

3 SEÇÃO CONCLUSIVA

3.1 CENÁRIO ECONÔMICO

Compreendendo a conexão entre o comportamento da economia e a gestão pública, mister se faz apresentar um breve panorama econômico, como preceitua o parágrafo único do artigo 17 da Resolução 164/2015 deste TCE, quando trata das questões que devem compor o Relatório de apreciação das Contas de Governo.

Utilizando-se como fonte dados apresentados por institutos oficiais, percebe-se que a economia brasileira, em 2017, começou a dar sinais de resposta à recessão que se apresentava evidente nos anos anteriores, mas uma recuperação lenta, parcimoniosa. Os reflexos da crise ainda foram sentidos, principalmente, no que tange aos sucessivos cortes de gastos, interrupção de serviços públicos por falta de recursos, aumento de tributos e situação crítica nas contas públicas de alguns estados.

O sinal positivo foi muito mais um reflexo da redução das taxas de juros aplicada no ano anterior (que desacelerou a alta dos preços). Outros fatores positivos foram: o aumento do consumo das famílias, os investimentos e a agricultura.

A construção civil, imersa na crise e sem conseguir se recuperar, terminou por conter a expansão da economia em 2017. A taxa de desemprego começou a cair nesse ano, mas ainda sem muita expressão, posto que, de fato, os brasileiros não sentiram uma melhora efetiva no mercado de trabalho. Isso se explica pelo fato do surgimento dos novos postos ocorrerem no âmbito do mercado informal.

O IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), em seus estudos, mostrou que no ano de 2017 o PIB (Produto Interno Bruto) registrou crescimento acumulado em torno de 0,6% em relação ao ano anterior. Isso se deve, segundo o referido Instituto, entre outros fatores, ao ajuste para reduzir o endividamento, que favorece o crescimento e à redução da inflação, que gera a recuperação do consumo.

A balança comercial brasileira, em 2017, apresentou *superávit* de US\$67 bilhões. As exportações cresceram 18,5%; somente a China comprou US\$50 bilhões em produtos brasileiros. As importações cresceram 10,5%. O aumento foi impulsionado principalmente pelas vendas de produtos básicos, com destaque para a alta do petróleo bruto. As exportações de soja do Brasil cresceram cerca de 32% em relação a 2016 e alcançaram um recorde. A produção de petróleo caiu em comparação a 2016, bem como a exportação de café.

Em relação ao orçamento e meta fiscal, insta salientar que apesar de alguns sinais positivos apresentados, houve morosidade na recuperação econômica, o que terminou por dificultar a administração do orçamento, prejudicando o funcionamento dos serviços públicos. Com dificuldades para cumprir a meta fiscal (sempre alertado pelo TCU), o Governo Federal adotou como medida o corte de despesas discricionárias, aumentou tributos e elevou a meta de *déficit* primário para 2018.

Observou-se, no ano em pauta, dificuldades de relacionamento do governo com o Congresso Nacional, comprometendo a adoção de medidas propostas pela equipe econômica para reforçar o caixa da União. Como exemplos desses “embates”, pode-se citar o Programa de Regularização Tributária, Novo Refis, “repatriação” de ativos do exterior, etc.

Outra forma de reforçar os cofres federais em 2017 foi a adoção de medidas como o parcelamento especial de dívidas com a União, leilões de concessões de aeroportos, de petróleo e gás na camada Pré-sal e em outros segmentos e a renovação da concessão de quatro usinas hidroelétricas da Companhia Energética de Minas Gerais.

O cotidiano dos brasileiros foi diretamente afetado pelos cortes governamentais, principalmente no que diz respeito aos cortes em serviços públicos, a exemplo da redução de patrulhamento e suspensão de serviços como resgate aéreo e escoltas pela Polícia Rodoviária Federal, o bloqueio de recursos para manutenção de Universidades Federais e suspensão na emissão de passaportes pela Polícia federal. Para amenizar tal situação, no segundo semestre adotou-se como ação o remanejamento emergencial de recursos do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), além de contar-se com o aumento na arrecadação de tributos.

Vários estados da Federação sentiram com maior força os reflexos da crise no ano em destaque, como por exemplo: Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Sergipe, que não conseguiram organizar suas contas, comprometendo, inclusive, o pagamento dos vencimentos do funcionalismo. Foi criado o Programa de recuperação Fiscal para estados com alto endividamento e problemas de liquidez, que pressupõe a suspensão do pagamento da dívida dos estados com a União e uma linha especial de crédito privado a estados que instituírem um programa de ajuste fiscal com aumento de tributos, corte de gastos e privatizações.

Quanto à economia baiana, segundo dados apresentados pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), o Produto Interno Bruto (PIB) baiano registrou avanço de 0,7%, na comparação do quarto trimestre de 2017 com igual período de 2016 e encerrou o ano de 2017 com alta de 0,4%.

Apesar do resultado negativo no quarto trimestre do ano, o setor agropecuário terminou o ano crescendo 15,1%. Os principais cultivos do estado foram determinantes para a variação em 40,7% da safra de grãos: soja (57,7%), feijão (84,8%), café (41,1%). Já os produtos cana-de-açúcar (-49,6%) e cacau (-27,6%) contribuíram para que o setor não alcançasse uma taxa maior.

O setor industrial registrou queda em todas as quatro atividades que compõem o setor. O fraco desempenho dessas atividades refletiu no Valor Adicionado da indústria com queda de 3,3%. As maiores retrações foram observadas na Extrativa (-11,0%) e Eletricidade e água (-7,5%). Além dessas atividades, a indústria de transformação que representa 54% do setor, caiu 2,1%, puxada pela metalurgia (-26,6%) e produtos derivados do petróleo (-10,9%). A atividade da construção civil

também sentiu os efeitos macroeconômicos da economia nacional e retraiu 2,9%.

O setor de serviços – setor com maior peso na economia (71,0%) – registrou alta de 0,7%, onde as maiores variações positivas foram observadas nos segmentos de comércio (2,8%), e atividades imobiliárias (1,2%). A expansão desse setor é reflexo da queda na taxa de juros, do aumento do consumo das famílias, aumento da massa de rendimentos e do resgate do FGTS por parte da população.

3.2 ACOMPANHAMENTO DAS DELIBERAÇÕES CONSTANTES DO PARECER PRÉVIO DO EXERCÍCIO ANTERIOR (2016)

Os Auditores executaram procedimentos, com o propósito de averiguar as providências e o implemento das recomendações e do alerta sobre o limite prudencial, formuladas nas Contas de Governo de 2016. O mencionado exame identificou, de modo geral, que muitas das deliberações deste Tribunal não são cumpridas pelo Governo do Estado. Prova disso é que, das 18 recomendações exaradas no Parecer Prévio de 2016, apenas 16,67% foram atendidas em sua integralidade, 33,33% atendidas parcialmente, 16,67% encontram-se em atendimento e 33,33% não foram atendidas.

Note-se que, muitas das irregularidades apontadas neste exercício de 2017, são recorrentes, visto que encontravam-se inseridas no bojo das recomendações do Parecer Prévio de 2016, a exemplo da fragilidade no tocante à ausência de mensuração dos resultados dos programas; utilização indevida no elemento relativo as Despesas de Exercícios Anteriores (DEA); deficiências no controle interno quanto ao acompanhamento, avaliação e fiscalização dos incentivos fiscais concedidos; despesa com pessoal ultrapassando o limite de Alerta e realização de pagamentos por ofício.

Vale consignar, por oportuno, que as falhas indicadas não são achados de natureza meramente formal, mas sim, condutas graves que comprometem as finanças públicas do Estado e, por conseguinte, tornam vulneráveis os interesses coletivos. Destarte, tal fato exige uma postura mais rigorosa deste Tribunal, postura essa que prestigie o riquíssimo e competente trabalho elaborado pela nossa equipe de auditores, cujo exame técnico pertinente às Contas de Governo de 2017 aponta, de maneira inequívoca, falhas suscetíveis, inclusive, de desaprovação de contas e ensejadoras de crime de responsabilidade.

3.3 PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS AÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Norberto Bobbio define Políticas Públicas como a “intervenção do Estado no ordenamento da sociedade, por meio de ações jurídicas, sociais e administrativas”¹.

Após elaboradas, as Políticas desdobram-se em Ações, Planos, Programas, Projetos, Bases de Dados ou Sistemas de Informação e Pesquisas, passando a produzir efeitos. A eficácia das políticas públicas depende do grau de eficiência da

¹ BOBBIO, Norberto et alii. Dicionário de política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

gestão, sendo imprescindível a análise dessas ações governamentais (e não governamentais) e, quando necessário, propor mudanças no curso dessas ações, como forma de assegurar os interesses da sociedade.

Outrossim, o processo de Planejamento apresenta-se como relevante instrumento de gestão. É o Planejamento que direcionará as ações, coadunando-as aos requisitos normativos, além de levar-se em consideração as mais relevantes necessidades sociais. Assim, a participação social faz-se necessária, posto que materializa a Gestão Democrática, como forma de garantir a sublimação dos interesses coletivos.

Ora, um eficaz processo de Planejamento é pressuposto básico para o alcance do equilíbrio das contas públicas e, assim sendo, impende salientar o que bem esclarece a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 1º, § 1º:

*§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal **pressupõe a ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (grifo nosso).*

E eis o papel da Corte de Contas no diapasão da apreciação das Contas de Governo, ou seja, uma avaliação de amplo alcance, com vistas a verificar os critérios de legalidade, legitimidade, economicidade e a repercussão social das diversas Políticas, além do controle relativo ao processo de Planejamento/gestão.

O Relatório de Auditoria que subsidia a apreciação do mérito das contas por parte do Tribunal Pleno traz, entre outros elementos relevantes, a análise do Planejamento e Gestão das Ações de Políticas Públicas implementadas pelo Executivo no exercício em voga (item 2.2 do Relatório).

São instrumentos de Planejamento o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a LOA (Lei Orçamentária Anual), conforme preceitua a Constituição Estadual da Bahia em seu art. 159.

O PPA apresenta-se como estrutura central do planejamento, atividades e ações governamentais. Fixa as diretrizes, objetivos e metas governamentais para o ciclo de quatro exercícios financeiros. A LDO estabelece os parâmetros necessários à disponibilização de recursos no orçamento anual, com vistas ao cumprimento das metas e dos objetivos contemplados no PPA, além de estabelecer, dentre os Programas previstos no PPA, quais serão priorizados na execução do orçamento do exercício subsequente.

A LOA tem por finalidade fixar despesas e estimar receitas, contemplando os

orçamentos fiscal, de investimento das empresas estatais e da seguridade social, o que deve refletir fidedignamente a conjuntura econômica e a política fiscal.

Os Auditores, na Seção Analítica (item 2.2.1), analisam o PPA Plurianual (2016-2019) instituído pela Lei Estadual 13.468 de 29/12/2015. Apontam, como irregularidade, a prática recorrente de se compatibilizar o PPA à LOA, numa lógica inversa daquela prevista no texto constitucional (item 2.2.1.1). Impende esclarecer o que dispõe a Constituição Estadual do Estado da Bahia:

Art. 159. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – plano plurianual;

II – diretrizes orçamentárias;

III – orçamentos anuais

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação das despesas, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito por antecipação da receita, na forma da lei. (grifo nosso)

O PPA deve ser considerado em sua relevância, enquanto instrumento de gestão estratégica e fortalecimento da capacidade organizativa do Estado. Entretanto, numa lógica inversa, no exercício de 2017, como bem apontam os auditores desta casa, o Executivo procedeu a alteração no PPA, em itens como indicadores, compromissos, metas e iniciativas, sem o aval de processo legal específico de revisão, em contraposição ao que determina o texto constitucional, fato este que termina por comprometer/invalidar o processo originário de aprovação do PPA e, dessa forma, todo o processo de Planejamento e Controle (interno, externo e social).

Ademais, não se pode olvidar que tal conduta vem sendo reiteradamente apontada pela equipe de auditoria desde o exercício de 2013. Ou seja, não apenas deixou-se de atender às deliberações anteriores deste TCE; a aludida irregularidade continua a perpetuar-se no âmbito do Executivo, numa notória afronta ao supramencionado texto legal.

É prudente reforçar que a LDO é um verdadeiro “elo” entre o plano plurianual e a lei orçamentária anual, cumprindo função relevante no sistema de planejamento da ação governamental, pois obriga os administradores públicos a definir, a cada ano, quais programas previstos no plano plurianual serão contemplados e quanto se pretende realizar. Configura-se, assim, numa clara tentativa de salvaguardar os interesses da sociedade, na medida em que pondera a relevância das necessidades a serem atendidas, seu grau de urgência e o alcance social das ações.

Em auditoria realizada nas Peças de Planejamento (PPA, LDO e LOA) à luz do Plano Estadual de Educação, detectou-se a ausência de sistemática formalizada no processo de definição das prioridades da administração pública, o que, *de per si*, aponta fragilidade no planejamento do que deve ser priorizado na execução do orçamento estadual, comprometendo, assim, o alcance das necessidades mais urgentes da sociedade, ante a escassez de recursos. Em outras palavras,

constatou-se a incongruência entre o que foi previsto e considerado como prioridade e o que foi executado como tal.

Tanto a Constituição Federal quanto a Constituição Estadual preconizam a necessidade de compatibilização entre os instrumentos de Planejamento, o que é reforçado, inclusive, pela LRF, em seu art. 5º. Entretanto, situação diversa foi encontrada pelos auditores (item 2.2.4.1).

Verificou-se que as prioridades definidas na LDO/2017 não se correlacionam diretamente com os elementos constitutivos do PPA, compromissos e respectivas iniciativas. Ademais, atestou-se inconsistências entre o definido na LDO e o Relatório M&A 004/FIPLAN (falha também apontada no exercício 2016), além de fragilidades no processo de definição de prioridades.

Clara é a falta de rigor técnico, como bem esclarece a equipe auditorial, o que, além de configurar-se como desobediência ao texto constitucional, impossibilita o monitoramento, pelos órgãos de controle, das ações governamentais eleitas como prioritárias pelo Poder Executivo Estadual. Esse fato não apenas compromete o processo de planejamento, como obstaculiza o controle social.

Da análise auditorial, verifica-se a franca incompatibilidade entre as peças de planejamento e prioridades de governo, aspecto que já havia sido pontuado como irregular na apreciação das Contas do exercício anterior, comprometendo, sobremaneira, o processo de *Accountability*².

Em relação ao acompanhamento, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual, da mesma forma que no exercício anterior, várias irregularidades foram apontadas pelos auditores.

O Relatório de Execução do PPA objetiva tornar público o resultado dos programas de governo, dando transparência da atuação governamental em relação ao planejamento pactuado.

Procederam os auditores à análise do supracitado Relatório (item 2.2.5), atentando-se ao desempenho parcial dos Programas de Governo, através da evolução de seus indicadores e da execução acumulada nos exercícios de 2016 e 2017, das Metas mais representativas. Também ensejou apreciação o desempenho das Metas no que tange à execução orçamentário-financeira, avaliando-se o resultado orçamentário-financeiro dos Programas.

Das análises auditoriais, observou-se uma série de fragilidades que comprometem, em muito, o acompanhamento/avaliação dos Programas de Governo e, conseqüentemente, todo o processo de controle social, pressuposto básico do Estado Democrático.

Da apreciação dos Programas de Governo, diversas irregularidades foram

² Confiança pública não só no desempenho governamental, mas, principalmente, a confiança pública no serviço público e nos seus servidores (Campos, A. M. (1990). *Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?* Revista da Administração Pública)

encontradas pela equipe auditorial, expressas em seu Relatório Analítico, merecendo destaque:

- Informações apresentadas de forma pouco transparente, em contraposição ao princípio da transparência da Administração Pública (item 2.2.5.1);
- Ausência/divergência de informações quanto a: evolução de indicadores, avaliação entre o pactuado e o efetivamente cumprido; execução orçamentário-financeira e alterações em atributos dos Programas (item 2.2.5.2);
- Inadequação na fórmula de cálculo de avaliação do desempenho orçamentário-financeiro dos Programas;
- Ausência e/ou intempestividade no registro de dados relativos a execução das ações orçamentárias no sistema FIPLAN, ocorrência também apontada nos exercícios de 2014, 2015 e 2016;
- Graves deficiências na aferição do desempenho orçamentário-financeiro das Metas e nos indicadores de avaliação do desempenho, efetividade e intensidade dos Programas e Políticas Públicas;
- Critério adotado para seleção das Metas avaliadas em desacordo com o Decreto Estadual nº 16.664/2016;

Os auditores apreciaram as informações relativas à avaliação dos Programas “Saúde Mais Perto de Você”, “Pacto pela Vida” e “Educar para Transformar”, tendo por base os indicadores para eles estabelecidos, evolução das Metas e execução orçamentária. Dessa apreciação, diversas fragilidades foram encontradas, comprometendo, de maneira clara, a avaliação do desempenho dos referidos Programas (item 2.2.6).

Da análise dos indicadores para avaliação do desempenho do Programa “Saúde Mais Perto De Você” (item 2.2.6.1), foram apontadas diversas fragilidades, dentre elas a definição de indicadores sem alteração na 1ª Revisão do PPA.

Segundo os auditores, também pode-se constatar irregularidades quanto à qualidade das informações apresentadas, o que termina por minar o nível de confiabilidade da avaliação do programa em pauta. São exemplos:

- Comparação dos dados apurados em 2017 com os valores parciais de 2016 e não com o percentual de referência definido no PPA, fato que conflita com o estabelecido pelo art. 6º do Decreto Estadual nº 16.664/2016, parágrafo único, que determina a avaliação cumulativa;
- Insuficiência de indicadores, ou seja, restrição dos indicadores a 4, dos 9 Compromissos, o que representa somente 5,97% do orçamento do Programa;

- Limitação de avaliação das Metas a dados parciais de sua execução física, gerando discrepância com o Relatório M&A 100/FIPLAN (que contempla o alcançado em todo exercício);
- Fragilidade na avaliação das Metas, gerando prejuízo às análises qualitativas e quantitativas do programa, além da não avaliação, por parte dos gestores, de 10 Metas que correspondem a R\$3.254,8 milhões do Programa;
- Baixa execução de ações orçamentárias estipuladas como prioritárias, além da discrepância entre as execuções orçamentária e física das mesmas, sendo justificado pelo gestor que algumas Ações, relacionadas a apoio financeiro, que apresentaram execução financeira sem a física, tratam-se de repasse de parcelas de convênios firmados em exercícios anteriores, sem regularização das prestações de contas.

Cabe chamar atenção para um registro feito pela equipe auditorial: as despesas com pessoal, em 2017, alcançaram o montante de R\$1.018,7 milhões, correspondente a 21,64% do total liquidado para esse Programa.

Da análise do Programa “Educar Para Transformar” (item 2.2.6.2), a Seção Analítica aponta várias irregularidades, principalmente quanto aos indicadores utilizados, o que prejudica, sobremaneira, a mensuração do impacto das ações decorrentes desse Programa; ou seja, impossibilita avaliar a efetividade da intervenção, os impactos decorrentes da execução dos Compromissos no cenário da Educação estadual. Ademais, Metas no estágio “em execução” são consideradas como executadas, produzindo resultados distorcidos.

Observa-se, ainda, a inexistência de indicadores para avaliar compromissos relevantes, como por exemplo, o relativo à infraestrutura da rede escolar, que representa 78,24% do total dos recursos liquidados para este Programa.

Ademais, a execução orçamentária desse Programa, no exercício 2017, concentrou-se em apenas dois dos quinze compromissos assumidos. Para melhor esclarecer, (86,96%) da execução do Programa ficou concentrada em despesas com pessoal, restando apenas 13,04% dos recursos alocados nas demais ações na educação.

Aponta, ainda, o Relatório Auditorial, como fragilidade, o baixo desempenho de Compromissos, o que compromete o alcance dos objetivos de importantes áreas como educação profissional e fortalecimento da educação básica para jovens e adultos, além da infraestrutura do ensino superior.

Também foi apontada a falta de confiabilidade das informações que constam do Relatório M&A100 – Demonstrativo das Metas do PPA 2016-2019, do FIPLAN, impossibilitando as análises qualitativas e quantitativas do Programa.

O Programa “Pacto Pela Vida” objetiva, em linhas gerais, a redução da criminalidade e da violência, com ênfase na prevenção e combate aos Crimes Violentos Letais

Intencionais (CVLI), possuindo valor orçado de R\$4.527,8 milhões. Dada a pretensão do seu alcance, merece especial atenção.

A equipe auditorial (item 2.2.6.3) aponta irregularidades concernentes aos indicadores de avaliação do referido Programa, o que compromete a consistência dos resultados apresentados e, conseqüentemente, a apreciação do seu efetivo impacto na área da Segurança Pública.

Também foram diagnosticados problemas relativos às Metas e Compromissos. A execução orçamentária do Programa (97,60% do valor orçado) concentrou-se em, tão somente, dois dos oito Compromissos pactuados. Para melhor esclarecimento, 91,64% do total liquidado destinaram-se a despesas com pessoal da SSP.

Ademais, Compromissos com Metas de importância relevante no aperfeiçoamento institucional e operacional do Sistema Estadual de Segurança Pública, sequer foram contemplados no Orçamento para o exercício de 2017, comprometendo o alcance de objetivos de áreas importantes do “Pacto Pela Vida”.

Outra constatação da Auditoria refere-se ao fato de que o PPA vigente expurgou o indicador “Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI)” contemplado no PPA anterior (2012-2015). Ocorre que esse índice teve forte incremento, atingindo, em 2017, a marca de 41,38%, alcançando uma das mais altas taxas do Brasil.

Apesar do forte incremento no referido índice, na mensagem à Assembleia, o Governador afirmou que, em 2017, conseguiu-se reduzir em 5,2% os CVLIs no Estado da Bahia, sendo 8,2% no Interior e 1,2% na região na Região Metropolitana. Infelizmente, em Salvador, depois de todos esses anos de redução, nos quais acumulamos 24% de queda, agora, em 2017, tivemos um acréscimo de 3,3% no número de crimes violentos letais intencionais.

Da análise dos Programas ora exposta, inegável que o cenário apresentado pelos auditores não somente caracteriza a patente fragilidade no Planejamento da Gestão Estadual mas, sobretudo, apresenta-se como grave infração à LRF, comprometendo a governança, na falta de um manejo adequado, controle e compatibilidade entre as peças de planejamento.

3.3.1. AVALIAÇÃO DE PROJETOS, PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (PEE)

Dos processos auditoriais que objetivaram a fiscalização do PEE (item 2.2.7.1) no tocante ao Planejamento, sua implantação, execução e monitoramento, cumprimento de metas, implementação de estratégias e avaliação dos Núcleos Territoriais de Educação (NTEs) com vistas ao levantamento dos macroproblemas da Educação, várias irregularidades foram encontradas e serão, a seguir, apresentadas.

- Ausência de vinculação das Estratégias do PEE 2016-2026 ao PPA 2016-2019;
- Inadequação dos indicadores do PPA para a mensuração de desempenho das Metas do PEE (poucas Metas do PEE têm correlação com indicadores do PPA) – irregularidade recorrente;
- Deficiências nos elementos (Metas e Iniciativas) do Programa "*Educar para Transformar*" (integrante do PPA), relacionados à implementação das Metas do PEE;
- Ausência de sistematização quanto ao estabelecimento de critérios técnicos para a definição das prioridades da Administração Pública nas LDOs;
- Definição das prioridades na LDO com reduzida observância ao Plano Estadual de Educação – irregularidade recorrente;
- Metas e Estratégias do Plano Estadual de Educação não contempladas no PPA 2016-2019, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

Como bem apontado pelos auditores, o cenário ora apresentado impossibilita o adequado monitoramento, análise de dados e mensuração da evolução e alcance das metas estabelecidas pelo PEE e seus resultados, comprometendo a avaliação do Plano como um todo, restando fragilizado o processo de Planejamento em si.

Informa, ainda, a equipe de auditoria, o baixo percentual (35,27%) de execução das ações com indicativo de prioridade, vinculadas às Metas do PEE. Maior parte da execução das ações Prioritárias não vinculadas a Metas do PEE, 81,61% (R\$2.273,0 milhões) do valor pago no exercício, associada à ação orçamentária *Administração de Pessoal e Encargos da Educação Básica* – FUNDEB.

No que concerne às metas e estratégias do PEE, cabe registrar que os auditores apontaram que parte significativa das metas e estratégias do PEE são de difícil entendimento, delimitação ou mensuração. Além disso, puderam diagnosticar a não incorporação de indicadores ao plano em questão, o que compromete a apreciação do alcance dos resultados almejados.

Ademais, comprovaram que o processo de organização dos procedimentos relacionados à implementação e monitoramento do PEE pela SEC encontra-se em fase inicial, o que acarreta prejuízos no alcance de metas.

No tocante à Meta do PEE referente ao Plano de Carreira, a equipe auditorial chama atenção que a SEC não tem cumprido a Lei do Piso Salarial Nacional para o profissional do magistério público da educação básica. A irregularidade atingiu 32% da categoria, fato extensivo a contratações por REDA.

Aponta, ainda, que o modelo de avaliação de estágio probatório adotado pela SEC

(que aprecia a aptidão e capacidade no desempenho do cargo do professor iniciante) não se ajusta ao estabelecido na estratégia da meta do PEE e, por conseguinte, apresenta-se como insuficiente para fundamentar a decisão pela efetivação dos docentes.

Do processo auditorial, também restou identificado que nenhuma das normas que regem a promoção de carreira dos profissionais da educação condiciona a progressão ao aumento da proficiência dos estudantes, permanência e conclusão de escolaridade no tempo certo e ao final de cada etapa, conforme preceitua a estratégia da Meta do PEE que versa sobre o tema.

Atestam os auditores a falta de tratamento isonômico de natureza salarial e quanto à evolução na carreira entre os professores do Magistério Público da Educação Básica do Estado da Bahia. Em contratações via REDA, observaram pagamento de remuneração de maior valor, comparando às de servidores convocados pela SEC.

E, ainda, constataram a diferença na remuneração entre os professores indígenas e os professores de licenciatura plena, posto que a evolução salarial do professor indígena não contempla gratificações, adicionais, avanços, vantagens e/ou outras espécies remuneratórias. Concluem que não existe tratamento isonômico, ferindo o quanto dispõe a Constituição do Estado da Bahia, no art. 20 do Ato das Disposições Transitórias.

Os Núcleos Territoriais de Educação (NTEs) são uma representação da SEC nas áreas onde atua, com o objetivo de fortalecer a ação da Secretaria junto aos municípios do Estado, no tocante à gestão das políticas de Educação.

Vários achados auditoriais em relação aos NTEs são dignos de atenção, como inadequação na localização geográfica; insuficiência de recursos humanos; número excessivo de unidades educacionais para cada Núcleo; veículos sucateados; precariedade de estruturas prediais das unidades educacionais; falta de coordenadores pedagógicos e inexistência de servidores responsáveis por sindicâncias e processos administrativos.

Outro problema grave identificado pelos auditores: o Transporte Escolar dos alunos das escolas estaduais é feito conjuntamente com os alunos das escolas municipais, sendo que o pagamento dos veículos utilizados é realizado, na maioria dos NTEs, pelos municípios, mediante contrapartida. Entretanto, como o encerramento das aulas municipais ocorre primeiro, muitas vezes o serviço de transporte é suspenso, deixando os alunos da rede estadual sem transporte escolar até o término das atividades.

Ante o apresentado, constata-se a precária atenção do Governo do Estado em relação a tão importante área que é a Educação. Torna-se imprescindível instrumentalizar a gestão para um ensino de qualidade. E, definitivamente, os achados auditoriais apontam para o oposto. O que esperar do futuro, ante uma área de educação sucateada, mal remunerada e sem isonomia, sem recursos adequados, sem investimento efetivo em qualificação adequada, sem o cuidado devido aos estudantes?

SISTEMA PRISIONAL

A partir das auditorias operacionais realizadas por este TCE, procedeu-se à avaliação do sistema prisional (item 2.2.7.2), sob a responsabilidade da Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização (SEAP), em articulação com a Secretaria de Segurança Pública (SSP), o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJ/BA), a Defensoria Pública do Estado da Bahia (DPE/BA) e o Ministério Público do Estado da Bahia (MPE/BA).

Diversos achados foram apontados, que comprometem a qualidade da Política em referência, a seguir noticiados:

- Inexistência de efetivo sistema estadual de acompanhamento da execução das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança, em desatenção ao que estabelece a Lei Federal nº 12.714/2012;
- *Déficit* de 5.859 vagas no sistema prisional, em inobservância à Lei de Execução Penal (LEP), além de unidades prisionais operando com número de presos abaixo da capacidade e manutenção de presos em estabelecimentos diversos do que está previsto na LEP, o que acaba distorcendo o *déficit* real de vagas de cada regime e de presos provisórios;
- Existência de apenas uma cadeia pública no Estado, em desatendimento à LEP (que determina, ao menos, uma cadeia pública em cada Comarca), o que é agravado pelo fato de que 60,9% do total de presos no estado são provisórios;
- Inexistência de segregação dos presos em relação ao tipo de acusação/crime cometido, além da junção de presos de regimes distintos (fechado, semiaberto e aberto), inclusive presos provisórios num mesmo pavilhão/módulo de vivência em conjuntos penais (contrariando a LEP e comprometendo a eficácia do sistema);
- Inexistência de sistemática formalizada para aferição do custo mensal do preso por estabelecimento penal. Ou seja, o estado desconhece o custo mensal do preso dos estabelecimentos administrados pelo sistema de cogestão, pois existem despesas que são pagas diretamente pela SEAP que não estão contempladas nas planilhas de faturamento mensal das empresas contratadas;
- Carência de defensores públicos para atuação nas áreas criminal e de execução penal (*déficit* de 304 defensores), numa afronta à Constituição Federal (art. 5º, inciso LXXIV), Estadual (art. 144) e à LEP, que tratam da relevância do papel da Defensoria na função jurisdicional do Estado;
- Atuação da DPE em apenas 10,4% das Comarcas do Estado. Assim, pela

falta de defensores e sem qualquer controle por parte da DPE, os juízes nomeiam advogados dativos e arbitram honorários, pagos por meio de precatórios ou RPV (Requisição de Pequeno Valor), gerando custos ao erário;

- Morosidade na implementação de solução de monitoração eletrônica de pessoas pelo Estado da Bahia.
- Fragilidades no planejamento e gestão, quais sejam, a ausência de institucionalização de política pública estadual para o sistema prisional, bem como a deficiência na articulação entre os órgãos e morosidade na resolução dos problemas, o que é agravado pela ausência de informações sistematizadas, de Plano de Ação e de mecanismos de monitoramento e avaliação do sistema prisional.

ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA

Considerando a relevância da gestão e planejamento na área de saúde, procedeu-se a auditoria na Superintendência de Assistência Farmacêutica, Ciência e Tecnologia em Saúde (SAFTEC), unidade gestora da SESAB (item 2.2.7.3), alcançando-se principalmente a assistência farmacêutica quanto à aquisição de medicamentos (com recursos próprios ou transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde), bem como a logística de armazenamento, distribuição e dispensação, inclusive os disponibilizados pelo Ministério da Saúde (MS).

Aponta a Seção Analítica, como relevantes, os seguintes achados:

- Inadequações do sistema de acompanhamento e controle de estoque de medicamentos, gerando vultosa perda por vencimento do prazo de validade (R\$1,2 milhão - de janeiro a setembro/2017), além da sua não integração ao SIMPAS, demonstrando a fragilidade no gerenciamento à assistência farmacêutica (achado recorrente);
- Deficiência no fluxo de atendimento às demandas dos diversos municípios do Estado com o desabastecimento de alguns produtos, comprometendo o tratamento de pacientes, o que tem gerado o aumento das demandas judiciais;
- Precariedade das instalações utilizadas para armazenamento de medicamentos.

A partir de auditoria realizada na Fundação Baiana de Pesquisa Científica e Desenvolvimento Tecnológico, Fornecimento e Distribuição de Medicamentos (Bahiafarma), com o intuito de analisar o processo de estruturação e desenvolvimento institucional a partir da Lei Estadual nº 11.371/2009 (item 2.2.7.4), foram identificadas irregularidades relacionadas à governança e operacionalização de ações, impropriedade na gestão dos recursos humanos e irregularidade na formalização e execução de contratos de gestão.

Outra questão refere-se ao entendimento de que não há como considerar que os

recursos investidos na constituição da BAHIAFARMA se configurem como ação e serviço público de saúde que atenda aos critérios legais (LC Federal 141/2012), pois não podem ser entendidos como de acesso universal, igualitário e gratuito, uma vez que, apesar de o SUS ser o cliente preferencial dessa Fundação, não é exclusivo.

PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP) DO VEÍCULO LEVE SOBRE TRILHOS (VLT) DE SALVADOR

Foi realizada auditoria³ de acompanhamento da concessão para a implantação das obras civis e sistemas, fornecimento do material rodante, operação e manutenção do VLT do Subúrbio Ferroviário de Salvador.

Ocorre que, deu-se o descumprimento do art. 6º, incisos I e II da Resolução nº 016/2016 TCE/BA, que determina ao gestor da PPP o encaminhamento, ao Tribunal, em meio eletrônico, dos documentos referidos e nos prazos indicados.

Assim, sem o acesso tempestivo às informações, restaram prejudicadas as avaliações pertinentes, gerando consequências significativas para a Auditoria, que não pôde opinar conclusivamente com base nos exames realizados no exercício de 2017, devendo o pertinente acompanhamento ser mantido ao longo do exercício de 2018.

PPP DA PONTE SALVADOR - ILHA DE ITAPARICA

Em continuidade ao acompanhamento à implantação do Sistema Viário do Oeste (SVO) - Ponte do Desenvolvimento, foi realizada auditoria, objetivando a apreciação da gestão dos projetos técnicos e da modelagem do Edital para Licitação, quanto à legislação aplicável (item 2.2.7.5).

Primeiramente, insta registrar que a nova versão do Estudo de Viabilidade Técnica e Econômico e Ambiental (EVTEA) do Projeto não foi apresentada, e sim o documento descritivo do projeto e modelo econômico-financeiro, conforme aponta a equipe auditorial.

Constatou a auditoria que pouco se avançou no tocante à execução de novos estudos de viabilidade/estruturação para o projeto. Até outubro/2017, contabilizava-se o pagamento de R\$86,2 milhões, relativos a estudos contratados anteriormente. Ainda persistem indefinições quanto à forma de contratação de concessão.

3.4 CONTROLE INTERNO

O controle interno da Administração Pública é um dever do ente político, possuindo, inclusive, respaldo Constitucional e da Lei Complementar, conforme art. 70 da Constituição Federal, art. 89 da Constituição do Estado da Bahia e art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No âmbito do Estado da Bahia, apesar do Decreto Estadual nº 16.059/2015 ter

³ Em atenção à Resolução TCE/BA nº 016, de 08/03/2016, que atribui ao TCE/BA o acompanhamento das fases de planejamento, licitação e formalização contratual das PPPs, Processo nº TCE/009418/2017.

criado unidades setoriais de controle (Coordenações de Controle Interno – CCI), designando a Auditoria Geral do Estado (AGE) como órgão central e competente para promover a articulação, coordenação, supervisão e orientação técnica das referidas unidades, não existe, de fato, uma efetiva sistematização do controle interno nos moldes previstos no Texto Constitucional.

A constatação referenciada foi abordada pela Auditoria nas Contas de Governo de 2016, mantendo-se, no exercício de 2017. Chama atenção a falta de autonomia e independência da AGE. Ocorre que, além da AGE integrar a estrutura organizacional da SEFAZ, os seus atos normativos não abordam assuntos que efetivamente objetivem sanar falhas já apontadas em exercícios anteriores, tais como: o aumento contínuo do volume de DEA, desembolsos com encargos moratórios e deficiência nos procedimentos de elaboração e monitoramento da LOA.

No que se refere à avaliação das CCIs e das Unidades equivalentes do Poder Executivo, no exercício de 2017, com base no acompanhamento realizado pela AGE⁴, chega-se à seguinte conclusão:

Embora tenha havido um aumento de unidades implantadas, de 44 em 2016 para 52 em 2017, e tenha sido criada a CCI no âmbito da PGE, mediante Lei Complementar Estadual nº 43⁵, de 25/10/2017, ainda existem nove órgãos/entidades⁶ que não implantaram unidades de controle interno; e

Quanto ao Plano de Ação que deve ser enviado anualmente à AGE pelos órgãos/entidades do Poder Executivo, contendo o planejamento das atividades a serem realizadas em 2017, cerca de 54,1% das CCIs apresentaram tais documentos, dos quais, alguns com profundidade, consistência e extensão dos trabalhos satisfatórios, e outros, com conteúdo superficial.

Observa-se que a AGE vem sinalizando recorrentemente, desde o exercício de 2015, sobre os motivos que embarçam o desempenho das unidades setoriais de controle interno, tais como: alta rotatividade das equipes; deficiências no quantitativo de pessoal e elevado nível de servidores lotados nas CCIs sem vínculo efetivo com o Estado, situação que compromete a independência de atuação das coordenações. Em janeiro de 2018, 54,14% dos servidores encontravam-se nesta situação.

Das fragilidades apontadas pela Auditoria, relativas ao controle interno, necessário de faz destacar as mais relevantes:

- Deficiências no Sistema FIPLAN⁷, a exemplo das fragilidades no controle de inativação dos usuários; deficiências na estrutura de registro de operações

⁴ “Relatório de Avaliação das Coordenações de Controle Interno e das Demais Estruturas Equivalentes”, “Avaliação do Controle Interno do Poder Executivo Estadual” e “Relatório de Auditorias Realizadas pela AGE em 2017”.

⁵ Altera a Lei Complementar nº 34, de 06 de fevereiro de 2009, o art. 7º da Lei Complementar nº 19, de 23 de julho de 2003, e dá outras providências.

⁶ Administração direta (3), autarquias (2), fundações (2), empresa pública (1) e em regime especial (1).

⁷ Tem por finalidade aperfeiçoar os processos de planejamento, contabilidade, execução orçamentária, financeira e patrimonial da Administração Pública do Estado da Bahia.

realizadas; divergência no cadastro de usuários no FIPLAN e na Secretaria da Receita Federal;

- Não Cumprimento da Ordem Cronológica de Pagamentos, contrariando o art. 6º, da Lei 9.433/2005, bem como falta de regulamentação específica, no tocante aos seguintes pontos:
 - a) Ocasão em que o credor deverá ser inserido na respectiva sequência;
 - b) As hipóteses de suspensão da inscrição do crédito na ordem cronológica de pagamento;
 - c) A fixação de prazo máximo para a realização da liquidação e para o efetivo pagamento ou para sua rejeição e
 - d) As situações que poderão vir a constituir relevantes razões de interesse público a permitir excepcionar a regra da ordem cronológica;
- **Contratos no Âmbito do Programa Primeiro Emprego (PPE)**

No âmbito do Programa Primeiro Emprego (PPE), a Auditoria identificou as irregularidades no bojo do Contrato nº 077/2016 e do Contrato nº 078/2016, discriminadas *in verbis*:

Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM) – Contrato nº 077/2016 - Notas Fiscais com valores incompatíveis ao valor das despesas; ausência de cursos de aperfeiçoamento profissional, contemplados na composição do custo unitário por egresso; ausência de detalhamento da composição dos custos que serviram de base para formar os valores cobrados em Nota Fiscal; ausência de exposição de motivos para despesas de alto custo administrativo, contempladas na consecução do objeto contratado e indefinição sobre o pertencimento e a destinação dos equipamentos e bens permanentes adquiridos para consecução do objeto contratado;

Fundação Estatal de Saúde da Família (FESFSUS) – Contrato nº 078/2016 - ausência de cursos de aperfeiçoamento profissional contemplados na composição do custo unitário por egresso; ausência de cursos de aperfeiçoamento profissional exigidos em cláusula contratual; inserção irregular de egressos em atividades finalísticas do Estado; desvio de função; irregularidade no pagamento do adicional de insalubridade e burla à realização de concurso público.

- **Centro de Convenções da Bahia (Contratos de Manutenção e Reforma)**

Em auditoria efetuada nos contratos celebrados para a manutenção e reforma do Centro de Convenções da Bahia (CCB), foram detectadas falhas relevantes, como por exemplo:

- a) Ausência de pagamento dos serviços prestados, ensejando enriquecimento

- sem causa por parte da Administração;
- b) Descaso com os serviços de manutenção do CCB, ensejando prejuízo de difícil reparação ao patrimônio estadual;
 - c) Deficiência no sistema de vigilância do CCB, ensejando furto dos equipamentos instalados;
 - d) Não emissão do Termo de Recebimento Definitivo dentro do prazo estabelecido pela legislação; e
 - e) Deficiências na comprovação da execução dos serviços contratados.
- **Concessão da Rodovia BA-099 (Linha Verde)**

A Auditoria acompanhou a manifestação da PGE quanto ao alerta ao gestor acerca da possibilidade de ocorrência de benesse indevida à concessionária, com indícios de envolvimento de fraude à licitação e acrescentou que a discrepância entre os valores estimados quando da contratação e os constantes das demonstrações financeiras analisadas pela Auditoria pode ter causado distorções no estudo realizado pela consultoria contratada pela AGERBA, tais como uma subavaliação da Taxa Interna de Retorno (TIR) e ampliação excessiva do prazo de execução contratual.

- **Acumulação de cargos e teto constitucional**

Conforme acordo de cooperação técnica celebrado entre o Tribunal de Contas da União (TCU) a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), o Instituto Rui Barbosa e Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, esta Corte de Contas realizou auditoria na área de pessoal⁸, visando averiguar a ocorrência de acumulação ilícita de cargos, empregos e funções públicas por servidores do Estado da Bahia, além da compatibilidade de carga horária e o pagamento acima do teto constitucional.

Em palavras da equipe de auditores: “Considerando os casos apontados no posicionamento (irregularidade procede e a situação foi regularizada), estima-se o benefício financeiro inicial para esse trabalho de R\$42,6 milhões, calculado pelos valores de salários brutos dos servidores apontados nesta condição, multiplicados pela quantidade de 11 meses, relativos ao período de 01 a 11/2017”.

Diante do exposto, considerando as falhas supraditas, percebe-se, nitidamente, sérias fragilidades no controle interno do Executivo Estadual. A razão disso deve-se à ausência de ações concretas e efetivas de controle do gasto público, demonstrando a falta de um planejamento sistêmico, desconexo com o princípio da economicidade e com o princípio basilar da indisponibilidade do interesse público.

3.5 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL

3.5.1 ANÁLISE DOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS CONSOLIDADOS

⁸ Processo TCE/009460/2017.

Ao examinar os Demonstrativos Contábeis Consolidados do Estado (DCCEs)⁹ relativos ao exercício de 2017, a Auditoria mencionou a ocorrência das seguintes falhas:

- Ausência das Demonstrações de Mutações do Patrimônio Líquido, consoante previsto na Resolução nº 164/2015, deste TCE, e no MCASP (parte V, item 7);
- Não apresentação das receitas e despesas previdenciárias em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos (art. 50 da LRF, inciso IV);
- Falta da eliminação das operações intragovernamentais (art. 50 da LRF, parágrafo 1º).

Outrossim, ao revisar o conteúdo das Notas Explicativas¹⁰, os auditores deste Tribunal averiguaram a insuficiência de elementos informativos acerca de determinadas rubricas contábeis com saldos relevantes, cuja incompletude afetou uma adequada compreensão das renúncias de receitas, contas a receber, demonstrativos sobre fundos e contratos de PPP e concessões.

A referida carência de informações infringe disposições previstas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP/Parte Geral, item 6.1) que trata sobre a qualidade da informação contábil e, acima de tudo, o art. 48, da LRF, que contempla um dos alicerces da Lei de Responsabilidade Fiscal, qual seja, o princípio da transparência da gestão fiscal, princípio esse derivado da própria noção de Estado Democrático de Direito, positivado nos termos indicados a seguir:

art. 48 – São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

No mesmo sentido, a equipe auditorial indica violação ao princípio da transparência, uma vez que os números apresentados nas DCCEs *“não se revelaram suficientes para a adequada interpretação dos fatores que influenciaram no incremento/redução de receitas e despesas e conseqüentemente no resultado econômico e orçamentário de R\$710,1 milhões, conforme DVP, e de R\$344,5 milhões, consoante Balanço Orçamentário, ambos deficitários”*¹¹.

⁹ Conforme a 7ª Edição do MCASP, as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP) são compostas pelas demonstrações enumeradas na Lei Federal nº 4.320/1964, na NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis e na LRF, além das devidas Notas Explicativas.

¹⁰ (MCASP, 7ª Ed., parte V, item 8) - Seu objetivo é facilitar a compreensão das demonstrações contábeis a seus diversos usuários. Portanto, devem ser claras, sintéticas e objetivas. Englobam informações de qualquer natureza exigidas pela lei, pelas normas contábeis e outras informações relevantes não suficientemente evidenciadas ou que não constam nas demonstrações.

¹¹ Os comentários e tabelas sobre o Balanço Orçamentário (fls. 88/104), a Demonstração das Variações Patrimoniais (fls. 126/127) e a Gestão Econômica e Fiscal (fls. 134/164) ilustram, apenas, variações percentuais em relação às previsões ou ao

3.5.1.1 MODIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

No tocante às modificações orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual (LOA/2017) autorizou a abertura de créditos suplementares até o limite de 30% do total da despesa atualizada, através da anulação parcial/total de dotações orçamentárias, *superávit* financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior e excesso de arrecadação (art. 6º, inciso I).

No exercício de 2017, procedeu-se à abertura de créditos suplementares no montante de R\$19.017,4 milhões, dos quais 63,64% oriundos da anulação parcial/total de dotações orçamentárias, proporcionando, de acordo com a Auditoria, uma significativa alteração qualitativa do orçamento inicial aprovado.

Com base na análise da amostra de processos de modificação orçamentária (PMOS), os auditores detalham a existência de ocorrências relevantes que denotam a utilização de manobras no orçamento que distorcem as reais condições das finanças do Estado, tais como:

I – Autorização para realização de despesas com benefícios previdenciários do FUNPREV, mediante recursos superavitários do BAPREV.

A utilização de recursos do BAPREV (que até então possuía status superavitário) para pagamento de benefícios do FUNPREV (fundo deficitário) amparou-se em decisão judicial, decorrente de instrumento de agravo (nº 0024397-55.2016.8.05.0000)¹². Tal medida acentuou ainda mais a situação do Regime Próprio de Previdência Social do Estado, uma vez que o BAPREV passou a operar em déficit de R\$2.000.629.989,85 no Exercício de 2017, sendo necessário, para equacioná-lo, segundo consta das DCCEs, que o Tesouro do Estado aporte recursos para o mencionado fundo, a partir de 2018, no prazo máximo de 35 anos¹³;

II – Ausência de necessidade superveniente na transposição de recursos orçamentários do FUNPREV para pagamento de despesas de pessoal ativo de outras Secretarias.

O Poder Executivo, por meio de Decreto Financeiro nº 11 publicado no DOE de 11/02/2017, abriu créditos suplementares¹⁴ na quantia de R\$771,9 milhões, visando à regularização da folha de pessoal da Polícia Militar, APG/SAEB, Polícia Civil e APG/SEFAZ, resultante da anulação de recursos orçamentários do FUNPREV.

montante do exercício anterior, sem indicar os fatores que influenciaram no incremento e/ou redução, seja em termos financeiros ou percentuais apurados.

¹² Deferiu tutela provisória pleiteada pela Associação dos Magistrados da Bahia – AMAB para suspender os efeitos da norma contida no art.15 e da expressão “respectivamente” inserta no art.18, ambos da Lei Estadual nº 10.955/2007 e, conseqüentemente, determinou/autorizou que o Estado da Bahia utilize os recursos de qualquer dos fundos criados pelo regime próprio de previdência dos servidores públicos do mencionado ente político (FUNPREV e BAPREV) para o cumprimento da sua obrigação de pagar os benefícios a quem tem direito.

¹³ DCCEs, Fls. 130.

¹⁴ (PMOs 1572, 1574, 1578 e 1581)

Ocorre que a referida suplementação sucedeu sem a necessária justificativa quanto às necessidades supervenientes de tais movimentações financeiras, contrariando o disposto no inciso III, do art. 6º, da LOA/2017.

III – transposição de recursos destinada à regularização de folha de pessoal com ativos e inativos, no final do exercício de 2017, financiada com a anulação de recursos de ações prioritárias.

O Governo do Estado efetuou anulação de recursos orçamentários de ações prioritárias, tendo em vista a abertura de créditos suplementares no valor total de R\$14,4 milhões¹⁵, para pagamento da folha de pessoal (dezembro/2017) da SESAB e da SEAP e para pagamento de aposentadorias do FUNPREV, na quantia de R\$31,6 milhões¹⁶.

Ocorre que a transposição de recursos supracitada também viola o art. 6º, inciso III, da LOA/2017, posto que sucedeu sem a devida motivação da necessidade de alteração superveniente. Por consequência, enquadra-se na hipótese de crime de responsabilidade, trazida pelo inciso 4, do art. 10º, que assim dispõe:

Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:

[...]

4 – Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária.

Não se pode olvidar que despesa de pessoal, trata-se, em geral, de despesa de caráter previsível e, por isso, deve ser devidamente predeterminada e presumível no orçamento. Logo, a abertura de créditos suplementares para atender a despesa com pessoal denota total falta de planejamento e irresponsabilidade fiscal do Governo na elaboração e execução do orçamento público.

3.5.2 RECEITA PÚBLICA

A receita orçamentária total do Estado da Bahia, no exercício de 2017, foi de R\$45.225,6 milhões. Com base nos estudos realizados, informam os auditores que não foram identificadas distorções materiais.

As transferências correntes alcançaram o montante líquido de R\$11.682,7 milhões em 2017, resultando em uma redução de R\$21,9 milhões em relação ao exercício anterior.

Embora a mensagem do Governador à Assembleia afirme que, em 2017, a Bahia recebeu R\$250 milhões a menos em repasse do Fundo de Participação dos Estados, a auditoria apontou que foram devolvidos R\$80,5 milhões em recursos não utilizados.

¹⁵ (PMOs 22944, 23286 e 23376)

¹⁶ (PMOs 23289, 23291 e 23355)

Em relação aos *royalties*, o montante auferido pelo Estado, no exercício de 2017, foi de R\$199,1 milhões. Percebe-se, nitidamente, o seu decréscimo nos últimos exercícios, fruto, principalmente, da diminuição da produção de petróleo no Estado, a partir do exercício de 2015.

A renúncia de receita é um tema que merece maiores considerações. Digo isso, pelo fato dos auditores terem reiteradamente sinalizado, desde o exercício de 2014, diversas fragilidades na concessão e fiscalização de uma série de benefícios. Nesse prumo, as Auditorias de Acompanhamento da LRF (1º, 2º e 3º quadrimestres de 2017), identificaram a ausência de amparo por convênio no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) do Programa DESENVOLVE¹⁷, contrariando o disposto no art. 1º da Lei Complementar nº 24/1975.

O Programa Desenvolve merece, sem dúvida, maiores atenções, pelo fato da soma total de renúncia de receita referente ao exercício de 2017, atingir um valor elevadíssimo, chegando a R\$2.108,8 milhões, representando 72,87% do valor total da renúncia realizada no exercício.

Esta Casa de Contas vem apontando, há algum tempo, sobre a necessidade de avaliar-se com atenção o cumprimento das metas e o custo-benefício das renúncias de receitas para a sociedade, analisando a responsabilidade na gestão fiscal, que se configura por uma ação planejada e transparente, exigindo-se um rigoroso controle dos resultados de modo a evitar que a população suporte o ônus sem obter os devidos benefícios. Nesse sentido, a Associação dos Tribunais de Contas (ATRICON) editou a Resolução nº 06/2016, que disciplina as diretrizes do controle externo, relacionadas à temática renúncia de receita.

Nota-se que fragilidades no âmbito de renúncia de receita foram uma das matérias contempladas no plano de ação para atendimento às recomendações do TCE nas contas do Chefe do Poder Executivo, exercício 2016. Segundo a Auditoria *“houve de fato incremento das ações de acompanhamento dos incentivos fiscais por parte da SDE. Entretanto, para que as estratégias de fiscalização sejam eficazes na prevenção de possíveis prejuízos aos cofres públicos na execução desses acordos, faz-se necessário que haja ampliação desses esforços, tendo em vista o elevado número de empresas beneficiárias dos diversos programas de renúncia fiscal do Estado”*.

Com relação à receita de operações de crédito, contabilizou-se, no exercício *sub examine*, o valor de R\$1.156,4 milhões, montante superior em 27,44% ao apurando no exercício de 2016. Dentre as receitas mais expressivas apuradas, destacam-se: R\$599,8 milhões, contratados com o Banco do Brasil S/A, R\$152,8 milhões, contratados com a Caixa Econômica Federal (CEF), R\$82,9 milhões, contratados

¹⁷ Instituído pela Lei Estadual nº 7.980/2001, tem por objetivo fomentar e diversificar a matriz industrial e agroindustrial, com formação de adensamentos industriais nas regiões econômicas e integração das cadeias produtivas essenciais ao desenvolvimento econômico e social e à geração de empregos e renda no Estado.

com o Banco Mundial (BIRD), e R\$70,2 milhões, contratados com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

3.5.3 DESPESA PÚBLICA

Demonstram os estudos auditoriais que a despesa total empenhada pelo Poder Executivo no exercício de 2017, por categoria econômica, exceto em relação aos valores intraorçamentários, resume-se do seguinte modo: R\$33.517,0 milhões relativos a despesa corrente e R\$3.556,1 milhões referentes a despesa de capital, totalizando o montante de R\$37.073,1 milhões.

Verificou-se que, no exercício de 2017, a despesa com pessoal e encargos sociais alcançou um montante de R\$22.467,6 milhões, dos quais, após dedução da parcela de recursos vinculados (R\$7.251,8 milhões) referente à exclusão da dupla contagem dos valores pagos pelo FUNPREV e BAPREV, chegou-se à quantia de R\$15.215,8 milhões.

A contratação por meio de Regime Especial de Direito Administrativo (REDA) deve ser tratada como algo excepcional, em conformidade com o ordenamento jurídico pátrio, visto que a regra é o recrutamento de pessoal pelo Estado através de concurso público. Acontece que, como apontam os auditores, no exercício de 2017 estavam vigentes no Estado da Bahia, 32.255 contratos sob o regime de REDA, atingindo o valor expressivo de R\$515,8 milhões, o que corresponde a 2,7% do total de gasto com pessoal e encargos sociais pelo Poder Executivo no exercício respectivo, abarcando diversas unidades da Administração Direta e Indireta, principalmente na Secretaria de Educação do Estado (SEC), com 28.118 contratos.

Outrossim, não se pode deixar de alertar para tão grave fato apontado pelos auditores, como outrora mencionado quando dos registros da auditoria no PEE: não há padronização de vencimentos entre cargos efetivos e cargos ocupados via REDA, nos termos do art. 255 da Lei Estadual nº 6.677/1994¹⁸, o que pode ensejar a responsabilização do Estado por não aplicar os padrões de vencimento dos planos de carreira do órgão ou da entidade contratante nas contratações por tempo determinado, conforme determinação normativa.

No exercício de 2017, revela o processo auditorial que as despesas relativas à seguridade social foram de R\$10.032,3 milhões, o equivalente a 24,70% do total das despesas liquidadas do Poder Executivo, representando um acréscimo de 22,20%, em comparação ao exercício de 2016. O principal motivo de tal variação reside no fato da transferência de recursos no valor de R\$1.808,7 milhões do BAPREV para o FUNPREV, por conta de Decisão Monocrática, prolatada no bojo

¹⁸ Art. 255 - Nas contratações por tempo determinado, serão observados os padrões de vencimento dos planos de carreira do órgão ou da entidade contratante.

do Agravo de Instrumento nº 0024397-55.2016.8.05.0000, impetrado pela Associação dos Magistrados da Bahia, fazendo com que o BAPREV (antes superavitário), passasse a operar de forma deficitária. Situação preocupante para os servidores efetivos do Estado.

Em relação a outras despesas correntes, os auditores detalham que, no exercício de 2017, foram empenhadas despesas no valor total de R\$15.836,5 milhões, sendo apontados os seguintes achados:

- Despesas relativas a contraprestações públicas de contratos de PPP, pagas indevidamente “por ofício” antes da emissão do empenho (que corresponderam a 66,88% de R\$531,1 milhões), violaram os artigos 60 e 64, parágrafo único, da Lei nº 4.320/1964, assim como o art. 167, inciso II, da Constituição Federal e, no mesmo sentido, o art. 161, II, da Constituição do Estado, o qual veda “a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários e adicionais”.

Cumprir mencionar que, do valor acima mencionado, 66,88% foram destinados às concessionárias Prodal Saúde S/A (R\$172,1 milhões), Rede Brasileira de Diagnósticos SPE S.A. (R\$80,8 milhões), Fonte Nova Negócios e Participações S.A. (R\$48,9 milhões) e Companhia do Metrô da Bahia (R\$53,4 milhões);

- Devolução de recursos recebidos por convênios. Nota-se que, apesar da carência de recursos públicos, no exercício de 2017, o Poder Executivo efetuou pagamentos a título de devolução de recursos recebidos por convênios, no montante de R\$80,5 milhões. Cita-se, por exemplo, a auditoria efetuada no âmbito da SSP/PA, na qual foi constatada a devolução de R\$4,2 milhões pela sua Assessoria de Planejamento e Gestão. Quanto a isso, nas palavras da Auditoria:

Trata-se de fato grave, haja vista que, embora a Secretaria conviva com constante carência de recursos para desenvolver seus programas, projetos, metas e ações institucionais, inclusive aqueles tidos como prioritários, vê-se obrigada a devolver vultosa quantia de verba federal, por ineficiência técnico-administrativa para gerir e executar, integralmente, os objetos pactuados nos citados convênios de captação junto aos retromencionados Órgãos.

Quanto à despesa classificada no grupo de investimento, o Poder Executivo empenhou, no decorrer do exercício de 2017, com base no sistema FIPLAN, um total de R\$2.516,9 milhões, valor inferior em 20,87%, se comparado ao exercício anterior. Desse valor, o maior investimento (R\$762,8 milhões) foi destinado à implantação de infraestrutura do Sistema Metroviário. Os auditores destacam que,

R\$430,3 milhões foram executados por meio de DEA, *“tratando-se, portanto, de investimentos efetivamente executados no passado em que apenas a execução orçamentária/financeira ocorreu no exercício em análise”*.

A equipe de auditores sinalizou que a análise das dotações orçamentárias demonstrou a existência de despesas classificadas indevidamente no grupo *Investimentos*, tais como: programa habitacional oferecido pela CONDER (R\$74,4 milhões); acordo para resolução do litígio judicial entre a CERB e a Construtora Norberto Odebrecht (R\$33,7 milhões); devolução de recursos financeiros não utilizados por diversos órgãos (R\$26,6 milhões), resultando, ao final, superavaliação desse grupo em, pelo menos, R\$565,0 milhões, o que corresponde a 22,45% do seu valor total.

E ainda, no que diz respeito à execução territorial dos investimentos, concluiu que a maior parte dos investimentos não é destinada aos territórios mais necessitados. Nessa perspectiva, 13 dos 27 Territórios de Identidade do Estado com maior renda per capita concentraram 81,00% de investimentos expressos na LOA/2017 e, quando se refere à efetiva execução orçamentária, esse valor cresce para 83,41%.

E a situação oposta se perfaz; ressaltam os auditores: *“a existência de territórios com menor renda per capita e que, apesar de figurarem entre as regiões com maior previsão de investimentos, apresentaram reduzidos percentuais de execução orçamentária: Bacia do Paramirim, Sertão Produtivo e Chapada Diamantina”*.

Depreende-se, portanto, a inobservância, por parte do Governo do Estado, de norma Constitucional - precisamente do § 7º do art. 159 da Constituição Estadual, o qual estabelece como função do orçamento público, *“reduzir as desigualdades interregionais, segundo critérios de população e renda per capita”*, bem como dos arts. 2º e 3º da Lei Estadual nº 13.214/2014.

Como revelam os estudos auditoriais, um dos achados recorrentes e que merece atenção especial por este Colegiado, principalmente por gerar distorções relevantes nos valores dos investimentos, são as Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), as quais devem ser operacionalizadas de forma excepcional, em conformidade com o art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, que veda a realização de despesa sem prévio empenho e, em respeito aos princípios orçamentários da unidade, universalidade e anualidade, previstos no art. 2º da Lei nº 4.320/1964.

Constata-se que, no exercício de 2017, foi empenhado, como DEA, o valor absurdo de R\$1.587,8 milhões, equivalente a 308,49% dos Restos a Pagar inscritos em 2016 e a 3,87% da despesa total empenhada em 2017.

O descomedimento na utilização de DEA foi objeto de análise das Contas de Governo dos exercícios de 2015 e 2016, sendo detectadas irregularidades, como: ausência de motivação do ato, não tendo sido apresentados elementos ou informações descritos de forma suficiente para fundamentar as razões pelas quais as despesas não foram empenhadas no exercício de origem; falta de indicação da rubrica orçamentária a que estaria vinculada a despesa no exercício de sua

competência e à imprecisão quanto à descrição da despesa, não constando detalhes relativos à sua natureza, origem e período a que se refere.

Considerando as falhas supracitadas, o Parecer Prévio do exercício de 2016 expediu recomendação ao Chefe do Poder Executivo, para que promovesse as adequadas estimativas de receitas e despesas, bem como revisasse os controles internos de execução, de modo a prevenir o crescimento das DEA, sobretudo por causa de insuficiência de saldo orçamentário.

Conquanto a Auditoria Geral do Estado (AGE) ter encaminhado Plano de Ação informando que a Administração está executando medidas objetivando a redução do volume de DEA, diversos trabalhos auditoriais, executados no decorrer do exercício de 2017, comprovaram a permanência da falha em questão, sobretudo, em virtude do registro irregular de despesas como DEA, a exemplo das Auditorias realizadas na SAEB¹⁹ e na Polícia Civil²⁰, R\$79,8 milhões e R\$7,2 milhões, respectivamente.

O TCE/BA já passou da hora de adotar um posicionamento mais forte em relação à falha supracitada, haja vista ser um achado recorrente e que compromete as finanças do Estado. Urge um posicionamento mais incisivo, digno da função desta Casa. Nesse sentido, deve esta Corte deixar de expedir recomendações ao Chefe do Poder Executivo, por possuir mero viés de aconselhamento, estando no âmbito da conveniência e oportunidade, na qual o gestor poderá, ou não, acatá-las; deve obrigar-se, sim, a expedir ressalvas e determinações, devido ao seu caráter imperativo, que permite, em caso de descumprimento, a imposição das sanções legais previstas.

Além do mais, segundo nossos auditores, a irregularidade acima mencionada pode ser caracterizada como crime de responsabilidade, visto que:

A leitura conjunta dos arts. 58 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 permite concluir que o empenho representa a autorização prévia para execução de uma despesa, dada por quem tenha a devida competência, o que gera uma obrigação para o estado. Já o inciso IV do art. 37 da LRF, veda a assunção de obrigação com fornecedores sem autorização orçamentária (ou seja, sem o empenho prévio) e equipara tal transação a uma operação de crédito. Considerando que o item 3 do art. 11 da Lei Federal nº 1.079²¹, de 10/04/1950, estabelece como crime contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos a realização de operação de crédito sem autorização legal, pode-se afirmar que os valores indevidamente registrados como DEA em 2017 representam indícios de operações de crédito ilegais vedadas pela LRF e caracterizadas como crime de responsabilidade.

O gasto com publicidade de ações governamentais é outro ponto que merece

¹⁹ TCE/009464/2017.

²⁰ TCE/009390/2017.

²¹ Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.

maiores considerações, tendo em vista seu crescimento nos últimos exercícios. Seguindo essa tendência, a LOA/2017 fixou para o exercício de 2017, uma dotação inicial de R\$162,0 milhões, dos quais foram liquidados R\$140,0 milhões.

Além do mais, foram executados também, R\$53,0 milhões mediante DEA, bem como R\$16,1 milhões por empresas constantes do Orçamento de Investimentos do Estado, totalizando um gasto inconcebível com publicidade no montante de R\$209,1 milhões; ou seja, um acréscimo de 28%, em comparação ao exercício anterior.

Por meio de Auditoria²² executada na Secretaria de Comunicação do Estado (SECOM), foram examinados os contratos celebrados com os maiores credores do Estado na área de publicidade (as empresas Leiaute Comunicação e Propaganda Ltda., CCA Comunicação e Propaganda Ltda. e Objectiva Comunicação Ltda). A soma desses contratos alcançou um montante de R\$142,0 milhões, sendo aditados, posteriormente, em 08/08/2017, R\$35,0 milhões, atingindo, ao final, um valor global de R\$177,5 milhões.

Do exame auditorial, constatou-se, dentre outras coisas, indícios de fraudes nos procedimentos de contratação, inserção de documentos falsos nos processos de pagamento da SECOM, comissão de fiscalização dos contratos presidida por servidor que possui vínculo anterior e atual com as respectivas empresas fiscalizadas e pesquisas de preço entre empresas que possuem sócios em comum e/ou que pertencem a um mesmo grupo familiar.

As irregularidades mencionadas denotam que a despesa com publicidade empreendida pelo Governo do Estado da Bahia, acontece sem o mínimo de razoabilidade e controle do gasto público, posto que, são feitos investimentos milionários, objetivando, tão somente, a publicidade autopromocional. Em contrapartida, políticas públicas consideradas de primeira necessidade, como saúde e educação, encontram-se em situação lastimosa.

Destaco, portanto, que o gasto com publicidade não pode ser feito de maneira desmedida, em desconexão com a realidade social e financeira do Estado; tampouco deve ser prioridade na despesa pública, tendo em vista que as finanças do Estado são limitadas e, assim, devem ser privilegiadas, fundamentalmente, ações que satisfaçam os interesses fundamentais da sociedade.

3.5.4 GESTÃO PATRIMONIAL E FINANCEIRA

Segundo os auditores, os dados analisados atinentes aos Balanços Patrimonial e Financeiro, não possuem comentários relevantes sobre a composição e a evolução dos saldos apresentados, bem como apresentam deficiências no controle interno, comprometendo a adequada interpretação da gestão.

No tocante às disponibilidades de Caixa Bruta, constam do Relatório Auditorial as seguintes ocorrências:

²² TCE/009471/2017

- Superavaliação em R\$47,5 milhões da disponibilidade de caixa bruta, impactando na apuração da dívida consolidada líquida e do resultado nominal;
- Inscrição de despesas orçamentárias em restos a pagar não processados, sem suficiência de caixa, no valor de R\$131,2 milhões, contrariando interpretação sistemática do art. 42 da LRF feita pelo STN, o qual considera que *“o controle da disponibilidade de caixa deve ocorrer em todos os exercícios e não apenas no último ano de mandato, assim como a inserção do conceito de disponibilidade de caixa por destinação de recursos”*.
- Diferença entre as disponibilidades registradas nas Demonstrações Financeiras das empresas estatais dependentes e aquelas constantes dos balancetes do FIPLAN.

Em relação a conciliação bancária, verifica-se que, embora tenha sido retomada a conciliação bancária da conta CUTE, a partir de janeiro de 2017, não se realizou a apuração da divergência resultante de sua não realização até a referida data. Nota-se que, em julho de 2017, começou-se a contabilizar tal divergência; contudo, no fim do exercício sob análise, restava um saldo a apurar no montante de R\$437,0 milhões. Registre-se, ainda, a recorrência da não apresentação de conciliação bancária para a conta bancária de órgão nº 01907, cujo saldo era de R\$62,2 milhões como disponibilidades nas DCCEs 2017.

A Dívida Ativa do Estado chegou a R\$16.389,3 milhões em 2017, sendo R\$165,9 milhões relativos à Dívida Ativa Não Tributária e R\$16.223,4 milhões referentes a Dívida Ativa Tributária (DAT). Alerta-se sobre a necessidade de aumento da recuperação dos créditos tributários inscritos na DAT; entretanto, deve-se atentar que a estratégia de recuperação de créditos tributários da Dívida Ativa via anistias fiscais, implica num comportamento cômodo por parte de devedor, ante a eventual atuação do Fisco, como bem frisado pela Auditoria.

Verifica-se que, em 31/12/2017, o saldo da rubrica contábil *“Convênios Concedidos a Comprovar”*, no Balanço Patrimonial, era de R\$732,7 milhões. Conforme relato Auditorial, o FIPLAN não possui relatórios capazes de averiguar o adequado acompanhamento dos instrumentos pendentes de prestação de contas e de dispositivos para os seguintes registros: a) elementos inerentes à análise pelo controle interno, a exemplo da data de conclusão dos exames; b) irregularidades identificadas, como o atraso no envio, ausência/falhas na documentação, suporte das despesas, descumprimento de normas licitatórias, inconsistências na execução do objeto, não devolução de saldo não aplicado, entre outros; c) providências adotadas pela administração para sanar a inadimplência, desde a expediência de ofícios de cobrança administrativa (quando foi deflagrada a possível tomada de contas) até os registros inerentes à sua conclusão; e) encaminhamentos posteriores, a exemplo de proposição de ação judicial, denúncia ao Ministério Público, registro em responsabilidade, entre outros.

As fragilidades supraditas atestam a ausência de acompanhamento efetivo dos

convênios pactuados. Além de que, a falta de informações nas DCCEs 2017, em relação aos recursos repassados por meio de convênio e termos assemelhados, principalmente aqueles inadimplentes, assim como outros fatores relacionados à falta de controle desses ajustes, impedem, como sinalizado pelos nossos auditores, a emissão de uma opinião a respeito do saldo apresentado em 31/12/2017.

No que se refere ao saldo dos empréstimos e financiamentos concedidos em 2017 no âmbito do FUNDESE, constam dos autos a inexistência de registros que confirmem: a) o ajuste do saldo que, em parte, decorre de “baixa por prejuízo” em créditos, consoante leitura das Demonstrações auditadas em 2016, do Fundo; b) não foi atualizado, em 2017, o saldo com a provisão para créditos de liquidação duvidosa, cujo montante permaneceu o mesmo de 2016 (R\$47,5 milhões); c) constam de Nota Explicativa as demonstrações do Fundo “*informações sobre ativos a receber*”, no montante de R\$45,2 milhões, relacionados com “honra de parcelas devidas pelo Estado em função de PPP, conforme previsto”, sendo que o assunto não foi objeto de comentários nas DCCEs de 2016 e 2017; d) em 2016, foi contabilizada uma redução do capital do fundo no montante de R\$580,2 milhões, sem qualquer menção nas DCCEs de 2016 e 2017 sobre o assunto e quanto aos fatores que motivaram tal deliberação.

Para a Auditoria, as falhas mencionadas, “(...) *além da não apresentação das demonstrações contábeis ou elementos da razão contábil “oficial” do Fundese de 2017, limitaram o escopo dos exames da auditoria, impossibilitando avaliar a adequação e fidedignidade dos saldos em 31/12/2017, no montante de R\$451,2 milhões, considerados para fins de consolidação das contas do Estado*”.

Em relação ao saldo “*Outros Valores a Receber*”, classificado no Ativo Circulante e Não Circulante, representava, em 31/12/2017, um montante de R\$1.340,0 milhões, tendo sido apontada pelos nossos Auditores a ausência de informações e apresentação de saldos divergentes, em desacordo com os artigos. 87 e 88 da Lei Federal no 4.320/1964.

Os investimentos realizados pelo Estado em 2017, atingiram a quantia de R\$6.800,4 milhões. Averiguou-se, no entanto, o indevido registro nas subcontas de investimento em estatais dependentes, ocasionando numa apresentação, a maior, de R\$230,2 milhões.

Alerto, neste ponto, para a situação da EBAL que, embora tenha recebido em 2017, o valor de R\$36,1 milhões no programa de governo Encargos Gerais destinados a aumento de capital social, tal recurso foi destinado, unicamente, para pagamento de sua despesa de custeio, o que permite o seu enquadramento como estatal dependente, conquanto não tenha entrado no cômputo de apuração dos limites fixados em lei.

Extrai-se das análises auditoriais que o saldo das rubricas contábeis representativas do montante de bens móveis e imóveis do Poder Executivo, referentes ao exercício de 2017, é de R\$18.924,5 milhões. Houve um acréscimo de 31% no exercício sob análise, equivalente a R\$4.489,20 milhões, fruto, principalmente, segundo a

Auditoria: *“do reconhecimento contábil dos ativos de propriedade do estado relacionados aos contratos de PPP no montante de R\$2.675,4 milhões e pelo registro de adições no grupo de bens imóveis relacionado com obras em andamento no montante de R\$1.403,7 milhões”.*

No que diz respeito aos imóveis pertencentes ao Estado, os auditores evidenciam os fatores que prejudicaram a adequada avaliação de tais imóveis, quais sejam:

a) ausência de valor contábil (zerado), de apropriação de depreciação no ano ou acumulada e de indicação da secretaria ou órgão de sua utilização, o que contribuiria para a adequada apropriação dos custos com a depreciação, por função/programa/atividade de Governo;

b) no sistema de controle patrimonial, constam saldos representativos de “reavaliações”. Contudo, não há no sistema contábil subconta específica para representar os eventos dessa natureza, em consonância com o previsto no MCASP; e

c) a depreciação acumulada dos bens varia entre 2,00% a 4,00% ao ano. Entretanto, apesar de existirem bens catalogados há mais de 25 anos, não constam bens 100,00% depreciados.

Observo como fragilidade o controle imobiliário executado pelo Executivo Estadual, pelo fato do Relatório Imobiliário do Estado não contabilizar os imóveis oriundos da Administração Indireta do Estado, a despeito da Lei Estadual nº 13.204/2014 ter criado a Superintendência de Patrimônio (SUPAT), tendo como finalidade centralizar as informações, coordenar e supervisionar as atividades relacionadas à gestão dos bens patrimoniais utilizados pelos diversos órgãos do Estado e executar as atividades relativas à administração do patrimônio do Estado.

As falhas acima pontuadas dificultam mensurar o efetivo valor e o número preciso da totalidade dos imóveis do Estado, demonstrando, dessa maneira, a ausência de um controle interno adequado e eficiente.

Conforme informação do trabalho auditorial, a União é o maior credor da dívida interna fundada do Estado, possuindo créditos de R\$5.012,6 milhões, correspondentes a 50,49% dessa dívida. No tocante à dívida externa, os maiores credores são o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), os quais representam 98,11% da dívida externa do Estado.

O saldo da dívida fundada foi acrescido em R\$962,1 milhões em relação ao exercício de 2017; a explicação disso reside na atualização monetária dos saldos de contratos em moeda nacional, na quantia de R\$558,1 milhões, bem como em decorrência da liberação de recursos de operações de crédito em valor acima do registrado em 2016.

Através do procedimento de circularização, foram atestados os saldos das dívidas

com os credores internos e externos, tendo sido conformados os montantes de seus créditos com o Estado, salvo: o saldo devedor junto ao Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB), que estava subavaliado em R\$2,3 milhões e o Contrato PROINFRA do Banco do Brasil, cujo saldo, em 31/12/2017, era de R\$600,0 milhões.

O saldo no Balanço Patrimonial da conta *Fornecedores e Outras Contas a Pagar a Curto Prazo no Passivo Circulante*, no exercício de 2017, era de R\$1.203,7 milhões, o qual acha-se subavaliado, no mínimo, em R\$612,8 milhões. Os auditores supõem, inclusive, que o montante não reconhecido contabilmente, em 31/12/2017, seja superior ao valor referido, tendo em vista que os testes foram aplicados levando-se em consideração apenas o primeiro trimestre de 2018.

Ainda revelam que a conta *Convênios Recebidos a Comprovar* encontra-se carente de informações basilares que permitam uma análise crítica quanto à conformidade do saldo, tais como: tipo de instrumento, término da vigência e situação das prestações de contas enviadas, situação dos projetos (em execução, concluídos, paralisados ou em débito) e com relação aos recursos financeiros movimentados (parcela aplicada no ano, saldo acumulado, contrapartida depositada, receitas de aplicações, etc).

No tocante aos débitos judiciais (precatórios e Requisições de Pequeno Valor – RPV), o valor contabilizado em 2017 chegou a R\$4.666,9 milhões, dos quais R\$736,3 milhões registrados no Passivo Circulante e R\$3.930,6 milhões no Passivo Não Circulante, representando um acréscimo de 51% resultante, especialmente, do registro de novas sentenças judiciais de natureza alimentícia. O exame auditorial apontou como falha de registro contábil, em desacordo com a MCASP, a ausência de dedução do passivo não circulante do montante de R\$29,3 milhões na apropriação dos rendimentos de aplicações financeiras sobre os recursos da conta especial para o pagamento de precatórios.

As obrigações relacionadas a ativos oriundos do contrato de PPP da Arena Fonte Nova foram objeto de exame pelos auditores deste tribunal, os quais apontaram que *“não foram reconhecidas, sobre a parcela das obrigações relativas a contratos de PPP, derivadas dos ativos constituídos, as atualizações monetárias previstas contratualmente”*.

Segundo a apreciação auditorial, as principais contas representativas das provisões de longo prazo, em 2017, dizem respeito ao Passivo Atuarial do Fundo Financeiro da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (FUNPREV) e do Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (BAPREV). Assim, conforme Parecer Atuarial a cargo de empresa especializada, apurou-se como provisões matemáticas, o valor de R\$2.001,2 milhões, referentes ao BAPREV e de R\$215.852,0 milhões, ao FUNPREV.

Ante todo o contexto apresentado pela equipe de auditoria, ressalto, acima de tudo, a preocupação com o sistema previdenciário do Estado, dado que o BAPREV, que historicamente apresentava uma situação de superávit, passou a ter um déficit de R\$2.000,6 milhões, devido ao cumprimento de decisão judicial.

O quadro narrado é tão alarmante que, um estudo realizado pelo Ministério da Previdência Social sobre a Sustentabilidade dos RRPS, apresentou um descompasso no Estado da Bahia, entre o crescimento do número de servidores estaduais inativos (14,90%) e a redução da quantidade de servidores ativos (-12,38%), entre 2014 e 2017. Para piorar, no exercício de 2017, verificou-se que o número de inativos superou o de ativos, o que, segundo o estudo citado, indica um aporte mensal do Tesouro a fim de cobrir o aludido *déficit*.

Em relação aos ajustes de exercícios anteriores, os auditores da Casa mencionam a ocorrência de fragilidades, como por exemplo: ausência de catalogação e divulgação, nas DCCEs, de informações sobre ajustes que influenciaram no saldo da conta de Resultados Acumulados, no montante líquido de R\$702,4 milhões a débito (despesa); o demonstrativo apresentado em nota explicativa não atende de forma satisfatória às orientações contidas no MCASP e as informações disponibilizadas em relação aos denominados “*principais ajustes*” carecem de elementos importantes de *accountability*.

3.6 LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

3.6.1 RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

O valor publicado da Receita Corrente Líquida (RCL), relativo ao exercício de 2017, foi de R\$29.952,7 milhões, valor superior em 4,31%, em termos nominais, ao exercício de 2016. Contudo, baseado no Índice Geral de Preços (IGP-DI/FGV), houve deflação de 0,42%, simbolizando um aumento real de 4,75%.

Os auditores, ao analisarem os registros contábeis, pontuam que não foram observadas diferenças significativas entre os valores que compõem a RCL publicada pela SEFAZ e os apurados por este Tribunal.

3.6.2 SAÚDE E EDUCAÇÃO

No que concerne às Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado, durante o exercício de 2017, o Estado da Bahia aplicou em saúde o montante de R\$3.476,5 milhões, como bem esclarece a equipe auditorial. A despeito da divergência verificada no percentual publicado pelo Estado da Bahia (13,35%) e a porcentagem efetivamente apurada (12,97%), constata-se que se deu por conta da exclusão indevida feita pelo Estado, da parcela referente ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP), da base de cálculo da Receita Líquida de Impostos (RLI). Conclui-se, assim, que, pelo motivo acima citado, fica atendido o limite mínimo de aplicação de 12% das receitas dos impostos e de transferências constitucionais e legais para a saúde, em conformidade com o art. 6º da Lei Complementar (LC) nº 141/2012²³.

²³ Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o [art. 155](#) e dos recursos de que tratam o [art. 157](#), a [alínea “a” do inciso I](#) e o [inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal](#), deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

Com referência ao limite com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, no exercício de 2017, os demonstrativos da SEFAZ revelam uma despesa em educação no montante de R\$6.968,5 milhões. Cumpre ressaltar que, assim como o limite apurado para o gasto em saúde, sucedeu uma divergência entre o índice publicado pelo Estado (26,76%) e o apurado pelos auditores desta Corte (26,01%), por efeito da exclusão indevida da parcela referente ao FUNCEP, da base de cálculo da RLI. Por esse motivo, tornou-se auferido o limite mínimo de 25%, determinado pelo art. 12, da Constituição Federal.

A Auditoria destaca, ainda, que o valor de R\$259,0 milhões contabilizados como DEA, atinentes aos serviços de saúde e educação, no exercício de 2017, acabam, de certo modo, distorcendo os valores das despesas efetivas em tais áreas, na medida em que são decorrentes de exercícios anteriores ao da apuração dos limites *sub examine*.

Entretanto, convém alertar para o fato que a questão dos limites constitucionais há que ser analisada em sua amplitude legal e material. Ou seja, uma vez assegurado que o percentual constitucional é atendido e com aplicação dos recursos nos termos da legislação vigente, impende direcionar o foco de atenção para a qualidade do serviço oferecido.

Essa questão é muito bem explanada pela Excelentíssima Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, Elida Graziane Pinto²⁴:

“(...)gasto mínimo não é só um percentual de receita, mas também um conjunto de obrigações legais de fazer a serem contidas – material e substantivamente – no conjunto de ações normativamente irrefutáveis. O gasto matemático (gasto mínimo formal) é referido a ações vinculadas (gasto mínimo material), ou seja, não há ampla discricionariedade na eleição de como dar consecução ao mínimo, porque também integra o núcleo mínimo intangível do direito à educação e à saúde o cumprimento das obrigações legais de fazer”.

Então, diante disso, esta Casa não pode eximir-se de apreciar os dados da vida real; como pode ser avaliada a qualidade dos serviços prestados ao povo baiano, principalmente àqueles que mais necessitam dos serviços públicos?

Não se trata apenas de avaliar o cumprimento dos percentuais legais estabelecidos; convém apurar-se de que forma tais índices são alcançados e, ainda, se os recursos públicos são bem utilizados, de forma a primar-se pelos princípios que bem regem a Administração Pública.

3.6.3 PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Revelam os auditores desta Casa que a despesa com pessoal e encargos do Poder

²⁴ PINTO, Elida Graziane. Financiamento dos direitos à saúde e à educação. Uma perspectiva constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2015

Executivo e Consolidado alcançaram um percentual de 45,18% e 54,74%, da RCL, respectivamente, ficando aquém do limite legal (49%); entretanto, acima de 90% da RCL, motivo ensejador do alerta previsto no art. 59, § 1º, inciso II da LRF.

Verifica-se, ademais, uma diferença de 2,12%, relativa ao percentual publicado pelo Estado (43,06%) e o calculado pela Auditoria (45,18%), perfazendo um montante de R\$631,7 milhões. Tal diferença advém da imprópria classificação de despesas para contratação de serviços médicos/hospitalares para os usuários do Sistema Único de Saúde (SUS), como elemento de despesa 39 (Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica), em vez da devida classificação no elemento 34 (Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contrato de Terceirização). O aludido achado auditorial é recorrente, tendo sido apontado nas Contas da Superintendência de Atenção Integral à Saúde (SAIS), dos exercícios de 2012, 2013, 2015 e 2016.

A situação acima narrada é incompatível com o art. 18, § 1º da LRF, o qual estabelece que os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

Percebe-se, assim, o emprego de práticas ilícitas por parte da gestão estadual, com a intenção de mascarar a efetiva despesa de gasto com pessoal, uma vez que o descumprimento de tal gasto acarreta uma série de sanções para o ente político e também para o respectivo gestor.

3.6.4 PREVIDÊNCIA OFICIAL DO ESTADO

Consta do Relatório Auditorial destas Contas de Governo, a seguinte informação: “a relação de 1,39 entre a contribuição patronal do Estado da Bahia para o custeio da previdência e a contribuição dos segurados encontra-se dentro do limite estabelecido pela Lei Federal nº 9.717/1998”. A Auditoria não identificou, no exercício sob análise, atos referentes à criação ou majoração de benefícios previdenciários.

Além do mais, a Unidade Técnica realizou auditoria operacional (Processo TCE/008805/2017) na Coordenação de Compensação de Créditos e Valores previdenciários (CCCV)/SAEB, sendo sugeridas recomendações à SAEB, bem como o envio de Plano de Ação devido às seguintes falhas: a) Fragmentação das atividades de compensação previdenciária do RPPS/BA, que deveriam estar sob a responsabilidade do órgão gestor único; b) Quadro de pessoal da CCCV composto, exclusivamente, por servidores sem vínculo efetivo com Administração Pública; c) Demora dos órgãos e entidades do Estado para fornecer à CCCV informações ou documentação de seus servidores, necessárias ao processo de compensação previdenciária; d) Morosidade na digitalização de processos de aposentadoria; e) Inexistência de controle, na CCCV, para aferir os cálculos da compensação efetuados pelo INSS.

3.6.5 ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

Passo a expor a situação do Estado da Bahia, no exercício de 2017, no tocante aos

limites atinentes a sua capacidade de endividamento e pagamento, disciplinados pelo art. 32, da LRF e pelas Resoluções nºs 40/2001 e 43/2001 do Senado Federal.

Segundo a Auditoria, não foi apurado o limite para as liberações de operações de crédito previstos para o exercício de 2018, em razão da medida cautelar prolatada no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 2.238-5, suspendendo a eficácia do § 2º do art.12 da LRF. Entretanto, quanto ao exercício de 2017, o Estado da Bahia encontrava-se abaixo do limite legal.

Quanto ao Limite para o montante global das operações de crédito realizadas, a Auditoria destacou que o Estado da Bahia apresentou um percentual de 3,86% da RCL, encontrando-se, portanto, dentro do limite previsto pelo inciso I, do art. 7º da Resolução n.º 43/2001 do Senado Federal, que fixa o limite de 16% da RCL para tais operações.

De acordo com o art. 7º, inciso II, da Resolução no 43/2001, o Estado não pode comprometer anualmente mais de 11,50% da sua RCL com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar. Em 2017, a média de comprometimento do Estado estava em 2,92% da RCL, ou seja, dentro do limite referido.

Apontam os estudos da auditoria que a Dívida Consolidada Líquida do Estado, em 31/12/2017, encontrava-se inferior ao limite legal, em até duas vezes a RCL e ao limite para alerta, em até 1,8 vezes a RCL, em consonância com as Resoluções nºs 40 e 43/2001.

Ademais, a situação do Estado da Bahia quanto ao limite para concessão de garantias, em dezembro de 2017, encontrava-se com fixação do limite em 22,00% da RCL, enquanto que as garantias concedidas alcançaram um percentual de 0,31% da RCL. Logo, dentro do limite preestabelecido.

3.6.6 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPS)

Constata os auditores que o Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas revela que, no exercício de 2017, havia seis contratos de PPP vigentes no Estado, composto de uma concessão patrocinada do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas e cinco concessões administrativas (Arena Fonte Nova, Hospital do Subúrbio, Instituto Couto Maia, Diagnóstico por Imagem e Emissário Submarino).

Alertam, pois, que o limite prefixado para realização de despesas em contratos de Parcerias Público-Privadas é de 5% da RCL, consoante o art. 28 da Lei Federal nº 11.079 de 2004. Registra-se que, da análise dos dados apresentados pela SEFAZ, o Estado da Bahia cumpriu a legislação citada no exercício de 2017, na medida em que efetuou despesas com o pagamento de contraprestações atinentes aos contratos de PPP no percentual de 2,22% da RCL.

Convém pontuar, entretanto, a realização de Auditoria no contrato nº 02/2010 de

PPP, referente à reconstrução e operação do estádio Octávio Mangabeira (Fonte Nova). Os Auditores desta Corte destacaram a ausência de fiscalização econômico-financeira e contábil do aludido Contrato, podendo ensejar prejuízo ao Erário, considerando que o valor da contraprestação por parte do Estado encontra-se condicionado ao cumprimento da nota de desempenho, a qual tem o aspecto financeiro como um de seus critérios e, a depender da pontuação obtida, o valor da contraprestação poderá ser reduzido em até 60%.

A irregularidade descrita é recorrente dos exercícios de 2014 e 2016 e configura infração à cláusula 18.2 do Contrato nº 02/2010, bem como do art. 154 da Lei Estadual no 9.433/2005.

Na Auditoria no contrato de PPP referente à implantação e operação do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas (Metrô), identificou-se irregularidades como: execução de obras com Alvará de Autorização vencido; incompatibilidade entre os serviços da composição do Aporte 27A e os serviços efetivamente executados; indefinição quanto aos custos e justificativas para construção de passarelas provisórias.

3.6.7 RESULTADO PRIMÁRIO

Da análise das DCCEs, a Auditoria evidencia que o Resultado Primário referente ao exercício de 2017 apresentou um *déficit* no valor de R\$843,0 milhões, diante de um *déficit* de R\$2.418,6 milhões, autorizado pela LDO 2017. Nesse prumo, houve uma redução do *déficit* fiscal, se comprado ao exercício de 2016, cujo resultado também foi negativo (R\$1.113,0 milhões).

Para o Órgão Auditorial, é imprescindível que *“o Governo acompanhe e analise os efeitos de possíveis déficits fiscais no crescimento da dívida, de forma a reduzi-la ou, ao menos, mantê-la dentro dos parâmetros definidos pela LRF”*.

3.6.8 RESULTADO NOMINAL

O Resultado Nominal relativo ao exercício em apreço foi de R\$1.213,7 milhões, apresentando um valor a maior em R\$416,7 milhões, em referência ao cálculo feito pela Auditoria, ou seja, R\$797,0 milhões. Para os Auditores desta Casa, o motivo da mencionada diferença reside na adoção incompleta, pela SEFAZ, durante o exercício de 2016, das orientações do STN sobre o preenchimento do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar e da não realização, por parte da DEPAT/SEFAZ, de ajuste do saldo devedor do Contrato PRODETUR I.

A despeito da SEFAZ ter adotado as orientações do STN, a partir do 1º quadrimestre de 2017, as inadequações dos procedimentos acima mencionados acabaram por impactar no valor apurado do resultado nominal do exercício sob análise.

A Auditoria evidencia um resultado nominal abaixo, em R\$1.196,5 milhões, da meta fixada na LDO/2017. De acordo com o Anexo de Metas Fiscais da LDO/2017, a meta para o resultado nominal do Estado aponta para a elevação da dívida fiscal líquida

em R\$1.943,7 milhões. Por outro lado, houve um crescimento da dívida consolidada líquida de apenas R\$747,2 milhões, valor inferior à projeção trazida pela LDO/2017.

3.6.9 EMENDAS PARLAMENTARES

As Emendas Parlamentares Impositivas estão disciplinadas no § 10, do art. 160 da nossa Constituição Estadual, estabelecendo como *“obrigatória a execução orçamentaria e financeira, de forma isonômica, do valor incluído em Lei Orçamentaria por emendas individuais, em montante correspondente a 0,33% (zero vírgula trinta e três por cento) da Receita Corrente Líquida, realizada no exercício anterior”*.

Trata-se de matéria que deve, por força do § 13 do mesmo artigo, ser objeto de apreciação específica no parecer prévio das Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual. Assim sendo, a equipe auditorial desta Corte trouxe, de forma inédita e bastante fundamentada, o presente tema, sinalizando, de pronto e de forma inequívoca, o descumprimento de norma Constitucional, pelo Governador do Estado da Bahia (art. 160, § 10).

O riquíssimo trabalho da auditoria evidencia, sobretudo, que, do total do orçamento fixado para as Emendas Parlamentares (R\$78,3 milhões), R\$26,4 milhões foram empenhados no exercício, o que corresponde a apenas 33,68% do orçamento, provenientes de 58 dos 63 parlamentares com emendas aprovadas. Além de que, não existiu isonomia na execução das emendas impositivas, posto que três deputados não tiveram nenhuma de suas emendas executadas e dos 55 que conseguiram, constatou-se uma variação entre 2,95% a 100,00% da sua execução orçamentária.

Outro ponto gravoso apontado pelos nossos Auditores, diz respeito à distribuição dos percentuais e das áreas destinadas às emendas parlamentares. O art. 48 da LDO/2017 determina que, no mínimo 50% (cinquenta por cento) do seu limite será destinado para a saúde; 25% para a área de educação; e, no máximo, 25% para execução em qualquer área.

Relatam que, dos R\$26,4 milhões empenhados no exercício de 2017, 54,44% foram destinados à saúde, 0,00% a educação e 45,56% em outras áreas. Diante disso, resta patente o descumprimento do art. 48 da LDO, uma vez que não foram cumpridos os percentuais de uma área tão importante e carente como a educação, enquanto que, por outro lado, extrapolou-se, o percentual destinado a qualquer setor.

Quanto ao descumprimento legal supracitado, referem que não foram apresentadas justificativas, no sentido de que a não execução tenha ocorrido por impedimentos de ordem técnica, como prevê o §11, do art. 160 da Constituição Estadual e o art. 52 da LDO/2017.

Assim, encaminharam solicitações à SERIN, à SEPLAN, à Casa Civil e ao GABGOV, visando identificar a qual desses órgãos compete o acompanhamento e

monitoramento da execução das emendas parlamentares. Por meio de documento datado de 28/03/2018, a SERIN respondeu que “*não tem dentre as suas competências a execução da Lei Orçamentária Anual, no que diz respeito às emendas individuais impositivas propostas pelos Deputados Estaduais*”. Entretanto, o seu Regimento Interno estabelece, como uma de suas competências, “assessorar o Governador do Estado em suas relações com a União e os outros Estados da Federação, com os Municípios e com os Poderes Judiciário e Legislativo” e “assistir o Governador em assuntos referentes à política e, particularmente, nas relações com os demais Poderes”. Os demais Órgãos afirmaram não possuir atribuição regimental quanto à matéria em apreço.

Registra-se que o fato ora apreciado foi objeto de decisão judicial em 17 de março de 2016, decorrente do Mandado de Segurança nº 0022073-63.2014.8.05.0000, no qual o Tribunal de Justiça da Bahia (TJBA) reconheceu o descumprimento da Constituição do Estado, determinando o cumprimento impositivo da verba, referente às emendas parlamentares individuais dos exercícios financeiros vindouros.

Por tudo o quanto exposto pelos auditores desta Casa, nota-se flagrante desobediência de norma constitucional (§ 10, do art. 160 da CE) e cometimento de Ato de Improbidade Administrativa (art. 11 da Lei Federal nº 8.429/1992), tendo em vista que o gestor deixou de praticar, ato de ofício e, logo, crime de responsabilidade (Lei nº 1.079/50), precisamente, crime contra lei orçamentária, expresso a seguir:

Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:

[...]

4 – Infringir patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária.

No mesmo sentido, o art. 106 da Constituição do Estado da Bahia estabelece que são crimes de responsabilidade os atos do Governador que atentem contra a Constituição Federal ou a Constituição Estadual, especificamente, contra a probidade administrativa e a lei orçamentária, incisos IV e V, respectivamente.

3.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes de mais nada, necessário se faz, textualmente e de pé, ovacionar o brilhante trabalho realizado pela Equipe Auditorial. Todos os dados aqui apresentados, todas as falhas apontadas não representam suposições; pelo contrário, são fruto de um trabalho eminentemente técnico (em cumprimento à Resolução nº 114/2016), de altíssima qualidade e sobretudo comprometido com a função precípua deste Tribunal, enquanto Órgão de Controle.

Os elementos trazidos pelas Unidades Técnicas desta casa, possuem força suficiente para a formulação do juízo que ensejou a elaboração da Proposta de Parecer Prévio. A realidade fala por si só. Os fatos são contundentes e merecedores de olhares atentos e voltados para o **imperativo compromisso com o que é legalmente estabelecido**.

Saliente-se ademais que no instante em que a Constituição Federal no seu artigo 71, cria alíneas e as numera especificamente, está hierarquizando o controle externo, está dizendo qual a mais – por primeira - importante tarefa - dentre as demais – no específico assunto da imprescindível FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA.

Quer tudo isso, esse breve preâmbulo, significar que, em tema de **controle externo**, a ser exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, a função “*magna dentre as magnas*”, estará nesse momento de agora, na apreciação das contas prestadas pelo do chefe do Poder Executivo. E o faz dessa maneira até para apontar lugares e funções, sobretudo porque prestar contas significa que alguém está exercendo uma função de “*non domino*”, de mero agente de terceiro(s)

Afinal, diz-nos a “magna carta” que o chefe do Executivo, apesar de toda “pompa e circunstâncias” é apenas e tão somente um fâmulos do poder, com funções precípua e tarefas específicas a executar (dai o epíteto **poder executivo**) e **sempre plasmada num rígido sistema de planejamento**.

Mesmo porque, etimologicamente, governar (linguagem náutica) é bem conduzir a nau *a um porto bom e seguro*. E, pois, a apreciação das Contas de Governo merece ser considerada em sua essência, enquanto instrumento de aperfeiçoamento da Administração, fundamental ao exercício da gestão pública.

Nesse diapasão, impende alertar para a função social exercida por esta Corte, como bem esclarece o TCU²⁵:

“A sociedade, por sua vez, clama por moralidade, profissionalismo e excelência da administração pública, bem como por melhor qualidade de vida e redução das desigualdades sociais. O cidadão vem deixando, gradualmente, de ser sujeito passivo em relação ao Estado, passando a exigir, em níveis progressivos, melhores serviços, respeito à cidadania e mais transparência, honestidade, economicidade e efetividade no uso dos recursos públicos. Nesse aspecto, o Tribunal assume papel fundamental na medida em que atua na prevenção, detecção, correção e punição da fraude, do desvio, da corrupção e do desperdício e contribui, assim, para a transparência e melhoria do desempenho da administração pública e da alocação de recursos federais”.

Portanto, este Tribunal está obrigado a comprometer-se com a defesa do princípio da moralidade (um dos basilares da administração pública²⁶), com a gestão digna e voltada aos reais interesses da sociedade, sociedade essa que busca, cada vez mais, o exercício pleno da cidadania e o efetivo controle social. Nada menos que isso é o que se espera deste TCE! Considerando o princípio do colegiado, imperiosa a pergunta: conseguiremos?

²⁵ Relatório de Atividades TCU 2009. Disponível em: file:///C:/Users/cmiguel/Downloads/2009_Relat%C3%B3rio_anual_com_capas_internas.pdf. Acesso em Maio/2018.

²⁶ CF/88, Art. 37, caput.

Nesse passo, e em primeiro lugar, gostaria, de sugerir que este Colegiado repense sobre o prazo ínfimo destinado ao Conselheiro Relator das Contas de Governo. Aliás, a Resolução nº 164 deste TCE/BA, que disciplina tal procedimento, acaba, de certo modo, ainda mais restringindo o tempo constitucional, assim como o do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 005/91, na medida em que estabelece que o parecer prévio será apreciado 10 dias antes do prazo Constitucional²⁷.

Ora, se a Constituição do Estado e a Lei Orgânica deste TCE/BA fixam o prazo para apreciação das Contas de Governo em até 60 dias, a partir da data de seu recebimento²⁸, como poderia uma norma infralegal, reduzi-lo para 50 dias?

Indubitavelmente, o respeito ao prazo Constitucional proporcionaria a realização de um trabalho ainda mais robusto e pormenorizado da apreciação das Contas de Governo, dada sua complexidade e relevância. Por isso, mostra-se necessária e imprescindível a revisão da Resolução supramencionada, a fim de adequá-la à Carta Constitucional Baiana e à Lei Orgânica desta Corte.

Necessário também trazer ao conhecimento de todos que o Tribunal de Contas da União (TCU) criou importante diretriz ao tão relevante trabalho de Apreciação das Contas de Governo. Trata-se da **Resolução nº 291/2017**. Dito instrumento (cuja cópia se anexa ao fim desse parecer) versa de maneira detalhada sobre o tema, estabelecendo critérios para emissão de opinião, por parte do Tribunal, sobre a execução orçamentária e a gestão dos recursos públicos.

Segundo tal Resolução, a partir dos achados auditoriais, poderá o Colegiado considerar as contas aprovadas “sem ressalvas”, “com ressalvas” ou passível de parecer “adverso”. Isso, levando-se em consideração a observância aos princípios e normas constitucionais e legais que regem a Administração Pública Federal, à execução dos orçamentos da União e demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial ao que determina a lei orçamentária anual.

Tem-se, portanto, uma norma que, vez primeira, “estabelece normas e procedimentos relativos ao processo de apreciação das Contas do Presidente da República e à emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal”.

Tal Resolução, muito certamente gestada em função da Prestação de Contas da então Presidente da República, exercício de 2015, que, descobrindo as famosas “pedaladas fiscais” conduziram o TCU ao voto, unânime, de *desaprovação* e o Congresso Nacional à decretação do *impeachment* da Presidente vai, dentre outras, estabelecer no seu art. 14.

²⁷ Art. 20 A sessão de apreciação do processo deve ocorrer em até 10 (dez) dias antes do término do prazo constitucionalmente estabelecido, conforme disposto no Regimento Interno.

²⁸ Art. 91 – Os Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, dotados de autonomia administrativa e de independência funcional, são órgãos de auxílio do controle externo a cargo, respectivamente, da Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais, competindo-lhes:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelos chefes dos Poderes Executivos, mediante parecer prévio a ser elaborado no prazo de sessenta dias, para o Tribunal de Contas do Estado, e de cento e oitenta dias, para o Tribunal de Contas dos Municípios, ambos contados a partir da data do seu recebimento.

Ou seja, estabelece as regras e condições para o exato enquadramento do(s) fato(s) à norma, e a precisa formação do silogismo jurídico, onde dada a prestação (ou não prestação) deve ser a sanção.

Nem se diga que, sendo a Resolução 291/2017 originária do TCU, seria inaplicável ao presente processo, cuja Resolução 164/2015 TCE/BA nem de longe trata dessa matéria, pois tal afirmação estaria assentada num erro crasso, tendo em mira que, POR APLICAÇÃO ANALÓGICA, A RESOLUÇÃO DO TCU MAIS QUE PODE, **DEVE SER APLICADA AO JULGAMENTO DAS PRESENTES CONTAS DE GOVERNO POR EXPRESSA DISPOSIÇÃO DA “LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO”, verbis:**

Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

[...]

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

[...]

Art. 27. A decisão do processo, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos.

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

[...]

Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão

Retomando, e a partir das análises auditoriais, sigo discorrendo sobre os pontos de maior relevância e que ensejam a máxima atenção por parte deste Colegiado, de modo a que corretamente se possa, corretamente, aplicar o silogismo jurídico.

Inicialmente, impende alertar quanto às deliberações deste TCE em relação ao exercício anterior. No Parecer Prévio das Contas do Chefe do Poder Executivo relativas ao exercício de 2016, o TCE/BA formulou diversas recomendações à Administração Pública Estadual, destinadas ao saneamento das falhas apontadas no respectivo Parecer.

A Auditoria Geral do Estado (AGE) apresentou a este Tribunal, documento²⁹ intitulado “*Plano de Ação para Atendimento às Recomendações do Tribunal de Contas do Estado, Contas de Governo 2016, Fevereiro de 2018*”, em cumprimento ao art. 8º, inciso I, da Resolução TCE/BA nº 164/2015. Então, a Auditoria realizou exame objetivando verificar o atendimento das recomendações exaradas no Parecer Prévio das Contas de 2016.

O mencionado exame identificou, de modo geral, que muitas das deliberações deste Tribunal não foram cumpridas pelo Governo do Estado; das 18 recomendações exaradas no Parecer Prévio de 2016, apenas 16,67% foram atendidas em sua integralidade, 33,33% atendidas parcialmente, 16,67% encontram-se em atendimento e 33,33% não foram atendidas.

Prova disso é que, das irregularidades apontadas neste exercício de 2017, muitas são recorrentes, a exemplo da ausência de mensuração dos resultados dos programas; utilização indevida no elemento relativo às Despesas de Exercícios Anteriores (DEA); deficiências do controle interno quanto ao acompanhamento, avaliação e fiscalização dos incentivos fiscais concedidos; despesa com pessoal ultrapassando o limite de Alerta e realização de pagamentos por ofício.

Vale consignar, por oportuno, que as falhas citadas não são achados de natureza meramente formal, **mas sim, pontos graves, que, mais que comprometerem as finanças públicas do Estado e, por isso, necessitam de uma postura mais rigorosa deste Tribunal que, sobretudo, prestigie o riquíssimo e competente trabalho elaborado pelos nossos técnicos, cujo exame auditorial pertinente às Contas de Governo de 2017 sinaliza para falhas inadmissíveis numa gestão pública.**

Desse modo, ao constatar ocorrência de irregularidades que comprometam o Erário Estadual, esta Corte de Contas tem o poder-dever de adotar todas as medidas legais cabíveis, a fim de solucioná-las, sob pena da sociedade indagar: qual a real necessidade de existência dos Tribunais de Contas no Brasil?

Dentre tantos, outro aspecto que chama muita atenção é o excessivo gasto com propaganda e divulgação. Aqui, imperioso lembrar que, dispõe o parágrafo primeiro do art. 37 da Constituição Federal que a **“publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”**.

²⁹ TCE/001055/2018.

Nesse passo, COMO EXPLICAR O “GOVERNO TAMANHO G”?

E, para agravar, informam os auditores que a LOA/2017 estabeleceu a dotação inicial de R\$162,0 milhões para a publicidade institucional. Contudo, a despesa total realizada com propaganda, promoção e divulgação totalizou o gasto inconcebível de R\$209,1 milhões. Ou seja, tal valor representa um acréscimo nominal superior a 28,00% em relação aos mesmos gastos do exercício de 2016. Verifica-se, pois, que o referido gasto, se comparado com o do último ano da gestão anterior (2014), apresenta um aumento de 35%.

É de pasmar: exame auditorial executado na Secretaria de Comunicação do Estado (SECOM), dentre outros achados, identificou que contratos com apenas 3 empresas de comunicação atingiram a soma R\$177,5 milhões. Foram apontados, ainda, indícios de fraude nos procedimentos de contratação, inserção de documentos falsos nos processos de pagamento da SECOM, comissão de fiscalização dos contratos presidida por servidor que possui vínculo anterior e atual com as respectivas empresas fiscalizadas e pesquisas de preço entre empresas que possuem sócios em comum e/ou que pertencem a mesmo grupo familiar.

Tais irregularidades denotam que a despesa com publicidade empreendida pelo Governo do Estado da Bahia acontece sem o mínimo de razoabilidade e controle do gasto público, posto que são realizados investimentos milionários, objetivando, tão somente, a publicidade autopromocional, em detrimento de políticas públicas consideradas de primeira necessidade, como saúde e educação.

Destaco, portanto, que o gasto com publicidade não pode ser realizado de maneira descomedida, em desconexão com a realidade social e financeira do Estado, nem, tampouco, deve ser prioridade na despesa pública, tendo em vista que as finanças do Estado são limitadas e, por conta disso, devem privilegiar ações que satisfaçam os interesses fundamentais da sociedade.

Cumprir alertar para um fato inédito, apontado pelos Auditores no exercício de 2017, qual seja, o exaurimento dos recursos do BAPREV.

Conforme evidenciado no relatório de avaliação atuarial, pela primeira vez, o BAPREV apresentou um *déficit* de R\$2.000,6 milhões, em virtude do cumprimento de decisão judicial monocrática. Diga-se, a sangria da totalidade dos recursos do Baprev se fez sob o agasalho desse (teratogênico) despacho monocrático.

Com a execução da referida decisão, em 2017 o Poder Executivo transferiu recursos do BAPREV para o FUNPREV no valor R\$1.808,7 milhões, aumentando o desequilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Estado (RPPS).

O BAPREV foi criado para aqueles servidores públicos que ingressassem a partir de 01/01/2008, objetivando a segregação de massa, com vistas a melhor organizar o regime, contribuindo para o equilíbrio das contas públicas. Assim, a utilização de recursos do fundo previdenciário para custear o FUNPREV descaracteriza o

propósito da segregação de massa, bem como sua finalidade precípua (que é o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS e um melhor controle das contas públicas), agravando a situação do Estado, que passa a contar, agora, com dois fundos deficitários, frente às obrigações previdenciárias crescentes.

Os auditores destacaram, ainda, que a transferência de recursos do BAPREV para o FUNPREV, autorizada em 2016 pela Lei Estadual nº 13.552/2016, já havia ocorrido em discordância à condição aprovada pela Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS), do MTPS, mediante Parecer Técnico nº 34/2015, de que houvesse a incorporação ao BAPREV de segurados do FUNPREV, até sua extinção, de forma paulatina, o que resultaria na utilização gradativa do superavit do BAPREV e o impacto financeiro seria de longo prazo.

Ademais, em 2017, pela primeira vez, a relação entre os servidores ativos e os aposentados/pensionistas do RPPS tornou a situação ainda mais crítica, pois o quantitativo de inativos superou o dos ativos.

Como tal, e embora não se possa acusar tal ato de ilegalidade, parece ferir, entretanto, flagrantemente, o PRINCÍPIO DA MORALIDADE. E por alguns motivos! Veja-se que, primeiramente, o Estado jamais houvera atrasado qualquer pagamento de aposentado. Ou seja, era total e completamente desarrazoada, desnecessária a raspagem de um fundo que, como tal, tinha destinação (aplicação) e, bem aponta a auditoria, com tal procedimento apenas buscou-se a utilização de valores anteriormente capitalizados para futuramente bancar aposentadorias.

> OPERAÇÃO DE CRÉDITO IRREGULAR POR MEIO DE DEA

Foi apontada a utilização indevida no elemento relativo às Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), no montante de **R\$1.587,8 milhões**, em desrespeito ao art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, que veda a realização de despesa sem prévio empenho, e ao art. 37, inciso II, da LRF, que veda a assunção de obrigação com fornecedores sem autorização orçamentária, por equipará-la a uma **operação de crédito irregular**.

Este é um dos achados recorrentes e que merece atenção especial deste Colegiado, por gerar distorções relevantes nos valores contabilizados como investimentos, no exercício em análise, uma vez que tratam-se de despesas de exercícios anteriores. Nota-se que no exercício de 2017 foi empenhado, excessivamente, como DEA, mais de UM BILHÃO, QUINHENTOS E OITENTA E SETE MILHÕES, o que representa 3,87% da despesa total empenhada em 2017.

Vale consignar que o Parecer Prévio do exercício de 2016 expediu recomendação ao Chefe do Poder Executivo para que promovesse as adequadas estimativas de receitas e despesas, bem como revisasse os controles internos de execução, de modo a prevenir o crescimento da DEA, sobretudo por causa de insuficiência de saldo orçamentário.

Conquanto a Auditoria Geral do Estado (AGE) tenha encaminhado Plano de Ação informando que a Administração está executando medidas objetivando a redução do volume de DEA, diversos trabalhos auditoriais realizados no decorrer do exercício de 2017, comprovaram a permanência da falha em questão, sobretudo em virtude do registro irregular de despesas como DEA (a exemplo das Auditorias realizadas na SAEB³⁰ e na Polícia Civil³¹, R\$79,8 milhões e R\$7,2 milhões, respectivamente).

Entendo que o TCE/BA já passou da hora de adotar um posicionamento incisivo em relação à recorrência desta gravíssima falha, visto que compromete as finanças do Estado. Nesse sentido, deve esta Casa de Contas deixar de expedir recomendação ao Chefe do Poder Executivo, por possuir mero conteúdo de aconselhamento, estando no âmbito da conveniência e oportunidade, no qual o gestor poderá ou não acatá-la, para então expedir determinação, devido ao seu caráter imperativo que permite, em caso de descumprimento, a imposição das sanções legais previstas.

Além do mais, a utilização indevida no elemento DEA pode ser caracterizada como **crime de responsabilidade**, conforma apontado pela auditoria (*ipsis verbis*):

A leitura conjunta dos arts. 58 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 permite concluir que o empenho representa a autorização prévia para execução de uma despesa, dada por quem tenha a devida competência, o que gera uma obrigação para o estado. Já o inciso II do art. 37 da LRF, veda a assunção de obrigação com fornecedores sem autorização orçamentária (ou seja, sem o empenho prévio) e equipara tal transação a uma operação de crédito. Considerando que o item 3 do art. 11 da Lei Federal nº 1.079³², de 10/04/1950, estabelece como crime contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos a realização de operação de crédito sem autorização legal, pode-se afirmar que os valores indevidamente registrados como DEA em 2017 representam indícios de operações de crédito ilegais vedadas pela LRF e caracterizadas como crime de responsabilidade.

Ademais, foram evidenciadas fragilidades do controle interno, quanto aos saldos das dotações orçamentárias, visto que se mostram insuficientes para o registro da totalidade das despesas incorridas no exercício anterior. Registre-se que a inexistência de saldo orçamentário e a consequente limitação do gestor em realizar o registro tempestivo, não justificam o represamento de despesas, pois tal fato desrespeita a vedação contida no art. 161, inciso II, da Constituição Estadual: “realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”.

Importante destacar que esta prática, intensificada nos últimos três exercícios, representa um potencial **dano ao erário**, na medida em que pagamentos com atrasos superiores a oito dias úteis, conforme previsto no art. 6, §5º da Lei Estadual

³⁰ TCE/009464/2017

³¹ TCE/009390/2017

³² Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.

nº 9.433/2005³³, podem ter sua atualização monetária solicitada judicialmente.

Outrossim, por ser uma potencial operação de crédito sem autorização legal e pela perspectiva de um futuro dano ao erário devido ao atraso dos pagamentos, conclui-se que o DEA, no montante de R\$1.587,8 milhões, representa **distorção relevante** nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (**DCCEs 2017**).

A inobservância aos princípios e dispositivos constitucionais e legais impacta diretamente nos saldos apurados nas DCCEs do exercício em análise, tanto pelo efeito das despesas do ano anterior, contabilizadas nesse exercício, como daquelas que serão reconhecidas somente em 2018, porém inerentes ao exercício de 2017.

Além dos impactos já citados, os valores de DEA geram distorções relevantes nos valores dos investimentos, dos gastos com publicidade e propaganda, do Passivo Circulante e dos limites mínimos com saúde e educação.

O parecer do Ministério Público de Contas (MPC), aponta que o *“princípio da legalidade orçamentária determina que a Administração Pública realize as suas atividades segundo as previsões das leis orçamentárias. Isto é, a atividade financeira do Estado deve se pautar nas previsões de receitas e nas autorizações de despesas contidas nas leis que compõem o planejamento orçamentário, notadamente na Lei Orçamentária Anual, afigurando-se ilícita a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, conforme preceituado pelo art. 167, inciso II, da Constituição Federal”*.

> DESCUMPRIMENTO NA EXECUÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS

As Emendas Parlamentares Impositivas estão disciplinadas no § 10, do art. 160, da nossa Constituição Estadual. Trata-se de matéria que, por força do § 13 do art. 160 da Constituição do Estado da Bahia, deve ser objeto de apreciação específica no parecer prévio das Contas em análise. A equipe auditorial trouxe, de forma inédita e bastante fundamentada, a sinalização quanto ao descumprimento de norma Constitucional, pelo Governador do Estado da Bahia.

Como bem pontuou o MPC, com o advento da Emenda Constitucional Estadual nº. 18/2014, as emendas parlamentares individuais passaram a gozar de impositividade, tornando obrigatória para o Poder Executivo a execução orçamentária e financeira, de forma isonômica, das ações correspondentes, ressalvados os impedimentos de ordem técnica ou legal devidamente justificados.

A Auditoria apontou que, embora o valor orçado para as emendas parlamentares individuais (exercício 2017) tenha sido de R\$78,3 milhões, forem empenhados apenas R\$26,4 milhões, que correspondem a somente 33,68% de execução.

³³ Dispõe sobre as licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes do Estado da Bahia e dá outras providências.

Consignou-se, também, que a execução orçamentária em comento deu-se com inobservância ao princípio da isonomia, vez que, além da inexecução de quaisquer das emendas aprovadas por 3 deputados estaduais, o percentual executório, atinente às cotas individuais de 55 parlamentares, variou entre 2,95% e 100,00%.

Quanto à distribuição dos percentuais das áreas destinadas às emendas parlamentares, o art. 48 da LDO/2017 determina que, no mínimo, 50% do seu limite será destinado para a saúde; 25% para a área de educação; e 25% para outras áreas.

Contudo, apurou-se que, dos já mencionados R\$26,4 milhões empenhados para emendas parlamentares no exercício de 2017, 54,44% foram para a saúde e 45,56% para “outras áreas”, não sendo empenhado qualquer valor na área de educação.

Diante disso, resta patente o descumprimento do art. 48 da LDO, uma vez que não foram cumpridos os percentuais de uma área tão importante e carente, como a educação e, por outro lado, extrapolou-se o percentual destinado a “outras áreas”. Ressalte-se que, não foram apresentadas justificativas no sentido de que a não execução tenha ocorrido por impedimentos de ordem técnica, como prevê o §11, do art. 160 da Constituição Estadual e o art. 52 da LDO/2017.

Vale consignar, por oportuno, que a não liberação das Emendas Parlamentares Impositivas foi objeto de decisão judicial em 17 de março de 2016, decorrente de Mandado de Segurança, onde o Tribunal de Justiça da Bahia (TJBA) reconheceu o descumprimento da Constituição do Estado, determinando o cumprimento da verba nos exercícios financeiros vindouros.

Tem-se, aqui, flagrante desobediência de norma constitucional (§ 10, do art. 160 da CE) e cometimento de Ato de **Improbidade Administrativa** (art. 11 da Lei Federal nº 8.429/1992), tendo em vista que o gestor deixou de praticar ato de ofício e, logo, crime de responsabilidade (Lei nº 1.079/50), precisamente crime contra lei orçamentária, expresso a seguir:

Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:
[...]

4 – Infringir patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária.

No mesmo sentido, o art. 106 da Constituição do Estado da Bahia estabelece que são crimes de responsabilidade, os atos do Governador que atentem contra a Constituição Federal ou a Constituição Estadual, especificamente, contra a probidade administrativa e a lei orçamentária, incisos IV e V, respectivamente.

> IRREGULARIDADE NA RENÚNCIA DE RECEITA

A receita orçamentária do Estado da Bahia no exercício de 2017 foi R\$45.225,6 milhões (quarenta e cinco bilhões, duzentos e vinte e cinco milhões, e seiscentos mil reais). De acordo com o parágrafo 1º do art. 14 da LRF, renúncia de receita *“compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições”*.

Em 2017 o montante total de renúncia de receitas atingiu o valor de **R\$2.894,1** milhões (mais de dois bilhões, oitocentos e noventa e quatro milhões e cem mil reais). Também foi apontado que R\$16,1 milhões³⁴ em benefícios fiscais não foram informados pela SEFAZ, nos Anexos de Metas Fiscais das LDOs 2017 e 2018, bem como não há fundamentação em lei e não foram convalidados pelo CONFAZ, requisito obrigatório à época de sua instituição. Aqui, a Auditoria apontou (Item 2.4.3.2) a falta de transparência, ausência de planejamento e de critérios para concessão, fiscalização e avaliação de incentivos fiscais concedidos pelo Estado.

Entendo que a renúncia de receita é um tema que merece maiores considerações. Digo isso pelo fato do Corpo Técnico desta Casa ter reiteradamente sinalizado, desde o exercício de 2014, sobre diversas fragilidades identificadas na concessão e fiscalização de uma série de benefícios. Nesse prumo, as Auditorias de Acompanhamento da LRF (1º, 2º e 3º quadrimestres de 2017), identificaram a ausência de amparo por convênio, no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) do Programa DESENVOLVE³⁵, contrariando o disposto no art. 1º da Lei Complementar nº 24/1975.

Nota-se que fragilidades no âmbito da renúncia de receita foi uma das matérias contempladas no plano de ação para atendimento às recomendações do TCE nas contas do Chefe do Poder Executivo, exercício 2016. Segundo a Auditoria *“houve de fato incremento das ações de acompanhamento dos incentivos fiscais por parte da SDE. Entretanto, para que as estratégias de fiscalização sejam eficazes na prevenção de possíveis prejuízos aos cofres públicos na execução desses acordos, faz-se necessário que haja ampliação desses esforços, tendo em vista o elevado número de empresas beneficiárias dos diversos programas de renúncia fiscal do Estado”*.

O Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE), instituído pela Lei Estadual nº 7.980, de 12/12/2001, e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 8.205/2002, tem por objetivo fomentar e diversificar a matriz industrial e agroindustrial; merece, sem dúvida, maiores atenções, pois o total de renúncia de receita deste programa, neste exercício, atingiu a cifra de R\$2.108,8 milhões (dois bilhões, cento e oito milhões e oitocentos mil reais), o que representa 72,87% do valor total da renúncia realizada pelo Estado em 2017 que, repita-se, foi superior a R\$2.894,1 milhões.

Este Tribunal vem apontando, há algum tempo, a necessidade de se avaliar com

³⁴ Valor do no período entre janeiro e setembro de 2017.

³⁵ Instituído pela Lei Estadual nº 7.980/2001, tem por objetivo fomentar e diversificar a matriz industrial e agroindustrial, com formação de adensamentos industriais nas regiões econômicas e integração das cadeias produtivas essenciais ao desenvolvimento econômico e social e à geração de empregos e renda no Estado.

atenção o cumprimento das metas e o custo-benefício das renúncias de receitas para a sociedade, analisando a responsabilidade na gestão fiscal, que se configura por uma ação planejada e transparente, exigindo-se um rigoroso controle dos resultados, de modo a evitar que a população suporte o ônus sem obter os devidos benefícios. Nesse sentido, a Associação dos Tribunais de Contas (ATRICON) editou a Resolução nº 06/2016, que disciplina as diretrizes do controle externo relacionadas ao tema renúncia de receita.

As unidades técnicas deste Tribunal constataram que nenhum órgão/entidade do Poder Executivo sistematiza procedimentos, mantém registros ou realiza estudos prévios ao planejamento, com vistas à instituição das políticas públicas de incentivos fiscais.

Concordo com a visão do *Parquet* de Contas, quando assevera: *“a não divulgação ampla e irrestrita de informações relevantes acerca dos programas de incentivos fiscais adotados pelo Estado da Bahia, notadamente dos seus respectivos relatórios de desempenho, dificulta substancialmente a avaliação por parte do controle social acerca da eficácia das políticas públicas que estão amparadas em ações que ocasionam efetiva renúncia de receitas”*.

> DESPESAS COM PPP PAGAS INDEVIDAMENTE - “POR OFÍCIO”

Assim como ocorreu no exercício de 2016, constatou-se, em 2017, a realização de pagamentos por ofício, sem prévio empenho, de valores relativos a contraprestações públicas e diferenças de reajustes vinculados aos contratos de PPP. Os pagamentos irregulares foram efetuados em favor das concessionárias Prodal Saúde S/A (R\$172,1 milhões), Rede Brasileira de Diagnósticos SPE S.A. (R\$80,8 milhões), Fonte Nova Negócios e Participações S.A. (R\$48,9 milhões) e Companhia do Metrô da Bahia (R\$53,4 milhões), representando 66,8% dos R\$531,1 milhões, que foram pagos em favor desses parceiros privados.

A Auditoria verificou que tais despesas foram adimplidas, “via ofício da DESENBAHIA, titular da conta específica, para que o Banco do Brasil efetuasse a transferência dos recursos para a conta-corrente de titularidade das concessionárias”.

Assim, somente após os pagamentos terem sido materialmente realizados, as secretarias gestoras dos contratos de PPP regularizavam formalmente as despesas no sistema corporativo de gestão orçamentária e financeira do Estado (FIPLAN), efetuando o registro do empenho, liquidação e pagamento; ou seja, os pagamentos foram efetivados pela Administração Pública estadual, sem a observância das etapas legalmente previstas para realização das despesas públicas, descumprindo-se o disposto no art. 60 da Lei n.º 4.320/1964, que exige que toda despesa somente possa ser iniciada após a emissão de empenho.

A realização desses pagamentos “por ofício” impacta diretamente no procedimento de conciliação bancária, na medida em que a intempestividade das regularizações no sistema FIPLAN induz a divergências com a movimentação bancária.

O MPC, em seu Parecer, assevera que tal procedimento representa clara ofensa às normas de Direito Financeiro, merecendo reprimenda por parte desse Tribunal de Contas, uma vez que não se trata de falha isolada e pontual no âmbito de determinada Secretaria de Estado, mas de irregularidade sistêmica na execução de despesas relacionadas a contratos de PPP, que evidencia a existência de fragilidade relevante nos mecanismos de controle interno da execução orçamentária e financeira.

Acrescenta, ainda, que a realização de despesas públicas fora do sistema FIPLAN acaba, também, por comprometer o dever constitucional de transparência da gestão pública, na medida em que as informações sobre as despesas assim realizadas não são divulgadas de imediato – isto é, em tempo real, no momento de sua realização, como determina o art. 48, § 1º, inciso II, c/c art. 48-A, inciso I, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal –, mas apenas no momento da sua “regularização contábil” no FIPLAN, sendo possível, em tese, a ocorrência de longo distanciamento temporal entre os dois marcos mencionados.

> DESCUMPRIMENTO DA ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS AOS CREDORES

Uma das graves falhas de controle interno atribuída ao Chefe do Poder Executivo pelos auditores, refere-se à desobediência, pelas unidades da Administração Pública estadual, nos pagamentos realizados aos seus fornecedores, da ordem cronológica de exigibilidade das respectivas obrigações, em desrespeito ao quanto previsto no art. 5º, caput, da Lei Federal nº. 8.666/1993. Este tema não passou despercebido pelas Instituições de Controle Externo, tendo a Associação dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) editado a Resolução nº. 08/2014, que aprovou diretrizes relacionadas à temática “Os Tribunais de Contas do Brasil e o controle do cumprimento do artigo 5º da Lei 8.666/93”.

Segundo o MPC, trata-se de norma-regra vocacionada a dar concreção aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade, positivados no art. 37, caput, da Constituição Federal, na medida em que impede que a Administração Pública eleja arbitrariamente, com base em critérios subjetivos e pessoais, os credores que serão favorecidos com o pagamento e aqueles que terão os créditos represados, especialmente quando não houver disponibilidade financeira para o adimplemento tempestivo de todas as obrigações. Reduz-se, assim, a margem de discricionariedade do administrador público, minimizando o risco de práticas não republicanas (tráfico de influência, corrupção, perseguições políticas, dentre outras) na liberação de pagamentos em favor de credores contratuais do Estado.

A auditoria identificou as Secretarias de Estado que apresentaram percentuais bastante elevados em termos de alteração da ordem cronológica de pagamentos,

situação que, segundo o MPC, associada às respostas evasivas da SAEB e SEFAZ, evidencia um cenário de significativa insegurança para os fornecedores da Administração Pública estadual. Afinal, credores podem estar sendo preteridos na ordem de pagamento das obrigações contratuais contraídas pelo Estado, sem que as preterições sejam prévia e devidamente justificadas pelas autoridades competentes, mediante indicação das razões de relevante interesse público que as legitimam, como determina o art. 5º, caput, da Lei Federal nº. 8.666/93 e art. 6º, § 2º, da Lei Estadual nº. 9.433/05.

A Auditoria concluiu que esse ambiente de insegurança vulnera os princípios da economicidade e da competitividade, na medida em que a incerteza quanto ao recebimento dos créditos que lhes são devidos e a ausência de regras objetivas para a realização dos pagamentos constituiriam motivos potenciais de afastamento de supostos fornecedores, ou mesmo de formulação de propostas que contenham prévias compensações monetárias por eventuais prejuízos.

Isso é “porteira aberta” para a corrupção.

> MANOBRAS IRREGULARES NO ORÇAMENTO

No exercício de 2017, o Governo procedeu a abertura de créditos suplementares no montante de R\$19.017,4 milhões, dos quais 63% oriundos da anulação parcial/total de dotações orçamentárias, proporcionando significativa alteração qualitativa do orçamento inicial aprovado. Os auditores identificaram ocorrências relevantes que denotam a utilização de manobras no orçamento, com o propósito de distorcem as reais condições das finanças do Estado, a exemplo da ausência de necessidade superveniente na transposição de recursos orçamentários do FUNPREV para pagamento de despesas de pessoal ativo de outras Secretarias e transposição de recursos destinada à regularização de folha de pessoal com ativos e inativos, no final do exercício de 2017, financiada com a anulação de recursos de ações prioritárias.

A forma como ocorreu a transposição de recursos viola o art. 6º, inciso III, da LOA/2017, posto que não houve a devida motivação da necessidade de alteração superveniente.

É preciso ter em mente que despesa de pessoal trata-se, em geral, de despesa de caráter previsível e, por isso, deve ser devidamente presumível e predeterminada no orçamento. Logo, a abertura de créditos suplementares para atender a despesa de gasto com pessoal denota a falta de planejamento e irresponsabilidade fiscal do Governo na elaboração e execução do Orçamento Público.

Ante a gravidade de tudo o quanto exposto, esta Corte de Contas não apenas tem a competência, mas o dever legal de alertar para os riscos que uma má gestão pode gerar, e adotar as medidas cabíveis para tal, posto que sua função precípua é assegurar, como anteriormente dito, os interesses coletivos. Assim, oportuno rememorar o que bem dispõe a LRF, em seu art. 59:

§ 1º Os **Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:** (Grifei)

I – a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

II – que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III – que os montantes das dívidas, consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV – que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V – fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária. (grifei)

§ 2º *Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.*

§ 3º *O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 39.*

A Lei 1079/50, ao versar sobre crimes de responsabilidade em seu art. 10, item 4, pontua como uma das incidências: *“infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da Lei Orçamentária”*. Resta claro que a gestão, no exercício ora apreciado, careceu de planejamento adequado, infringindo Lei Orçamentária, sendo, portanto, tal conduta, ensejadora da instauração de processo para apuração de Crime de Responsabilidade.

> DISTORÇÕES NA APURAÇÃO DE LIMITES LEGAIS

O Poder Executivo estadual vem excluindo indevidamente a receita do FUNCEP da base de cálculo para apuração dos limites mínimos de saúde e educação. Com isso, os índices oficiais apresentados nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado de 2017, encontram-se irregularmente avaliados. No caso da Saúde o Estado publicou o índice de 13,35%; entretanto, a porcentagem efetivamente apurada pela auditoria foi de 12,97%. Com referência ao limite da Educação, foi publicado pelo Estado o índice de 26,76% e apurado pelos auditores desta Corte, 26,01%.

O posicionamento adotado pela Auditoria converge integralmente com o entendimento já externado na Nota Técnica Conjunta MP/MPC-BA nº. 01/2017, de 05 de julho de 2017, cuja conclusão foi no sentido de que “o Estado da Bahia deve incluir as receitas tributárias destinadas ao FUNCEP na base para apuração dos valores mínimos a serem aplicados em ações de SAÚDE E EDUCAÇÃO, sob pena de transgressão ao quanto disposto no art. 198 e 212 da Constituição Federal”.

Quanto à apuração do limite da despesa com pessoal e encargos do Poder Executivo, há uma diferença de 2,12%, relativa ao percentual publicado pelo Estado (de 43,06%) e o calculado pela Auditoria (de 45,18%); essa diferença advém da não classificação de despesas para contratação de serviços médicos/hospitalares para os usuários do Sistema Único de Saúde (SUS), como “Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contrato de Terceirização”, cuja situação é incompatível com o art. 18, § 1º da LRF.

Ressalta o MPC que o real objeto de contratos desta natureza não é a execução indireta de atividades/serviços de interesse público, mas a disponibilização da força de trabalho de pessoas físicas (empregados), em relação às quais a empresa contratada atua como mera intermediária. Assim, a inobservância da norma prevista art. 18, § 1º, da LRF caracteriza irregularidade grave, vez que, a um só tempo, (i) afeta a segurança e a confiabilidade da apuração da despesa total com pessoal, distorcendo tais dados nos demonstrativos contábeis do Estado, com evidentes prejuízo ao controle (interno, externo e social) dos limites legalmente estabelecidos para o comprometimento da receita pública, e (ii) foge à moldura normativa traçada com fins de nortear a responsabilidade da gestão fiscal, pondo em risco, por consequência, o equilíbrio fiscal das contas públicas.

Ademais, o *parquet* reforça que a publicação do Demonstrativo de Despesas de Pessoal representa importante mecanismo de efetivação do princípio constitucional da transparência, na medida em que impõe aos gestores públicos o dever de divulgar informações atinentes aos gastos com pessoal, criando, assim, as condições necessárias para que a sociedade exerça o controle acerca da observância dos limites legalmente previstos. Nesta senda, para que o controle social seja exercido adequadamente, é elementar que as informações divulgadas pela Administração guardem correspondência com a realidade, sendo inadmissível que os demonstrativos sejam publicizados com informações imprecisas em virtude da contabilização equivocada de despesas com pessoal.

> DEFICITÁRIO PLANEJAMENTO E CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Restou provado das análises auditoriais que o processo de Planejamento está comprometido. O PPA, de maneira recorrente, vem sendo adequado à LOA, de maneira contrária ao que determina a Constituição Estadual; tal conduta vem sendo reiteradamente apontada pela equipe de auditoria, desde o exercício de 2013.

Constatou-se, ainda, a ausência de sistemática formalizada no processo de definição das prioridades da administração pública, prejudicando o planejamento do que deve ser priorizado na execução do orçamento estadual, comprometendo, assim, o alcance das necessidades mais urgentes da sociedade, ante a escassez de recursos.

Ademais, de acordo com os auditores, não há compatibilidade entre as peças de planejamento, aspecto que já havia sido pontuado como irregular na apreciação das Contas do exercício anterior. Foram também apontadas diversas fragilidades que

comprometem, em muito, o acompanhamento/avaliação dos Programas de Governo; e ainda, em diversas situações, foi constatado que a maior parte da execução orçamentária dos programas é associada a despesas com pessoal, enquanto que ações planejadas como prioritárias, sequer são contempladas.

Patente é a falta de rigor técnico quando se trata de planejamento, como bem esclarece a equipe auditorial, o que, além de configurar-se como desobediência ao texto constitucional e grave infração à LRF, impossibilita o monitoramento, pelos órgãos de controle, das ações governamentais eleitas como prioritárias pelo Poder Executivo Estadual. Esse fato não apenas compromete o processo de planejamento, como obstaculiza o controle social e impede a boa governança.

Das auditorias realizadas por este TCE, informações de suma importância foram trazidas à baila.

Quanto ao Plano Estadual de Educação (PEE), inúmeros aspectos foram diagnosticados, restando patente a forma inadequada como a área de educação vem sendo tratada. Problemas graves, como o não cumprimento da Lei do Piso Salarial Nacional para o profissional de magistério da educação básica, falta de tratamento isonômico de natureza salarial e quanto à evolução na carreira entre os professores, deficiências relativas aos Núcleos Territoriais de Educação, escolas sucateadas, estudantes sem transporte. O resultado disso são os péssimos índices de avaliação da educação na Bahia.

Torna-se imprescindível instrumentalizar a gestão para um ensino de qualidade. E, definitivamente, os achados auditoriais apontam para o oposto. O que esperar do futuro, ante uma área de educação sucateada, mal remunerada e sem isonomia, sem recursos adequados, sem investimento efetivo em qualificação, sem o cuidado devido aos estudantes?

Da análise do sistema prisional, restaram evidenciadas grandes falhas: a inexistência de efetivo sistema estadual de acompanhamento da execução das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança; *déficit* de vagas no sistema prisional; existência de apenas uma cadeia pública no Estado, em desatendimento à LEP; inexistência de segregação dos presos em relação ao tipo de acusação/crime cometido; inexistência de sistemática formalizada para aferição do custo mensal do preso por estabelecimento penal; morosidade na implementação de solução de monitoração eletrônica de pessoas pelo Estado da Bahia e fragilidades no planejamento e gestão.

Também foi identificado o *déficit* de 304 defensores públicos para atuação nas áreas criminal e de execução penal. Pela falta de defensores e sem qualquer controle por parte da DPE, os juízes nomeiam advogados dativos e arbitram honorários pagos por meio de precatórios ou Requisição de Pequeno Valor (RPV), gerando custos ao erário.

Das apreciações à Assistência Farmacêutica, diversas falhas foram encontradas,

sendo as de maior relevância: inadequações do sistema de acompanhamento e controle de estoque de medicamentos, gerando vultosa perda por vencimento do prazo de validade; deficiência no fluxo de atendimento às demandas dos diversos municípios do Estado com o desabastecimento de alguns produtos, comprometendo o tratamento de pacientes, além da precariedade das instalações utilizadas para armazenamento de medicamentos.

Da auditoria realizada no Sistema Viário do Oeste (SVO) - Ponte do Desenvolvimento, constatou-se que pouco se avançou. Até outubro/2017, contabilizava-se o pagamento de R\$86,2 milhões relativos a estudos contratados anteriormente. E o processo não progride.

Inegável a relevância e necessidade do planejamento na gestão pública. Vai muito além do processo de organização; diz respeito ao fiel cumprimento dos objetivos governamentais e de responsabilidade fiscal, ao controle, transparência e digna destinação de recursos públicos.

Como bem esclarece o MPC, *“em decorrência das citadas fragilidades, não é possível se obter uma avaliação conclusiva e abrangente sobre o desempenho dos programas de governo, que seja capaz viabilizar, de modo tempestivo, a adoção das medidas corretivas que se eventualmente mostrem necessárias. A mensuração adequada dos resultados obtidos na execução dos programas de governo, de modo a aferir a sua eficácia, eficiência e efetividade, consoante determinado pela Constituição Federal, tem, por pressuposto lógico, fatores básicos que não foram observados”*.

E ainda, impende rememorar que o frágil processo de planejamento consubstancia-se em descumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, podendo levar ao comprometimento orçamentário de toda gestão. De tudo o quanto exposto pela equipe auditorial desta Casa, constata-se que o processo de Planejamento da gestão estadual é completamente falho. Não há como mensurar o alcance das políticas e programas e, assim, não se tem como assegurar a boa utilização dos recursos públicos.

Antes de qualquer consideração, há de observar-se que a Resolução 291/2017 do TCU, dispõe:

§ 2º A opinião sobre a execução dos orçamentos poderá ser adversa quando houver:

I - inobservância de princípio ou norma constitucional ou legal que rege a Administração Pública Federal, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual;

II - prática de ato que atente contra a probidade da Administração ou a lei orçamentária anual, conforme previsto no art. 85, incisos V e VI, da Constituição Federal;

III - distorções materialmente relevantes, que, individualmente ou em conjunto, tenham efeitos generalizados sobre as informações de desempenho orçamentário ou da política fiscal;

IV - aplicações em ações e serviços públicos de saúde, em manutenção e desenvolvimento do ensino ou em irrigação inferiores aos percentuais ou valores mínimos estabelecidos, respectivamente, nos arts. 198, § 2º, e 212 da Constituição Federal e 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), bem como nas demais normas correlatas;

V - execução orçamentária e financeira das ações decorrentes de emendas parlamentares individuais em montante inferior ao valor ou percentual mínimo obrigatório previsto no art. 166, § 11, da Constituição Federal;

VI - inobservância dos princípios e regras constitucionais e infraconstitucionais relativos à gestão fiscal responsável, em especial quanto:

a) aos limites ou condições para inscrição em restos a pagar, dívida pública, operação de crédito, concessão de garantias e despesas com pessoal fixados pelas normas de finanças públicas e pelas resoluções do Senado Federal;

b) ao atingimento das metas fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, observado o disposto nos arts. 4º, 8º, 9º, 13 e 59 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

c) ao limite de gastos estabelecido pela Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal;

VII - outras ocorrências que, pela materialidade e gravidade, tenham repercussão negativa sobre a gestão.

Nesses termos, considerando que nos exercícios anteriores dessa gestão, opinei pela aprovação das contas, indicando importantes ressalvas que, como demonstrado, não lograram êxito, e considerando ainda que as graves irregularidades apontadas, sob a ótica da Resolução 291/2017 TCU, ensejam atribuir às contas em análise o caráter “adverso”, submeto à apreciação deste Tribunal Pleno, a seguinte Proposta de Parecer Prévio:

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Pedro Henrique Lino de Souza
Conselheiro - Assinado em 29/05/2018



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: MWNZMZNZQ3