado da Bahia iniciou o segundo trimestre de 2020 com um déficit na arrecadação das receitas brutas de R\$1,5 bilhão de reais (estimativa para R\$3 bilhões até o final do exercício de 2020), impactando, de forma negativa, os cofres públicos. No que diz respeito aos novos gastos efetivados pelo Estado ante a nova realidade imposta pelo coronavírus, faz-se necessário alinhar um plano de contingência para um possível colapso financeiro público, exigindo grandes esforços para soluções efetivas e tempestivas, pois os reflexos da pandemia assolam diversos segmentos essenciais à prestação de

serviços públicos. Nada obstante, não foi possível a esse **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**, avaliar os impactos dessa pandemia, neste exercício de 2020, assim como nos anos subsequentes, em face da queda na arrecadação e do aumento dos gastos públicos relacionados ao combate ao coronavírus.

- g) **Passivo Previdenciário.** Foi verificado um crescente e elevado comprometimento do orçamento público com as despesas previdenciárias, com efeitos indiretos negativos sobre a prestação de serviços públicos nas demais áreas. Dessa forma, faz-se necessário que o Poder Público do Estado estabeleça estratégias no sentido de buscar o equilíbrio do sistema previdenciário do Estado.

• **Expedição de Alerta referente ao art. 59, parágrafo 1º, da LRF:**

Considerando os fatos relatados neste Relatório, o **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** emite, à unanimidade, ALERTA ao Poder Executivo sobre os seguintes aspectos:

- a) ultrapassagem do limite prudencial das despesas de pessoal do Poder Executivo, em cumprimento ao que dispõe o art. 59, § 1º, inciso II, da LRF, o qual deverá se sujeitar às vedações previstas no art. 22 (Item 2.7.2 da seção Analítica);
- b) distorções causadas pelo uso indevido do registro de Despesas de Exercícios Anteriores, decorrentes de irregularidades na gestão orçamentária (Item 2.4.3.5 da Seção analítica); e
- c) realização de pagamentos sem prévio empenho (Item 2.4.3.9 da Seção Analítica).

• **Outros Assuntos**

As Contas do Chefe do Poder Executivo referentes ao exercício financeiro de 31 de dezembro de 2019, cujas informações orçamentárias, financeiras e 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 27 de agosto de 2020, favorável à aprovação das citadas Contas, com ressalvas, apresentação de recomendações e de alerta.

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

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 do **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 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 apropriada e suficiente para fundamentar a opinião expressa nesse 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.

O **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).

Competência da Assembleia Legislativa

De acordo com o art. 71, inciso IX, da Constituição Estadual, é da competência privativa da Assembleia Legislativa julgar as contas prestadas pelo Governador, até sessenta dias do recebimento do parecer prévio emitido pelo **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**.

Para tanto, nos termos do art. 160, § 1º, inciso I, da Carta Maior Estadual, cabe a uma comissão permanente da Assembleia Legislativa examinar e emitir parecer sobre as Contas apresentadas anualmente pelo Governador do Estado. O parecer prévio emitido pelo **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 da Assembleia Legislativa da Bahia, quando do julgamento destas contas por aquela Casa.

Em relação à opinião materializada neste Parecer Prévio, restaram vencidos...

Tribunal de Contas do Estado da Bahia, em 27 de agosto de 2020.

Conselheiro GILDÁSIO PENEDO FILHO
Presidente

Conselheiro MARCUS VINICIUS DE BARROS PRESÍDIO
Vice-Presidente

Conselheiro INALDO DA PAIXÃO SANTOS ARAÚJO
Corregedor, Relator das Contas

Conselheiro PEDRO HENRIQUE LINO DE SOUZA
Decano

Conselheiro ANTONIO HONORATO DE CASTRO NETO

Conselheira CAROLINA MATOS ALVES COSTA

Conselheiro JOÃO EVILÁSIO VASCONCELOS BONFIM

Apêndices

APÊNDICE A – Histórico de Apontamento Auditorial sobre Controle Interno

| PROCESSO | CONS. RELATOR | EXERCÍCIO | COMENTÁRIOS |
|-----------------|--------------------|-----------|--|
| AL/261/2000 | Renan Baleeiro | 1999 | Observações ao longo do relatório, sem a inserção de ponto específico nem recomendação no Parecer Prévio. |
| AL/38411/01 | Pedro Lino | 2000 | Observações ao longo do relatório, sem a inserção de ponto específico nem recomendação no Parecer Prévio. |
| TCE/2013/2002 | Antonio Honorato | 2001 | Observações ao longo do relatório, sem a inserção de ponto específico nem recomendação no Parecer Prévio. |
| TCE/001779/2003 | Ridalva Figueiredo | 2002 | Observações ao longo do relatório, sem a inserção de ponto específico nem recomendação no Parecer Prévio. |
| TCE/000757/2004 | Ursicino Queiroz | 2003 | Primeiro Relatório em que se deu ênfase ao Controle Interno, com ponto específico (4.3), páginas 85-88, 201. Além disso, a Auditoria passou a apontar a ausência de estruturação do controle interno, “de modo a permitir uma avaliação precisa dos resultados esperados” (p. 213). Sem recomendação no Parecer Prévio. |
| TCE/001164/2005 | Filemon Matos | 2004 | Observações ao longo do relatório, sem a inserção de ponto específico nem recomendação no Parecer Prévio. |
| TCE/001135/2006 | Manoel Castro | 2005 | Observações ao longo do relatório, sem a inserção de ponto específico nem recomendação no Parecer Prévio. |
| TCE/001200/2007 | França Teixeira | 2006 | Observações ao longo do relatório, sem a inserção de ponto específico nem recomendação no Parecer Prévio. |
| TCE/001301/2008 | Zilton Rocha | 2007 | Observações na página 92, com a inserção de ponto específico acerca da necessidade “de aperfeiçoamento, tendo em vista as ocorrências e constatações consignadas nos Relatórios de Auditoria referentes às contas de gestores e administradores estaduais e ratificadas nos acórdãos do Tribunal Pleno. Assim, o Poder Executivo carece de revisão de sua estrutura de controle interno, buscando compatibilizar a estrutura organizacional e a dimensão de suas atividades operacionais e de planejamento, mediante o redimensionamento de seus controles internos, em cumprimento às determinações constitucionais e legais aplicadas à matéria.”(p. 40-41). Comentários em alguns pontos do relatório, porém sem citação no Parecer Prévio. |
| TCE/001023/2009 | Pedro Lino | 2008 | Observações nas páginas 20 a 21, com a inserção de ponto específico, “Apesar da atuação dessas unidades, até onde as auditorias deste Tribunal puderam verificar, o sistema de controle interno necessita de aperfeiçoamento, tendo em vista as ocorrências e constatações consignadas nos relatórios de Auditoria referentes às contas de gestores e administradores estaduais, e ratificadas nos acórdãos do Tribunal Pleno. Assim, o Poder Executivo carece de revisão de sua estrutura de controle interno, para compatibilizar a estrutura organizacional e a dimensão de suas atividades operacionais e de planejamento, mediante o redimensionamento de seus controles internos, em cumprimento às determinações constitucionais e legais aplicadas à matéria”. (p. 20-21) “13. Apesar das reiteradas recomendações que vêm sendo feitas por este Tribunal, inclusive em Relatórios sobre as Contas de Governo, a estrutura do sistema de controle interno do Poder Executivo estadual permanece sem produzir informações adequadas, tempestivas e suficientes para a apresentação, junto aos processos de prestações de contas, dos respectivos Certificados de Auditoria, previstos na Resolução TCE nº 63/2003, fato indicativo da debilidade dos controles internos do Estado e que tem repercutido nos trabalhos auditoriais a cargo deste Tribunal quando da instrução, para julgamento, das contas dos ordenadores e administradores dos órgãos e entidades do Poder Executivo estadual” (p. 250). Comentários em alguns pontos do relatório, porém sem citação no Parecer Prévio. |
| TCE/001144/2010 | Antonio Honorato | 2009 | Observações nas páginas 36 a 38, com a inserção de ponto específico e abordagem em diversos pontos do relatório. A partir de 2009, o Parecer Prévio passou a expedir as seguintes recomendações: “h) a estrutura de controle interno, para compatibilizar a estrutura organizacional e a dimensão de suas atividades operacionais e de planejamento, mediante o redimensionamento de seus procedimentos, em cumprimento às determinações constitucionais e legais aplicadas à matéria” (p. 172); |
| TCE/001980/2011 | Filemon Matos | 2010 | Observações nas páginas 43 a 46, com a inserção de ponto específico e abordagem em diversos pontos do relatório. O Parecer Prévio expediu a seguinte recomendação: “Institucionalizar a unidade central de controle interno para avaliar a ação governamental e a gestão dos administradores públicos, dando eficácia a disposição do art. 90 da Carta Baiana. O Projeto de lei que prevê a criação da Controladoria Geral do Estado encontra-se pendente de apreciação e aprovação pela Assembléia Legislativa do Estado (item 3.3.2).” (p. 252); |

(continua)

| PROCESSO | CONS. RELATOR | EXERCÍCIO | COMENTÁRIOS |
|-----------------|-----------------------|-----------|--|
| TCE/002110/2012 | Ridalva Figueiredo | 2011 | Observações nas páginas 35 a 38, com a inserção de ponto específico e abordagem em diversos pontos do relatório. O Parecer Prévio expediu as seguintes recomendações: “1) Quanto ao sistema de controle interno: a) envidar esforços no sentido de institucionalizar unidade central de controle interno vinculada diretamente ao Chefe do Poder Executivo para avaliar a ação governamental e a gestão dos administradores públicos, dando eficácia à disposição do art. 90 da Carta Baiana, provendo com quadro de pessoal próprio e devidamente capacitado (item 3.2.2); b) institucionalizar o Órgão Central de Controle, Acompanhamento e Avaliação Financeira de Contratos e Convênios (OCAAF), previsto no art. 8º, inciso XXII, da Lei Estadual nº 9.433/2005 (item 3.2.3); c) prover os órgãos da administração indireta, como AGERBA e DERBA, de estrutura de controle compatível com suas atribuições institucionais (itens 6.5 e 6.6).” (p. 372); |
| TCE/002064/2013 | Inaldo Araújo | 2012 | Observações nas páginas 38 a 42, com a inserção de ponto específico e abordagem em diversos pontos do relatório. O Parecer Prévio expediu as seguintes recomendações: “1) Quanto ao sistema de controle interno: a) envidar esforços no sentido de institucionalizar unidade central de controle interno vinculada diretamente ao Chefe do Poder Executivo para avaliar a ação governamental e a gestão dos administradores públicos, dando eficácia à disposição do art. 90 da Carta Baiana, provendo com quadro de pessoal próprio e devidamente capacitado (item 3.2.2); b) institucionalizar o Órgão Central de Controle, Acompanhamento e Avaliação Financeira de Contratos e Convênios (OCAAF), previsto no art. 8º, inciso XXII, da Lei Estadual nº 9.433/2005 (item 3.2.3).” (p. 243); |
| TCE/004093/2014 | Gildásio Penedo Filho | 2013 | Observações nas páginas 37 a 40, com a inserção de ponto específico e abordagem em diversos pontos do relatório. O Parecer Prévio expediu as seguintes recomendações: “a) Quanto ao sistema de controle interno: 1. estruturar o sistema integrado de controle interno de modo a atender ao modelo idealizado pelo legislador constituinte, conforme artigos 70, § 1º, da Constituição Federal, e 90 da Carta Baiana, que estabeleceram uma interação permanente entre os componentes do controle interno e as ações do controle externo (item 3.3.2); 2. envidar esforços no sentido de institucionalizar a controladoria estadual, com autonomia, quadro de pessoal próprio e devidamente capacitado, vinculada diretamente ao Chefe do Poder Executivo, para exercer o controle interno e avaliar a ação governamental e a gestão dos administradores públicos, dando eficácia à disposição do art. 90 da Carta Baiana (item 3.3.3); 3. institucionalizar o Órgão Central de Controle, Acompanhamento e Avaliação Financeira de Contratos e Convênios (OCAAF), referido no art. 8º, inciso XXII, da Lei Estadual n.º 9.433/2005 (item 3.3.4); 4. dar prosseguimento à interligação do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN) com outros sistemas corporativos do Estado, assim como conservar e ampliar as funcionalidades relacionadas à Base Governo do TCE, que subsidia o planejamento, a execução e o acompanhamento das auditorias, além de servir de insumos para as atividades e tomadas de decisão em diversos órgãos da Administração Estadual (itens 3.2.1 e 3.2.2); 5. resgatar as atividades inerentes à Comissão Estadual de Ações Corretivas e Preventivas de Ressalvas Relativas às Contas Governamentais, quanto às recomendações propostas pelo TCE, bem como registrar e informar a este Tribunal, tempestivamente, as providências adotadas e o estágio de sua implementação (item 7); 6. empreender esforços para a conclusão do saneamento das deficiências relacionadas ao controle da Dívida Ativa (item 5.2.2.1).” (p. 178); |
| TCE/004023/2015 | Carolina Costa | 2014 | Observações nas páginas 81 a 106, com a inserção de ponto específico e abordagem em diversos pontos do relatório. A partir desse Relatório que o tribunal passou a fazer a avaliação conjunta do controle interno e da transparência pública. O Parecer Prévio expediu as seguintes recomendações: “2) Quanto ao controle interno da Administração Pública: a) promova a integração dos setores destinados ao controle interno, que deverão interagir em completa sintonia com o controle externo, em obediência aos arts. 74, caput, da Constituição Federal e 90, caput, da Constituição Estadual (itens 5.1 e 5.2); b) avalie, por meio de recém-criadas Coordenações de Controle Interno, o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos Programas de Governo, bem como os resultados de eficácia, eficiência e economia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, nos termos dos arts. 74, caput e I e II, da Constituição Federal, e 90, caput e I e II, da Constituição Estadual (itens 5.1 e 5.2); |

(continua)

| PROCESSO | CONS. RELATOR | EXERCÍCIO | COMENTÁRIOS |
|-----------------|---------------|-----------|---|
| | | | <p>c) institucionalize o Órgão Central de Controle, Acompanhamento e Avaliação Financeira de Contratos e Convênios (OCAAF), em atendimento ao que disciplinam os arts. 8º, XXII, e 153, caput, da Lei Estadual n.º 9.433/2005 (item 5.2.2);</p> <p>d) garanta o pleno funcionamento do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN), corrigindo notadamente os problemas operacionais identificados no seu Módulo de Controle de Contratos e Convênios (item 5.3.1);</p> <p>e) realize a alimentação sistemática do FIPLAN, especificamente do Submódulo de Acompanhamento da Ação Governamental, nos termos do art. 6º, III, a, da Instrução Normativa n.º 002/2012 (item 5.3.1);</p> <p>f) promova a interligação completa do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN) com outras ferramentas corporativas do Estado, na forma exigida pelo art. 3º, IV, do Decreto n.º 14.125/2012 (item 5.3.1);</p> <p>g) publique, nos sítios oficiais do Estado da rede mundial de computadores (internet), as informações mínimas exigidas pelas Leis Estadual n.º 12.618/2012 e Federal n.º 12.527/2011 (item 5.4.1);</p> <p>h) promova a implantação e regulamentação do Comitê Gestor de Acesso à Informação, em respeito ao art. 28, caput e §6º, da Lei Estadual n.º 12.618/2012 (item 5.4.2);</p> <p>i) proceda à divulgação dos vencimentos dos servidores civis e militares, bem como dos proventos dos agentes públicos aposentados e dos pensionistas, em obediência ao princípio da transparência, com o fim de permitir o controle social sobre os gastos públicos e viabilizar a concretização plena do direito fundamental de acesso à informação pública (arts. 5º, XXXIII, 37, §3º e 216, §2º, da Constituição Federal) (item 5.4.2).</p> <p>j) realize a articulação com as unidades de controle interno dos Poderes Legislativo e Judiciário, visando à manutenção de procedimentos uniformes, no âmbito dos três Poderes, em conformidade ao art. 12, III, "c", do Decreto n.º 7.921/2001 (item 5.1);</p> <p>k) adote providências, no âmbito de suas competências, para institucionalizar a Controladoria Geral do Estado, com autonomia, quadro de pessoal próprio e devidamente instrumentalizado para atuar como unidade central de controle interno, sendo capaz de avaliar a ação governamental nos moldes exigidos pela Carta Federal (item 5.2.1);</p> <p>l) realize a implementação das estruturas responsáveis pelo exercício do controle interno nas unidades jurisdicionadas nas quais essas não existam, com o objetivo de evitar a ocorrência de falhas e fragilidades administrativas (itens 5.1 e 5.2);</p> <p>m) implemente as medidas contempladas no Plano de Ação encaminhado mediante Ofício n.º 27/2013, que visam a aperfeiçoar o Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN), com o objetivo de viabilizar o fornecimento de informações do Poder Executivo a este Órgão de Controle Externo (item 5.3.1);</p> <p>n) articule o alinhamento técnico e gerencial entre as Secretarias de Administração, da Fazenda, do Planejamento e a Casa Civil, a fim de que viabilizem a interligação dos sistemas corporativos (item 5.3.1);</p> <p>o) implante os Submódulos de Monitoramento e Avaliação no FIPLAN, com o objetivo de viabilizar a institucionalização de um Sistema de Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação dos Programas do Plano Plurianual (item 5.3.1);</p> <p>p) promova melhorias nas funcionalidades dos sítios institucionais visando a estabelecer uniformidade na exibição das informações relativas à transparência ativa (item 5.4.1)." (p. 466);</p> |
| TCE/002434/2016 | João Bonfim | 2015 | <p>Observações sobre controle interno e transparência pública nas páginas 61 a 80, com a inserção de ponto específico e abordagem em diversos pontos do relatório. O Parecer Prévio expediu as seguintes recomendações: "Quanto ao controle interno da Administração Pública: 10) adote medidas para o incremento do quantitativo de pessoal lotado nas unidades que compõem o sistema de controle interno estadual, sobretudo na Auditoria Geral do Estado (AGE), a fim que estas unidades possam desempenhar todas as suas atribuições definidas em lei, promovendo, ainda, ampla capacitação aos servidores (item 2.2.1); 11) estimule na alta administração a valorização do perfil dos ocupantes das CCIs, visando à redução da elevada rotatividade do quadro de pessoal daqueles que exercem funções relacionadas ao controle interno (item 2.2.1);</p> |

(continua)

| PROCESSO | CONS. RELATOR | EXERCÍCIO | COMENTÁRIOS |
|----------|---------------|-----------|--|
| | | | <p>12) promova ações voltadas para a criação de unidades de controle interno nas entidades da administração indireta que porventura ainda não tenham sido implantadas (item 2.2.1);</p> <p>13) garanta, por meio das Coordenações de Controle Interno, a utilização de indicadores para acompanhamento, controle e fiscalização da execução orçamentária, financeira e patrimonial, bem como para o monitoramento das ações e programas do PPA (item 2.2.1);</p> <p>14) agilize ações para a institucionalização do Órgão Central de Controle, Acompanhamento e Avaliação Financeira de Contratos e Convênios – OCAAF, previsto na Lei Estadual de Licitação e Contratos nº 9.433/2005 (item 2.2.2);</p> <p>15) garanta o pleno funcionamento do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN) em relação ao acompanhamento da gestão dos convênios, especialmente, no tocante ao registro da ocorrência de prestação de contas e das providências adotadas pela Administração para os convênios tidos por irregulares (item 2.2.3 e 2.2.4);</p> <p>16) realize a alimentação sistemática do FIPLAN do Submódulo de Acompanhamento da Ação Governamental (item 2.2.3);</p> <p>17) regulamente e implemente o Conselho Gestor de Acesso à Informação – CGAI, previsto pelo § 6º do art. 28 da Lei Estadual nº 12.618/12, objetivando adequar o cenário da transparência baiana à legislação estadual e federal (item 2.2.4);</p> <p>18) promova a designação dos órgãos responsáveis que exercerão as competências estabelecidas nos incisos do art. 29 da Lei Estadual nº 12.618/2012 (item 2.2.4);</p> <p>19) promova a designação formal de agentes de monitoramento, junto aos órgãos componentes do Poder Executivo do Estado da Bahia, no sentido de realizar as funções estabelecidas pelo art. 7º da LAI (item 2.2.4);</p> <p>20) finalize o Projeto de Identidade Digital de Governo, de modo a promover a padronização e publicação das informações mínimas contidas nos incisos I a IV, § 1º do art. 8º da Lei n.º 12.527/2011 (item 2.2.4);</p> <p>21) regulamente o procedimento de classificação e desclassificação de informações sigilosas, em cumprimento aos arts. 22 a 24 da Lei nº 12.618/2012, com o objetivo de viabilizar que a autoridade máxima de cada órgão ou entidade estadual publique tais informações em seus sítios da Internet (item 2.2.4);</p> <p>22) disponibilize de forma descentralizada, em cada órgão, de local para atendimento presencial, conforme disposto no art. 6º e § 1º, inciso I do art. 9º da Lei Estadual nº 12.618/2012, devendo cada unidade adotar um plano de avaliação do crescimento da demanda para aferir a necessidade de instalação de um espaço exclusivo para o atendimento presencial do SIC (item 2.2.4);</p> <p>23) regulamente os procedimentos para tratamento de informação pessoal, conforme previsão do § 5º, art. 25 da Lei Estadual nº 12.618/2012 (item 2.2.4);</p> <p>24) encaminhe a este Tribunal de Contas, no prazo de 60 dias, documentação que comprove a possibilidade de interpor recursos pelo Sistema de Ouvidoria e Gestão Pública – TAG, bem como imagens com captura de telas do sistema, evidenciando a funcionalidade e o fluxograma que apresente os procedimentos necessários ao manejo da via recursal (item 2.2.4);</p> <p>25) proceda à divulgação dos vencimentos dos servidores civis e militares, bem como dos proventos dos agentes públicos aposentados e dos pensionistas, em obediência ao princípio da transparência, com o fim de permitir o controle social sobre os gastos públicos e viabilizar a concretização plena do direito fundamental de acesso à informação pública (arts. 5º, inciso XXXIII, 37, § 3º e 216, § 2º da Constituição Federal (item 2.2.4);</p> <p>26) atualize no portal “Transparência Bahia” informações sobre os convênios celebrados para possibilitar a transparência que deve ser dada às ações públicas, como forma de viabilizar o controle social e a bem do princípio da publicidade, nos termos dos arts. 5º, inciso XXXIII e 37 da Constituição Federal (item 2.2.4).” (p. 555-556);</p> |

(conclusão)

| PROCESSO | CONS. RELATOR | EXERCÍCIO | COMENTÁRIOS |
|-----------------|------------------|-----------|--|
| TCE/002522/2017 | Marcus Presídio | 2016 | Observações na página 206, com a inserção de ponto específico e abordagem em diversos pontos do relatório. O Parecer Prévio expediu as seguintes recomendações: "6) aprimore o controle interno, tendo em vista a sua relevância reconhecida em âmbito Constitucional, dotando o órgão central e suas unidades fracionárias das ferramentas necessárias ao desempenho de suas competências, inclusive quanto ao quadro de pessoal, buscando garantir-lhe os atributos e a independência necessários em razão de suas atividades (item 2.3)"; |
| TCE/002387/2018 | Pedro Lino | 2017 | Observações nas páginas 236 a 238, com a inserção de ponto específico e abordagem em diversos pontos do relatório. O Parecer Prévio expediu as seguintes recomendações: "1) Quanto ao sistema de controle interno: a) estabelecer, conjuntamente, sob a coordenação do comitê instituído para viabilizar atendimento à Lei Federal nº 12.714/2012, ações para implementação de sistema informatizado estadual, definindo responsáveis e prazos; b) aprimorar os controles internos relacionados aos empréstimos concedidos a servidores no âmbito do Programa Habitacional do Servidor Público (PROHABIT) e aos repasses, por meio de convênios, a prefeituras e outras entidades, observando as disposições contidas na Resolução deste Tribunal de Contas do Estado da Bahia nº 144/2013, principalmente quanto ao adequado monitoramento das inadimplências; e c) aprimorar o controle interno, tendo em vista a sua relevância reconhecida em âmbito constitucional, dotando o órgão central e suas unidades fracionárias das ferramentas necessárias ao desempenho de suas competências, inclusive quanto ao quadro de pessoal com o preenchimento, por meio de servidores efetivos, especialmente aqueles que ocupam os cargos de Coordenadores de Controle Interno (CCI) e de Assessores de Planejamento e Gestão (APG), buscando garantir-lhes os atributos e a independência necessários em razão de suas atividades, assegurando-lhes a possibilidade de imprimir a necessária continuidade das atividades demandadas pelas responsabilidades das funções que desempenham."; (p. 579) |
| TCE/002835/2019 | Antonio Honorato | 2018 | Observações nas páginas 87 a 91, com a inserção de ponto específico e abordagem em diversos pontos do relatório. O Parecer Prévio expediu as seguintes recomendações: "- Quanto ao controle interno: 10) aprimorar a estrutura organizacional do controle interno no Poder Executivo, mormente em relação ao reposicionamento hierárquico da Auditoria Geral do Estado, bem como editar medidas objetivando a implementação e sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, em linha com a política de governança da Administração Pública, e o cumprimento dos preceitos indicados nos arts. 89 e 90, incisos I e II, da CE/1989 (item 2.3.3.1); 11) adotar medidas necessárias à disponibilização, em tempo real, das informações do FIPLAN no Portal Transparência, referentes à execução orçamentária e financeira, dentre outras previstas na legislação (item 2.3.3.2); 12) empreender ações para a correção das irregularidades identificadas no FIPLAN, bem como aprimorar o sistema atualmente utilizado para o acompanhamento e controle de convênios e congêneres (item 2.3.3.2); 13) elaborar regulamentação específica visando normatizar os aspectos relacionados ao cumprimento da ordem cronológica de pagamentos de obrigações contratuais, de acordo com disposto no art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005 (item 2.3.3.3); 14) promover efetivamente a implementação dos dispositivos legais constantes na Lei Federal nº 13.303/2016, a Lei das Estatais (item 2.3.3.4); 15) promover os meios necessários à verificação da regularidade, junto a todas as unidades orçamentárias do Estado, das retenções efetuadas e não repassadas ao PLANSERV (item 2.3.3.5)"; (p. 523-524) |

Fontes: Relatórios e pareceres prévios do TCE/BA sobre as contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/control-externo/contas-de-governo>. Acesso em: jul/2018.

APÊNDICE A.1 – Síntese das Proposições auditoriais no âmbito das Contas do Chefe do Poder Executivo: exercícios de 2018 e 2019

| Exercício de 2018 | | Exercício de 2019 | |
|---------------------------------------|-----|------------------------------------|-----|
| Descrição | Qtd | Descrição | Qtd |
| Aspectos Relevantes para desaprovação | 11 | Aspectos Relevantes para Ressalvas | 13 |
| Determinações | 18 | Determinações | 19 |
| Recomendações | 13 | Recomendações | 8 |
| Expedição de alerta | 3 | Expedição de alerta | 5 |

Fontes: Seção Analítica dos Relatórios sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, exercícios de 2018 e 2019.

APÊNDICE B – Auditorias mencionadas ao longo da Seção Analítica e não constantes do Item 4.7 da Seção Conclusiva

No item 4.7 foram abordadas as auditorias relacionadas a Programas e Políticas Públicas, bem como aquelas relacionadas a Infraestrutura e Obras Públicas, constantes do item 2.8 ao 2.13 da Seção Analítica. Neste apêndice, fazemos uma breve explanação das demais auditorias que podem ser encontradas ao longo dos outros tópicos da citada Seção.

a) Auditorias autuadas no ano de 2020, referentes ao Exercício de 2019:

- **Processo nº TCE/003175/2020** (Item 2.4.2.3 da Seção Analítica). Auditoria realizada no Programa de Restauração e Manutenção de Rodovias – 2ª fase (PREMAR 2), com foco na situação financeira do exercício de 2019, por meio da análise do Contrato de Empréstimo nº 8580, cofinanciado pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), com investimentos totais de USD300,0 milhões, sendo USD200,0 milhões, provenientes do acordo de empréstimo e USD100,0 milhões de recursos da contrapartida do Estado.

O Processo encontra-se em sua fase inicial, sob a relatoria do Exmo. Conselheiro Marcus Presídio, com Relatório inaugural expedido pela 1ª CCE em 20/05/2020, aposto sem ressalvas sobre as demonstrações financeiras do Projeto, evidenciando o cumprimento de cláusulas contratuais de caráter contábil, financeiro e gerencial, leis e disposições oficiais e quanto às aquisições de bens, obras e serviços e seleção e contratação de consultores.

- **Processo nº TCE/004013/2020** (Item 2.4.2.3 da Seção Analítica). Auditoria realizada no Programa de Fortalecimento do Sistema Único de Saúde da Região Metropolitana de Salvador (PROSUS), do exercício de 2019, financiado parcialmente pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio do Contrato de Empréstimo nº 3.262/OC-BR, no valor de USD285,00 milhões, celebrado em 30/12/2014⁴⁵, com prazo inicial de desembolso de cinco anos, a partir da data de entrada em vigor do Contrato.

O Processo encontra-se em trâmite, sob a relatoria do Exmo. Conselheiro João Bonfim, com Relatório Auditorial expedido pela 7ª CCE em 26/06/2020, sem que conste deficiências de caráter financeiro no contrato, trazida, contudo, limitação do escopo quanto ao exame das obras, em face das medidas temporárias de prevenção ao contágio pelo novo coronavírus (Covid-19).

- **Processo nº TCE/003202/2020** (Item 2.4.2.3 da Seção Analítica). Auditoria realizada no Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável na Região Semiárida da Bahia (PRÓ-SEMIÁRIDO), com base na análise do Contrato de Empréstimo nº 2000000435, no valor de US\$95 milhões, sendo US\$45 milhões oriundos do empréstimo obtido junto ao Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e US\$50 milhões, de contrapartida do Governo da Bahia.

O Processo encontra-se em trâmite, sob a relatoria da Exma. conselheira Carolina Costa, com Relatório Auditorial expedido, em 20/05/2020, pela 4ª CCE, no qual, examinados os Demonstrativos Financeiros do Projeto, referentes ao período de 1º/01 a 31/12/2019, não foram encontradas irregularidades no âmbito financeiro ou na execução do contrato, tendo sido atestado o cumprimento satisfatório pela Auditoria.

- **Processo nº TCE/002534/2020** (Item 2.4.2.3 da Seção Analítica). Auditoria realizada no Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo na Bahia (Prodetur Nacional – Bahia), financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio do Contrato de Empréstimo nº 2.912/OC-BR, com custo final de US\$78.038.175,00, financiados US\$ 46.822.905,00, cabendo a quantia de US\$31.215.270,00 como contrapartida do Estado da Bahia;

⁴⁵ Em setembro de 2019 foi assinado o segundo Instrumento de Alteração Contratual, modificando o prazo do desembolso para seis anos, passando a data final de 30/12/2019 para 30/12/2020.

O processo, cuja relatoria foi conduzida por este Conselheiro, foi apreciado em 09/06/2020, por meio da Resolução nº 33/2020, sem que constassem na instrução auditorial achados ou ocorrências financeiras do contrato ou ainda situação de descumprimento.

- **Processo nº TCE/002462/2020** (Item 2.4.2.3 da Seção Analítica). Auditoria realizada no âmbito do Programa de Modernização e Fortalecimento da Gestão Fiscal do Estado da Bahia – Profisco/BA, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio do Contrato de Empréstimo nº 2914/OC-BR, com custo total de US\$50,332,345.73, financiados US\$45,270,000.00, e tendo como contrapartida US\$5,062,345.74.

O processo, que teve minha relatoria, foi apreciado em 09/06/2020, por meio da Resolução nº 32/2020, sem que constassem na instrução auditorial achados ou ocorrências financeiras do contrato ou, ainda, situação de descumprimento.

- **Processo nº TCE/000394/2020** (Item 2.5 da Seção Analítica). Auditoria operacional com período de exames delimitado entre julho e dezembro de 2019, em face da Conta Única do Tesouro Estadual (CUTE), mantida no Banco do Brasil S/A, legado originado da diferença entre os saldos contábil (conta 1.1.1.1.1.02.01.00) e bancário (conta-corrente n.º 929.661-1), que resultou em um saldo de R\$442.780.650,16.

O Processo de Auditoria encontra-se em trâmite, sob a relatoria do Exmo. Conselheiro Marcus Presídio, tendo a equipe auditorial concluído que a regularização de 2.205.253 registros de razão e de extrato permitiram um razoável nível de confiança, e o valor pendente de regularização (R\$11.239,37) é materialmente irrelevante em comparação com o total do legado (R\$442.769.908,59), finalizando que “a Auditoria não vislumbrou impactos remanescentes desse processo no exercício de 2019”.

b) Auditorias autuadas em 2019:

- **Processo nº TCE/010782/2019** (Item 2.3.1.1 da Seção Analítica). Auditoria operacional no Projeto de Lei nº 23.488/2019, que institui o Plano Plurianual Participativo (PPA) do Estado da Bahia (quadriênio 2020-2023), realizada pela 7ª CCE, durante o período de 1º/09 a 12/11/2019, com o objetivo de fundamentar opinativo acerca da estruturação e dos elementos propostos para o Plano Plurianual do referido quadriênio.

O Processo de Auditoria foi distribuído em 29/11/2019, encontrando-se em trâmite, sob minha relatoria, tendo a equipe técnica da 7ª CCE, ao concluir os exames, levantado as seguintes observações: deficiência de conceituação dos componentes do PPA – Indicadores, Compromissos, Metas e Iniciativas; ausência de associação das Iniciativas com as Metas dos Compromissos; deficiência no processo de construção dos Indicadores dos programas; descumprimento de determinação do TCE/BA para estabelecimento de índice esperado para cada ano e para o final do Plano; não apresentação no PPA das vinculações entre Indicadores e Compromissos, com vistas a demonstrar a suficiência e pertinência dos Indicadores para avaliação dos Programas; 6 Indicadores sem Valor de Referência; deficiências na construção das Metas, comprometendo o processo de mensuração, monitoramento, avaliação e *accountability* do que foi alcançado; fragilidades na definição do que representam os Valores de Referência e os Valores de Alcance das Metas dos Compromissos; Fragilidade nos descritivos e na regionalização de Metas.

Registre-se o ingresso em 30/07/2020, nesta Corte de Contas, do Ofício OF. GASEC Nº 166/2020, expedido pelo Secretário do Planejamento do Estado, Sr. Walter Pinheiro, no qual, aduz que “encontra-se concluída, no âmbito desta Seplan, a fase de avaliação das melhorias recomendadas e foram iniciadas as rodadas de reuniões com os órgãos/ entidades participantes do PPA, para as discussões pertinentes a este escopo de revisão(...)”.

Ao final do Ofício, o Exmo. Secretário informa que a referida Secretaria encontra-se empenhada em promover a Revisão do PPA 2020-2023 para o exercício de 2021, “abarcando as melhorias avaliadas e validadas por esta Seplan e órgãos/entidade responsáveis, bem como outras necessidades para correção de impactos decorrentes da pandemia”.

- **Processo nº TCE/011207/2019** (Item 2.4.3.2 da Seção Analítica). Foi realizada Auditoria de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira pela 6ª CCE, relativa ao período de 1º/01/2019 a 30/06/2019, no âmbito da Secretaria da Administração do Estado da Bahia (SAEB), em especial da Diretoria-Geral (DG).

O Processo tramitou sob minha relatoria e foi apreciado em 16/07/2020, culminando na Resolução nº 41/2020, na qual foram expedidas recomendações acerca dos achados provenientes da Auditoria, a fim de que sejam implantadas medidas administrativas, técnicas e normativas com fins de inibir os gastos com pagamentos de multas e juros moratórios referentes às contas de consumo.

- **Processo TCE/011244/2019** (Item 2.4.3.4 da Seção Analítica). Foi realizada Auditoria de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira, pela 6ª CCE, na Secretaria de Comunicação Social (SECOM), tendo como objeto verificar a regularidade da execução orçamentária, financeira e patrimonial, especialmente o exame dos contratos celebrados com as empresas de publicidade, no período de 1º/01 a 30/06/2019.

O processo de Auditoria encontra-se em trâmite nesta Casa, sob a relatoria do Exmo. Conselheiro Marcus Presídio, tendo a 6ª CCE identificado diversos achados que culminaram no opinativo com expedição de recomendações à Secretaria de Comunicação do Estado, visando a adoção de providências, especialmente referentes às irregularidades constantes da Concorrência nº 01/2019, no valor total de R\$142,00 milhões.

- **Processo nº TCE/011641/2019** (Item 272 da Seção Analítica). Trata-se de Auditoria de acompanhamento da execução orçamentária e financeira da Superintendência de Atenção Integral à Saúde (SAIS) da Secretaria da Saúde do Estado da Bahia (SESAB), relativa ao período de 1º/01 a 31/10/2019, com ênfase nos controles aplicados sobre as despesas com contratação de serviços de saúde, com foco nos contratos de serviços médicos prestados aos usuários do SUS, sob o gerenciamento, controle e avaliação da DGRP/SAIS.

O Processo de Auditoria encontra-se em sua fase inicial, sob a relatoria do Exmo. Conselheiro Pedro Lino, tendo a 2ª CCE emitido Relatório em 19/12/2019, a partir da análise dos contratos de prestação de serviços médicos, de hospitais sob gestão direta da rede própria da SESAB, localizados nas cidades de Salvador, Lauro de Freitas, Camaçari, Guanambi, Feira de Santana, Jequié e Vitória da Conquista, tendo sido trazida, como achado, a situação de contratações de profissionais da área de saúde para substituição de pessoal.

- **Processo nº TCE/011630/2019** (Item 2.7.2 da Seção Analítica). Foi realizada Auditoria de Acompanhamento da LRF referente ao segundo quadrimestre do exercício de 2019, tendo a equipe técnica abordado as questões da LRF ligadas às Secretarias da Fazenda e do Planejamento, tais como: formalizações das publicações; acompanhamento dos limites da dívida pública; acompanhamento da receita pública; restos a pagar e a conformidade do projeto da LOA 2019 com os dispositivos da LRF.

O Processo encontra-se em trâmite nesta Casa, sob a relatoria do Exmo. Conselheiro João Bonfim, tendo o Relatório inaugural, emitido em 20/12/2020, apresentado apontamentos⁴⁶, ressaltando que, acerca do Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo, a Auditoria ficou impossibilitada de emitir opinião sobre o limite de pessoal em função de limitações e incertezas que envolveram a implantação do RH Bahia.

46 a) Divergências entre a Renúncia constante do Demonstrativo produzido pela SEFAZ e valores apurados pela auditoria, com base no Sistema INC (item I.3.2.1); a) Divergência de R\$382.533.910,15 entre os valores publicados pelo Poder Judiciário e os apurados pela auditoria, referentes à exclusão do Imposto de Renda Retido na Fonte incidente sobre a remuneração paga aos servidores (item II.1.2.4); b) Limitação do FIPLAN em não permitir a emissão de relatórios da despesa paga com detalhamento de subelemento, o que inviabilizou o comparativo entre o valor da receita patronal registrada nos Fundos Previdenciários e aquela recolhida pela Administração Direta e Indireta ao FUNPREV e BAPREV, no 2º quadrimestre de 2019, por meio da modalidade 91 (item II.2.6).

c) Auditorias autuadas em anos anteriores e com impacto no exercício de 2019:

- **Processo nº TCE/004742/2018** (Item 2.3.1.1 da Seção Analítica). Foi realizada Auditoria de Monitoramento pela 7ª CCE na Secretaria do Planejamento (SEPLAN), que teve, entre outros objetivos, o exame do Plano de Ação consolidado do Governo do Estado e a elaboração do PPA 2016-2019.

A Auditoria tramitou sob a relatoria do Exmo. Conselheiro Antonio Honorato, apreciada mediante a Resolução nº 125/2019, publicada em 26/09/2019 no eDOTCE, que, entre outras deliberações, determinou a sua juntada a estas Contas, cujo resultado dos exames evidenciou que, embora tenham sido adotadas medidas pelo Poder Executivo no sentido de dar cumprimento às recomendações propostas por este Tribunal, até abril de 2019 permaneciam pendentes de implemento 14 (63,64%), do total de 22 recomendações relativas à sistemática de elaboração do PPA 2016-2019, e parcialmente implementadas 8 (47,05%) das 17 deliberações relativas à sistemática de acompanhamento, monitoramento e avaliação do referido PPA.

- **Processo nº TCE/009393/2015** (Item 2.3.2 da Seção Analítica). Auditoria operacional realizada no âmbito da SEPLAN, com o objetivo de avaliar o modelo proposto pelo Poder Executivo para o PPA de 2016-2019, apresentado à Assembleia Legislativa por meio do Projeto de Lei nº 21.474/2015.

Essa auditoria teve como relator o Exmo. Conselheiro João Bonfim, resultando na Resolução nº 039/2016. Considerando que a equipe técnica, no seu parecer, entendeu que houve descumprimento da observância aos apontamentos da Unidade Técnica naquela Resolução, em especial ao referente a “revisar os indicadores estabelecidos no PPA 2016-2019, de forma a projetar os índices esperados, para cada ano e para o final do plano, que viabilize a mensuração do resultado obtido após a implementação das ações de governo”, sugeriu que fosse expedida nova determinação ao Governo de Estado para que adote as medidas necessárias à revisão do atual PPA 2020-2023, contemplando os ajustes propostos na citada Resolução e apresentando as evidências de seu cumprimento na Prestação de Contas de Governo relativas ao exercício de 2020.

- **Processo nº TCE/009417/2017** (Item 2.4.2.4.1 da Seção Analítica). Auditoria operacional realizada que teve como escopo avaliar a adequação e suficiência dos controles exercidos pelo Executivo Estadual em relação aos incentivos fiscais concedidos por meio de políticas públicas apoiadas nesses instrumentos.

O Processo de auditoria, que tramitou sob a relatoria do Exmo. Conselheiro Pedro Lino, resultou na Resolução nº 013/2019, de 12/02/2019, que, após a interposição de Recurso pelo Núcleo de Atuação da Procuradoria-Geral do Estado junto a este Tribunal (Processo nº TCE/004096/2019), teve sua parte dispositiva alterada por meio do Acórdão nº 000004/2020, que excluiu as deliberações constantes dos subitens “a.3)”, “a.4)” e “e.1)” e retirou da recomendação constante do subitem “a.5)” a parte final “sob pena de retificação das resoluções concessivas”, da citada Resolução.

- **Processo nº TCE/009368/2018** (Item 2.4.2.5 da Seção Analítica). Auditoria realizada na Superintendência de Administração Tributária (SAT) da Secretaria da Fazenda (SEFAZ), objetivando verificar a consistência do sistema de apuração do IVA do ano de 2017, que serviu de base para o cálculo do IPM no produto da arrecadação, pelo Estado, do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para o exercício de 2019.

O Processo tramitou sob a relatoria do Exmo. Conselheiro Antonio Honorato, resultando na Resolução nº 157/2018. Concluídos os trabalhos da auditoria, não foram encontradas falhas que comprometessem o mérito dos cálculos realizados pela SEFAZ.

- **Processo nº TCE/009225/2016** (Item 2.4.3.2 da Seção Analítica). Inspeção realizada no âmbito da 7ª CCE, com o objetivo de apurar o montante de recursos públicos destinados ao

pagamento de juros, multa e demais encargos moratórios pelos órgãos da Administração Pública Estadual.

O processo, que teve como relator o Exmo. Conselheiro Marcus presídio, resultou na Resolução nº 059/2019, de 14/05/2019, que, entre outras deliberações, determinou a apresentação de Plano de Ação pela SAEB, SEFAZ, SEPLAN e SERIN, no prazo de até 120 dias, o que foi feito em 17/09/2019 (TCE/008163/2019).

d) Auditorias em execução:

- Encontra-se em execução a auditoria, ainda não atuada, relativa ao Acordo de Empréstimo nº 8415 – BR, do BIRD, assinado em 29/08/2014, relativo ao Projeto Bahia Produtiva (PDRS), que tem como objetivo incrementar a integração do mercado, as rendas líquidas e a segurança alimentar de beneficiários organizados, bem como melhorar o acesso ao abastecimento de água e aos serviços de saneamento de moradias nas áreas do Projeto.

APÊNDICE C – Análise comparativa entre as proposições constantes da conclusão da Auditoria referentes aos exercícios de 2018 e 2019

| Conclusão da Auditoria sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo | |
|--|---|
| Exercício de 2018 | Exercício de 2019 |
| Aspectos Relevantes para a proposição de desaprovação (2018) Item 2.6.3 (a) reduzido percentual de atendimento às recomendações emitidas pelo TCE/BA nos Pareceres Prévios dos exercícios 2015 a 2017 (item 2.1); | Sem correlação |
| Aspectos Relevantes para a proposição de desaprovação (2018) Item 2.6.3 (b) deficiências nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas impossibilitaram concluir quanto à adequação das informações contidas no Relatório de Execução do PPA Participativo 2016-2019 – Ano IV, e, consequentemente, comprometem a aferição dos resultados alcançados pelos Programas de Governo em 2019 (item 2.3). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos Exercícios de 2015, 2016, 2017 e 2018; | Aspectos Relevantes para a Proposição de Ressalvas (2019) Item 2.14.2 – 1) deficiências nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas fragilizam as informações contidas no Relatório de Execução do PPA Participativo 2016-2019 – Ano IV, e, consequentemente, comprometem a aferição dos resultados alcançados pelos Programas de Governo em 2019 (item 2.3). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos Exercícios de 2015, 2016, 2017 e 2018; |
| Aspectos Relevantes para a proposição de desaprovação (2018) Item 2.6.3 (c) fragilidade na fiscalização das empresas beneficiárias dos R\$3.308,5 milhões concedidos sob a forma de incentivos fiscais (item 2.4.3.3); | Sem correlação |
| Sem correlação | Aspectos Relevantes para a Proposição de Ressalvas (2019) Item 2.14.2 – 2) pagamento de encargos moratórios (multas e juros) decorrentes de contas de consumo de água e esgoto e energia elétrica, no exercício de 2019, no valor de R\$3,0 milhões. A execução desse tipo de despesa caracteriza prejuízo aos cofres públicos e contraria os princípios da economicidade e indisponibilidade do interesse público (item 2.4.3.2). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos Exercícios de 2016, 2017 e 2018; |
| Aspectos Relevantes para a proposição de desaprovação (2018) Item 2.6.3 (e) ilegalidades identificadas em despesas empenhadas no elemento “92 – Despesas de Exercícios Anteriores”, que totalizaram R\$1.077,3 milhões em 2018, tanto pelo efeito das despesas do ano anterior, contabilizadas nesse exercício, como daquelas que serão contabilizadas somente em 2019 (R\$901,2 milhões apenas no primeiro trimestre), porém inerentes a 2018. Tal conduta, além de ferir o disposto nos arts. 37 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, descumprir o art. 161, inciso II, da Constituição Estadual e o art. 37, inciso IV, da LRF (item 2.4.4.6); | Aspectos Relevantes para a Proposição de Ressalvas (2019) Item 2.14.2 – 3) execução de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) em desacordo com o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964. Do total de R\$1.243,2 milhões empenhado como DEA em 2019, a Auditoria analisou processos de pagamentos, que somaram o valor de R\$400,6 milhões. Verificou-se que 96,12% dos empenhos de DEA analisados não atendem aos requisitos estabelecidos no referido comando legal. Ademais, restou evidenciado que a SECOM e a SESAB assumiram despesas no exercício de 2019 em valores superiores aos créditos orçamentários das referidas unidades para o exercício, contrariando o quanto disposto no art. 161, inciso II, da Constituição Estadual e o art. 37, inciso IV, da LRF (item 2.4.3.5). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos Exercícios de 2016, 2017 e 2018, e ressalvada no Parecer Prévio das Contas do Exercício de 2018; |
| Aspectos Relevantes para a proposição de desaprovação (2018) Item 2.6.3 (f) subavaliação dos Restos a Pagar em, pelo menos, R\$145,5 milhões devido ao empenho intempestivo de despesas pertencentes ao exercício de 2018, porém registradas em 2019, comprometendo a evidenciação do cumprimento do art. 42 da LRF (item 2.4.4.6); | Sem correlação |
| Aspectos Relevantes para a proposição de desaprovação (2018) Item 2.6.3 (g) descumprimento do limite máximo de 48,60% da Despesa com Pessoal do Poder Executivo, conforme art. 20, inciso II, alínea ‘c’ (§ 4º) da LRF, tendo sido apurado o valor de 49,01% (item 2.5.3); | Sem correlação |
| Aspectos Relevantes para a proposição de desaprovação (2018) Item 2.6.3 (h) descumprimento da meta de Resultado Nominal de R\$3.153,7 milhões, prevista na LDO/2018, por R\$380,0 milhões (item 2.5.7); | Sem correlação |
| Aspectos Relevantes para a proposição de desaprovação (2018) Item 2.6.3 (j) ausência de elementos e informações relevantes que permitissem concluir quanto à adequação dos saldos apresentados no Balanço Patrimonial e na Demonstração das Variações Patrimoniais de contas com saldo superior à materialidade global | Sem correlação |

(continua)

| Conclusão da Auditoria sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo | |
|---|--|
| Exercício de 2018 | Exercício de 2019 |
| <p>Aspectos Relevantes para a proposição de desaprovação (2018) Item 2.6.3 (i) a execução orçamentária e financeira das Emendas Individuais Parlamentares não atendeu ao disposto no art. 160, §10, da Constituição Estadual e no art. 48 da LDO/2018, não sendo apresentados os impedimentos de ordem técnica ou legal para a não execução, previstos no §11 do citado art. constitucional e no art. 52 da citada lei (item 2.5.9);</p> | <p>Aspectos Relevantes para a Proposição de Ressalvas (2019) Item 2.14.2 – 4) execução orçamentária e financeira das Emendas Individuais Parlamentares em desacordo com o disposto no art. 160, §10, da Constituição Estadual. A Auditoria verificou que só foram empenhados 47,75% e pagos 21,55% do total do orçamento atualizado para esse tipo de despesa. Os exames também revelaram que não houve execução isonômica das emendas, tendo em vista as variações entre 00,00% a 96,26% na execução orçamentária e entre 0,00% a 74,32% na execução financeira dos orçamentos aprovados na LOA 2019. Registre-se que não foram apresentados os impedimentos de ordem técnica ou legal para a não execução, nos termos previstos no §11 do art. 160 da Constituição Estadual (publicação dos impedimentos até 30 de junho e notificação dos impedimentos ao autor da emenda) e no art. 51 da LDO 2019 (item 2.4.3.7). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos Exercícios de 2017 e 2018;</p> |
| <p>Aspectos Relevantes para a proposição de desaprovação (2018) Item 2.6.3 (d) despesas relativas às contraprestações públicas de contratos de PPP no montante de R\$163,2 milhões, pagas em 2018 antes da emissão do empenho, e indevidamente autorizadas mediante ofícios da DESENBAHIA, foram realizadas sem a observância dos preceitos legais dos arts. 60 e 64, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964 (item 2.4.4.4);</p> | <p>Aspectos Relevantes para a Proposição de Ressalvas (2019) Item 2.14.2 – 5) despesas relativas às contraprestações públicas de contratos de PPP no montante de R\$64,7 milhões, pagas em 2019 antes da emissão do empenho, e indevidamente autorizadas mediante ofícios da DESENBAHIA. Tais procedimentos contrariam os preceitos legais dos arts. 60 e 64, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964. Cumpre registrar que o valor de R\$10,6 milhões, pago à concessionária Companhia do Metrô da Bahia, deixou de ser contabilizado no FIPLAN como despesa do exercício de 2019, em descumprimento ao art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964. A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos Exercícios de 2016, 2017 e 2018, e ressalvada no Parecer Prévio das Contas do Exercício de 2018 (item 2.4.3.9);</p> |
| <p>Sem correlação</p> | <p>Aspectos Relevantes para a Proposição de Ressalvas (2019) Item 2.14.2 6) ausência de elementos e informações relevantes que permitissem concluir quanto à adequação dos saldos apresentados no Balanço Patrimonial das contas a seguir listadas, limitando a análise auditorial, descumprindo o disposto nos arts. 85 e 87 da Lei Federal nº 4.320/1964. A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos Exercícios de 2017 e 2018 e foi ressalvada no Parecer das Contas do Exercício de 2018;</p> |
| <p>Sem correlação</p> | <p>Aspectos Relevantes para a Proposição de Ressalvas (2019) Item 2.14.2 – 7) inconsistências nos saldos apresentados das seguintes contas no Balanço Patrimonial, descumprindo o que dispõe o art. 50, caput e inciso III, da LRF. A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos Exercícios de 2016, 2017 e 2018;</p> |
| <p>Sem correlação</p> | <p>Aspectos Relevantes para a Proposição de Ressalvas (2019) Item 2.14.2 – 8) inobservância ao art. 198, § 2º, inciso II, e 212, caput e § 1º, da Constituição Federal, bem como ao normatizado pela STN, por não considerar as receitas tributárias destinadas ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP) na base de cálculo da Receita Líquida de Impostos (RLI), para fins de apuração dos valores mínimos a serem aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos Exercícios de 2017 e 2018 (item 2.7.1);</p> |
| <p>Sem correlação</p> | <p>Aspectos Relevantes para a Proposição de Ressalvas (2019) Item 2.14.2 – 9) apropriação de despesas indevidas no valor de R\$6,6 milhões, no cálculo do limite com Saúde, em desacordo ao definido no art. 2º da LC nº 141/2012 e ao indicado na 9ª edição do manual da STN212 (item 2.7.1);</p> |
| <p>Sem correlação</p> | <p>Aspectos Relevantes para a Proposição de Ressalvas (2019) Item 2.14.2 – 10) apropriação de despesas indevidas no valor de R\$1,3 milhão, no cálculo do limite com Educação, em afronta ao art. 71 da Lei Estadual nº 9.394/1996 (item 2.7.1). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendação no Parecer Prévio do Exercício de 2018;</p> |

(continua)

| Conclusão da Auditoria sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo | |
|--|---|
| Exercício de 2018 | Exercício de 2019 |
| Sem correlação | Aspectos Relevantes para a Proposição de Ressalvas (2019) Item 2.14.2 – 11) divergências no cômputo da despesa de pessoal, entre os valores publicados pelo Poder Executivo e os apurados pela Auditoria, decorrentes da dedução indevida no valor de R\$199,6 milhões, no item “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados”, cujas despesas foram financiadas com as fontes 209 e 213, em desatendimento às orientações estabelecidas na 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da STN (item 2.7.2). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendação no Parecer Prévio do Exercício de 2018; |
| Sem correlação | Aspectos Relevantes para a Proposição de Ressalvas (2019) Item 2.14.2 – 12) divergências no cômputo da despesa de pessoal, entre os valores publicados pelo Poder Executivo e os apurados pela Auditoria, decorrentes da ausência de contabilização de R\$624,1 milhões, relativos às contratações de profissionais da área de saúde, para substituição de pessoal na SESAB, em desacordo com o art. 18, § 1º da LRF (item 2.7.2); |
| Sem correlação | Aspectos Relevantes para a Proposição de Ressalvas (2019) Item 2.14.2 – 13) ausência de divulgação nominal dos vencimentos dos servidores civis e militares, bem como dos proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, comprometendo o exercício do controle social e descumprindo pressupostos básicos de transparência, exigidos pelo art. 48-A, inciso I, da LRF e arts. 3º, incisos II e III, 6º, inciso I e arts. 8º, caput e §§1º, inciso III, e 2º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012. Cumpre registrar que esse assunto foi objeto de recomendações feitas pelo TCE/BA nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2014 a 2018 (item 2.13.1). |
| Proposição de Determinações (2018) Item 2.6.4 (a) abster-se de modificar o PPA sem o encaminhamento, ao Poder Legislativo, de projeto de lei específico para as alterações propostas, bem como de contemplar, na lei orçamentária anual, matéria estranha ao conteúdo previsto no texto da Constituição Estadual, conforme art. 159, § 8º, da CE/1989 (item 2.2.1.1); | Sem correlação |
| Proposição de Determinações (2018) Item 2.6.4 (b) elaborar projeto de lei complementar que disponha sobre a elaboração e organização do plano plurianual, estabelecendo critérios sobre a elaboração e organização do PPA, que garantam um instrumento aderente às necessidades do estado, com elementos satisfatórios ao direcionamento das ações a serem executadas e encadeamento lógico adequado, bem como com requisitos para ser monitorado e avaliado, conforme arts. 90, inciso I, e 159 da CE/1989 (item 2.2.3); | Sem correlação |
| Proposição de Determinações (2018) Item 2.6.4 (d) adequar as Normas da FUNDAC ao estabelecido na Lei Federal nº 12.594/2012 (SINASE), em especial aos arts. 71, II, e 48, § 2º (item 2.2.7.4) | Sem correlação |
| Proposição de Determinações (2018) Item 2.6.4 (e) aprimorar a estrutura organizacional do controle interno no Poder Executivo, mormente em relação ao reposicionamento hierárquico da Auditoria Geral do Estado, bem como editar medidas objetivando a implementação e sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, em linha com a política de governança da administração pública, e o cumprimento dos preceitos indicados nos arts. 89 e 90, incisos I e II, da CE/1989 (item 2.3.3.1) | Sem correlação |
| Proposição de Determinações (2018) Item 2.6.4 (g) garantir a implementação dos dispositivos legais constantes na Lei Federal nº 13.303/2016, a Lei das Estatais (item 2.3.3.4) | |
| Proposição de Determinações (2018) Item 2.6.4 (j) proibir o pagamento de despesas orçamentárias sem que sejam adequadamente e previamente observados os procedimentos de empenho e liquidação, em cumprimento dos arts. 60 e 64, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964, incluídos os pagamentos por ofício e as OPE (itens 2.4.4 e 2.4.4.4) | Sem correlação |

(continua)

| Conclusão da Auditoria sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo | |
|---|--|
| Exercício de 2018 | Exercício de 2019 |
| <p>Proposição de Determinações (2018) Item 2.6.4 (p) observar as vedações previstas no art. 22 e adotar as providências exigidas no art. 23, ambos da LRF (item 2.5.3), em virtude do descumprimento do limite máximo da despesa com pessoal</p> | <p>Sem correlação</p> |
| <p>Proposição de Determinações (2018) Item 2.6.4 (q) ajustar o demonstrativo de apuração do limite máximo com despesas com pessoal, com a republicação do respectivo demonstrativo e a retificação das informações encaminhadas à STN (item 2.5.3).</p> | <p>Sem correlação</p> |
| <p>Sem correlação</p> | <p>Proposição de Determinações (2019) Item 2.14.3 1) encaminhamento a este Tribunal dos documentos/informações ausentes da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2019, referidos no art. 7º, inciso III, Anexo I, inciso III, relativo aos repasses por convênios a prefeituras e ONGs e Anexo II, a e b, da Resolução TCE nº 164/2015. (item 2);</p> |
| <p>Sem correlação</p> | <p>Proposição de Determinações (2019) Item 2.14.3 2) nos termos do art. 105, inciso II, da Constituição Estadual de 1989, o acompanhamento do cumprimento das deliberações deste TCE/BA, constantes dos itens "b", "c" e "d" da Resolução nº 125/2019, decorrente da apreciação da 2ª auditoria de Monitoramento, apresentando as evidências do cumprimento na Prestação de Contas de Governo relativas ao exercício de 2020 (item 2.3);</p> |
| <p>Sem correlação</p> | <p>Proposição de Determinações (2019) Item 2.14.3 – 3) revisão do atual PPA 2020-2023, contemplando os ajustes propostos na Resolução nº 039/2016, apresentando as evidências de seu cumprimento na Prestação de Contas de Governo relativas ao exercício de 2020, considerando o não atendimento da determinação anterior deste Tribunal, expedida ao Governo do Estado e ao gestor da SEPLAN, no âmbito da citada Resolução, para observância aos apontamentos da Unidade Técnica, em especial, ao referente a "revisar os indicadores estabelecidos no PPA 2016-2019, de forma a projetar os índices esperados, para cada ano e para o final do plano, que viabilize a mensuração do resultado obtido após a implementação das ações de governo" (item 2.3);</p> |
| <p>Proposição de Determinações (2018) Item 2.6.4 (i) apresentar relatório de desempenho dos empreendimentos, individualizado por beneficiário, respaldado em análise técnica que permita uma avaliação dos benefícios socioeconômicos até então auferidos, acompanhado de parecer do Conselho Deliberativo, sob pena de retificação das resoluções concessivas, conforme exposto no Decreto Estadual nº 8.205/2002 (item 2.4.3.3);</p> | <p>Proposição de Determinações (2019) Item 2.14.3 – 4) apresentação do relatório de desempenho dos empreendimentos beneficiados com incentivos fiscais, individualizado por beneficiário, respaldado em análise técnica que permita uma avaliação dos benefícios socioeconômicos até então auferidos, acompanhado de parecer do Conselho Deliberativo, conforme exposto no Decreto Estadual nº 8.205/2002 (item 2.4.2.4);</p> |
| <p>Sem correlação</p> | <p>Proposição de Determinações (2019) Item 2.14.3 – 5) instauração de procedimento administrativo, no prazo de 120 dias, com a finalidade de fazer retornar aos cofres públicos os valores pagos de encargos moratórios oriundos das faturas de água e esgoto e energia elétrica, no exercício de 2019, e promover a devida responsabilização dos agentes que deram causa, com fundamento nos princípios da economicidade e indisponibilidade do interesse público (item 2.4.3.2);</p> |
| <p>Proposição de Determinações (2018) Item 2.6.4 (l) proibir a assunção de obrigações superiores aos créditos orçamentários, forçando a execução mediante DEA sem os requisitos legais, o que contraria o disposto no art. 161, inciso II, da Constituição Estadual e o art. 37, inciso IV, da LRF (item 2.4.4.6);</p> | <p>Proposição de Determinações (2019) Item 2.14.3 – 6) cumprimento dos arts. 37 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, assegurando que as Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) observem os requisitos legais, bem como que toda e qualquer despesa só seja realizada após a emissão do empenho (item 2.4.3.5);</p> |
| <p>Sem correlação</p> | <p>Proposição de Determinações (2019) Item 2.14.3 – 7) cumprimento do art. 161, inciso II, da Constituição Estadual e art. 37, inciso IV, da LRF, assegurando que não ocorra assunção de obrigações superiores aos créditos orçamentários fixados para o exercício financeiro (item 2.4.3.5);</p> |
| <p>Proposição de Determinações (2018) Item 2.6.4 (r) garantir a execução orçamentária e financeira das Emendas Individuais Parlamentares, conforme disposto no art. 160, §10, da Constituição Estadual, ou apresentar os impedimentos de ordem técnica e legal pela não execução, conforme §11 do citado dispositivo (item 2.5.9).</p> | <p>Proposição de Determinações (2019) Item 2.14.3 – 8) cumprimento do art. 160, §10, da Constituição Estadual, assegurando a execução orçamentária e financeira das Emendas Individuais Parlamentares, de forma isonômica, ou apresentando os impedimentos técnicos, nos exatos termos do art. 160, §11, também da Constituição Estadual, o qual exige a publicação dos impedimentos até 30 de junho e a notificação do autor da emenda (item 2.4.3.7);</p> |

(continua)

| Conclusão da Auditoria sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo | |
|--|--|
| Exercício de 2018 | Exercício de 2019 |
| Proposição de Determinações (2018) Item 2.6.4 (f) elaborar regulamentação específica visando normatizar os aspectos relacionados ao cumprimento da ordem cronológica de pagamentos, de acordo com disposto no art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005 (item 2.3.3.3); e | Proposição de Determinações (2019) Item 2.14.3 – 9) cumprimento do art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005 e do art. 5º da Lei Federal 8.666/1993, assegurando a regulamentação da ordem cronológica de pagamentos (item 2.4.3.8); |
| Proposição de Determinações (2018) Item 2.6.4 (m) apresentar relatório detalhado dos convênios concedidos em situação de inadimplência, no que tange às prestações de contas com indicação das providências adotadas pela administração, objetivando avaliar o cumprimento do disposto nos arts. 175 e 182 da Lei Estadual nº 9.433/2005 (item 2.4.5.1.3); | Proposição de Determinações (2019) Item 2.14.3 – 10) cumprimento do disposto nos arts. 175 e 182 da Lei Estadual nº 9.433/2005, assegurando a apresentação de relatório detalhado dos convênios concedidos em situação de inadimplência, no que se refere às prestações de contas com indicação das providências adotadas pela administração (item 2.5.3); |
| Proposição de Determinações (2018) Item 2.6.4 (h) retificar e republicar as demonstrações contábeis, incluindo as notas explicativas e demonstrativos fiscais, após a apuração e o registro adequados das divergências e inconsistências materiais apuradas e comentadas nesta Seção Analítica, em atendimento, de forma fidedigna, ao disposto nos artigos 85, 89, 93 e 104 da Lei Federal nº 4.320/1964 (item 2.4.1); | Proposição de Determinações (2019) Item 2.14.3 – 11) cumprimento dos arts. 85, 89, 93 e 104 da Lei Federal nº 4.320/1964, assegurando a retificação e republicação das demonstrações contábeis, incluindo as notas explicativas e demonstrativos fiscais, após a apuração e o registro adequados das divergências e inconsistências materiais apuradas e comentadas nesta Seção Analítica (itens 2.5. e 2.6 e subitens); |
| Proposição de Determinações (2018) Item 2.6.4 (n) promover estudos e levantamentos das obrigações e riscos relacionados a cada contrato de PPP, objetivando apurar, contabilizar e divulgar o montante devido pelo Governo do Estado, em atendimento ao disposto no art. 87 da Lei Federal nº 4.320/1964 (item 2.4.5.2.5); | Proposição de Determinações (2019) Item 2.14.3 12) cumprimento do art. 87 da Lei Federal nº 4.320/1964, assegurando a realização de estudos e levantamentos das obrigações e riscos relacionados a cada contrato de PPP, objetivando apurar, contabilizar e divulgar o montante devido pelo Governo do Estado (item 2.5.8); |
| Sem correlação | Proposição de Determinações (2019) Item 2.14.3 13) cumprimento do art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996, assegurando a exclusão do cálculo do índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), as despesas consideradas inelegíveis (item 2.7.1); |
| Sem correlação | Proposição de Determinações (2019) Item 2.14.3 – 14) cumprimento da Lei Complementar Federal nº 141/2012, assegurando a exclusão do cálculo do índice de Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), as despesas consideradas inelegíveis (item 2.7.1); |
| Proposição de Determinações (2018) Item 2.6.4 (o) elaborar novos demonstrativos do 3º quadrimestre de 2018 relativos à apuração dos limites mínimos de gastos com saúde e educação, contemplando na RCL as receitas do FUNCEP, em consonância com o art. 2º, inciso IV, da LRF, republicando-os e informando à STN, na forma do art. 48, § 2º, desta lei federal (item 2.5.2); | Proposição de Determinações (2019) Item 2.14.3 – 15) elaboração de novos demonstrativos do 3º quadrimestre de 2019 relativos à apuração dos limites mínimos de gastos com saúde e educação, contemplando na RLI as receitas do FUNCEP, em consonância com os arts. 198, § 2º, inciso II e 212, caput e § 1º, da Constituição Federal, republicando-os e informando à STN, na forma do art. 48, §2º, desta lei federal (item 2.7.1); |
| Sem correlação | Proposição de Determinações (2019) Item 2.14.3 – 16) abster-se de deduzir, no cálculo da despesa com pessoal, as despesas com inativos e pensionistas que sejam custeadas com recursos oriundos de transferências de royalties e de cessão do direito de operacionalização da folha de pagamentos, de acordo com as orientações estabelecidas na 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da STN (item 2.7.2); |
| Sem correlação | Proposição de Determinações (2019) Item 2.14.3 – 17) incluir no cálculo das despesas com pessoal os gastos referentes às contratações de profissionais da área de saúde, para substituição de pessoal na SESAB, conforme determina o art. 18, § 1º, da LRF (item 2.7.2); |
| Proposição de Determinações (2018) Item 2.6.4 (k) anexar os relatórios sobre o desempenho dos contratos de PPP ao processo de prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, conforme definido no art. 26 da Lei Estadual nº 9.290/2004 (item 2.4.4.4); | Proposição de Determinações (2019) Item 2.14.3 – 18) cumprimento do art. 26 da Lei Estadual nº 9.290/2004, assegurando a inclusão dos dados e informações indicados no anexo IV da Resolução TCE/BA nº 016/2016 nos relatórios sobre o desempenho dos contratos de PPP, peças componentes do processo de prestação de contas do Chefe Poder Executivo (item 2.12); e |
| Sem correlação | Proposição de Determinações (2019) Item 2.14.3 -19) cumprimento dos arts. 3º, incisos II e III, 6º, inciso I e art. 8º, caput e §§1º, inciso III, e 2º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), e arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012, assegurando a divulgação dos vencimentos e proventos pagos aos servidores do Poder Executivo estadual de forma transparente à sociedade (item 2.13.1). |

(continua)

| Conclusão da Auditoria sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo | |
|--|---|
| Exercício de 2018 | Exercício de 2019 |
| <p>Proposição de Recomendações (2018) Item 2.6.4 (c) promover o alinhamento das prioridades definidas na LDO aos elementos constitutivos do PPA (compromissos, metas e iniciativas), não se correlacionando apenas com os programas, que possuem ampla abrangência, bem como as prioridades definidas no FIPLAN sejam estabelecidas em aderência à LDO, evidenciando a compatibilidade entre os instrumentos, demandada pelo art. 5º da LRF (item 2.2.4);</p> | <p>Proposição de Recomendações (2019) Item 2.14.4 1) aprimoramento da metodologia de elaboração das LDOs, bem como de revisão das diretrizes, orientações e critérios para a elaboração e execução do orçamento para o exercício de 2021, considerando os aspectos indicados, avaliando a possibilidade de alteração do Projeto de Lei nº 23.886/2020, em trâmite na Assembleia Legislativa da Bahia (item 2.3.5);</p> |
| <p>Proposição de Recomendações (2018) Item 2.6.5 (a) aprimorar as ferramentas de catalogação, medição e aferição quanto ao cumprimento das metas e indicadores dos programas governamentais, considerando a objetividade e clareza na sua produção, e promover a divulgação periódica e tempestiva dos resultados da execução de políticas públicas de forma a estimular o controle social (item 2.2.2.1.2);</p> | <p>Sem correlação</p> |
| <p>Proposição de Recomendações (2018) Item 2.6.5 (b) contemplar, nas revisões do PPA, as devidas justificativas para as alterações realizadas, bem como manter, nas atualizações, as informações originais, garantindo maior transparência quanto às alterações efetuadas (item 2.2.4.1);</p> | <p>Sem correlação</p> |
| <p>Proposição de Recomendações (2018) Item 2.6.5 (c) estabelecer, no PPA, indicadores que contemplem os atributos (medida, fórmula, índice, meta, etc) necessários ao monitoramento, avaliação e prestação de contas dos resultados alcançados com a execução dos programas governamentais, na dimensão definida, bem como as respectivas fontes de informação e responsáveis; e metas mensuráveis, com unidade de medida clara, que permitam a evidenciação dos resultados obtidos com a aplicação dos recursos públicos e o seu regular monitoramento (item 2.2.4.1);</p> | <p>Sem correlação</p> |
| <p>Proposição de Recomendações (2018) Item 2.6.5 (d) estabelecer, na LDO, projeções anuais para as metas do PPA, que permitam o monitoramento regular de seu alcance e, conseqüentemente, dos compromissos a elas atrelados (item 2.2.4.1);</p> | <p>Sem correlação</p> |
| <p>Proposição de Recomendações (2018) Item 2.6.5 (e) implementar mecanismos para monitoramento tempestivo da execução das prioridades definidas nas LDOs futuras, de modo a evitar o comprometimento dos resultados esperados pelos programas de governo (item 2.2.6);</p> | <p>Sem correlação</p> |
| <p>Proposição de Recomendações (2018) Item 2.6.5 (f) elaborar diagnóstico da situação do estado, no que lhe for pertinente, relativo a cada um dos 17 ODS, explicitando, nos PPAs subsequentes, os elementos (objetivos, metas, iniciativas e indicadores) correlacionados com a implementação, monitoramento e avaliação da Agenda 2030 (item 2.2.7.3);</p> | <p>Sem correlação</p> |
| <p>Proposição de Recomendações (2018) Item 2.6.5 (g) promover levantamento, junto a todas as unidades orçamentárias do Estado da Bahia, para verificar qual o montante devido ao PLANSEV devido a retenções efetuadas e não repassadas ao fundo, de modo a não comprometer o funcionamento do plano (item 2.3.3.5);</p> | <p>Sem correlação</p> |
| <p>Proposição de Recomendações (2018) Item 2.6.5 (h) aprimorar os procedimentos de consolidação das DCCs, no que se refere à: eliminação dos efeitos de operações e saldos patrimoniais na demonstração de variações patrimoniais; apuração da diferença entre as receitas e despesas intragovernamentais; apresentação nas Notas Explicativas em relação a todas as rubricas de saldo relevante e comentários sobre os aspectos que influenciaram nas variações das despesas e receitas (item 2.4.1);</p> | <p>Sem correlação</p> |
| <p>Proposição de Recomendações (2018) Item 2.6.5 (i) aprimorar os controles relacionados aos convênios de captação, de modo a evitar a perda de recursos por ineficiência administrativa (item 2.4.4.2);</p> | <p>Sem correlação</p> |

(continua)

| Conclusão da Auditoria sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo | |
|--|--|
| Exercício de 2018 | Exercício de 2019 |
| Proposição de Recomendações (2018) Item 2.6.5 (j) reavaliar a estratégia de regionalização dos investimentos por Território de Identidade, em consonância com a Constituição Estadual e com a Lei Estadual nº 13.214/2014, e adotar medidas para a retomada das obras paralisadas (item 2.4.4.3); | Sem correlação |
| Proposição de Recomendações (2018) Item 2.6.5 (k) o aprimoramento dos procedimentos administrativos de acompanhamento e fiscalização dos contratos de PPP, bem como quanto ao compartilhamento de riscos e ganhos econômicos (item 2.4.4.4); | Sem correlação |
| Proposição de Recomendações (2018) Item 2.6.5 (m) rever os procedimentos de registro dos “Ajustes de Exercícios Anteriores”, tendo em vista o excessivo volume de registros verificados nos últimos exercícios e as informações a serem divulgadas nas DCCEs previstas no MCASP (item 2.4.5.2.7). | Sem correlação |
| Sem correlação | Proposição de Recomendações (2019) Item 2.14.4 – 2) aprimoramento dos procedimentos administrativos de acompanhamento e fiscalização dos contratos de publicidade e propaganda (item 2.4.3.4); |
| Sem correlação | Proposição de Recomendações (2019) Item 2.14.4 – 3) regularização tempestiva das pendências identificadas nas conciliações bancárias, conforme estabelecido na IN SAF nº 016/2015 e na OT nº 055/2016 (item 2.5.1); |
| Proposição de Recomendações (2018) Item 2.6.5 (l) aprimoramento dos procedimentos administrativos e contábeis relativos ao registro dos ativos, obrigações e provisões inerentes aos contratos e reconhecimento das despesas com contraprestações na forma preconizada no MCASP (item 2.4.5.2.5); | Proposição de Recomendações (2019) Item 2.14.4 4) implementação de mecanismos de mensuração e registro das provisões relacionadas com as obrigações de natureza trabalhista, conforme previsto no MCASP (item 2.5.9); |
| Sem correlação | Proposição de Recomendações (2019) Item 2.14.4 – 5) aprimoramento da metodologia de apuração quanto à avaliação dos riscos e mensuração das possíveis e/ou prováveis perdas relacionadas às contingências, bem como dos procedimentos de registro e divulgação em nota explicativa, na forma preconizada no MCASP (item 2.5.9.1); |
| Sem correlação | Proposição de Recomendações (2019) Item 2.14.4 – 6) garantir a diminuição gradativa do estoque de precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPV), tendo em vista o estabelecido no art. 106, inciso VI, da Constituição Estadual (item 2.5.10); |
| Sem correlação | Proposição de Recomendações (2019) Item 2.14.4 – 7) Implementação de ações para melhoria na fiscalização da segurança das barragens estaduais (item 2.12); e |
| Sem correlação | Proposição de Recomendações (2019) Item 2.14.4 – 8) promover melhorias nos controles internos relativos ao sistema RH Bahia, realizando as retificações necessárias para sanar as distorções identificadas durante os exames das presentes contas (item 2.13). |
| Sem correlação | Sem correlação |
| Sem correlação | Sem correlação |
| | Assuntos Relevantes relativos à gestão do Chefe do Poder Executivo (Ênfase) |

(conclusão)

| Conclusão da Auditoria sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo | |
|--|---|
| Exercício de 2018 | Exercício de 2019 |
| Sem correlação | <p>• 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, operação e manutenção, do sistema rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica, foi submetido a procedimento auditorial por meio do qual foram identificadas irregularidades.</p> <p>Em decorrência da gravidade das irregularidades, a área técnica deste TCE/BA sugeriu, em Relatório datado de 03/12/2019, entre outras ações, a expedição de Medida Cautelar com fundamento nos arts. 1º, inciso II, 4º, inciso I, e 8º da Resolução nº 162/2015, bem como no art. 13 da Resolução nº 016/2016, ambas deste TCE/BA, para suspensão da primeira etapa da concorrência, a fim de que a Secretaria promovesse as devidas alterações no edital e respectivos anexos, estando o processo em trâmite neste Tribunal. Ocorre que as etapas seguintes da concorrência foram realizadas dentro do cronograma previsto e, em janeiro de 2020, o certame foi homologado e adjudicado pela SEINFRA, todavia sem evidências de alterações objetivando o saneamento dos aspectos irregulares pontuados pela Auditoria, alguns dos quais poderão acarretar, nos próximos exercícios, em novas obrigações e/ou em desembolsos superiores aos estimados.</p> |
| Sem correlação | <p>• Contrato de PPP do VLT do Subúrbio. O contrato de PPP do VLT do Subúrbio foi assinado com respaldo em decisão judicial de natureza precária, que suspendeu os efeitos da Resolução TCE/BA nº 091/2018. 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 em desembolsos superiores aos estimados.</p> |
| Sem correlação | <p>• Transferência de recursos do BAPREV para o FUNPREV. O Estado da Bahia, com base em decisão judicial, vem utilizando os recursos do BAPREV para pagar os benefícios previdenciários dos servidores públicos do FUNPREV, comprometendo o equilíbrio atuarial dos Fundos. As ações adotadas pelo Estado nos últimos anos não vêm se mostrando suficientes para equacionar o déficit do RPPS, bem como regularizar o fluxo de recursos do BAPREV, em cumprimento às obrigações previdenciárias e legais específicas de cada um dos planos previdenciários.</p> |
| Sem correlação | <p>Evento subsequente (Covid-19)</p> |
| | <p>2.14.6 Expedição de Alerta (previstos na LRF)</p> |
| | <p>1) ultrapassado o limite prudencial das despesas de pessoal do Poder Executivo, em cumprimento ao que dispõe o art. 59, § 1º, inciso II, da LRF, o qual deverá se sujeitar às vedações previstas no art. 22 (item 2.7.2);</p> |
| | <p>2) fragilidades dos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas, visto que comprometem a aferição dos resultados dos programas (item 2.3);</p> |
| | <p>3) distorções causadas pelo uso indevido do registro de Despesas de Exercícios Anteriores, decorrentes de irregularidades na gestão orçamentária (item 2.4.3.5);</p> |
| | <p>4) assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários representa irregularidade na gestão orçamentária (item 2.4.3.5); e</p> |
| | <p>5) realização de pagamentos sem prévio empenho representa irregularidade na gestão orçamentária (itens 2.4.3.9).</p> |

