

## PARECER

Da Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle à prestação de contas do Poder Executivo do Estado da Bahia referente ao exercício financeiro de 2020, sob responsabilidade de seu gestor, o Excelentíssimo Senhor Governador Rui Costa, autuada nesta Casa com a identificação OF./2.877/2021.

### 1. DO RELATÓRIO E CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Cabe-me, por designação da Presidência da Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle, emitir parecer acerca das Contas do Poder Executivo do Estado da Bahia relativas ao exercício de 2020.

A prestação de Contas, referente ao período de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2020, foi encaminhada a esta Casa pelo Excelentíssimo Sr. Governador no prazo constitucional, em conformidade ao disposto no inciso XV do art. 105 da Carta Estadual. Do processo referente às Contas do Executivo encaminhado ao TCE constam: a Mensagem do Sr. Governador à Assembleia, 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 e demais demonstrativos previstos na legislação pertinente.

O colendo Tribunal de Contas do Estado, observando os critérios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual e demais instrumentos legais e normas de auditoria pública, emitiu seu Relatório sobre as referidas Contas, concluindo, em seu Parecer Prévio, pela aprovação, documentos esses que orientarão esta douta Comissão, bem como a própria Assembleia Legislativa, na apreciação da matéria.

Coube à Conselheira Carolina Costa relatar a prestação de contas, concluindo a Sra Relatora pela sua aprovação, sendo o seu parecer, ao final, acolhido pela maioria dos Senhores Conselheiros do TCE, que votaram favoravelmente à aprovação com ressalva das Contas Governamentais pela Assembleia Legislativa, liberando de responsabilidade o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado.

## 2. DA CONJUNTURA ECONÔMICO-SOCIAL E O SETOR PÚBLICO

Partindo do princípio de que a análise das Contas não pode ser realizada sem a devida contextualização é importante consideramos em qual ambiente conjuntural transcorreu o exercício financeiro sob exame, razão pela qual apresentamos um breve resumo, extraído do Relatório TCE, sobre alguns indicadores econômicos e sociais da Bahia e do Brasil.

Em 2020, o PIB brasileiro teve uma queda acentuada de 4,1%, muito impactado pela crise econômica provocada pela pandemia da COVID-19. Foi o pior desempenho da série histórica, iniciada em 1996. O setor agropecuário foi o único a ter expansão (2,0%). Já os setores industrial e de serviços decresceram 3,5% e 4,5%, respectivamente. A economia baiana sofreu uma retração de 3,4%, em 2020. Apesar da forte retração do PIB baiano, o setor agropecuário alcançou um expressivo crescimento de 14,2%, com destaque para o crescimento da safra de milho, café e soja. Já a indústria e o setor de serviços tiveram queda de 1,3% e 6,4%, respectivamente.

De acordo com a SEPLAN, a economia baiana fechou 2020 com o PIB totalizando R\$303,3 bilhões, em valores correntes, sendo R\$266,2 bilhões de valor adicionado - o que representa quase 88% do PIB - e R\$37,1 bilhões de impostos. A composição do valor adicionado teve a agropecuária com R\$25,8 bilhões; a indústria com R\$58,9 bilhões; e o setor de serviços com R\$181,5 bilhões. Na pesquisa periódica divulgada pela Pnad Contínua - IBGE, a renda domiciliar per capita mensal no Estado da Bahia em 2020 foi de R\$965,00. Esse valor situa a renda mensal média dos domicílios baianos na 18ª colocação entre os 26 estados brasileiros e o Distrito Federal, e 30,07% abaixo da média nacional. Em 2019, a Bahia figurava na 20ª colocação.

Em 2020, o Estado da Bahia apresentou balança comercial superavitária em US\$3.082,8 milhões, resultado de uma queda de 4,00% nas exportações e um decréscimo expressivo nas importações, de 29,80%. As exportações baianas tiveram uma participação de 3,75% no total das exportações brasileiras, sendo o 10º maior exportador do país. Já nas importações, o Estado é o 9º maior importador, sendo responsável por 2,99% do total de importações brasileiras. Os principais importadores de produtos baianos foram a China (28,30%) e os EUA (16,30%). Quanto aos produtos exportados, destaque para a celulose, com participação de 17% do total exportado, o algodão (13%) e os óleos

combustíveis de petróleo (11%). Já na importação, destaque para óleos combustíveis de petróleo (46%) e minérios de cobres e seus concentrados (11%).

Quanto ao emprego, registra-se que no ano de 2020, no cenário de pandemia e de retração econômica, o Estado da Bahia teve uma queda no estoque de empregos de 0,31%, o que significa a perda de mais de 5.307 postos de trabalho. A título de comparação, em 2019, o Estado da Bahia gerou 30.858 novos empregos. Em 2020, o destaque na geração de emprego foi o setor agropecuário, que teve um saldo positivo de aproximadamente 2 mil empregos. O setor que mais havia gerado novas vagas em 2019, o da construção civil, teve um saldo negativo na geração de empregos em 2020.

“A partir dos indicadores macroeconômicos apurados no ano de 2020 e estudos correlacionados, percebe-se que o Estado da Bahia foi fortemente impactado pela pandemia da COVID-19, tendo uma retração econômica expressiva, acompanhando a tendência nacional. O Estado apresentou quedas nas exportações e importações, sendo esta última reduzida em, aproximadamente, um terço em relação ao ano de 2019. No tocante aos empregos, a Bahia alcançou a sua maior taxa média de desemprego na última década, com perdas de vagas líquidas ao longo do ano e aumento da taxa de informalidade. Apesar da melhora no posicionamento no estudo Ranking de Competitividade dos Estados, a Bahia ainda figura nas últimas colocações em relação aos demais estados brasileiros e situado em 5º lugar quando considerados apenas os estados do nordeste. As áreas de educação e segurança são índices relacionados à educação, verifica-se que o Estado da Bahia possui evasão escolar superior aos demais estados do nordeste, em todas as faixas etárias.” (Relatório TCE)

### **3. DA ANÁLISE DA RECEITA E DESPESA**

No exercício de 2020, a receita orçamentária total realizada do Estado atingiu o montante líquido de R\$51.180,5 milhões, com queda real de 14,96% em relação ao exercício 2019. Do montante arrecadado, as receitas tributárias representaram 51,66% (R\$26.439,5 milhões). Foi observada acentuada queda da arrecadação durante o exercício 2020, à exceção dos meses de junho e julho, atribuída ao impacto da pandemia da COVID-19. A frustração de receitas foi observada principalmente na queda de 18,67% do ICMS em comparação ao exercício de 2019, quando, em termos reais, arrecadou-se R\$26,03 bilhões e, em 2020, somente R\$21,17 bilhões.

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

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

As receitas de capital também apresentaram queda no exercício de 2020, com frustração de 58,88% nas receitas realizadas nesta rubrica em relação à previsão atualizada. A previsão era arrecadar R\$2.990,1 milhões, porém só foram efetivamente realizados R\$1.760,4 milhões. As frustrações mais significativas nas receitas de capital ocorreram nas Operações de Crédito e nas Transferências de Capital, com percentuais de 61,91% e 38,47%, respectivamente.

Essas frustrações ocorreram em razão do “ajuste fiscal promovido pelo Governo Federal, e por força do Programa de Ajuste Fiscal do Estado (PAF), que não possibilitou contratação de novas operações de crédito no ano de 2020 com aval do governo federal”.

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

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

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

“Dos itens que compõem a Despesa Pública, os relacionados aos gastos com pessoal e seus encargos apresentam destaque devido ao seu peso em relação ao total da despesa, bem como ao regramento específico que disciplina seu efetivo controle. O art. 18 da LRF apresenta as definições e limites das despesas com pessoal. Nota-se, da leitura desse dispositivo, que despesa de pessoal inclui ativo, inativo, pensionista, cargo público, emprego e função, seja civil ou militar. Envolve ainda os gastos com mandato eletivo, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. Segundo a Equipe Técnica, a despesa com pessoal e encargos sociais atingiu, no exercício de 2020, o montante de R\$20.795,3 milhões, que, após deduzida a parcela de recursos vinculados, no valor de R\$1.253,1 milhões, referente à exclusão da dupla contagem dos valores pagos pelos fundos previdenciários (FUNPREV e BAPREV) e pelo Fundo de Proteção Social dos Policiais Militares e dos Bombeiros Militares do Estado da Bahia (FPSM), fez o total de R\$19.542,2 milhões. Esse valor é R\$1.310,6 milhões menor que o apurado no exercício de 2019.” (Relatório TCE).

As despesas relacionadas com Seguridade Social, outro importante componente da despesa com pessoal, totalizaram no exercício de 2020, excluídas as despesas intraorçamentárias, R\$10.226,0 milhões, representando 23,40% do total das despesas liquidadas pelo Poder Executivo.

#### **4. DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS**

O Estado da Bahia, no exercício de 2020, realizou despesas em saúde no montante de R\$4.148,2 milhões, atingindo o percentual de 13,39% da receita líquida de impostos e de transferências constitucionais e legais, restando atendido o limite mínimo de aplicação de 12% estabelecido no art. 6º da Lei Complementar (LC) nº 141/2012.

Quanto à política pública de educação, o Estado da Bahia, no exercício de 2020, reconheceu que realizou despesas no montante de R\$8.081,9 milhões, equivalentes a

26,09% do total da receita líquida de impostos e de transferências constitucionais e legais, superando o limite legal mínimo de 25%. Ademais, o Estado da Bahia cumpriu o limite mínimo de pagamento de profissionais do magistério, com montante de R\$3.150,3 milhões, o que correspondeu a 96,07% dos recursos recebidos do fundo no exercício de 2020, portanto, acima do limite mínimo a ser aplicado em despesas com a remuneração dos profissionais do magistério na Educação Básica, no percentual de 60% das receitas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – Lei Federal nº 11.494, de 20/06/2007.

Já em relação a pessoal e encargos sociais, a participação da despesa na Receita Corrente Líquida (RCL) foi de 42,86%, enquanto o Consolidado dos Poderes ficou em 51,63%, estando os dois casos abaixo do limite prudencial definido na LRF.

Quanto aos inativos e pensionistas, verifica-se que em 2020 o Tesouro Estadual repassou para o FUNPREV recursos da ordem de R\$4.530,6 milhões, visando à cobertura de seu déficit financeiro. A análise auditorial sobre os gastos com inativos e pensionistas revela que a relação de 1,01 entre a contribuição patronal do Estado e a contribuição dos segurados encontra-se dentro do limite (2,00) estabelecido pela Lei Federal nº 9.717/1998.

Da análise do Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas, observa-se que o Estado da Bahia, em 2020, realizou despesas com o pagamento de contraprestações equivalente a 2,25% da RCL, cumprindo o limite estabelecido para PPPs. Ficou evidenciado também que as despesas dessa natureza para os próximos dez anos não ultrapassariam o limite de 5% indicado na Lei Federal nº 11.079/2004, mantendo-se as circunstâncias atuais.

Por fim, cabe registrar que, “quanto aos limites inerentes ao endividamento do Estado, a Auditoria verificou o seu cumprimento”.

## **5. OBSERVAÇÕES DO PARECER PRÉVIO**

Como é natural e perfeitamente compreensível, o TCE, em seus pareceres e julgamentos das contas do Poder Executivo e demais órgãos públicos, sempre levanta críticas a certos procedimentos de como execução orçamentária é efetivada, sem que tais senões impliquem na desaprovação das referidas contas.

No parecer das contas em apreço, a relatora anotou uma série de observações que merecem ser levadas em consideração.

Em primeiro lugar, reconhece que “o exercício de 2020 foi um ano desafiador para toda a gestão pública, em face do surto da doença COVID-19, causada pelo surgimento e propagação do SARS-Cov-2, tendo recebido a classificação de pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS) em 11/03/2020. Deve ser reconhecido que as medidas de enfrentamento dessa situação de extrema excepcionalidade exigiram a reorientação de políticas públicas de uma forma geral e irrestrita. De início, buscou-se a contenção do seu avanço e o tratamento das pessoas infectadas para, em seguida, fornecer socorro financeiro à população mais carente e aos setores da economia mais afetados negativamente, em razão do necessário isolamento social. Todas essas medidas exigiram o emprego de intensos esforços, bem como maiores dispêndios de recursos públicos. Embora a premência do momento tenha exigido a mitigação de algumas regras de finanças públicas, o cenário de atipicidade ímpar não afastou por completo as normas que balizam a arrecadação de receitas e a execução de despesas.”

Em segundo lugar, mesmo constatando esse quadro conjuntural anormal, o relatório afirma terem os auditores encontrado desconformidades já verificadas em exercícios anteriores, o que denota que os órgãos e entidades da Administração Pública não estão sendo rigorosos na observância das orientações do Controle Externo.

Em terceiro lugar, a parecerista em tela volta a recomendar a adoção de um modelo de planejamento que possa propiciar um melhor monitoramento e avaliação das ações programadas, o que, segundo ela, não tem acontecido com o de 2020/2023.

Em relação a esse tema, afirma:

a) a necessidade de se adotar projeções anuais de indicadores do PPA de modo a viabilizar o controle e avaliação de políticas públicas e de maior eficiência no estabelecimento de metas garantindo o cumprimento dos programas de governo;

b) a importância de se explicitar e sistematizar elementos e informações relevantes que permitiam se concluir quanto à adequação dos saldos apresentados no Balanço Patrimonial;

c) que é preciso tornar mais transparentes e confiáveis os mecanismos e a base de dados documentados relativos às entregas de bens e serviços, benefícios fiscais concedidos e vencimentos dos servidores e proventos de aposentados e pensionistas.

Por fim, o parecer prévio, mesmo apontando cerca de 25 procedimentos inadequados, em seu conjunto, que foram objetos de ressalvas, conclui que “eles não apresentam materialidade e gravidade suficientes para embasar opinião pela desaprovação das presentes contas, em especial em um contexto pandêmico”.

Portanto, as observações e ressalvas da relatora objetivam ao aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e da boa execução orçamentária.

Na verdade, não é exagero se afirmar que a maioria das ressalvas se referem a aspectos formais e a detalhes burocráticos, decorrentes de normativos que estão incrustados, para o bem e para o mal, no arcabouço jurídico-institucional dos entes estatais, implicando, não raro, quando não flexibilizados, na paralisação da gestão pública.

## **6. DA CONCLUSÃO E VOTO**

Assim, diante de todas as considerações acima expostas, acompanho o Colendo Tribunal de Contas do Estado da Bahia, **opinando pela aprovação das Contas do Poder Executivo referentes ao exercício de 2020**, concluindo com a apresentação, em anexo, de Projeto de Decreto Legislativo, em conformidade ao que dispõe o art. 213 da Resolução nº. 1.193, de 17 de janeiro de 1985.

É o voto.

Sala das Comissões, 17 de novembro de 2022.

**VOTOS DOS SRS.<sup>(AS)</sup> DEPUTADOS<sup>(AS)</sup> AO PARECER:**

**PRESIDENTE: Nelson Leal**

**A FAVOR: Zé Raimundo Lula (relator), Diego Coronel, Vitor Bonfim, Alan Castro**

**Contrário: Luciano Simões Filho**