ISSN 1983-2672

TCE

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO DO TCE

SOBRE AS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DA BAHIA

EXERCÍCIO 2017

PEDRO LINO
CONSELHEIRO-RELATOR

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

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

EXERCÍCIO DE 2017

Pedro Lino
Conselheiro Relator

PROCESSO Nº TCE/002387/2018

SALVADOR

JUNHO – 2018

SUMÁRIO

1 Introdução

2 Seção Analítica

3 Seção Conclusiva

Anexo da Seção Conclusiva – Resolução TCU nº 291/2017

Proposta de Parecer Prévio

Parecer do Ministério Público de Contas

Declaração de Voto em Separado – Conselheiro Inaldo Araújo

Declaração de Voto em Separado – Conselheiro Marcus Presídio

Declaração de Voto – Conselheira Carolina Costa

Ata da 31ª Sessão Ordinária do TCE/BA, realizada em 05/06/2018

Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia

1. INTRODUÇÃO

Ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia, compete apreciar as contas do chefe do Executivo Estadual, no prazo de 60 dias da data do recebimento das mesmas, conforme preceitua o art. 91, I, da Constituição Estadual.

Assim, esta Corte procedeu ao exame das contas relativas ao exercício de 2017, materializando tal ação no presente Relatório e Parecer prévio. Estes, enquanto instrumentos técnicos do TCE, fornecem valiosas informações de ordem financeira, contábil, patrimonial, orçamentária e operacional. Possuem, assim, o condão de auxiliar a Assembleia Legislativa na avaliação dos resultados alcançados pela Administração Pública Estadual, com base nos princípios constitucionais de legalidade, legitimidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, eficácia e economicidade.

A prestação de contas do Governo do Estado da Bahia, referente ao exercício de 2017, foi encaminhada à Assembleia Legislativa pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, por meio do Ofício GE n° 07/2018, em 15/02/2018, atendendo, assim, o prazo regulamentar, em cumprimento ao quanto estabelece o artigo 105, inciso XV, da Constituição Estadual.

A Presidência da Assembleia Legislativa encaminhou a prestação de contas a este Tribunal, em 16/04/2018, para emissão do Parecer Prévio, em atenção ao que preceitua o art. 12 da LC 005/91. O processo foi autuado nesta Corte sob o número TCE/002387/2018, tendo como relator o Conselheiro Pedro Henrique Lino de Souza.

A prestação de contas enviada, em atendimento ao art. 12, §2º da LC 005/91, compõe-se dos seguintes documentos: demonstrações contábeis obrigatórias, de relatórios sobre o desempenho dos programas de governo, demais demonstrativos previstos na legislação pertinente e da mensagem enviada pelo Governador à Assembleia Legislativa.

A equipe auditorial deste TCE procedeu, portanto, à análise criteriosa e técnica de tais documentos, sob a égide dos princípios basilares da Administração Pública, sendo elaborado o Relatório Auditorial consolidado (Seção Analítica – item 2), em consonância com os preceitos éticos que devem lastrear a gestão pública, com foco em sua transparência, boas práticas e função social, objetivando seu aperfeiçoamento no atendimento aos interesses coletivos.

Na elaboração da Seção Conclusiva (item 3) e da Proposta de Parecer Prévio item 4), em relação ao diagnóstico das Contas de Governo exercício 2017, o Relator Pedro Lino valeu-se de critérios eminentemente técnicos, apreciando, em seus pormenores, o relatório consolidado produzido pela equipe de auditores, à luz do arcabouço legal motriz desta Corte.

Optou-se pela clareza, ressaltando os pontos de maior relevância, destacados pelo corpo técnico deste TCE, com vistas à transparência do processo,

evidenciando sua isenção e comprometimento com a missão institucional do Tribunal de Contas, que é “desempenhar o papel constitucional de fiscalizar, controlar e orientar a aplicação dos recursos públicos, estimulando o exercício da cidadania”.

2 SEÇÃO ANALÍTICA

Em conformidade com a Resolução nº 138, de 07/11/2017, do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA), que aprovou o Plano Estratégico do TCE/BA para o quadriênio 2018-2021, e em consonância com a Resolução TCE/BA nº 164[1], de 10/12/2015, que normatizou os procedimentos para emissão do Relatório e Parecer Prévio das Contas do Chefe do Poder Executivo do exercício de 2017 no âmbito do TCE/BA, foi elaborada a presente Seção Analítica, contendo os exames dos elementos da prestação de contas, objetivando subsidiar a emissão do Parecer Prévio.

A análise técnica promovida pelas Coordenadorias de Controle Externo (CCEs) foi realizada com base nas peças contidas no processo de prestação das contas governamentais, bem como nos resultados das auditorias, inspeções e outros procedimentos, atentando para os aspectos de consistência, integridade, objetividade, transparência e relevância. As informações, observações, constatações e recomendações foram consolidadas pela 7ª CCE.

- **Análise da Formalização do Processo**

As contas foram prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador Rui Costa dos Santos à Assembleia Legislativa em 15/02/2018, por meio do Ofício GE n° 07/2018, na forma prevista no art. 105, XV, da Constituição Estadual, contendo o Relatório de Execução do Plano Plurianual Participativo PPA 2016-2019, as Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (DCCEs) e o Relatório Imobiliário do Estado, exercício de 2017, além de anexos em mídia eletrônica. A Assembleia Legislativa enviou ao TCE/BA as citadas peças em 16/04/2018[2], em conformidade com o prazo estabelecido no *caput* do art. 12 da Lei Complementar Estadual nº 005, de 04/12/1991.

Em atendimento ao art. 8° da Resolução nº 164/2015, o Auditor Geral do Estado protocolou neste Tribunal, em fevereiro de 2017[3], um conjunto de documentos, anexados aos autos das Contas Governamentais, composto por: Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação das Contas de Governo de 2016[4], Relatório quanto ao monitoramento e avaliação do PPA, da LDO e da LOA em relação aos objetivos e metas previstos e compatibilidade entre os instrumentos de planejamento do Governo Estadual, Relatórios sobre a avaliação das unidades componentes do sistema de controle interno e relação das auditorias realizadas pela Auditoria Geral do Estado (AGE) em 2017. Posteriormente, também foi anexado aos autos do processo de Contas de Governo de 2017 o arquivo contendo a Mensagem do Governador[5].

1 Alterada pela Resolução nº 03, de 07/02/2017.
2 Processo nº TCE/002387/2018.
3 TCE/001055/2018.
4 TCE/002083/2018.
5 TCE/002776/2018.

Portanto, quanto aos requisitos formais, as peças componentes do Processo atendem ao disposto no § 2º, do art. 12, da Lei Orgânica do TCE/BA e ao art. 7º da Resolução nº 164/2015.

- **Procedimentos Auditoriais**

Em consonância com a Resolução nº 164/2015, foram desenvolvidos, pelas Coordenadorias de Controle Externo, procedimentos de revisão, análise e avaliação das principais ações de responsabilidade do Poder Executivo e dos controles internos relacionados, além de outras verificações. Para tanto, foram expedidos ofícios e solicitações de informações aos dirigentes máximos das unidades jurisdicionadas, conforme o parágrafo único, art. 12, da citada Resolução, objetivando esclarecer aspectos sobre as peças componentes da prestação de Contas de Governo, bem como a obtenção de justificativas sobre as constatações dos exames auditoriais.

Na realização dos trabalhos, foram aplicados os seguintes procedimentos:

- verificação quanto ao cumprimento das disposições contidas na Resolução nº 164/2015;
- revisão analítica em informações, registros e saldos relevantes das demonstrações contábeis, dos demonstrativos da LRF e dos relatórios componentes da prestação de Contas de Governo;
- avaliação de achados relevantes, identificados em auditorias, quanto ao seu impacto nas Contas de Governo;
- confronto de dados e informações contábeis e financeiras do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN) com aquelas apresentadas nas prestações de contas de entes jurisdicionados do TCE/BA e com dados disponíveis na *internet*, em sítios de órgãos públicos federais e estaduais;
- solicitação de esclarecimentos e justificativas a dirigentes de órgãos componentes da estrutura do Poder Executivo; e
- realização de entrevistas e reuniões com servidores das secretarias e órgãos.

As principais fontes de critérios utilizadas foram as Constituições Federal e Estadual, dispositivos legais, doutrina e jurisprudência aplicáveis, bem como o Relatório e Parecer Prévio das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, exercício de 2016.

- **Análises e Comentários das Coordenadorias de Controle Externo (CCEs)**

Os comentários, constatações e recomendações foram ordenados nesta Seção Analítica em cinco tópicos, considerando a homogeneidade dos assuntos, sendo abordados os seguintes temas, na sequência:

- Avaliação quanto ao estágio de implementação das ações pactuadas pelo Governo Estadual no Plano de Ação para atendimento às recomendações do Relatório sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2016;
- Análise dos instrumentos de planejamento e de orçamento que nortearam e viabilizaram a atuação do Governo Estadual. Foram avaliados os procedimentos relativos ao processo de elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual (PPA) e suas repercussões sobre as demais leis orçamentárias. Além disso, foram realizadas auditorias relacionadas com ações de políticas públicas;
- Avaliação do sistema de controle interno do Estado, englobando a concepção de sistema, reportado nos arts. 70 e 74 da Carta Magna, considerando as normas, os sistemas corporativos, a estrutura organizacional e de recursos humanos destinados a promover o controle interno das diversas unidades administrativas, sendo realizadas auditorias com foco no controle interno;
- Revisão do conteúdo das DCCEs, buscando avaliar se evidenciam adequadamente a gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Estado, e se proporcionam a interpretação dos seus aspectos relevantes considerando os assuntos comentados em notas explicativas e em demonstrativos complementares; e
- Verificação quanto ao cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais no que diz respeito aos limites com manutenção do ensino, com saúde, da despesa com pessoal, com a previdência dos servidores, de endividamento, de operações de crédito e de desembolsos relacionados com as Parcerias Público-Privadas (PPPs), além dos resultados nominal e primário e da execução das emendas parlamentares.

2.1 ACOMPANHAMENTO DAS DELIBERAÇÕES CONSTANTES DO PARECER PRÉVIO – EXERCÍCIO DE 2016

No Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2016, o TCE/BA formulou recomendações à Administração Pública Estadual, destinadas ao saneamento das falhas apontadas no respectivo Relatório, bem como Alerta sobre o fato do montante da despesa total com pessoal e encargos sociais ter ultrapassado 95,00% do limite de gastos, sendo obrigatória a observância à vedação prevista no art. 22 da LRF.

Em 28/02/2018, o Auditor Geral do Estado apresentou a este Tribunal documento[6] 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, que prevê o envio de relatório sobre as providências adotadas, objetivando o saneamento das recomendações do Parecer Prévio das contas do exercício anterior, contendo as justificativas para eventual não cumprimento. Posteriormente, em 05/04/2018, foi protocolada[7] neste Tribunal uma nova versão do referido documento, acrescentando informações relativas a três[8] recomendações.

De posse dos citados documentos, comparativamente com as constatações do exame das presentes contas, foi realizada análise objetivando verificar o atendimento das recomendações e do Alerta exarados no mencionado Parecer. A seguir destacam-se as recomendações que não foram cumpridas integralmente:

Quadro 1 – RESUMO DAS RECOMENDAÇÕES DO PLANO DE AÇÃO NÃO ATENDIDAS INTEGRALMENTE

QUANTO AO PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS AÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS		
Nº RECOMENDAÇÃO DO RELATÓRIO DE 2016	**COMENTÁRIO**	**SITUAÇÃO**
2) Abstenha-se de modificar o PPA e a LDO sem o encaminhamento, ao Poder Legislativo, de projeto de lei específico para as alterações propostas, bem como de contemplar, na Lei Orçamentária Anual, matéria estranha ao conteúdo previsto no texto constitucional, inclusive a definição das ações prioritárias, devendo ser garantida, outrossim, a compatibilidade entre a LDO e a LOA; *	A LDO/2017 já contempla as ações prioritárias, não tendo sido mais publicada na LOA, contudo as modificações do PPA permanecem sendo realizadas via LOA, sem encaminhamento de projeto de lei específico, em desatendimento ao recomendado por este Tribunal no Relatório e Parecer das Contas do Chefe do Poder Executivo, do exercício anterior.	Parcialmente atendida
3) Aperfeiçoe a metodologia de elaboração e de	Por ser considerada pela	Não atendida

6 TCE/001055/2018.
7 TCE/002083/2018.
8 Itens 4, 8 e 15.

QUANTO AO PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS AÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS		
Nº RECOMENDAÇÃO DO RELATÓRIO DE 2016	**COMENTÁRIO**	**SITUAÇÃO**
acompanhamento da Lei Orçamentária Anual, especialmente no que concerne à estimativa das despesas e aos respectivos saldos, de ordem a minimizar o risco de insuficiência das dotações orçamentárias;	auditoria como recomendação de grande relevância, os impactos da sua inobservância encontram-se comentados no item 2.2.3 deste Relatório.	
4) Reveja a estrutura de indicadores do PPA, aprimorando o processo de monitoramento e avaliação dos Programas, mediante a atualização tempestiva do Sistema FIPLAN com os dados do acompanhamento, bem como a indicação do valor anual previsto e o projetado para os anos seguintes e respectivas justificativas; *	As mudanças ocorridas na estrutura do PPA 2016-2019 resultaram em 126 indicadores que foram aprovados pela LOA/ 2018, ante os 101 em 2017, sendo que 28 indicadores não possuem valores de referência e 18 indicadores tiveram os valores de referência alterados, fato que compromete a avaliação dos programas ao longo do quadriênio. Ao comparar o número de compromissos (230) com o número de indicadores (126), verifica-se quantitativo de indicadores insuficiente, além de não haver correlação de quais indicadores aferirão os resultados dos compromissos. Além disso, não foram projetados os índices esperados anuais para aprimorar o processo de monitoramento e avaliação dos Programas.	Parcialmente atendida
5) Reveja o Plano Estadual de Educação de modo a incorporar indicadores que permitam o monitoramento e a avaliação dos resultados intermediários e finais do Plano, bem como os respectivos responsáveis, garantindo a adequada compatibilidade com o Plano Nacional;	A SEC informou, por meio do Ofício SUBSEC 63, de 23/09/2017, que os indicadores do PEE estariam em fase inicial de elaboração, e seriam construídos com base em cooperação institucional entre SEC, SEPLAN e SEI. Quanto aos responsáveis pela execução do PEE, a proposta sistemática de monitoramento prevê a realização de discussões e coleta de contribuições dos diversos setores da SEC, incumbidos da efetivação direta das políticas, projetos educacionais e atividades de gestão. Por fim, na prestação de contas da SEC do exercício de 2017, autuada neste Tribunal[9]	Em atendimento

QUANTO AO PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS AÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS		
Nº RECOMENDAÇÃO DO RELATÓRIO DE 2016	**COMENTÁRIO**	**SITUAÇÃO**
	foram apresentadas no Anexo XXV informações de indicadores (nomenclaturas, fórmulas de cálculo, fontes de dados, fontes de verificação, unidades responsáveis pela execução, prazos, etc.) que sinalizam avanços no que diz respeito às perspectivas de monitoramento e avaliação dos resultados do PEE.	
QUANTO AO CONTROLE INTERNO		
Nº RECOMENDAÇÃO DO RELATÓRIO DE 2016	**COMENTÁRIO**	**SITUAÇÃO**
6) Aprimore o controle interno, tendo em vista a sua relevância reconhecida em âmbito constitucional, dotando o órgão central e suas unidades fracionárias das ferramentas necessárias ao desempenho de suas competências, inclusive quanto ao quadro de pessoal, buscando garantir-lhe os atributos e a independência necessários em razão de suas atividades; *	Os comentários no item 2.3 deste Relatório indicam que os procedimentos e controles nesta área requerem aprimoramento.	Em atendimento
QUANTO À GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL		
Nº RECOMENDAÇÃO DO RELATÓRIO DE 2016	**COMENTÁRIO**	**SITUAÇÃO**
7) Estabeleça estratégias no sentido de contribuir para o equilíbrio do sistema previdenciário do Estado, promovendo a reavaliação atuarial do BAPREV com uso de premissa de juros compatível com o histórico de rentabilidade real apurada;	Apesar de o RPPS ter revisto a premissa de juros, não demonstrou estratégias com vistas a contribuir para o equilíbrio do sistema previdenciário. Pelo contrário, o BAPREV apresentou *déficit* pela primeira vez, de, aproximadamente, 2 bilhões de reais, conforme comentado no item 2.4.5.2.6 deste Relatório.	Parcialmente atendida
8) Aprimore os procedimentos de registro e de monitoramento dos saldos contábeis, a exemplo de cálculo de equivalência patrimonial, consolidação das demonstrações, ajustes de exercícios anteriores, transações entre unidades/empresas e outros créditos a receber;	Os comentários no item 2.4 deste Relatório indicam que os procedimentos e controles nesta área requerem aprimoramento.	Parcialmente atendida
9) Envide esforços para implementar estratégias sistemáticas de acompanhamento, avaliação e fiscalização dos incentivos fiscais concedidos, visando a prevenir possíveis prejuízos aos cofres públicos na execução desses acordos, bem como para verificar se os objetivos propostos foram	Apesar de ter havido um aumento na realização de visitas técnicas pela SDE e uma melhoria na qualidade das informações obtidas das empresas que gozam de	Em atendimento

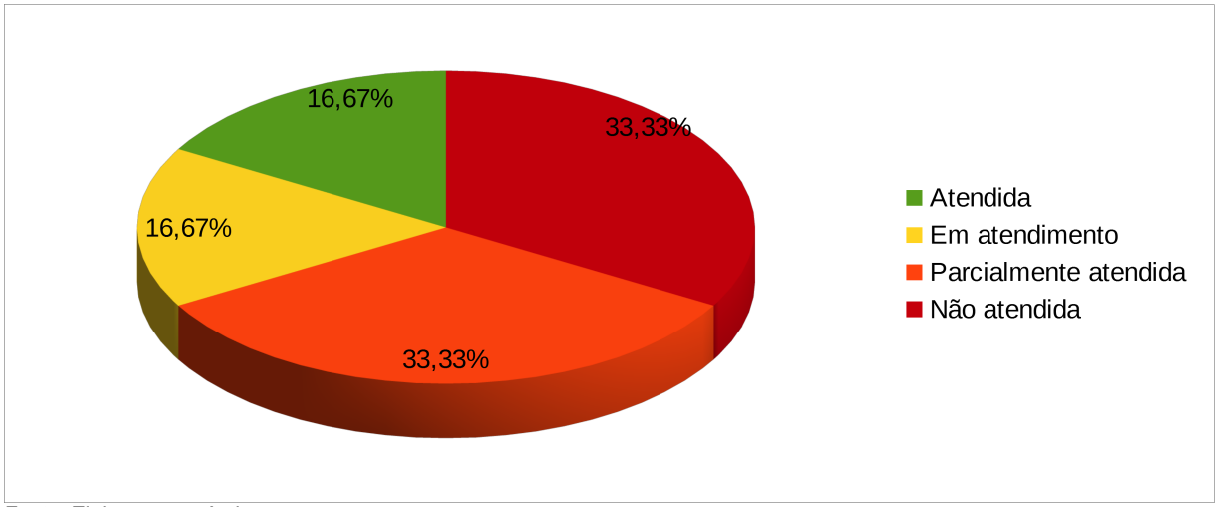
9 Processo nº TCE/001099/2018.

QUANTO AO PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS AÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS		
Nº RECOMENDAÇÃO DO RELATÓRIO DE 2016	**COMENTÁRIO**	**SITUAÇÃO**
atingidos; *	incentivos fiscais, os comentários no item 2.3.2.2 deste Relatório indicam que os procedimentos e controles nesta área requerem aprimoramento.	
10) Evite o pagamento de multa e juros, em especial quanto à previdência e às contas de consumo, mediante o alinhamento dos repasses financeiros aos diversos órgãos e o aprimoramento de sistemas centralizados de controle dessas obrigações de consumo, bem como a realização de lançamentos contábeis, de modo a segregar os gastos dessa natureza;	Os comentários no item 2.4.1 deste Relatório indicam que os procedimentos e controles nesta área requerem aprimoramento.	Não atendida
11) Promova a revisão dos procedimentos administrativos e contábeis, observando as dotações orçamentárias, com o devido respeito às fases de processamento da despesa e, quanto à abertura de créditos adicionais, se restrinja ao exercício financeiro em que foram autorizados;	Os comentários no item 2.4.2 deste Relatório indicam que os procedimentos e controles nesta área requerem aprimoramento.	Parcialmente atendida
12) Priorize a contratação por meio de concurso, nos casos de servidores nas áreas de educação, saúde e segurança pública, com base no permissivo previsto no art. 22, inciso IV da LRF, e incremente, ademais, a descontinuidade dos contratos de prestadores de serviços temporários – PST; *	O quantitativo de contratos REDA que estiveram vigentes ao longo do exercício de 2017 foi de 32.255, ou seja, um acréscimo de 5,89% em relação a 2016 (30.461). Ademais, com relação ao REDA e à contratação de PST na área de Educação, os comentários do item 2.4.4.1 indicam que ações ainda não foram devidamente adotadas.	Não atendida
13) Promova as adequadas estimativas de receitas e despesas, bem como revise os controles internos de execução, de modo a prevenir o crescimento no elemento "Despesa de Exercício Anterior (DEA)", sobretudo por causa de insuficiência de saldo orçamentário;	Os comentários do item 2.4.4.4 deste Relatório indicam ações que ainda precisam ser implementadas. Ademais, por ser considerada pela auditoria como recomendação de relevância financeira e com risco de prejuízo ao erário, os impactos da sua inobservância encontram-se comentados no referido item.	Não atendida
14) Finalize e implante o Plano de Comunicação Social do Estado, bem como aprimore os controles internos, objetivando possibilitar a avaliação da qualidade dos produtos da área e sua conformidade com os interesses e determinações da Administração Pública; *	A recomendação em relação ao Plano de Comunicação Social do Estado não foi atendida. No que se refere ao aprimoramento do controle, as ações tomadas pelo gestor mostraram-se insuficientes para impedir as	Não atendida

QUANTO AO PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS AÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS		
Nº RECOMENDAÇÃO DO RELATÓRIO DE 2016	**COMENTÁRIO**	**SITUAÇÃO**
	graves irregularidades apontadas em auditoria realizada na SECOM em 2017, conforme item 2.4.4.5 deste Relatório.	
15) Adote as medidas administrativas para garantir a realização sistemática e periódica de conciliações das contas bancárias do Estado, promovendo, ademais, a regularização dos ajustes pendentes;	Constatou-se que, a partir do exercício de 2017, a SEFAZ vem realizando periodicamente a conciliação bancária da Conta Única do Tesouro (CUTE). Em relação às pendências da CUTE anteriores a esse exercício (R$442,8 milhões), foram realizados lançamentos de ajuste em 2017 e 2018, restando um saldo a regularizar de R$68,8 milhões (posição em 23/04/2018). Ademais, exceto quanto à conta bancária de órgão (CBO) nº 0197, foram apresentadas as conciliações bancárias das demais contas do Estado. Por fim, verificou-se a permanência de pendências antigas nas conciliações bancárias das contas CBO 00014, 01944 e 02186. Por ser considerada pela auditoria como recomendação de relevância financeira e com risco de prejuízo ao erário, os impactos do seu atendimento parcial encontram-se comentados no item 2.4.5.1.1 deste Relatório.	Parcialmente atendida
16) Aprimore os controles sobre os convênios concedidos e recebidos, mediante registros detalhados e tempestivos no FIPLAN, visando ao acompanhamento do estágio da execução, ao monitoramento das metas e à avaliação de desempenho, bem como à aplicação efetiva e integral dos recursos permutados entre os partícipes na destinação estabelecida; *	Os comentários no item 2.4.5.1.3 deste Relatório indicam que os procedimentos e controles nesta área requerem aprimoramento.	Não atendida

Fontes: Plano de ação para atendimento às recomendações do Tribunal de Contas do Estado (TCE) - Contas de Governo 2016 e análise da Auditoria.
Nota: (*) Recomendação proferida no(s) Parecer(es) Prévio(s) de 2014 e/ou 2015 – ainda não atendida integralmente.

Gráfico 1 – SITUAÇÃO DE ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES CONSTANTES DO PARECER PRÉVIO, EXERCÍCIO DE 2016



Fonte: Elaboração própria.

O gráfico anterior ilustra o reduzido percentual de implementação das 18 recomendações do exercício 2016, de acordo com a respectiva situação de atendimento. Quanto ao monitoramento das recomendações proferidas no Parecer Prévio do exercício de 2015, pendentes de atendimento[10], considerou-se, na presente análise, aquelas que foram reiteradas no Parecer Prévio do exercício de 2016. As demais foram objeto de acompanhamento pela auditoria, durante o exercício de 2017, cujo resultado da análise foi incorporado em capítulos específicos deste Relatório.

Ademais, quanto ao Alerta que tem sido emitido pelo Tribunal Pleno no Parecer Prévio há, pelo menos, três exercícios, acerca do fato do montante da despesa total com pessoal e encargos sociais ter ultrapassado 95,00% do limite de gastos, a auditoria verificou que no exercício de 2017, o percentual das despesas com pessoal foi de 45,18%, permanecendo acima do limite de alerta (43,74%). Tal situação encontra-se abordada no item 2.5.3 deste Relatório.

Diante do exposto, as recomendações consideradas como não atendidas integralmente serão objeto de monitoramento durante o exercício de 2018. Além disso, faz-se oportuno ratificar as sugestões, comentadas na Seção Analítica do Relatório das contas de governo dos exercícios de 2016 e 2015, objetivando o aprimoramento contínuo do Plano de Ação, no sentido de que:

- os prazos de implementação das ações sejam definidos considerando a perspectiva do pleno atendimento ao quanto recomendado, priorizando

10 Conforme Parecer Prévio do exercício de 2016, das 43 recomendações formuladas em 2015, apenas quatro foram atendidas, 11 foram parcialmente atendidas, 17 encontravam-se em atendimento e dez não foram atendidas. Uma das recomendações resultou na perda do objeto.

aquelas de maior relevância financeira ou com maior risco de prejuízo ao erário; e

- as ações propostas que requerem prazo de implementação superior a um ano (apenas seis recomendações possuem prazo previsto de atendimento até 2018) sejam acompanhadas de cronograma com indicação das atividades a serem desenvolvidas de forma escalonada no tempo, pelo menos, semestralmente.

2.2 PLANEJAMENTO E GESTÃO DE AÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Planejamento e gestão são funções essenciais do Estado para a implementação dos objetivos estratégicos e das metas definidos no processo de formulação das políticas públicas, visando a atender às demandas da sociedade. Com efeito, em um cenário em que as demandas e necessidades sociais são crescentes e os recursos fiscais cada vez mais escassos, reforça-se o entendimento da necessidade de articulação e sinergia entre planejamento e gestão das políticas públicas, pautadas na construção de visão estratégica e política para capacitar o Estado na promoção do desenvolvimento.

2.2.1 PLANO PLURIANUAL 2016-2019 (PPA)

O PPA para o Estado da Bahia 2016-2019, instituído pela Lei Estadual nº 13.468, de 29/12/2015, orientou-se por 14 Diretrizes Estratégicas, publicadas no Decreto Estadual nº 16.014, de 20/03/2015, que serviram de referência para a formulação dos 19 programas temáticos do Poder Executivo, inseridos em um único eixo estruturante: Planejamento e Gestão Estratégica para o Desenvolvimento Socioeconômico Sustentável.

De acordo com o Governo do Estado, a decisão para a adoção da Matriz Programática do novo PPA, composta por um único eixo estruturante, temas estratégicos e programas, que se desdobram em atributos dos programas, ementa e indicadores, decorreu do fato de que a divisão por eixos segregava temas correlatos e complementares e de que um programa pode produzir efeitos concomitantes sobre diversos temas estratégicos, dada a sua transversalidade.

Os programas do PPA 2016-2019 orientam as políticas públicas a serem desenvolvidas para temas considerados estratégicos para o quadriênio e descrevem, nas suas ementas, os enfoques estratégicos presentes nos conteúdos dos compromissos que subsidiarão a atuação do estado. Cada programa terá sua efetividade aferida por meio de indicadores que buscam mensurar a variação da realidade como uma aproximação do resultado das ações do Governo.

Para melhor entendimento, faz-se necessário destacar os seguintes conceitos apresentados no PPA 2016-2019:

- Compromisso: atributo de programa que descreve um objetivo a ser cumprido pelo órgão responsável por meio da entrega de bens ou serviços;
- Meta: componente do compromisso que expressa medida de ações para o seu alcance, podendo ser territorializada; e
- Iniciativa: componente do compromisso que expressa as ações de governo responsáveis por viabilizar a realização das metas.

O quadro a seguir ilustra a forma como estes conceitos se correlacionam:

Quadro 2 – Componentes dos Programas do PPA 2016-2019

Programas		
Ementa	**Indicadores de Programas**	Compromissos
		Metas
		Iniciativas

Fonte: PPA 2016-2019.

2.2.1.1 Revisão do PPA pela LOA/2018

O primeiro processo de revisão do PPA 2016-2019 do Estado da Bahia foi realizado no segundo semestre de 2016, por meio da LOA/2017, Lei Estadual nº 13.602, de 29/12/2016, respaldado pelo entendimento de que a Lei Estadual nº 13.468/2015, por meio do seu art. 8º, parágrafo primeiro, permite essa possibilidade, de acordo com pronunciamento constante do Plano de Ação para atendimento às recomendações do TCE/BA relativo às contas do exercício de 2016, conforme descrito no item 2.1 do presente Relatório. Naquela oportunidade, verificou-se que as alterações ocorreram no âmbito de compromissos, metas (quantidade e regionalização), iniciativas (com as quais as ações orçamentárias devem estar compatíveis) e indicadores. A LOA/2017 alterou a estrutura do Plano, que passou a contar com 20 programas, sendo 19 temáticos finalísticos e um de gestão do Executivo, tendo em vista a criação do programa Primeiro Emprego.

Registre-se que o Guia do Processo de Revisão do PPA Participativo 2016-2019, elaborado pela SEPLAN, alinhado a esse entendimento, estabelece que as alterações e/ou inclusões de programas, compromissos, indicadores de programa, metas e iniciativas poderão ser realizados a qualquer tempo por lei específica de revisão, lei orçamentária anual ou lei autorizativa à abertura de crédito adicional. Segundo o Guia, as revisões do PPA promovidas por lei orçamentária deverão constar como anexo ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA).

Contudo, no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo de 2016, considerou-se que estaria eivada de vício de legalidade qualquer interpretação que considerasse que o projeto de lei mencionado no referido art. 8º pudesse ser aquele relacionado com a matéria orçamento ou com qualquer outra peça do planejamento, pontuando-se, ainda:

> Tal procedimento contraria a lógica de que o orçamento anual deve se adequar ao Plano Quadrienal, sendo, **inclusive, vedada, constitucionalmente, a inclusão de dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa na lei orçamentária (art. 159, § 8º)**. A despeito, verifico que ocorreu a introdução de novos compromissos de metas, como também foi modificada a estrutura temática e programática do Plano. (Grifo da Auditoria)

Assim, divergindo da interpretação adota pela Secretaria de Planejamento (SEPLAN), o TCE/BA entendeu que os instrumentos de planejamento do estado (PPA, LDO e LOA) possuem processo legislativo específico, que lhe deu existência jurídica, "garantindo a validade das disposições e a participação exata dos agentes políticos que atuam, inclusive, nas eventuais transformações que sejam reclamadas", concluindo este Tribunal de Contas, naquela oportunidade, por formular recomendação no sentido de que a gestão estadual abstenha-se de modificar o PPA sem o encaminhamento, ao Poder Legislativo, de projeto de lei específico para as alterações propostas, bem como de contemplar, na lei orçamentária anual, matéria estranha ao conteúdo previsto no texto constitucional.

Em desatendimento à deliberação do TCE/BA, o segundo processo de revisão do PPA 2016-2019 do estado da Bahia, de igual maneira, foi realizado por meio da LOA/2018, no âmbito de indicadores (alteração, inclusão e descontinuidade), compromissos (alteração e descontinuidade), metas (alteração, inclusão e descontinuidade) e iniciativas (alteração, inclusão e descontinuidade), conforme publicado no "Demonstrativo da Revisão do PPA 2016-2019", anexo específico da referida lei. Nesse sentido, o que se observa na prática adotada pelo Executivo é o PPA se compatibilizando com a LOA, numa lógica inversa ao previsto no texto constitucional.

Registre-se que não se encontra publicizado no endereço eletrônico da SEPLAN parecer/análise desta Secretaria baseado em "critérios de avaliação estratégica, avaliação de viabilidade operacional, aderência metodológica, sobreposição de ações e competência do órgão responsável", como previsto no "Guia de Revisão do PPA Participativo 2016-2019", sobre a viabilidade de alteração e inclusão dos componentes programáticos do PPA, com vistas a dar maior transparência ao processo de revisão.

Releva mencionar que, a práxis de revisar o PPA por meio da Lei Orçamentaria, vem sendo adotada pelo Executivo, pelo menos, desde o exercício 2013, apesar de o texto legal do PPA 2012-2015, condicionar, de forma expressa, toda e quaisquer alterações do PPA à proposição ao Poder Legislativo de projeto de lei de revisão.

Assim sendo, visando resguardar as premissas estabelecidas pela Constituição do Estado e garantir a transparência das ações do governo, reitera-se a recomendação formulada pelo TCE/BA no sentido de que futuras revisões do PPA 2016-2019 sejam devidamente fundamentadas e realizadas, exclusivamente, por meio de encaminhamento, ao Poder Legislativo, de projeto de lei específico para a matéria, não contemplando, na lei orçamentária anual, matéria estranha ao conteúdo previsto no texto constitucional.

2.2.1.2 Fragilidade dos componentes do PPA 2016-2019 que comprometem o monitoramento e a avaliação dos resultados

- **Insuficiência de indicadores para avaliar o desempenho dos programas**

No exame das Contas do Chefe do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2016 registrou-se insuficiência e baixa representatividade dos indicadores para avaliar o desempenho dos programas. Naquela oportunidade, o aprimoramento do processo de avaliação foi objeto de recomendação, no sentido de que a gestão estadual reveja a estrutura de indicadores do PPA, aprimorando o processo de monitoramento e avaliação dos Programas, mediante a atualização tempestiva do FIPLAN com os dados do acompanhamento**,** bem como a indicação do valor anual previsto e o projetado para os anos seguintes, e respectivas justificativas, conforme descrito no item 2.1 do presente Relatório.

Da análise das informações constantes do Plano de Ação para atendimento às recomendações do TCE/BA relativo às contas do exercício de 2016, e procedendo-se ao levantamento do quantitativo de indicadores e compromissos por programa, antes e depois das revisões do PPA 2016-2019, aprovadas por meio das LOAs 2017 e 2018, verifica-se, ao comparar o número de compromissos com o número de indicadores, quantitativo de indicador insuficiente ao quantitativo de Compromissos, para avaliar o desempenho dos programas, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 1 – COMPARATIVO EM PERCENTUAL DE QUANTIDADE DE COMPROMISSOS E INDICADORES

PROGRAMA	PPA 2016-2019 – REVISÃO LOA/2017			PPA 2016-2019 – REVISÃO LOA/2018		
	COMPROMISSOS (A)	INDICADORES (B)	(C = B/A*100)	COMPROMISSOS (D)	INDICADORESS (E)	(F = E/D*100)
200 – Saúde mais Perto de Você	9	5	55,6	9	7	77,7
201 – Ciência, Tecnologia e Inovação Para o Desenvolvimento	12	4	33,3	12	4	33,3
202 – Cultura e Identidades	8	4	50,0	8	3	37,5
203 – Desenvolvimento Produtivo	20	5	25,0	19	6	31,6
204 – Infraestrutura Para o Desenvolvimento	12	4	33,3	12	5	41,7
205 – Pacto pela Vida	16	6	37,5	16	8	50,0

PROGRAMA	PPA 2016-2019 – REVISÃO LOA/2017			PPA 2016-2019 – REVISÃO LOA/2018		
206 – Desenvolvimento Rural Sustentável	15	4	26,7	15	3	20,0
209 – Desenvolvimento Urbano	14	4	28,6	14	6	42,9
211 – Mulher Cidadã	7	4	57,1	7	5	71,4
212 – Educar para Transformar	15	7	46,7	15	12	80,0
213 – Água Para Todos	10	7	70,0	10	7	70,0
214 – Igualdade Racial, Povos e Comunidades Tradicionais	7	6	85,7	7	5	71,4
215 – Cidadania e Direitos	16	4	25,0	16	5	31,3
216 – Vida Melhor	11	5	45,5	11	6	54,5
218 – Gestão Participativa	37	6	16,2	37	13	35,1

Fonte: Relatório de Execução do PPA 2016-2019 – Anos I e II.

A análise dos dados constantes da tabela anterior, revela que oito programas possuem quantidade de indicadores inferior a 50,00% do quantitativo de compromissos.

- **Deficiências na estrutura de indicadores dos programas do PPA**

De acordo com as informações apresentadas no Relatório de Execução do PPA Participativo 2016-2019 – Ano II, dos 100 indicadores de programas previstos no PPA, 19 não apresentaram dados válidos, aptos a serem considerados para avaliação, tais como nove indicadores com dados não informados pela fonte responsável e oito indicadores com dados inexistentes (provenientes de pesquisas com resultados não divulgados até 31/10/2017).

Nas análises procedidas, relacionadas à revisão na estrutura de indicadores do PPA, realizada por meio da LOA/2018, para o atendimento à recomendação formulada em 2016 pelo TCE/BA, observou-se que o PPA 2016-2019 passou a contar com 126 indicadores, para o conjunto dos 20 programas, contudo, verifica-se, ainda, 28 indicadores sem valores de referência e 18 indicadores com valores de referência alterados, fatos que comprometem a avaliação da evolução dos indicadores dos programas ao longo do quadriênio, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 2 – PERCENTUAL DE INDICADORES QUE TIVERAM OS VALORES DE REFERÊNCIA ALTERADOS OU NÃO APRESENTARAM VALORES DE REFERÊNCIA

PROGRAMA	TOTAL DE INDICADORES (A)	INDICADORES ALTERADOS (B)	INDICADORES SEM VALORES DE REFERÊNCIA (C)	(C+B)/ (A)*100
200 – Saúde mais Perto de Você	7	2	1	42,86
201 – Ciência, Tecnologia e Inovação Para o Desenvolvimento	4	1	-	25,00
203 – Desenvolvimento Produtivo	6	0	2	33,33
204 – Infraestrutura Para o Desenvolvimento	5	1	2	60,00
207 – Meio Ambiente e Sustentabilidade	12	1	1	16,67
209 – Desenvolvimento Urbano	6	0	3	50,00
210 – Turismo	5	0	2	40,00
211 – Mulher Cidadã	5	0	4	80,00
212 – Educar para Transformar	12	2	-	16,67
213 – Água Para Todos	7	4	2	85,71
215 – Cidadania e Direitos	5	2	1	60,00
216 – Vida Melhor	6	1	-	16,67
217 – Esporte e Lazer	7	2	3	71,43
218 – Gestão Participativa	13	2	3	38,46
219 – Primeiro Emprego	4	0	4	100,00

Fonte: Revisão PPA 2016-2019 aprovada pela LOA/2018.

Pelo que foi demonstrado, conclui-se que persistem deficiências nos indicadores constantes no PPA 2016-2019, não sanadas na última revisão realizada, que comprometem a avaliação dos programas, aliada ao não atendimento da recomendação do TCE/BA quanto à indicação do valor anual previsto e o projetado para o final do Plano Plurianual, visto que conforme justificativa apresentada no Plano de Ação para atendimento às recomendações do TCE/BA relativo às contas do exercício de 2016, o gestor argumenta que: “No modelo estabelecido para o PPA não há previsão de valor de alcance, seja quadrienal ou anual, para os indicadores do programa”.

- **Deficiências em metas estabelecidas para mensurar o alcance dos compromissos de programas**

No Relatório e Parecer Prévio de 2016, foi reiterada recomendação para que o Governo do Estado revise as metas estabelecidas no PPA 2016-2019, de forma a

eliminar o caráter de ação a ser executada, dando às mesmas aspecto mensurável, qualitativo ou quantitativo, bem como realize projeções anuais, que permitam o monitoramento regular de seu cumprimento, e, consequentemente, dos compromissos a elas atrelados.

Todavia a deliberação permanece atendida parcialmente, conforme apontado no item 2.1 do presente Relatório, haja vista que em trabalho auditorial[11] realizado em 2017 nas peças de planejamento (PPA, LDO e LOA) à luz do Plano Estadual de Educação (PEE), pontuou-se, no âmbito do programa Educar para Transformar, a existência de metas com descritivos que não refletem de forma objetiva o resultado do esforço realizado pelo Estado. Ademais, não se traduzem em bem/serviço ou resultado, com transparência que permita avaliar sua contribuição para a implementação do PEE e para a função Educação, além de serem de difícil apuração, comprometendo o processo de mensuração, monitoramento e avaliação do que deve ser alcançado. Essas deficiências também foram pontuadas nas análises da execução dos programas "Saúde Mais Perto de Você" e "Pacto pela Vida", itens 2.2.6.1 e 2.2.6.3 deste Relatório.

2.2.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)

A Constituição do Estado da Bahia estabelece, no § 2º do art. 159, que a LDO deve dispor, dentre outras, sobre as metas e prioridades da Administração Pública.

Dessa forma, a Lei Estadual nº 13.563, de 20/06/2016, em seu anexo I, definiu as seguintes prioridades para 2017 da Administração Pública Estadual para 2017, consubstanciadas, no âmbito do Poder Executivo, em linhas de ação inseridas em 14 programas de governo, conforme a seguir:

Quadro 3 – PRIORIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL – PODER EXECUTIVO 2017

EIXO ESTRUTURANTE – Planejamento e Gestão Estratégica para o Desenvolvimento Socioeconômico	
PROGRAMA	**PRIORIDADE**
200 – Saúde mais Perto de Você	Ampliação da Infraestrutura Hospitalar
	Fortalecimento e Regionalização do Sistema de Saúde
201 – Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento	Acesso à Banda Larga
203 – Desenvolvimento Produtivo	Requalificação de equipamentos turísticos
204 – Infraestrutura para o Desenvolvimento	Acesso à Banda Larga
	Mobilidade Sustentável na RMS focada no Sistema Metroviário e na Implantação de Corredores Estruturantes

11 Processo nº TCE/009313/2017.

EIXO ESTRUTURANTE – Planejamento e Gestão Estratégica para o Desenvolvimento Socioeconômico	
PROGRAMA	**PRIORIDADE**
200 – Saúde mais Perto de Você	Ampliação da Infraestrutura Hospitalar
	Diversificação e Integração da Matriz de Transportes, com ênfase nos Modais Rodoviário, Aeroviário e Ferroviário
	Diversificação da Matriz Energética, priorizando as Fontes Renováveis
205 – Pacto pela Vida	Ampliação do Policiamento Comunitário Preventivo
	Melhoria da Infraestrutura Física do Sistema Penitenciário
206 – Desenvolvimento Rural e Sustentável	Acesso à Terra via Reforma Agrária e Regularização Fundiária aos Agricultores Familiares, aos Assentados e aos Povos e Comunidades Tradicionais
209 – Desenvolvimento Urbano	Mobilidade Sustentável na RMS focada no Sistema Metroviário e na Implantação de Corredores Estruturantes Implantação de corredores estruturantes
210 – Turismo	Requalificação de equipamentos turísticos
211 – Mulher Cidadã	Suporte aos Empreendimentos Rurais e Urbanos focados na Inclusão Social e Econômica das Famílias
212 – Educar para Transformar	Fortalecimento da integração família – escola na Educação Básica
	Inserção do jovem no Mundo do Trabalho – Primeiro Emprego
	Infraestrutura da Rede Física de Ensino
	Incentivo à Permanência Estudantil
213 – Água para Todos	Ampliação da Cobertura dos Serviços Integrados de Esgotamento Sanitário
	Prevenção aos Riscos Ambientais
	Manejo de Águas Pluviais na Região Metropolitana de Salvador – RMS
214 – Igualdade Racial, Povos e Comunidades Tradicionais	Suporte aos Empreendimentos Rurais e Urbanos focados na Inclusão Social e Econômica das Famílias
215 – Cidadania e Direitos	Segurança alimentar e nutricional
	Fortalecimento da Assistência Social, com foco no Sistema Único de Assistência Social – SUAS
216 – Vida Melhor	Suporte aos Empreendimentos Rurais e Urbanos focados na Inclusão Social e Econômica das Famílias

Fonte: LDO/2017.

2.2.2.1 Ausência de sistemática formalizada para definição das prioridades da Administração Pública nas LDOs

Em 2017, em auditoria realizada nas peças de planejamento (PPA, LDO e LOA) à luz do Plano Estadual de Educação, da análise dos critérios utilizados para definição

das prioridades da Administração Pública, foi constatada ausência de sistemática formalizada que estipule critérios técnicos para a definição dessas prioridades nas LDOs.

Questionada sobre a sistemática adotada para o estabelecimento das prioridades da Administração Pública disposta nas LDOs 2016 e 2017, a SEPLAN, por meio do Ofício GASEC nº 257, de 19/10/2017, informou:

> Em ambos os exercícios (2016 e 2017), **a definição das prioridades da Administração Pública** […] **foi coordenada por esta SEPLAN**, **que utilizou como normativo a programação plurianual estabelecida no PPA 2016-2019**. Não poderia ser diferente: o alinhamento programático dos planos em suas dimensões tática e operacional é que garante a viabilidade de investimentos estratégicos. […] **Esta priorização foi aprimorada ainda com sugestões da Casa Civil e também pela incorporação de compromissos assumidos em campanha pelo Governador.** (Grifos da Auditoria)

A Casa Civil, por meio do Ofício Chefia de Gabinete/Casa Civil n° 262, de 14/09/2017, informou que:

> Os critérios estabelecidos para definição das prioridades dos Programas de Governo na LDO são estabelecidos pelos Secretários das Pastas envolvidas, com suas equipes técnicas, coordenados pela SEPLAN e aprovados pelo governador do Estado.
>
> **A Secretaria da Educação, junto a SEPLAN e por ela coordenada, foram as responsáveis pelos critérios utilizados para definição das diretrizes do Programa Educar para Transformar. A Casa Civil** monitora e avalia resultados das ações prioritárias de Governo. Portanto, **não tem formalmente, nem operacionalmente, qualquer gestão no processo de definição de prioridades na LDO.** (Grifos da Auditoria)

Não obstante a SEPLAN tem informado que utilizou como normativo o PPA 2016-2019, a Auditoria verificou que não havia no âmbito desta Secretaria, uma sistemática formalizada com normativo que defina os órgãos envolvidos e critérios a serem utilizados, relacionada ao processo de definição das prioridades da Administração Pública, de modo a orientar as unidades integrantes do Sistema Estadual de Planejamento, como prevê seu Regimento Interno.

A ausência dessa sistemática demonstra fragilidade do estado no processo de planejamento do que deve ser priorizado na execução do orçamento estadual, comprometendo, assim, o alcance das necessidades mais urgentes da sociedade, frente à escassez de recursos.

A SEPLAN, por meio do Ofício GASEC nº 294/2017, de 19/12/2017, reiterou informação apresentada na referida auditoria de que “a definição das prioridades da Administração Pública que acompanham a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, como anexo especifico, foi coordenada por esta SEPLAN”.

Assim, recomenda-se ao Governo do Estado estabelecer sistemática formal com normativo que defina os órgãos envolvidos e critérios a serem utilizados para o processo de definição das prioridades da Administração Pública nas LDOs.

2.2.3 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

A LOA, prevista no art. 159 da Constituição Estadual, tem a finalidade de fixar as despesas e estimar as receitas, contemplando os orçamentos fiscal, de investimento das empresas estatais e da seguridade social. De acordo com o § 10 do mesmo artigo, a "previsão e a fixação da despesa no projeto e na lei orçamentária devem refletir com fidedignidade a conjuntura econômica e a política fiscal".

Para o exercício de 2017, a Lei Estadual nº 13.602, de 29/12/2016, previu 29 programas de governo associados ao Poder Executivo e aprovou, inicialmente, recursos orçamentários no montante de R$39.753,6 milhões. Com as alterações realizadas no decorrer do exercício, o total de recursos orçamentários aprovados alcançou o montante de R$46.105,6 milhões.

No Relatório das Contas de Governo do exercício 2016, foi emitida recomendação no sentido de aperfeiçoar a metodologia de elaboração e de acompanhamento da LOA, especialmente no que concerne à estimativa das despesas e aos respectivos saldos. Sobre o tema, o Plano de Ação[12] referente às respectivas Contas apresentou a seguinte contextualização:

> No tocante à metodologia aplicada na elaboração da LOA, para as despesas de caráter obrigatório (pessoal, custeio e operações especiais), a definição do recurso a ser alocado se dá a partir da **análise das respectivas séries históricas**, trabalhadas pela SEFAZ, SAEB, SEPLAN e Casa Civil.
>
> Por sua vez, as ações que contribuem para a consecução das metas do PPA (projetos e atividades finalísticas) são programadas pelas respectivas unidades orçamentárias, de acordo com as **estimativas de custo e cronogramas** estabelecidos por estas, no limite da cota de recursos disponibilizada pela SEPLAN (teto orçamentário). (Grifos da Auditoria)

Apesar da informação de que as despesas com pessoal seriam definidas a partir de suas séries históricas, no exercício de 2017 houve a necessidade de transposições de recursos orçamentários do fundo financeiro de previdência para pagamento de despesas de pessoal ativo das secretarias estaduais e de ações prioritárias para regularização de folha de pessoal com ativos e inativos, conforme comentário no item 2.4.2 deste relatório.

Quanto às estimativas de custo estabelecidas pelas unidades para as ações relacionadas a projetos e atividades finalísticas, apenas no primeiro trimestre de 2018 foram empenhados R$654,2 milhões como Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) em dotações orçamentárias que encerraram 2017 com saldo insuficiente, conforme comentário no item 2.4.4.4 deste relatório.

12 TCE/001055/2018.

Diante do exposto, resta evidenciada a necessidade de aperfeiçoamento da metodologia de elaboração e de acompanhamento da LOA.

2.2.4 COMPATIBILIDADE ENTRE AS PEÇAS DE PLANEJAMENTO

A integração dos instrumentos de planejamento está prevista na Constituição Federal e na Constituição Estadual. Tal determinação é enfatizada pelo art. 5º da LRF, que determina que o PLOA deverá ser elaborado de forma compatível com o PPA e com a LDO. Assim, de forma a verificar a compatibilidade entre o PPA 2016-2019, a LDO/2017 e a LOA/2017, procedeu-se à análise das informações constantes nesses instrumentos de planejamento, tendo sido identificadas as seguintes inconformidades:

2.2.4.1 Deficiência na Compatibilização das Prioridades Definidas na LDO/2017 aos Elementos Constitutivos do PPA

As prioridades do Poder Executivo para o exercício de 2017 foram eleitas por meio da LDO/2017 no âmbito de 14 programas de governo. Entretanto, não obstante as linhas de ação destacadas como prioridades para 2017 estarem referenciadas a programas previstos no PPA, não guardam correlação clara com as iniciativas[13] a eles associadas, tampouco especificam o compromisso a que se referem, de forma a permitir a plena avaliação de compatibilidade entre as peças de planejamento. Tal situação vem trazendo a necessidade de a SEPLAN identificar, para as ações orçamentárias estabelecidas na LOA, aquelas com indicativo de prioridade, como evidencia o pronunciamento da AGE acerca do monitoramento e avaliação das peças de planejamento, à fl. 25 do Parecer nº 01/2018[14]:

> Coube à SEPLAN a identificação da despesa prioritária no FIPLAN. O processo consistiu na tradução das linhas de **ação priorizadas pelo governo em ações orçamentárias**, para, desta forma, serem alimentadas no FIPLAN. Concluído o procedimento, o sistema passou a trabalhar com o conceito de ações orçamentárias prioritárias. (Grifo da Auditoria)

Assim sendo, o que se verifica é que as prioridades definidas na LDO/2017 não se correlacionam diretamente com os elementos constitutivos do PPA 2016-2019, compromissos e respectivas iniciativas, necessitando de interferência da SEPLAN para correlacioná-las às ações orçamentárias.

Embora o Relatório M&A004/FIPLAN apresente a identificação realizada pela SEPLAN das ações orçamentárias com indicativo de prioridade, a correlação entre estas ações e as linhas de ação destacadas como prioridade pela LDO/2017, no universo dos programas de governo, não se encontra publicizada nem demonstrada em relatório do sistema corporativo do estado, de forma a permitir transparência ao controle social, bem como análise de compatibilidade da correlação realizada no âmbito da SEPLAN.

13 De acordo com o § 2º, art. 5º, do PPA 2016-2019, as ações orçamentárias serão elaboradas considerando as Iniciativas, garantindo a compatibilização entre o PPA e a LOA.
14 TCE/001055/2018.

O Parecer AGE nº 01/2018, que corrobora o entendimento da Auditoria acerca da incompatibilidade entre as peças de planejamento em relação às prioridades de governo:

> No que se refere aos instrumentos de planejamento, verificou-se a compatibilidade entre o PPA, a LDO e a LOA, **à exceção de priorização das despesas do exercício, cujo processo ainda apresenta eventuais distorções**. (Grifo da Auditoria)

Foi solicitada da SEPLAN que indicasse a correlação entre as prioridades definidas na LDO/2017 e as ações orçamentárias com esse indicativo, contudo, foram verificadas divergências entre as informações fornecidas por meio do Ofício GASEC 294, de 19/12/2017, e aquelas constantes do Relatório M&A004/FIPLAN, evidenciando fragilidade nesse processo, as quais também foram apontadas no Relatório das Contas do exercício de 2016.

Isso posto, recomenda-se que as prioridades definidas na lei de diretrizes orçamentárias sejam estabelecidas em aderência aos elementos constitutivos do PPA, compromissos e iniciativas, não se correlacionando apenas com os programas, que possuem ampla abrangência.

2.2.4.2 Incompatibilidade entre as prioridades de Governo identificadas no FIPLAN e na LDO/2017

Da análise preliminar das informações obtidas no Relatório M&A004/FIPLAN, visto que a LOA/2017 não explicitou as ações orçamentárias com indicativo de prioridade, observou-se que o Programa “201 – Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento” não apresentou indicativo de prioridade em nenhuma das ações orçamentárias, embora a esse programa estivesse associada à prioridade Rede Banda Larga, conforme Anexo I da LDO/2017. Registre-se que esta situação já foi apontada no Relatório das Contas de Governo do exercício 2016.

A esse respeito, a SEPLAN esclareceu, por meio do Ofício GASEC nº 060/2018, que a prioridade Rede Banda Larga é executada pela Secretaria de Ciência Tecnologia e Inovação (SECTI) por meio da Ação “7808 – Implantação de Rede de Comunicação de Dados com Acesso de Última Milha”, identificada no FIPLAN como ação prioritária, associada ao Compromisso 04 do Programa “204 – Infraestrutura para o Desenvolvimento”. Contudo, a justificativa não esclarece a não aderência da situação encontrada ao previsto na LDO.

Verificou-se, também, no Relatório M&A004/FIPLAN, a existência de ações orçamentárias denominadas prioritárias no programa Primeiro Emprego no valor atual de R$49,2 milhões que não constavam no rol de prioridades da LDO/2017. A SEPLAN esclareceu que:

> […] o programa Primeiro Emprego foi concebido após a publicação da LDO e Incluído no PPA, através da Proposta de Lei Orçamentária de 2017. Após

a aprovação da LOA as ações prioritárias abrigadas pelo Programa Primeiro Emprego foram marcadas no FIPLAN, pela SEPLAN.

Assim, dos esclarecimentos apresentados, depreende-se que foram definidas em nível gerencial, prioridades para o Programa Primeiro Emprego, sem aderência ao instrumento legal estabelecido.

Portanto, resta evidenciada a ausência de rigor técnico na compatibilização do Anexo I da LDO/2017 às ações orçamentárias da LOA/2017 com indicativo de prioridades explicitadas no FIPLAN. Essa fragilidade, além de se configurar como desobediência ao texto constitucional, que prevê a compatibilidade entre as peças, dificulta o monitoramento, pelos órgãos de controle, das ações governamentais eleitas como prioritárias pelo Poder Executivo Estadual.

2.2.5 ACOMPANHAMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PPA 2016-2019

2.2.5.1 Relatório de Execução do PPA Participativo 2016-2019 – ANO II – 2017

Em relação ao exercício de 2017, o Relatório de Execução do PPA foi estruturado em seis capítulos e dois anexos, apresentando, no capítulo 5, o desempenho parcial dos programas de governo que integraram o PPA 2016-2019, aferido por meio da evolução de seus indicadores e da execução acumulada nos exercícios de 2016 e 2017 das metas mais representativas, segundo os gestores, para o alcance dos objetivos dos programas em 2019, último ano de vigência do atual PPA.

Por meio do referido Relatório, foram avaliados 20 programas de responsabilidade do Poder Executivo mediante 100 indicadores, dos quais 81 apresentaram dados válidos para avaliação. Com relação às metas mais representativas desses programas, foram selecionadas 467, dentre as quais 408 foram avaliadas, que correspondem a 41,00% do total das metas dos programas que compõem o PPA 2016-2019. Os resultados da avaliação referem-se ao período de 2016 e 2017, com datas de corte de 31/10/2016 e 30/09/2017, respectivamente, para os indicadores e metas avaliados.

Das análises realizadas pela auditoria no Relatório de Execução do PPA, assim como nos relatórios do FIPLAN, com vistas a avaliar as informações apresentadas e a metodologia adotada para a avaliação de desempenho, no exercício de 2017, dos 20 programas do PPA sob a responsabilidade do Poder Executivo, objetivando “verificar o desempenho das Metas avaliadas dos programas em termos da execução orçamentário-financeira para o período”, foram observados os aspectos a seguir comentados.

2.2.5.2 Quanto à Transparência das Informações

- **Informações apresentadas de forma pouco transparente, comprometendo o exercício do controle social**

O Decreto Estadual nº 16.664, de 30/03/2016, estabeleceu no inciso II, alínea b, art. 3º, que a gestão do PPA para o quadriênio 2016-2019 deve nortear-se, dentre outras, pela seguinte diretriz: "produção e divulgação periódica de informações qualificadas e tempestivas, **com objetividade e clareza necessárias** para melhoria dos resultados da execução de políticas públicas e atuação do controle social" (Grifos da Auditoria).

Nesses termos, o Relatório de Execução do PPA deve tornar público o resultado dos Programas de Governo, sendo divulgado em formato e linguagem acessíveis à sociedade, de maneira a promover a *accountability* da atuação governamental em face do planejamento pactuado. Contudo, das análises efetuadas observa-se os seguintes aspectos que comprometem a comunicação do estado quanto à avaliação reportada no Capítulo 5 e Anexos, indo de encontro ao princípio da transparência da administração pública:

- a avaliação de desempenho dos programas pela evolução de seus indicadores[15] indica que, dos 81 indicadores com dados válidos, considerando as respectivas polaridades, 48 (59,26%) obtiveram evolução positiva; 12 (14,81%) apresentaram evolução nula; e 21 (25,93%) tiveram evolução negativa. Entretanto, não foram apresentadas justificativas para a ausência de evolução ou evolução negativa para 40,74% dos indicadores, a exemplo do Programa "215 – Cidadania e Direitos" que apresentou 75,00% dos indicadores com evolução negativa. Ademais, verificou-se divergência entre seis programas (Programas 200, 203, 205, 207, 215 e 219) e os dados apresentados no Quadro 3 e nas suas avaliações individuais;
- o Anexo I do Relatório apresenta informações relativas aos valores apurados das metas dos compromissos, no exercício de 2016 e 2017, seguidas de análise descritiva da execução física das referidas metas e da forma de apuração. Entretanto, não há registro do valor anual previsto e projeções para os anos seguintes, de forma a viabilizar à sociedade, de forma direta, o comparativo entre o resultado desejável para o exercício e o efetivamente alcançado das metas e, consequentemente, dos compromissos a elas atrelados, assim como sua evolução ao longo do quadriênio, não obstante haja registro da pretensão de evolução anual das Metas dos Compromisso no sistema corporativo FIPLAN;
- o Anexo II do Relatório complementa as informações do Anexo I,

15 Quadros "3 – Evolução dos indicadores por programa Bahia, 2016-2017" (p. 61) e "4 – Desempenho do Programa" (69-220) do Relatório de Execução do PPA.

demonstrando a execução física das metas dos compromissos dos 20 programas de Governo por território de identidade, assim como os bens e serviços relacionados às metas. Entretanto, não há registro da ação orçamentária e da respectiva Iniciativa vinculada aos responsáveis pela entrega dos bens e serviços correlacionados, de forma a verificar a compatibilidade dos bens e serviços apresentados com as Iniciativas previstas no PPA para as respectivas metas, tampouco apresenta a execução orçamentária e financeira correspondente, de forma a verificar-se a relação entre o que está sendo gasto e ofertado com os resultados alcançados de evolução das metas;

- os valores referentes à execução orçamentário-financeira das metas avaliadas, por programa, são parciais, com data de corte de 30/09/2017, o que pode ensejar uma análise divergente ao final do exercício, visto a anualidade compreendida pela LOA. Este fato, conforme Parecer nº 01/2018 da AGE (fl. 22), somado à já exposta intempestividade na inserção dos dados no FIPLAN, "expõe fragilidade das informações e cria no mínimo ressalvas quanto à eficiência de sua utilização";
- as alterações nos atributos dos programas do PPA 2016-2019, ocorridas no exercício sob exame e anterior, aprovadas por meio das LOAs 2017 e 2018, não se encontram sinalizadas, dificultando a identificação do que foi alterado; e
- utilização de fórmula de cálculo não adequada para aferição do desempenho orçamentário-financeiro dos 20 programas do executivo no exercício de 2017, conforme tratado no item 2.2.5.2 deste Relatório.

Considerando que as informações apresentadas no Relatório de Execução do PPA Participativo 2016-2019 são extraídas diretamente do FIPLAN, cabe mencionar, ainda, as seguintes inconsistências apresentadas no Parecer nº 01/2018 da AGE (fls. 4-8), concernentes à ausência e/ou intempestividade dos registros dos dados relativos a execução física das ações orçamentárias no FIPLAN:

- 19 das 26 unidades apresentavam quantidades de produtos zerados, oito dessas estavam com mais de 30,00% dos produtos zerados;
- 12 unidades estavam com mais de 50,00% dos produtos desatualizados, evidenciando intempestividade na inserção de dados no FIPLAN;
- em 19 das 26 unidades, foram observados 88 produtos sem registro de concluído, paralisado ou em execução, mas com despesa liquidada de R$124,0 milhões, com destaque para as Secretarias da Saúde (12 produtos) e para a Secretaria de Infraestrutura (13 produtos), com despesas liquidadas de 46,84% e 25,06%, respectivamente; e
- em 19 das 26 unidades, foram observados 87 produtos para os quais nada foi empenhado apesar de apresentarem execução física.

Ademais, a AGE ressalta no supracitado Parecer (fl. 8) que "garantir a informação

tempestiva é essencial para a tomada de decisão da Gestão Pública, mantendo a informação frequente, disponível e acessível a toda sociedade".

A intempestividade dos registros dos dados relativos a execução física das ações orçamentárias no FIPLAN foi objeto de recomendação das Contas de 2014 e 2015, reiterada em 2016, tendo o TCE/BA recomendado à gestão estadual aprimorar o processo de monitoramento e avaliação dos Programas, mediante a atualização tempestiva do FIPLAN com os dados do acompanhamento, conforme descrito no item 2.1 do presente Relatório.

2.2.5.3 Quanto à avaliação realizada

- **Fragilidade da metodologia para avaliação de desempenho na dimensão efetividade**

A lei que aprovou o PPA 2016-2019, assim estabelece quanto à avaliação na dimensão efetividade:

> Art. 4º – […]
> § 1º – O **Programa terá sua efetividade aferida por meio de Indicadores** compatíveis com a capacidade de promoção de mudanças do conjunto de Compromissos setoriais formulados.
>
> **§ 2º – Os Indicadores do Programa buscam mensurar a variação da realidade como uma aproximação do resultado das ações do programa de governo.** (Grifos da Auditoria)

No exercício de 2017, de acordo com o Relatório de Execução do PPA, adotou-se uma nova sistemática de avaliação dos programas por meio dos indicadores, com data de corte de 31/10/2017, na qual foi verificada se a evolução ocorreu em conformidade com as respectivas polaridades, atribuindo-se os seguintes conceitos: positiva (evolução no sentido da polaridade), nula (se constante/sem alteração) e negativa (evolução contrária ao sentido da polaridade).

Entretanto, a metodologia adotada para avaliação dos 20 programas do Executivo Estadual por meio dos seus indicadores[16], fundamentada apenas na movimentação do indicador no sentido da sua polaridade, mostra-se insuficiente, tendo em vista que: (i) não sinaliza que aspectos dos compromissos do programa impactariam seus resultados, (ii) não apresenta nenhuma análise da evolução dos indicadores em relação ao valor de referência (que representam a realidade aferida no marco inicial dos programas, considerando os dados parciais de 2017 em relação aos parciais apurados em 2016) e (iii) não informam, quando aplicável, justificativas para existência de indicadores sem dados válidos para avaliação.

Para se avaliar o resultado das ações dos programas de governo e os impactos

16 Quadros "3 – Evolução dos Indicadores por Programa, Bahia 2016-2017" (fl. 61) e "4 – Desempenho do Programa, páginas" (p. 69-220).

gerados pelos produtos/serviços, o critério a ser utilizado deve ter por premissa que os indicadores definidos permitem vincular à intervenção realizada, com maior grau de aproximação, as mudanças produzidas na realidade.

De acordo com o Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), fl. 19, a análise de desempenho dos programas na dimensão efetividade refere-se aos impactos gerados pelos produtos/serviços, processos ou projetos, visto que, de acordo com o guia, "a efetividade está vinculada ao grau de satisfação ou ainda ao valor agregado, a transformação produzida no contexto em geral". Trata-se de verificar se as transformações produzidas no contexto em geral foram realmente causadas pelas ações desenvolvidas e não por outros fatores. Assim, haveria necessidade de avaliação das diversas variáveis envolvidas, visando atribuir correlação dos efeitos apresentados com as ações executadas, ou seja, a evolução ou involução de acordo com a polaridade dos mesmos não concluiria a avaliação.

Sobre esse aspecto, destaca-se o apontamento da AGE no Parecer nº 01/2018: "Dada a dimensão dos programas finalísticos do PPA 2016-2019, é necessário que a própria evolução (dos indicadores) seja mais discutida, **para que se possa concluir também sobre a intensidade do efeito da política pública**". (Grifo da Auditoria)

- **Critério adotado para seleção das metas avaliadas em desacordo com o Decreto Estadual nº 16.664/2016**

De acordo com o capítulo 5 do Relatório de Execução do PPA, para a avaliação do desempenho anual dos programas do Executivo integrantes do PPA 2016-2019 pelo alcance das metas de seus compromissos, foram selecionadas 467 metas, consideradas pelos gestores responsáveis pelos programas como as mais representativas para se atingir os objetivos fixados, das quais 408 foram avaliadas mediante a atribuição de um conceito prospectivo de desempenho, baseado no juízo de possibilidade de cada gestor sobre a perspectiva de atingimento dos resultados previstos projetados para 2019, último ano de vigência do PPA, dividindo-se em:

- Alta Possibilidade (AP), quando é esperado que a meta projetada para 2019 seja atingida;
- Média Possibilidade (MP), quando não é esperado que a meta projetada para 2019 seja atingida; e
- Baixa Possibilidade (BP), quando a meta projetada para 2019 provavelmente não será atingida.

O Decreto Estadual nº 16.664/2016, por sua vez, estabelece que:

> Art. 5º – O processo de **monitoramento tem como objeto a observância das Metas dos Compromissos**, **gerando informações qualificadas para o processo de avaliação** e tomada de decisão da Administração Estadual
>
> Art. 6º – O **processo de avaliação tem por objeto o desempenho dos Programas do PPA, apreciando, de forma sistemática, os seus Indicadores e as informações produzidas no monitoramento**, subsidiando a tomada de decisões pelos Titulares dos órgãos e entidades da Administração Estadual.
>
> Parágrafo único – A avaliação ocorrerá de forma cumulativa, nos ciclos anuais de planejamento, tendo como produto o Relatório de Avaliação Parcial do PPA. (Grifos da Auditoria)

Nos termos do referido Decreto, por meio do processo de monitoramento é possível a identificação, e o registro no FIPLAN, de quaisquer pontos críticos/gargalos/inconsistências considerados como um risco à adequada execução dos compromissos e metas dos programas governamentais, definidos no texto legal como "achados de monitoramento". Possibilitando, ainda, à SEPLAN, em conjunto com as setoriais, a adoção tempestiva de medidas corretivas para superação das restrições identificadas.

Entretanto, utilizando-se como amostra os Programas "200 – Saúde Mais Perto de Você", "205 – Pacto pela Vida" e "212 – Educar para Transformar", a análise das informações relativas à avaliação, tendo por base a seleção das metas mais representativas para se atingir os objetivos dos respectivos Programas, revelou que apenas 33,00% das metas avaliadas foram monitoradas pela SEPLAN, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 3 – PROGRAMAS 200, 205 E 212 – QUANTITATIVO DAS METAS AVALIADAS X METAS MONITORADAS

Programa	Total(A)	Selecionadas para Avaliação (B)	Avaliadas(C)	Monitoradas pela SEPLAN (2017) (D)	Monitoradas que foram Avaliadas (E)	(F = E/C * 100)	Não monitoradas e não avaliadas G = A – (C+(D-E))	(H = G/A * 100)
200 – Saúde Mais Perto de Você	71	29	28	33	12	42,9	22	31,0
205 – Pacto pela Vida	48	24	24	24	06	25,0	06	12,5
212 – Educar para Transformar	106	43	42	20	13	31,0	57	53,8
TOTAL	**225**	**96**	**94**	**77**	**31**	**33,0**	**85**	**37,8**

Fonte: Relatório de Execução do PPA Participativo 2016-2019 – Ano II – 2017 e Relatório M&A100/FIPLAN.

Verifica-se que, do total de 77 metas monitoradas dos três programas, apenas 31 foram avaliadas, ou seja, 59,70% das informações produzidas no processo de monitoramento desses programas não foram utilizadas no processo de avaliação dos respectivos programas, descumprindo o quanto dispõe o Decreto Estadual nº 16.664/2016 (arts. 5º e 6º).

- **Ausência de demonstração dos valores planejados para as Metas no exercício**

A lei que aprovou o PPA 2016-2019 assim estabelece a dimensão a ser avaliada por meio das metas dos compromissos:

> Art. 5º – **O Compromisso terá a sua eficácia aferida por meio de uma ou mais Metas**, estabelecidas de forma compatível com o conjunto de Iniciativas formuladas e expressará, através destas, o que será feito para alterar as situações que justificam a implementação do Programa, de modo a atingir o seu objetivo.
>
> § 1º – Para os fins desta Lei, conceitua-se:
> […]
> **Meta: componente do Compromisso, que expressa medidas de ações para o alcance do Compromisso ao qual está vinculada**, podendo ser territorializada. (Grifos da Auditoria)

Segundo a *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI)[17], a análise de eficácia faz referência à relação existente entre os objetivos fixados, os produtos gerados e os objetivos alcançados em um determinado período de tempo, ou seja, deve levar em consideração o grau de alcance das Metas programadas e a capacidade de a gestão prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações.

Assim, uma avaliação na dimensão eficácia, para assim ser considerada, pressupõe a definição de um valor a ser alcançado que reflita de forma objetiva o resultado do esforço empreendido. Entretanto, o resultado da avaliação de desempenho parcial para cada um dos Programas do Executivo constante no Relatório de Execução do PPA (fls. 69-220) não apresenta o valor anual pactuado para as metas dos compromissos, o que permitiria o comparativo direto entre o resultado desejável para o exercício e o efetivamente alcançado.

Cabe ressaltar que o valor pactuado anualmente para as metas deve direcionar a gestão no planejamento das ações anuais a elas correlacionadas. Assim sendo, a sua publicidade permitiria uma melhor *accountability* não apenas dos resultados alcançados para as Metas, como do que foi ofertado e contribuiu para a evolução apresentada.

17 Diretrizes para aplicação de normas de auditoria operacional: normas e diretrizes para a auditoria operacional baseadas nas Normas de Auditoria e na experiência prática da INTOSAI, (fl. 22).

- **Ausência de análise da correlação entre a execução orçamentária-financeira e física das ações orçamentárias com o alcance das Metas dos Compromissos**

O Relatório de Execução do PPA (fl. 64) apresenta o grau de execução orçamentária-financeira das metas avaliadas e dos programas como um todo, considerando-se valores acumulados no período de 2016-2017 com data de corte de 30/09/2017. Contudo, não demonstra, de forma analítica, o resultado (execução orçamentária-financeira e física) das ações orçamentárias que contribuíram para a evolução das metas avaliadas.

Quanto à ausência de uma análise de desempenho dos programas com enfoque na eficiência dos gastos realizados, cabe registrar pronunciamento da AGE, no Parecer nº 01/2018 (fl. 21):

> […] esta AGE considera que **o desempenho do programa está intrinsecamente atrelado à eficiência dos gastos realizados** e não somente do seu percentual de execução.
>
> À luz desse entendimento, uma análise mais profunda dos programas de governo mostrou-se comprometida, pois **não há relatórios emitidos por intermédio da ferramenta FIPLAN que consiga explicitar os valores despendidos em cada uma das metas estabelecidas para cada programa de governo**. Desta forma, impossibilitando uma vinculação entre a execução física e financeira, por meta. (Grifos da Auditoria)

- **Inadequação da metodologia para aferição do desempenho orçamentário-financeiro das metas avaliadas e dos programas**

Para mensurar o desempenho orçamentário e financeiro dos 20 programas de governo, foi utilizada como métrica uma adaptação da metodologia desenvolvida pela Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP), segundo a qual, quanto mais próximo de 100,00% estiver o grau de execução orçamentária-financeira das metas avaliadas e dos programas, melhor o desempenho. Entretanto, esta Auditoria não considera adequada a forma de cálculo adotada para apuração do grau de execução orçamentária-financeira das metas avaliadas e dos programas, que foi obtido pela divisão entre o valor liquidado acumulado no período avaliado (2016-2017) e os recursos acumulados, correspondendo estes à soma do valor liquidado em 2016 com o valor orçado atual em 2017. Corrobora esse entendimento a AGE nos seguintes termos do Parecer nº 01/2018 (fl. 19):

> Não é razoável a composição dos 'Recursos Acumulados', constantes da Tabela 1 do Relatório de Governo […]. Liquidação conduz a recurso financeiro, orçamento trata de dotação. Tradicionalmente verifica-se quanto do orçamento foi executado a cada ano.

Ademais, embora informe apuração de desempenho orçamentário-financeiro, não houve cálculo relacionado a valores pagos, apenas valores liquidados, de forma a

permitir essa análise. De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN)[18], a execução financeira representa:

> O fluxo de recursos financeiros necessários à realização efetiva dos gastos dos recursos públicos para a realização dos programas de trabalho definidos. Lembre-se de que **recurso é dinheiro ou saldo de disponibilidade bancária (enfoque da execução financeira**) e que **crédito** é dotação ou autorização de gasto ou sua descentralização (enfoque da execução orçamentária). (Grifos da Auditoria)

Ressalte-se que no Capítulo 6 do Relatório de Execução do PPA (p. 222-224), adotou-se como fórmula de cálculo para aferição do desempenho orçamentário-financeiro dos 20 Programas do Executivo no exercício de 2017 a divisão entre o valor liquidado e o valor orçado atual. Assim, a partir da utilização da metodologia de cálculo adotada no Capítulo 6, considerada a mais apropriada, esta Auditoria procedeu ao cálculo do grau de execução orçamentária-financeira das Metas avaliadas, utilizando-se como exemplo os Programas "200 – Saúde mais Perto de Você", "205 – Pacto pela Vida" e "212 – Educar para Transformar", data base 30/09/2017, cujo resultado, comparado ao apresentado no Relatório de Execução do PPA, Capítulo 5, encontra-se demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 4 – DESEMPENHO ACUMULADO DAS METAS AVALIADAS DOS PROGRAMAS (200, 205 E 212), NO PERÍODO 2016-2017, POSIÇÃO EM 30/09/2017

Em R$ milhões

Programa	Orçado Atual 2016 (A)	Liquidado 2016 (B)	Orçado Atual 2017 (C)	Recursos Acumulados (D = B+C)	Liquidado Acumulado (E)	% Execução	
						Fórmula relatório execução do PPA	Fórmula Auditoria
						(F) = (E)/(D) * 100	(G) = (E)/(A+C) * 100
200	672,2	456,7	694,9	1.151,6	769,5	66,8	56,3
205	4.226,9	4.104,7	4.400,3	8.504,9	6.768,2	79,6	78,5
212	503,3	183,0	571,7	754,6	334,6	44,3	31,1

Fontes: Relatório de Execução do PPA Participativo 2016-2019 – Ano II – 2017 e Relatório M&A100/FIPLAN.

Verifica-se que os valores obtidos a partir da utilização da metodologia de cálculo adotada no Capítulo 6, apesar de manterem a mesma classificação[19], apresentaram variação percentual no índice de desempenho, com destaque para o Programa 212 cuja variação atingiu 13,2 pontos percentuais a menos, significando que, quanto menor a execução orçamentária (liquidação), menor o desempenho do programa.

- **Fragilidade da data de corte adotada para a avaliação**

18 SIAFI: Execução Financeira. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/execucao-financeira1>. Acesso em: 16 abr. 2018.

19 Desempenho Regular (56,30%), Bom (78,50%) e Deficiente (31,10%), respectivamente, para os programas 200, 205 e 212.

De acordo com as informações apresentadas no Capítulo 5 (fl. 64), os valores da execução orçamentária-financeira das metas avaliadas, bem como dos programas, são parciais, com data de corte de 30/09/2017, constituindo-se uma fragilidade ao processo de avaliação. Conforme assinalado no próprio Relatório de Execução do PPA, "habitualmente, nos três meses seguintes (outubro a dezembro) está concentrado um volume representativo de recursos orçamentários executados, de forma que o cenário, ao final do exercício, poderá ser diferente." Ressalte-se que no, Capítulo 6, a avaliação de desempenho orçamentário-financeiro dos programas apresentada foi realizada com data de corte 31/12/2017, considerando todo o exercício avaliado.

A título de exemplo, a tabela a seguir apresenta o grau de execução orçamentária-financeira das metas avaliadas dos programas 200, 205 e 212, considerando a posição em 31/12/2107, em contraponto aos valores aferidos no Capítulo 5:

Tabela 5 – DESEMPENHO ACUMULADO DAS METAS AVALIADAS DOS PROGRAMAS 200, 205 E 212

Em R$ milhões

Programa	Orçado inicial acumulado (a)	Orçado atual 2016 (b)	Liquidado 2016 (c)	Orçado atual 2017 (d)	Liquidado 2017 (e)	Orçado atual acumulado (f)	Liquidado acumulado (g)	% execução (h) = (g)/(f) * 100
200 – Saúde mais Perto de Você	1.125,9	672,2	456,7	691,0	530,6	1.363,2	987,3	72,4
205 – Pacto pela Vida	7.378,9	4.226,9	4.104,7	4.269,1	4.179,1	8.496,0	8.283,8	97,5
212 – Educar para Transformar	494,4	503,3	183,0	520,2	224,3	1.023,5	407,3	39,8

Fontes: Relatório de Execução do PPA Participativo 2016-2019 – Ano II – 2017 e Relatório M&A100/FIPLAN.

Analisando-se a tabela anterior, com base na execução orçamentária-financeira das metas avaliadas, selecionadas pelos gestores como as mais representativas dos resultados projetados para os programas ao final do PPA 2016-2019, verifica-se que os programas "200 – Saúde Mais Perto de Você", "205 – Pacto Pela Vida" e "212 – Educar Para Transformar" apresentaram em 31/12/2017, respectivamente, desempenho Bom (72,40%), Ótimo (97,50%) e Deficiente (39,80%), segundo adaptação da métrica ABOP utilizada na avaliação.

Com relação ao desempenho do Programa 205, cabe ressaltar, entretanto, que cerca de 97,00% do valor liquidado no exercício de 2017 (R$4.048,8 milhões) correspondem a Ação Orçamentária[20] "6916 – Administração de Pessoal e Encargos Finalísticos do Sistema de Segurança Pública", classificada como Atividade Finalística de Pessoal Folha, vinculada à Meta "10 – Implementar o plano de valorização do servidor do Sistema Estadual de Segurança Pública". Registre-se

20 Relacionada ao Compromisso 15 - "Promover a formação, a capacitação, a valorização e a qualidade de vida dos servidores do Sistema Estadual de Segurança Pública" e Iniciativa 18 - "Assegurar a administração de pessoal de encargos finalísticos do Sistema de Segurança Pública".

que, para o cálculo do desempenho das metas representativas dos programas 200 e 212, os respectivos gestores não selecionaram Metas vinculadas a ações orçamentárias com classificação equivalente.

- **Ausência de avaliação conclusiva sobre o desempenho dos Programas**

Verifica-se que não há uma avaliação conclusiva sobre o desempenho dos Programas, uma vez que a avaliação apresentada no Quadro 4 do Relatório de Execução do PPA (fls. 69-220) para cada um dos 20 programas do Poder Executivo se deu com segmentação dos resultados obtidos nas três perspectivas de avaliação dos programas: pela evolução dos indicadores, pelo alcance das metas avaliadas dos compromissos e pela execução orçamentária-financeira destas e dos respectivos programas como um todo.

Quanto à ausência de uma avaliação conclusiva sobre o desempenho dos Programas, cabe mencionar o pronunciamento da AGE no Parecer nº 01/2018 (p. 9):

> Ao se avaliar um programa sob a ótica dos indicadores, avalia-se a efetividade da política pública. Ao se avaliar o alcance das Metas de Compromissos dos programas, avalia-se a eficácia da atuação do governo. São avaliações complementares **e devem ocorrer de forma completa em seus domínios para que se avaliem adequadamente os programas de governo**. (Grifos da Auditoria)

No que se refere ao processo de avaliação, observou-se, ainda, as seguintes fragilidades/limitações:

- a avaliação não contempla julgamento de valor da política ou programa em relação aos objetivos propostos, identificando êxitos e fragilidades, pontos positivos e negativos, devendo também recomendar medidas corretivas e oferecer aos gestores dos programas subsídios para tomadas de decisões efetivas sobre os mesmos, estabelecendo elementos para maior transparência da política pública e, principalmente, para o atendimento das demandas da sociedade; e
- considerando o caráter transversal do PPA, a avaliação de desempenho não demonstrou como se deu a evolução dos programas no âmbito dos temas estratégicos aos quais se vinculam, tampouco foi verificada avaliação dos programas por compromissos, bem como relativa ao desempenho na implementação das prioridades da Administração Pública, definidas na LDO/2017, estabelecendo sua correlação/vinculação com a execução orçamentária, financeira e física por ação orçamentária com indicativo de prioridade.

Ademais, registre-se, quanto ao processo de avaliação de desempenho dos programas do Poder Executivo, a ausência de implantação do módulo de Avaliação

do FIPLAN, prevista para 2017. Sobre esse tema, cabe destacar o pronunciamento da AGE, no Parecer nº 01/2018, às fls 08-09:

> Questionada em relação à implantação do módulo, a Seplan informou que **o novo cronograma prevê a sua implantação em setembro de 2018**, na sequência da implantação do módulo de indicadores, prevista para abril de 2018.
>
> A ausência do instrumento informatizado para exercer a avaliação de programas **dificulta que o processo ocorra de forma contínua, comprometendo a dinâmica do acompanhamento do PPA**, não ocorrendo ao longo do exercício, como continuidade dos processos de acompanhamento/monitoramento dos Compromissos e Metas. (Grifo da Auditoria)

2.2.6 ANÁLISE DA EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO

Durante o exercício de 2017, foram liquidadas despesas no valor de R$40.596,9 milhões, um aumento de 6,00% em relação a 2016. A tabela a seguir evidencia a execução orçamentária dos programas de Governo associados ao Poder Executivo:

Tabela 6 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR PROGRAMA EM 2017

Em R$ milhões

Descrição	Orçado Inicial	Orçado Atual (A)	%	Liquidado (B)	B / A %
Programas Não Finalísticos	**21.522,6**	**23.507,3**	**50,99**	**22.257,7**	**94,68**
Ações de Apoio Adm. do Poder Executivo	13.268,2	13.273,2	28,79	12.444,0	93,75
Operação Especial	8.224,4	10.231,6	22,19	9.811,3	95,89
Outros Programas não Finalísticos	30,0	2,5	0,01	2,4	96,00
Programas Finalísticos	**18.231,0**	**22.598,3**	**49,01**	**18.339,2**	**81,15**
Educar para Transformar	4.405,5	5.220,6	11,32	4.823,9	92,40
Saúde Mais Perto de Você	4.316,2	5.150,1	11,17	4.752,8	92,29
Pacto pela Vida	4.049,8	4.752,0	10,31	4.544,5	95,63
Infraestrutura para o Desenvolvimento	1.961,7	2.814,3	6,10	1.441,9	51,24
Água para Todos	842,1	1.153,3	2,50	378,7	32,84
Gestão Participativa	532,9	669,9	1,45	507,9	75,82
Cidadania e Direitos	441,5	521,9	1,13	476,9	91,37
Desenvolvimento Rural Sustentável	411,1	490,0	1,06	250,5	51,13
Desenvolvimento Urbano	321,9	708,9	1,54	409,1	57,70
Outros Programas Finalísticos	948,3	1.117,4	2,42	753,1	67,39
Total	**39.753,6**	**46.105,6**	**100,00**	**40.596,9**	**88,05**

Fontes: FIPLAN Gerencial e cálculos da Auditoria.

Conforme citado à fl. 32 das DCCEs 2017, somente compõem as demonstrações

consolidadas as unidades que pertencem aos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, excluídas as empresas estatais não dependentes. Portanto, foram excluídas as ações orçamentárias integrantes da esfera "Investimento", descrita no § 5º do art. 159 da CE, e vinculadas às empresas estatais EMBASA, DESENBAHIA e BAHIAGÁS, que totalizou o valor orçado atual de R$369,1 milhões, visto que suas execuções orçamentárias não são registradas no FIPLAN.

Para melhor entendimento, faz-se necessário destacar os seguintes conceitos apresentados no Manual de Orçamento Público 2017 da SEPLAN:

- Ações de Apoio Administrativo: não integram nominalmente o PPA e estão voltados para as áreas, tipicamente, de manutenção da máquina administrativa; e
- Operação Especial: despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resultam produto e não geram contraprestação direta, sob a forma de bens e serviços.

Considerando os conceitos apresentados e a tabela anterior, fica evidente que uma parcela significativa do orçamento estatal não está diretamente associada à entrega de bens ou à prestação de serviços à população, visto que 50,99% da despesa do exercício correspondem a programas não finalísticos. No âmbito do programa "Ações de Apoio Administrativo do Executivo", 54,14% referem-se às aposentadorias e pensões dos servidores civis e militares; quanto ao programa "Operação Especial", 58,46% estão associados à distribuição constitucional/legal de receitas orçamentárias aos municípios.

Dos 20 programas finalísticos, seis se destacaram por menor desempenho percentual de execução, citados em ordem crescente: Água para Todos (32,84%), Igualdade Racial, Povos e Comunidades Tradicionais (34,06%), Desenvolvimento Produtivo (45,56%), Desenvolvimento Rural Sustentável (51,13%), Infraestrutura para o Desenvolvimento (51,24%) e Desenvolvimento Urbano (57,70%).

Questionada sobre este aspecto, a SEPLAN informou por meio do Ofício GASEC nº 060/2018 que uma parcela considerável destes programas é financiada por distintas fontes orçamentárias cujas receitas não se realizaram e/ou sofreram atraso na disponibilização dos recursos, sejam originários de empréstimo interno, de empréstimo externo ou de recursos de convênios federais. Estes atrasos retardaram os processos licitatórios e os cronogramas de execução previstos, além de outras questões técnicas operacionais que geraram impactos na execução física e financeira.

- **Análise das ações classificadas como prioritárias**

Conforme tabela a seguir, 46,44% do orçado atual das ações orçamentárias classificadas como prioritárias em 2017 estão associadas aos grupos de despesa Pessoal e Encargos Sociais:

Tabela 7 – EXECUÇÃO DAS AÇÕES PRIORITÁRIAS POR GRUPO DE DESPESA

Em R$ milhões

Nome do Grupo	Orçado Atual (A)	Liquidado (B)	B / A %
Pessoal e Encargos Sociais	8.408,1	8.391,4	99,80
Outras Despesas Correntes	4.743,0	4.326,6	91,22
Investimento	4.869,8	1.961,4	40,28
Inversões Financeiras	82,5	65,3	79,17
Total	**18.103,4**	**14.744,7**	**81,45**

Fonte: Relatório PLAN61/FIPLAN.

As 268 ações classificadas como prioritárias em 2017 apresentaram um orçamento inicial de R$14.899,0 milhões, o correspondente a 37,48% do orçamento inicial no exercício. Na tabela seguinte são apresentadas a variação do orçamento disponível e a execução orçamentária das ações prioritárias por programa de governo:

Tabela 8 – EXECUÇÃO DAS AÇÕES PRIORITÁRIAS POR PROGRAMA EM 2017

Em R$ milhões

Programa	Orçado Inicial (A)	Valor Atual (B)	B – A	Liquidado (C)	C / B %
Saúde Mais Perto de Você	4.168,1	5.040,3	872,2	4.667,1	92,60
Pacto pela Vida	3.637,8	4.196,8	559,0	4.112,6	97,99
Educar para Transformar	3.580,6	4.101,6	521,0	3.792,2	92,46
Infraestrutura para o Desenvolvimento	1.828,8	2.434,2	605,5	1.190,1	48,89
Água para Todos	804,3	1.038,0	233,7	301,8	29,08
Desenvolvimento Urbano	255,0	576,9	321,9	286,4	49,64
Desenvolvimento Rural Sustentável	338,4	385,5	47,1	172,4	44,73
Vida Melhor	118,7	116,3	-2,4	88,0	75,67
Cidadania e Direitos	84,6	97,0	12,4	81,0	83,52
Primeiro Emprego	40,1	49,2	9,1	41,0	83,36
Turismo	15,3	24,8	9,5	5,9	23,71
Igualdade Racial, Povos e Comun. Tradic.	1,4	17,1	15,7	5,4	31,62
Mulher Cidadã	0,0	0,9	0,9	0,6	64,66
Desenvolvimento Produtivo	26,1	24,7	-1,4	0,0	0,00
Total	**14.899,0**	**18.103,4**	**3.204,3**	**14.744,7**	**81,45**

Fontes: Relatório PLAN61 do FIPLAN e cálculos da Auditoria.
Nota: não foram consideradas as PAOE vinculadas às empresas estatais EMBASA, DESENBAHIA e BAHIAGÁS.

Merecem destaque as 45 ações prioritárias que não tiveram execução orçamentária em 2017, totalizando um orçamento atualizado não executado de R$684,8 milhões, e as 94 ações com indicativo de prioridade que tiveram suas dotações reduzidas em

R$289,3 milhões ao longo do exercício.

Com relação aos programas Vida Melhor e Desenvolvimento Produtivo, que tiveram redução de suas ações prioritárias ao longo de 2017, a SEPLAN, por meio do Ofício GASEC nº 060/2018, informou que a reprogramação de recursos estaduais ocorreu face ao cenário de crise nacional, atingindo o repasse dos recursos federais, bem como o financiamento de despesas finalísticas de custeio, além do período de seca prolongada.

Ademais, quanto ao Desenvolvimento Produtivo, a SEPLAN esclareceu que a redução do orçamento de ação prioritária vinculada ao compromisso transversal do Programa Turismo, financiada com recursos de empréstimo do Programa Nacional de Desenvolvimento e Estruturação do Turismo (PRODETUR), impactou sua execução. Como os referidos recursos sofreram atraso na liberação, a dotação da contrapartida foi reprogramada para atender outras ações de turismo.

Vale ressaltar que, por força do art. 2º do Decreto Estadual nº 16.489/2015 (Regimento Interno da SEPLAN), compete a essa secretaria "acompanhar, monitorar e avaliar a implementação das políticas e a execução de planos, programas, projetos e ações governamentais". Ademais, o art. 1º Decreto Estadual nº 11.431/2009 (Regimento Interno da Casa Civil) determina que é competência do órgão "proceder à análise e ao monitoramento das ações e programas governamentais definidos como prioritários pelo Governador, em articulação com os órgãos e entidades executores". Para os exercícios dessas competências regimentais, tais secretarias deveriam organizar e manter informações sobre a execução dos programas, dos planos plurianuais e ações governamentais.

Com o intuito de aprofundar as análises das ações de políticas públicas executadas pelo Poder Executivo em 2017, a Auditoria avaliou os resultados dos indicadores, a execução dos compromissos, a evolução das metas e a execução das prioridades associadas aos três programas finalísticos das áreas da Saúde, Educação e Segurança Pública, de maior relevância financeira: Saúde Mais Perto de Você, Educar para Transformar e Pacto pela Vida.

2.2.6.1 ÁREA SAÚDE – Programa Saúde Mais Perto de Você

O Programa engloba nove compromissos, todos sob a responsabilidade da Secretaria da Saúde do Estado da Bahia (SESAB), 71 metas, estando uma a cargo da Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização (SEAP), e 92 iniciativas, das quais duas alocadas na SEAP e na Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (SEPROMI).

- **Análise dos Indicadores**

No PPA 2016-2019 foram definidos cinco indicadores para a avaliação de desempenho do referido Programa, sem ter havido alterações na 1ª Revisão do

Plano Plurianual para 2017. Na tabela seguinte, estão descritos os referidos indicadores, acompanhados das suas respectivas evoluções, de acordo com o Relatório de Execução do PPA:

Tabela 9 – EVOLUÇÃO DOS INDICADORES DO PROGRAMA SAÚDE MAIS PERTO DE VOCÊ

Em R$ milhões

INDICADOR		UNIDADE DE MEDIDA	REFERÊNCIA		VALOR APURADO		EVOLUÇÃO %
Nº	DESCRIÇÃO		ANO	VALOR	2016	2017 (1)	
1	Cobertura vacinal de Pentavalente em menores de 01 ano	%	2014	91,51	61,88	44,01	-28,88
2	Percentual de atendimento às solicitações de hemocomponentes recebidas pela Fundação HEMOBA	%	2015	0,00	76,35	82,17	8,35
3	Proporção de internações por condições sensíveis à Atenção Básica	%	2014	40,80	35,11	37,40	-18,70
4	Proporção de nascidos vivos de mães com sete ou mais consultas de pré-natal	%	2014	50,90	58,84	59,50	8,18
5	Proporção de registro de óbitos com causa básica definida	%	2014	83,70	83,10	83,20	-1,61

Fonte: Relatório de Execução do PPA Participativo 2016-2019 – Ano II – 2017.
Nota: (1) Valores apurados até outubro/2017.

Cabe registrar que se observou divergência nos quantitativos dos indicadores apresentados no Relatório de Execução do PPA, quanto à sua evolução, visto que, na fl. 61, constam dois indicadores com evolução positiva e três com evolução negativa. Já nas fl. 75-76, foram apresentados três com evolução positiva e dois com evolução negativa, comprometendo a qualidade da informação apresentada. Ademais, as análises realizadas nos indicadores estabelecidos e resultados apresentados permitiram constatar:

- **Apuração da evolução dos indicadores sem observância aos valores de referência**

Na apuração da evolução dos indicadores, apresentada no Relatório de Execução do PPA, comparou-se os dados apurados em 2017 com os valores parciais de 2016 e não com o percentual de referência definido no PPA, situação também relatada no Parecer AGE nº 01/2018, alertando que “essa estratégia está em conflito com o já citado art. 6º do Decreto Estadual nº 16.664/2016, parágrafo único, que determina a avaliação cumulativa”.

Assim, da análise dos indicadores e da sua evolução, considerando o valor de referência definido no PPA, observou-se que, tanto o Indicador 1 como o Indicador

5, ambos vinculados ao Compromisso "1 – Fortalecer as ações de vigilância à saúde para promoção e proteção da saúde, prevenção de doenças/agravos e controle de riscos", registraram evolução negativa de, respectivamente, 51,91% e 0,60%, em relação ao valor de referência. Assim, em comparação ao resultado apresentado pela avaliação, houve piora mais acentuada para o Indicador 1 e menos acentuada para o Indicador 5.

Já para o indicador 2, vinculado ao Compromisso "7 – Fortalecer a Rede de Hematologia e Hemoterapia do Estado da Bahia para atender à demanda do Sistema Único de Saúde (SUS-BA)", não foi possível quantificar sua evolução, visto que o índice de referência é zero. Segundo justificativa constante no Relatório de Execução do PPA (fl. 71), este indicador sofreu alteração na sua fórmula em relação ao PPA 2012-2015, motivo pelo qual não há comparação com o indicador anterior e a série se inicia em 2016 com valor de base zero.

Para o Indicador 3, vinculado ao Compromisso "2 – Consolidar as ações e serviços de saúde da atenção básica, com resolutividade", cuja polaridade é negativa, ou seja, quanto menor a proporção melhor se pressupõe a atuação da Atenção Básica, observou-se redução de 8,33%, em relação ao valor referencial, havendo, portanto, uma evolução positiva do indicador, como também apontado no Relatório de Execução do PPA.

Quanto ao Indicador 4, vinculado ao Compromisso "4 – Promover a integração das ações e serviços de saúde por meio das Redes de Atenção à Saúde", verificou-se uma evolução positiva de 16,90%, em relação ao valor referencial, superior à apresentada pela avaliação do gestor.

- **Insuficiência de Indicadores**

Em relação ao processo de avaliação de desempenho do Programa 200, observa-se a restrição dos indicadores a apenas quatro dos nove Compromissos, os quais corresponderam a apenas 5,97% do seu orçado atualizado, o que demonstra a baixa representatividade desses indicadores em relação ao orçamento do referido Programa. Destaque-se que 89,31% do seu valor final orçado ficou concentrado nos Compromissos 3 e 8, que não apresentam associação com os indicadores, de modo que os resultados apresentados para suas Metas e Ações Orçamentárias não estão sendo observados na avaliação da efetividade do citado Programa.

Ressalte-se, ainda, que os referidos indicadores nem sequer abrangeram o universo de atuação dos Compromissos a eles vinculados, a exemplo do Indicador "4 – Proporção de nascidos vivos de mães com sete ou mais consultas de pré-natal" vinculado ao Compromisso 4, que contempla outras Iniciativas, além das relativas à Rede Materno Infantil, dentre as quais, "Desenvolver ações para organização e funcionamento dos Serviços de Atenção Domiciliar", "Apoiar técnica e financeiramente o SAMU 192", "Implementar as ações da Rede de Cuidado à Pessoa com Deficiência" e "Organizar a Rede Estadual para prevenção, diagnóstico

e tratamento do Câncer".

Registre-se que, na revisão do PPA ocorrida em 2018, além da alteração do valor referencial de dois indicadores, foram adicionados mais dois, a saber: "Número de casos novos de sífilis congênita em menores de um ano de idade" e "Razão de exames de mamografia de rastreamento, realizados em mulheres de 50 a 69 anos", quantitativo ainda insuficiente para o universo de atuação do programa.

- **Execução dos compromissos e evolução das metas**

O Programa 200 foi contemplado, no exercício de 2017, com uma dotação orçamentária final de R$5.150,1 milhões, distribuída por seus nove Compromissos, destacando-se, por sua materialidade, os Compromissos "3 – Ampliar o acesso da população às ações e serviços de saúde da atenção especializada ambulatorial e hospitalar, com resolutividade, fortalecendo a regulação do Sistema de Saúde, com ganho de eficiência e garantia da segurança do paciente" e "8 – Fortalecer a gestão do trabalho e educação na saúde valorizando o trabalho e o trabalhador do SUS-Ba" que abarcaram, respectivamente 68,38% (R$3.521,4 milhões) e 20,94% (R$1.078,4 milhões) do orçamento total. Esses Compromissos registraram execução orçamentária superior a 90,00%, assim como o referido Programa (92,29%), no qual foram liquidadas despesas no montante de R$4.752,8 milhões.

Registre-se que integra o Compromisso 8 a Meta "Assegurar a administração de pessoal e encargos do grupo ocupacional de saúde das Unidades de Saúde da Rede própria sob administração direta", na qual são alocadas as despesas com pessoal do Grupo Ocupacional de Saúde que, em 2017, alcançou o montante de R$1.018,8 milhões, correspondente a 95,08% do liquidado nesse Compromisso e a 21,64% do total lançado no Programa.

Dos demais compromissos, o 9 - "Fortalecer a capacidade de gestão estadual do SUS, qualificando as ações de sistematização, monitoramento e fiscalização, ampliando os canais de diálogo com a sociedade e o exercício do controle social" apresentou 51,08% de execução.

Para a análise das metas, selecionou-se o Compromisso 3, porque, além de concentrar 68,51% (R$3.256,3 milhões) do total liquidado no Programa 200, a ele estão associadas 19 (26,76%) das 71 Metas do referido Programa. Destas 19, nove foram avaliadas pelo gestor considerando os dados registrados até 30/09/2017 e o conceito de "prospectivo de desempenho" de alta, média ou baixa possibilidade de atingimento do valor projetado para 2019, sendo seis (66,67% das Metas avaliadas) classificadas no conceito AP, uma (11,11%) como MP e duas (22,22%) como BP, conforme apresentado no Relatório de Execução do PPA.

Cabe mencionar, relativamente ao Programa 200, que, conforme Relatório de Execução do PPA, foram avaliadas 28 metas, tendo 19 (67,86%) registrado conceito prospectivo de desempenho AP de atingimento do valor projetado para 2019.

Registre-se que o Relatório de Execução do PPA traz uma análise descritiva sobre a execução física das Metas avaliadas e os valores apurados em 2016 e 2017, apesar de não haver indicação do valor anual previsto. Ademais, a data de corte adotada pelos gestores (30/09/2017) limita a avaliação das Metas a dados parciais da sua execução física, não contemplando, portanto, o alcançado em todo o exercício, que só é apresentado no Relatório M&A100/FIPLAN, gerando, assim, discrepância entre os dados constantes dos citados relatórios, em relação ao valor apurado para o exercício, o que compromete a qualidade dos resultados do Programa.

- **Fragilidade das informações relativas ao desempenho das metas do compromisso**

Considerando a relevância e materialidade do Compromisso "3 – Ampliar o acesso da população às ações e serviços de saúde da atenção especializada ambulatorial e hospitalar, com resolutividade, fortalecendo a regulação do Sistema de Saúde, com ganho de eficiência e garantia da segurança do paciente", procedeu-se à análise da evolução das Metas a ele associadas.

Assim, verificou-se que, segundo avaliação apresentada no Relatório M&A100/FIPLAN, das 19 Metas previstas no PPA para o referido Compromisso:

- quatro apresentaram resultado "acima do esperado": "Requalificar unidade de saúde", "Realizar transplantes de tecidos e órgãos", "Aparelhar unidades de saúde" e "Fomentar a ampliação de municípios com ações especializadas de saúde bucal";
- quatro apresentaram resultado "conforme esperado": "Implantar unidade hospitalar", "Implantar policlínica de forma consorciada", "Gerenciar as unidades da rede própria" e "Implantar unidade hospitalar de cuidados intermediários a pacientes de longa permanência";
- três apresentaram resultado "abaixo do esperado": "Ampliar unidade de saúde da rede própria", "Apoiar a ampliação dos serviços de atenção especializada no âmbito da Rede de Atenção à Saúde" e "Assegurar o registro dos serviços executados pelos estabelecimentos assistenciais de saúde da rede credenciada ao Sistema Único de Saúde, sob gestão estadual"; e
- não consta definição sobre as evoluções de oito das Metas estabelecidas.

Nesse universo, analisando-se as Metas avaliadas pelos gestores, foram constatadas inconsistências quanto aos dados registrados no Relatório M&A100/FIPLAN, a exemplo das destacadas a seguir:

- a Meta "1 – Implantar unidade hospitalar", considerada "conforme esperado", para o exercício de 2017, apresentou como valor apurado 4 unidades. No entanto, de acordo com o próprio Relatório, esta apuração decorre de 3 concluídas e 1 em andamento, evidenciando que foi considerado, indevidamente, o quantitativo em andamento para o cômputo da Meta, que foi

avaliada pelo gestor com conceito prospectivo de desempenho AP – alta possibilidade de alcance em 2019;

- a Meta "2 – Ampliar unidade de saúde da rede própria", considerada "abaixo do esperado", para o exercício de 2017, apresentou como valor apurado 4 unidades. Contudo, de acordo com o mesmo relatório, havia 3 em execução, 2 concluídas e 1 paralisada, demonstrando inconsistência dos dados relativos à evolução da Meta, a qual foi avaliada pelo gestor com conceito prospectivo de desempenho AP em 2019;
- a Meta "4 – Implantar policlínica de forma consorciada", considerada "conforme esperado", para o exercício de 2017, apresentou como valores planejado e apurado 4 policlínicas de saúde construídas. Contudo, de acordo com o mesmo relatório, estava prevista para a Ação "7511 – Construção de Policlínica de Saúde" a construção de 14 policlínicas, das quais 5 estavam em execução e 4 concluídas, com aplicação, no exercício, de 69,86% do valor orçado (R$66,2 milhões), demonstrando inconsistência entre os dados da Meta e da Ação Orçamentária correlacionada. O gestor avaliou esta Meta com Média Possibilidade (MP) de alcance, em 2019, do quantitativo de 28 unidades previstas no PPA 2016-2019;
- para a Meta "9 – Disponibilizar acesso aos municípios com programação/adesão aos projetos estratégicos", não foi apresentada definição quanto à evolução, em 2017, no Relatório M&A100/FIPLAN. Entretanto, registrou como valores planejado e apurado, para o exercício, 100,00% de projetos estratégicos desenvolvidos, que, conforme informado, abrangem os serviços de rastreamento do câncer de mama (mamografia), o serviço de gestão do acesso para cirurgias eletivas e o Saúde Sem Fronteiras (oftalmologia, disponibilização de óculos e atendimento aos alunos do Todos pela Alfabetização (TOPA) - Projeto Olhar Brasil), este último descontinuado mediante Portaria SAS nº 1.660, de 17/11/2016, do Ministério da Saúde. Assim, o valor apurado para 2017, por não contemplar esse Projeto, alcançou 67,00% dos projetos em funcionamento, conforme informado no Relatório de Execução do PPA, evidenciando inconsistência entre os dados constantes dos relatórios. A referida Meta foi avaliada com conceito de BP de atingimento do valor projetado para 2019, demonstrando maior coerência às informações descritas no relatório que ao dado apurado e divulgado para o exercício;
- para a Meta "10 – Assegurar o atendimento das solicitações de Tratamento Fora do Domicílio (TFD), quando esgotados todos os meios de tratamento no âmbito Sistema Único de Saúde do Estado da Bahia", não foi apresentada definição quanto à evolução em 2017, no Relatório M&A100/FIPLAN, que registrou como valor apurado 111,00% de solicitações de TFD atendidas, considerando a previsão de atendimento de 2.200 solicitações para o ano de 2017 e a efetivação da assistência a 2.435 pacientes. Contudo, de acordo com o mesmo relatório, para a Ação "6108 – Assistência Financeira a Usuário no Tratamento Fora do Domicílio" estavam previstas 2.904 assistências financeiras, com conclusão de 2.434, demonstrando inconsistência entre os dados da Meta e da Ação. A Meta foi avaliada pelo gestor com conceito prospectivo de desempenho AP de alcance em 2019;

- para a Meta "11 – Desenvolver ações para o fortalecimento da capacidade regulatória dos municípios do Estado", no Relatório M&A100/FIPLAN, não foi apresentada definição quanto à evolução em 2017, constando como valores planejado e apurado, para o exercício, respectivamente, 208 e 284 municípios, considerando "aqueles beneficiados por ações de apoio técnico ao processo Regulatório local ou Regional". Contudo, de acordo com o mesmo relatório, para a Ação "2676 – Apoio Institucional ao Município na Gestão do Sistema de Regulação da Saúde" estava prevista a "gestão de regulação municipal apoiada" num quantitativo de 300, sendo apenas uma concluída, demonstrando inconsistência entre os dados da Meta e da Ação. A Meta foi avaliada pelo gestor com conceito prospectivo de desempenho AP de alcance em 2019;
- a Meta "13 – Regular as vagas de internações na Regulação do SUS-BA, nas regiões de saúde abrangidas por complexos reguladores", apresentou conceito prospectivo de desempenho BP de atingimento do valor projetado para 2019, embora tenha registrado execução de 100,00%, em 2016 e 2017. Isto porque o indicador utilizado, de "pleno funcionamento dos 04 Complexos Reguladores Estaduais", não é adequado para a avaliação da Meta, pois não considera o número efetivo de regulações (transferências de pacientes) procedidas, como salientado no Relatório M&A100/FIPLAN, nos termos a seguir transcritos:

> […] esse indicador não conversa com a meta pactuada. Portanto, Informamos que para fins de atender o que preconiza a meta, o indicador ideal para validar a eficiência dos complexos reguladores com a Regulação das vagas de internações na Rede SUS-BA, é através do controle entre o número de solicitações recebida verso o número de solicitações atendidas. Esses valores, perfazem, portanto, o percentual seguinte nos últimos 10 anos: 2007-62%, 2008-55%, 2009-47%, 2010-47%, 2011-45%, 2012-45%, 2013-47%, 2014-43%, 2015-41%, 2016-39% e 2017-42%.

- a Meta "16 – Fomentar a ampliação de municípios com ações especializadas de saúde bucal", considerada "acima do esperado" para o exercício de 2017, apresentou como valores planejado e apurado, respectivamente, 9 e 17 "novos municípios com atenção especializada de Saúde Bucal implantada". No entanto, de acordo com o mesmo relatório, para a Ação "4942 – Apoio Institucional ao Município em Ações Especializadas de Saúde Bucal" havia previsão de apoio institucional a 191 municípios e foram concluídos 182, demonstrando inconsistência entre os dados da Meta e da Ação. O gestor avaliou esta Meta com conceito prospectivo de desempenho AP de alcance em 2019; e
- a Meta "20 – Implantar unidade hospitalar de cuidados intermediários a pacientes de longa permanência", incluída na 1ª Revisão do PPA, não apresentou execução orçamentária nem física em 2017. Entretanto, no Relatório de Execução do PPA, foi definida no conceito prospectivo de desempenho AP e sua evolução considerada "conforme esperado", no Relatório M&A100/FIPLAN, uma vez que a referida unidade "encontra-se em

processo de Plano de Ação para implantação, com data prevista de funcionamento para 2019", embora já passados dois exercícios de execução do PPA.

Constata-se, portanto, a fragilidade das informações constantes no Relatório M&A100/FIPLAN, impossibilitando atestar a fidedignidade das inferências sobre as Metas trazidas pelo gestor, prejudicando, desta forma, as análises qualitativas e quantitativas do Programa relativas ao Compromisso 3.

- **Inadequada definição de metas de compromisso**

Ainda, em relação ao Compromisso 3, registre-se que dez metas não foram avaliadas pelos gestores, as quais representaram 92,43% do orçamento atual do citado compromisso, ou seja, R$3.254,8 milhões, dentre as quais, "Gerenciar as unidades da rede própria" (R$2.113,5 milhões), "Assegurar o registro dos serviços executados pelos estabelecimentos assistenciais de saúde da rede credenciada ao Sistema Único de Saúde, sob gestão estadual" (R$914,0 milhões), "Aparelhar unidades de saúde" (R$190,2 milhões), "Requalificar unidade de saúde" (R$33,6 milhões), e "Realizar transplantes de tecidos e órgãos" (R$1,5 milhão).

Quanto ao gerenciamento das unidades da rede própria, constata-se sua inadequada definição, pois nela não está refletida "de forma objetiva o resultado do esforço realizado pelo Estado" nem se utiliza de parâmetros e indicador do compromisso "que permitam monitoramento e análise dos dados", conforme descrito no documento Orientações para a Construção do PPA Bahia 2016-2019, isto porque o resultado esperado, em percentual, é o gerenciamento de todas as unidades estaduais de saúde, seja de forma direta ou indireta, atividade contínua a ser realizada, mas que não expressa uma estratégia "para o cumprimento do compromisso" nem uma "medida do alcance do compromisso".

No Relatório M&A100/FIPLAN está registrado, como valor apurado, 100,00% e, como evolução da meta, "conforme esperado", para o exercício de 2017, além da seguinte observação:

> Houve alcance do programado para o ano de 2017 de gerenciar 100,00% das Unidades da Rede Própria, o que abrange 56 Unidades de Saúde distribuídas em todo o Estado da Bahia, sendo 32 Unidades sob a gestão direta, 24 sob a gestão indireta e duas Parcerias Público Privadas.

Ante o exposto, pode-se concluir pela ausência de parâmetro adequado para avaliar a eficiência das medidas adotadas para o cumprimento do Compromisso 3, que visa "Ampliar o acesso da população às ações e serviços de saúde da atenção especializada ambulatorial e hospitalar, com resolutividade, fortalecendo a regulação do Sistema de Saúde, com ganho de eficiência e garantia da segurança do paciente".

- **Baixa execução de ações orçamentárias prioritárias**

Na LDO/2017, foram definidas duas prioridades no âmbito do Programa 200, "Ampliação da Infraestrutura Hospitalar" e "Fortalecimento e Regionalização do Sistema de Saúde", traduzidas, conforme Relatório M&A004/FIPLAN, em 83 ações orçamentárias, das 94 vinculadas às iniciativas/metas dos compromissos do referido programa.

Avaliando-se a execução das ações orçamentárias prioritárias, verificou-se que estas concentraram 97,73% do orçamento final do Programa 200. Na tabela seguinte, apresenta-se a quantidade de ações agrupadas por faixa de percentual de execução orçamentária alcançada no exercício de 2017, considerando a relação entre despesas liquidadas e valor orçado:

Tabela 10 – DESEMPENHO DAS AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DO PROGRAMA SAÚDE MAIS PERTO DE VOCÊ

Em R$ milhões

Faixas de Execução	Ações Orçamentárias				Ações Prioritárias			
	Qtde	%	Montante Liquidado	%	Qtde	%	Liquidado	%
Dotação zerada	3	3,19	0,0	0,00	3	3,61	0,0	0,00
≤ 30%	18	19,15	8,5	0,18	13	15,66	7,9	0,17
> 30% e ≤ 50%	8	8,51	99,9	2,10	8	9,64	99,9	2,14
> 50% e ≤ 70%	12	12,77	113,0	2,38	12	14,46	113,0	2,42
> 70% e ≤ 90%	17	18,09	232,1	4,88	15	18,07	209,3	4,49
>90%	36	38,30	4.299,3	90,46	32	38,55	4.237,0	90,78
TOTAL	**94**	**100,00**	**4.752,8**	**100,00**	**83**	**100,00**	**4.667,1**	**100,00**

Fontes: Relatório M&A011/FIPLAN e cálculos da Auditoria.

Observa-se que 24 ações prioritárias (28,92%) apresentaram execução orçamentária abaixo de 50,00%, descaracterizando, portanto, o caráter de prioridade destas ações. Dentre elas, três que, inclusive, não tiveram dotação para o exercício de 2017: "7509 – Ampliação da Frota de Veículos da Fundação HEMOBA", "4477 – Reordenamento da Formação Profissional em Saúde" e "4484 – Apoio Institucional à Unidade de Saúde na Implementação dos Dispositivos da Política de Humanização do SUS".

Das 32 ações prioritárias (38,55%) que registraram desempenho orçamentário acima de 90,00%, destaca-se a Ação "4341 – Administração de Pessoal do Grupo Ocupacional de Saúde", associada ao Compromisso 8, que registrou despesas liquidadas, em 2017, de R$1.018,7 milhões, correspondente a 21,64% do liquidado no Programa.

Quanto à execução física, 40 ações prioritárias (48,19%) apresentaram desempenho abaixo de 50,00%, considerados os quantitativos concluídos em seus produtos, relativamente aos previstos para o exercício. Destas, 16 estão associadas ao Compromisso "3 – Ampliar o acesso da população às ações e serviços de saúde

da atenção especializada ambulatorial e hospitalar, com resolutividade, fortalecendo a regulação do Sistema de Saúde, com ganho de eficiência e garantia da segurança do paciente)", a exemplo da "3997 – Construção de Unidade de Saúde" (37,50%), "5607 – Aparelhamento de Unidade de Saúde" (3,11%) e "3312 – Reparação de Unidade de Saúde" (0,00%).

Contudo, em consulta ao Relatório de Gestão da SESAB[21], observa-se argumentação de que a execução física das ações orçamentárias de responsabilidade da secretaria apresentou um "desempenho de 89,18% com produtos total ou parcialmente entregues: 49,44% das ações foram concluídas; 15,73% executaram acima de 70,00%".

- **Discrepância significativa entre as execuções orçamentária e física de ações orçamentárias prioritárias**

Considerando as ações orçamentárias prioritárias do Compromisso 3, verificou-se significativa discrepância entre as suas execuções orçamentária e física, conforme demonstrado na tabela seguinte:

Tabela 11 – COMPARATIVO ENTRE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FÍSICA DAS AÇÕES DO COMPROMISSO 3

Em R$ milhões

Ação orçamentária prioritária	Execução orçamentária			Execução física		
	Orçado Atual (a)	Liquidado (b)	B/A %	Quant. Atual (c)	Quant. Concluído (d)	D/C %
3996 – Ampliação de Unidade de Saúde	44,0	27,0	61,43	9	2	22,22
7511 – Construção de Policlínica de Saúde	66,2	46,2	69,86	14	4	28,57
3312 – Reparação de Unidade de Saúde	19,1	18,9	98,98	38	0	0,00
3350 – Apoio Financeiro a Município na Recuperação de Unidade de Saúde	1,4	0,8	63,27	11	3	27,27
1099 – Ampliação da Frota de Ambulância	15,1	4,1	26,90	284	284	100,00
5607 – Aparelhamento de Unidade de Saúde	175,0	60,8	34,76	193	6	3,11
3354 – Apoio Financeiro para a Melhoria da Assistência à Saúde	0,2	0,1	79,93	8	0	0,00
3351 – Apoio Financeiro ao Aparelhamento de Unidade de Saúde	0,5	0,5	100,00	20	10	50,00

Fonte: Relatório M&A011/FIPLAN e cálculos da Auditoria.

Observa-se que cinco ações apresentaram execução orçamentária superior a 60,00% em contrapartida ao baixo percentual (≤ 30,00%) de produtos concluídos e as outras três registraram situações específicas, a saber, aplicação de 100,00% da dotação com 50,00% de execução física; liquidação de 34,76% do orçamento com 3,11% do quantitativo do produto concluído; e aplicação de 26,90% da dotação com

21 Processo nº TCE/001140/2018.

100,00% de conclusão do produto.

Da consulta ao Relatório de Gestão da SESAB, verificou-se que o gestor destacou as Ações 3350, 3351 e 3354, todas relacionadas a apoio financeiro, por apresentar execução financeira sem execução física, visto se tratar de repasse de parcelas de convênios firmados em exercícios anteriores sem regularização das prestações de contas, impossibilitando o registro dos respectivos produtos.

2.2.6.2 ÁREA EDUCAÇÃO – Programa Educar para Transformar

O Programa Educar para Transformar conta com 15 compromissos, 106 metas e 155 iniciativas, sendo que a Secretaria da Educação (SEC) é responsável por 14 compromissos, 101 metas, 146 iniciativas e sete indicadores, conforme Relatório de Execução do PPA, razão pela qual as análises do Programa se apresentam concentradas no universo dessa secretaria.

Para o exercício de 2017, a avaliação de desempenho do programa de acordo com o Relatório de Execução do PPA, agregou como componente para aferição, a evolução das metas mais representativas para o alcance dos objetivos do programa, assim definidas pelos respectivos gestores dos órgãos e entidades responsáveis por sua execução. Ademais, sob a perspectiva do orçamento, com base na metodologia desenvolvida pela ABOP, o desempenho do programa foi aferido em termos do grau de execução orçamentária-financeira.

- **Análise dos Indicadores**

Segundo o Relatório de Execução do PPA Participativo, o Programa Educar para Transformar detém sete Indicadores que apresentaram dados válidos, para avaliação e monitoramento, durante o exercício de 2017, com data de corte 30/10/2017, dos quais quatro registraram evolução positiva e três registraram evolução negativa, conforme a seguir:

Tabela 12 – EVOLUÇÃO DOS INDICADORES DO PROGRAMA

N°	Descrição do Indicador	Unidade de Medida	Referência		Valor Apurado		B / A (%)
			Ano	Valor	2016 (A)	2017 (1) (B)	
1	Nº de bolsas de iniciação científica, tecnológica e de inovação, ofertadas na rede estadual	un	2013	1.762	1.582	1.388	-12,26
2	Nº de cursos de graduação ofertados na rede estadual	un	2013	2.233	241	243	0,83
3	Nº de cursos de pós-graduação ofertados na	un	2013	152	179	168	-6,15

N°	Descrição do Indicador	Unidade de Medida	Referência		Valor Apurado		B / A (%)
			Ano	Valor	2016 (A)	2017 (1) (B)	
	rede estadual						
4	Nº de estudantes do 3º ano do Ensino Médio da rede pública estadual no Programa Universidade Para Todos (UPT)	un	2013	38.521	16.825	16.400	- 2,53
5	Nº de matrículas na educação profissional da rede estadual	un	2013	28.753	72.216	75.226	4,16
6	Nº de vagas do Ensino Médio com Intermediação Tecnológica (EMITEC) na rede estadual	un	2013	15.838	20.191	21.140	4,70
7	Proporção de unidades escolares estaduais com Sistema de Bibliotecas Escolares implantado	%	2013	2,16	5,92	7,92	33,78

Fonte: Relatório de Execução do PPA Participativo – Ano II / SEPLAN.
Nota: (1) Valores apurados até outubro/2017.

As análises realizadas nos indicadores estabelecidos e resultados apresentados permitiram constatar:

- **Apuração da evolução dos Indicadores sem observância aos valores de referência**

O Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores do MPOG, indica:

> Do ponto de vista de políticas públicas, **os Indicadores são instrumentos que permitem identificar e medir aspectos relacionados a um determinado** conceito, fenômeno, **problema ou resultado** de uma intervenção **na realidade**. A principal finalidade de um Indicador é traduzir, de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação. (Grifos da Auditoria)

Embora o Relatório de Execução do PPA (fl. 166) informe que, para apuração da evolução dos indicadores, foram utilizados os dados apurados em 2017 em relação aos parciais de 2016, os resultados efetivamente apresentados consideraram os dados atualizados do exercício de 2016. Portanto, não sendo aferida a evolução dos indicadores conforme os parâmetros estabelecidos na concepção do programa no ano de referência (2013), resta prejudicada a mensuração do impacto, na realidade encontrada, decorrente das ações implementadas.

- **Indicadores insuficientes para avaliação da efetividade do programa**

O PPA 2016-2019 estabelece que a efetividade dos programas será aferida por meio de indicadores compatíveis com a capacidade de promoção de mudanças do

conjunto de compromissos setoriais formulados e que os indicadores buscam mensurar a variação da realidade como uma aproximação do resultado das ações do programa de governo. Contudo, os indicadores do programa apresentam resultados absolutos de desempenho, como por exemplo:

- "Número de bolsas de iniciação científica, tecnológica e de inovação, ofertadas na rede estadual";
- "Número de cursos de graduação ofertados na rede estadual"; e
- "Número de cursos de pós-graduação ofertados na rede estadual".

O Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores, do MPOG, sugere a utilização de indicadores com essas características para medir eficácia, ou seja, a quantidade de determinados produtos ou serviços entregue ao beneficiário. Verifica-se, portanto, insuficiência dos indicadores definidos no âmbito do programa para avaliar a efetividade da intervenção, ou seja, para aferir os impactos decorrentes da execução dos compromissos no cenário da educação estadual.

- **Ausência de indicadores**

Observa-se a existência de sete indicadores vinculados, conforme Relatório de Execução do PPA, especificamente, aos Compromissos "3 – Fortalecer a educação profissional na rede estadual", "12 – Promover consolidação e ampliação de ações de ensino, pesquisa e extensão nas universidades estaduais" e "20 – Contribuir para a elevação do índice de aprovação e redução do índice de abandono na educação básica na rede estadual de ensino".

Contudo, não foi identificado qualquer indicador vinculado ao Compromisso "19 – Prover infraestrutura e suprimentos adequados na rede escolar estadual", cujo orçamento representou 78,24% do total dos recursos liquidados para este Programa, e que contempla, dentre outras Metas, "Prover suprimentos regulares às unidades escolares", "Melhorar a estrutura física de unidades escolares da educação básica", "Melhorar a estrutura física das unidades escolares da educação integral", "Dotar as bibliotecas da rede estadual de infraestrutura física adequada" e "Garantir alimentação saudável nas unidades escolares da rede estadual".
Ressalte-se que, por meio da LOA/2018, houve revisão dos indicadores do PPA para o programa, com a inclusão de seis indicadores, alteração de seis existentes e descontinuidade de um. Entretanto, observa-se a continuidade da ausência de indicador para o Compromisso 19. De igual forma, verifica-se a ausência de indicador que reflita os resultados da execução do Compromisso 20 no que se refere à redução do índice de abandono na educação básica na rede estadual de ensino e do Compromisso 8 (fortalecer a alfabetização e a educação de jovens, adultos e idosos que não concluíram a educação básica no tempo correto), compromissos estes relacionados a questões sensíveis atinentes à educação no estado.
Da análise do documento "Indicadores de Programa Demonstrativo da Revisão 2018 PPA 2016-2019", de outubro/2017, constata-se que o Grupo Técnico sobre

Indicadores de Planejamento e Gestão Estratégica, da SEPLAN, emitiu parecer não favorável à inclusão de alguns Indicadores, a exemplo de:

- "Taxa de reprovação no ensino fundamental dos anos finais da rede estadual de ensino";
- "Taxa de abandono no ensino médio da rede estadual de ensino"; e
- "Taxa de escolarização líquida no ensino médio no Estado da Bahia".

Segundo o Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores, do MPOG, na identificação e seleção de um Indicador é importante considerar um conjunto de critérios básicos, para garantir a sua posterior operacionalização. Os critérios centrais para um Indicador são:

> Representatividade, confiabilidade e sensibilidade: capacidade de demonstrar a mais importante e crítica etapa de um processo, projeto etc. Os dados devem ser precisos, capazes de responder aos objetivos e coletados na fonte de dados correta e devem refletir tempestivamente os efeitos decorrentes das intervenções; […]

Portanto, utilizando-se dos conceitos apresentados, observa-se a carência de representatividade dos indicadores definidos para avaliação do Programa Educar para Transformar.

- **Análise da execução dos compromissos e da evolução das metas**

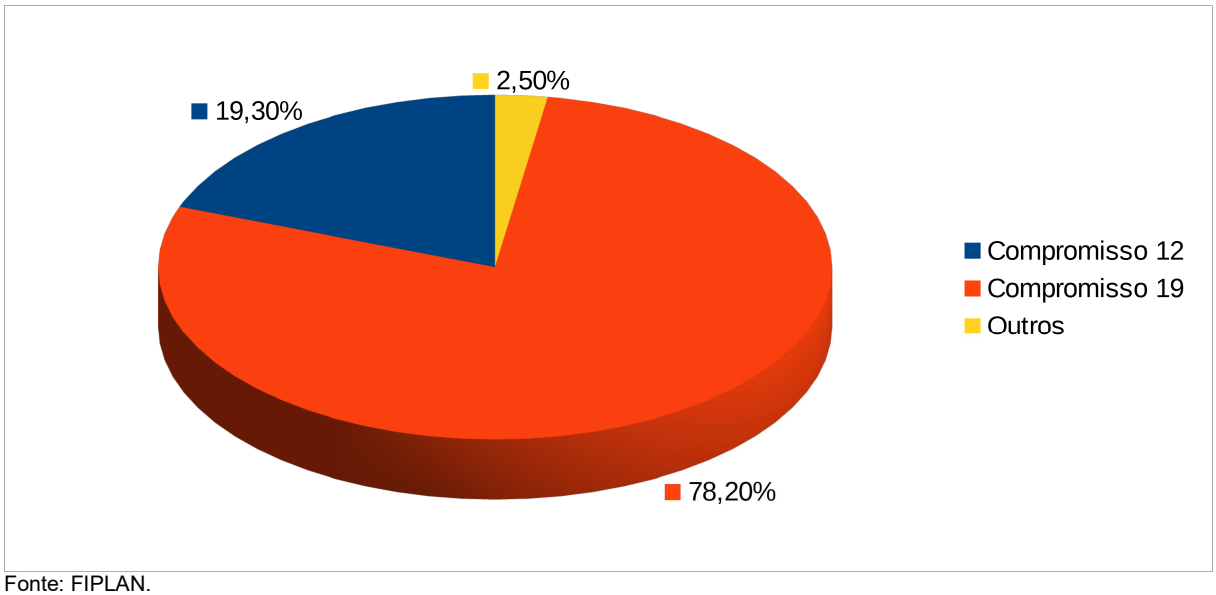
De acordo com Relatório de Execução do PPA, em 2017 a avaliação do Programa foi realizada a partir da evolução dos indicadores e do desempenho parcial das 42 metas avaliadas, considerando para estas a data de corte de 30/09/2017. Os resultados obtidos sugerem que 61,94% das 42 metas avaliadas apresentam desempenho prospectivo com AP de alcançar os principais objetivos ao final do PPA, mantidas as condições atuais e as perspectivas presentes de implementação.

Considerando o mesmo Relatório, foi aplicada a métrica da ABOP visando mensurar o desempenho orçamentário-financeiro deste Programa, com data de corte de 30/09/2017, demonstrando que o Programa Educar para Transformar obteve, para as 42 metas avaliadas, um desempenho de 44,36% de execução orçamentária-financeira, sendo classificado como "DEFICIENTE" pela metodologia aplicada, resultado que se mostrou incompatível, segundo a avaliação apresentada, com a avaliação de desempenho orçamentário-financeiro do programa que foi considerado "BOM".

A análise das informações pertinentes ao programa demonstra que, do valor orçado, houve execução orçamentária (valores liquidados) de 92,40%. Observa-se que a execução orçamentária, no exercício, ficou concentrada em apenas dois dos 15 compromissos estabelecidos: Compromisso "12 – Promover a consolidação e ampliação de ações de ensino, pesquisa e extensão nas universidades estaduais, em prol da melhoria da qualidade de vida da população baiana", com execução

orçamentária de R$930,9 milhões, representando 19,30% dos recursos liquidados para o programa, e no Compromisso "19 – Prover a infraestrutura e suprimentos adequados na rede escolar estadual", que executou R$3.771,1 milhões, representando 78,19%. O gráfico a seguir representação a distribuição dos recursos liquidados nos diversos compromissos do programa:

Gráfico 2 – COMPROMISSOS DO PROGRAMA EDUCAR PARA TRANSFORMAR



Fonte: FIPLAN.

Analisadas as informações relativas ao Educar para Transformar, observa-se que o desempenho orçamentário-financeiro "BOM" para o Programa, apresentado no Relatório de Execução do PPA, decorrreu da Meta "6 – Assegurar o funcionamento regular do magistério superior nas universidades" (associada ao Compromisso 12) e da Meta "7 – Assegurar o funcionamento regular de unidades escolares e prédios administrativos da rede pública estadual" (associada ao Compromisso 19) que contemplam as ações orçamentárias referentes às despesas de pessoal e que não integraram a avaliação das metas.

Segundo análise do Relatório M&A011/FIPLAN, dos R$930,9 milhões liquidados no Compromisso 12 e dos R$3.771,1 milhões liquidados pelo Compromisso 19, observa-se que 93,64% e 88,16%, respectivamente, foram liquidados em ações orçamentárias relacionadas a despesas com pessoal da educação superior (Compromisso 12) e básica (Compromisso 19). Portanto, 86,96% da execução do Programa ficou concentrada em despesa com pessoal, restando apenas 13,04% dos recursos alocados nas demais ações da educação.

- **Baixo desempenho de Compromissos**

A partir do Relatório M&A011/FIPLAN, constata-se que, para três compromissos do

programa, a execução orçamentária em 2017 foi inferior a 50,00%: 38,26% no Compromisso "3 – Fortalecer a educação profissional na rede estadual", 38,74% no Compromisso "10 – Promover a modernização e ampliação da infraestrutura das universidades estaduais, observando parâmetros técnicos" e 14,26% no Compromisso "8 – Fortalecer a alfabetização e a educação de jovens, adultos e idosos que não concluíram a educação básica no tempo correto", este último vinculado à Meta "9 – Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 90,00% (noventa por cento), até 2025, e reduzir a taxa de analfabetismo funcional" do PEE.

Cabe registrar que o Compromisso "5 – Fortalecer a integração família-escola, a fim de promover avanços no funcionamento das escolas e no desempenho dos estudantes" não teve execução orçamentária, embora a LDO/2017 tenha destacado como prioridade o "Fortalecimento da integração família-escola na educação básica". Observa-se que a baixa execução desses Compromissos 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.

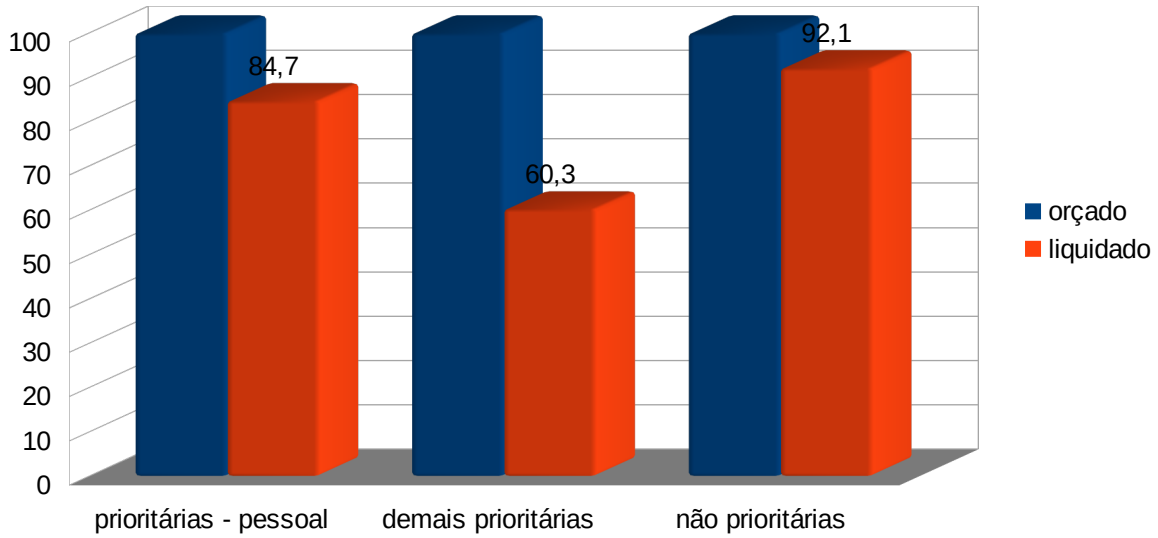
- **Baixa execução de ações prioritárias, excluindo-se as despesas com pessoal, em relação às ações não prioritárias**

Por meio da LDO/2017 foram elencadas para o Programa as seguintes Prioridades: "Fortalecimento da integração família escola na educação básica", "Inserção do jovem no mundo do trabalho – primeiro emprego" e "Infraestrutura da rede física de ensino e Incentivo à permanência estudantil".

Observou-se que, durante o exercício de 2017, dos recursos orçados para o programa, foram alocados 78,58% em ações orçamentárias prioritárias. Cabe registrar que, deste montante, R$3.322,4 milhões são relacionados às ações orçamentárias de despesas com pessoal da educação básica, que, de acordo com Ofício GASEC/SEPLAN nº 294/2017, foram associadas à prioridade "Fortalecimento da integração família escola na educação básica".

Avaliada a execução das ações orçamentárias prioritárias, verificou-se que estas tiveram despesas liquidadas na ordem de R$3.792,2 milhões, sendo que as ações prioritárias relacionadas com despesa com pessoal executaram o montante de R$3.322,4 milhões, 84,70% do valor orçado para estas rubricas. As demais ações prioritárias da educação, por sua vez, executaram R$470,1 milhões, 60,34% da dotação a elas destinadas.

Gráfico 3 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS AÇÕES PRIORITÁRIAS (PESSOAL), DEMAIS AÇÕES PRIORITÁRIAS E AÇÕES NÃO PRIORITÁRIAS



Fonte: FIPLAN.

Do gráfico anterior, observa-se que o percentual de execução das ações não prioritárias foi de 92,10% da dotação orçamentária de R$1.030,1 milhões, apresentando, portanto, execução superior àquelas com indicativo de prioridade.

Através da análise dos Relatórios M&A004/FIPLAN e M&A011/FIPLAN, observa-se 12 Ações prioritárias com percentual de execução abaixo de 50,00% e baixo desempenho quanto ao grau de alcance de suas metas físicas, dentre as quais destacam-se:

- 5134 – Aparelhamento de Unidade de Educação Profissional (3,70%);
- 7527 – Construção de Unidade Escolar da Educação Básica (25,80%); e
- 5135 – Melhoria da Estrutura Física de Unidade de Educação Profissional (12,20%).

Contudo, o Relatório de Gestão da SEC[22] afirma que a execução física ocorreu, na maioria dos casos, de acordo com previsto no exercício e que a baixa execução física da Ação 5134 deve-se ao fato da reformulação das ações do plano de trabalho do Convênio 658378/09, que se encontra em tramitação no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o que impossibilitou sua implementação em 2017.

Da análise dos registros das metas físicas, constata-se que o gestor considera,

22 Processo nº TCE/001099/2018.

indevidamente, metas no estágio "em execução" como se concluidas estivessem para aferição do desempenho. Entretanto, tendo em vista que a LOA apresenta metas físicas anuais, não é adequado considerar o estágio "em andamento" para apuração do resultado.

- **Fragilidade das informações relativas ao desempenho das Metas de Compromisso**

Considerando a relevância do Compromisso "19 – Prover infraestrutura e suprimentos adequados na rede escolar estadual", visto que a LDO/2017 destacou como prioridade, dentre outras, a "Infraestrutura da rede física de ensino", este foi destacado pela Auditoria para demonstração de desempenho de suas metas. A análise da evolução das metas associadas ao compromisso demonstra que, segundo avaliação apresentada no Relatório M&A100/FIPLAN, das 12 metas associadas:

- duas apresentaram resultado "acima do esperado": "Melhorar a estrutura física de unidades escolares da educação básica" e "Dotar as bibliotecas da rede estadual de infraestrutura física adequada";
- sete apresentaram resultado "conforme esperado"; e
- três apresentaram resultado "abaixo do esperado": "Prover suprimentos regulares às unidades escolares", "Construir unidades escolares da educação básica" e "Ampliar as unidades escolares da educação básica".

Entretanto, foram constatadas algumas inconsistências ao se analisarem os dados registrados pelo Relatório M&A100/FIPLAN:

- a Meta "1 – Prover suprimentos regulares às unidades escolares", considerada abaixo do esperado, consta como unidade de medida o resultado em percentual, não demonstrando claramente a que se refere, sendo apurado o valor de 51,00%. Contudo, no campo "observações sobre a meta", consta que foram atendidas 180 unidades escolares com 19.081 conjuntos de aluno (carteira e mesa), ou seja, o valor apurado não é transparente quanto ao que foi aferido. A meta foi avaliada pelo gestor com conceito prospectivo de desempenho AP de alcance em 2019;
- a Meta "3 – Construir unidades escolares da educação básica – SEC", considerada abaixo do esperado, apresenta como valor apurado 18 unidades escolares. No entanto, de acordo com o próprio relatório, esta apuração decorre de 8 concluídas, 7 em andamento e 3 paralisadas, evidenciando que foram considerados, indevidamente, o quantitativo paralisado e em andamento para o cômputo da meta;
- a Meta "4 – Melhorar a estrutura física de unidades escolares da educação básica – SEC", considerada como acima do esperado, apresenta como valor apurado 250. Contudo, de acordo com o mesmo relatório, as informações demonstram quantitativos de 37 unidades concluídas e 213 em execução, evidenciando que ambos foram considerados, indevidamente, para o cômputo

do desempenho da meta. Constata-se que, em sendo considerados os produtos das ações orçamentárias correlacionadas à meta, o quantitativo entregue do produto "unidade escolar reestruturada" foi de 40. A meta foi avaliada com conceito prospectivo de desempenho MP de alcance em 2019;

- a Meta "5 – Ampliar as unidades escolares da educação básica", considerada abaixo do esperado, apresenta como valor apurado 55 ampliações de unidades escolares. Entretanto, o próprio relatório demonstra que 13 estão concluídas, 8 em andamento e 34 paralisadas, evidenciando que foram considerados, indevidamente, o quantitativo paralisado e em andamento para o cômputo da meta. A meta foi avaliada com conceito prospectivo de desempenho MP de alcance em 2019;
- a Meta "8 – Dotar as bibliotecas da rede estadual de infraestrutura física adequada" apresentou conceito acima do esperado pois, em 2016, houve a execução física da meta de 25 bibliotecas e, durante o exercício 2017, 26 bibliotecas. Contudo, o relatório demonstra que não houve nenhuma ação orçamentária associada a esta meta, não sendo possível validar esse resultado; e
- a Meta "13 – Distribuir uniformes para estudantes da educação básica na rede estadual", considerada conforme esperado, apresenta como apurado a mesma quantidade de 629.093 atribuída em 2016. No entanto, observa-se que, em 2017, não houve execução orçamentária da Ação 6530 associada a esta Meta. A meta foi avaliada com conceito prospectivo de desempenho BP de alcance em 2019.

Constata-se, portanto, a falta de confiabilidade das informações que constam no Relatório M&A100/FIPLAN, impossibilitando atestar a fidedignidade das inferências obtidas na avaliação das metas, prejudicando, desta forma, as análises qualitativas e quantitativas do programa no que se refere ao referido compromisso.

2.2.6.3 ÁREA SEGURANÇA PÚBLICA – Programa Pacto pela Vida

O programa Pacto Pela Vida conta com seis indicadores, 16 compromissos, 55 metas e 123 iniciativas, os quais estão distribuídos entre as 14 secretarias participantes, cabendo à Secretaria da Segurança Pública (SSP) cinco indicadores (83,30%), 8 compromissos (50,00%), 26 metas (47,30%) e 62 iniciativas (50,40%), segundo o Relatório de Execução do PPA, razão pela qual as análises do programa aqui apresentadas estão concentradas no universo dessa secretaria.

Cabe registrar, entretanto, que o Programa Pacto pela Vida vai além de um programa finalístico no âmbito do PPA, visto que foi instituído pelo art. 7º da Lei Estadual nº 12.357, de 26/09/2011, tendo por objetivo promover a redução da criminalidade e da violência, com ênfase na prevenção e combate aos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), que abrange homicídio doloso, roubo seguido de morte e lesão corporal seguida de morte.

- **Análise dos Indicadores**

Para o exercício de 2017, de acordo com o Quadro 3 (Evolução dos indicadores, data de corte 31/10/2017) do Relatório de Execução do PPA, os indicadores vinculados à SSP apresentaram os seguintes valores:

Quadro 4 – Evolução dos indicadores do programa Pacto Pela Vida

Indicador	Unidade de Medida	Referência		Valor Apurado	
		Ano	Valor	2016	2017 *
I1 – Despesas com Capacitação de Servidores do Sistema Estadual de Segurança Pública por milhão	Milhão	2014	1.206,41	623,41	469,87
I2 – Variação percentual do número de armas de fogo apreendidas**	%	2014	-11,10	8,67	-20,91
I3 – Variação percentual do número de inquéritos policiais concluídos com autoria definida**	%	2014	-4,10	9,17	-18,12
I4 – Índice do número de laudos emitidos	%	2015	100,00	101,57	74,12
I6 – Taxa de cobertura do Corpo de Bombeiros Militar	%	2014	51,49	52,89	53,53

Fonte: Relatório de Execução do PPA Participativo 2016-2019 (Ano II – 2017), fls. 110-111.
* Valores apurados até outubro de 2017.
** Indicadores alterados pelo art. 12 da LOA/2017.

As análises procedidas permitiram constatar as seguintes inconformidades:

- **Inconsistência dos resultados de evolução de Indicadores**

Dentre os Indicadores anteriormente citados, dois deles (I2 e I3) foram alterados pelo art. 12 da LOA/2017, substituindo-se a fórmula de cálculo do índice para variação, tomando como referência valores negativos para ambos, ante a expectativa anterior de 100,00% do valor do ano de referência. Contudo, ante os resultados de evolução apurados para esses indicadores, entende-se que as bases de comparação utilizadas são inadequadas, pois leva em consideração, bases de cálculo distintas para os exercícios de 2016 e 2017, gerando resultados inconsistentes para se abalizar uma avaliação criteriosa e fidedigna da evolução desses Indicadores.

Ademais, no Relatório de Execução do PPA, foram apresentados valores díspares para os resultados apurados da evolução dos indicadores. O Quadro 3 do referido documento revela a evolução positiva para três indicadores e negativa para outros três. Enquanto que na avaliação individualizada do programa (fls. 114-115) afirma a positividade para todos os indicadores, comparando-se os dados apurados em 2017 com os parciais de 2016, inobservando o valor/ano de referência na forma prescrita no PPA 2016-2019, a qual estabelece que a efetividade dos programas será aferida

por meio de indicadores compatíveis com a capacidade de promoção de mudanças do conjunto de compromissos setoriais formulados e que os indicadores buscam mensurar a variação da realidade como uma aproximação do resultado das ações do programa de governo.

- **Deficiência de indicadores para mensurar a efetividade do programa na área da Segurança Pública**

Pela análise dos Indicadores do PPA 2016-2019, relacionados ao Programa Pacto Pela Vida, verifica-se que estes mostram-se inadequados para mensurar a efetividade da intervenção na área da Segurança Pública no tocante à prevenção e repressão da criminalidade e violência, revelados no comportamento de índices específicos, como Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLIs) e Crimes Violentos Contra o Patrimônio (CVP).

O PPA vigente, neste diapasão, difere bastante do PPA 2012-2015, pois este último trazia no seu bojo o próprio CVLI como indicador, além de um índice esperado ao final daquele Plano (24,7 CVLIs por grupo de 100.000 habitantes), o que não foi atingido. Muito pelo contrário, os índices de CVLIs tiveram um forte incremento, superando, inclusive, o valor de referência de 34,7 CVLIs no exercício de 2010. Em 2017, o CVLI atingiu 41,38% de casos, alcançando uma das mais altas taxas do Brasil.

Ademais, verifica-se que as fórmulas de cálculos dos Indicadores "I3 – Variação percentual do número de inquéritos policiais concluídos com autoria definida" e "I4 – Índice do número de laudos emitidos", não refletem a dinâmica e o ganho de produtividade das ações implementadas, visto que avaliam tão somente a variação do ano de aferição para o período de referência, sem evidenciar a resolutividade em relação à totalidade de casos/procedimentos registrados (laudos) e de processos instaurados (inquéritos policiais). Tal sistemática de mensuração contribuiria, sobremaneira, para a evidenciar os impactos decorrentes da implementação dos compromissos aos quais estes indicadores estão associados.

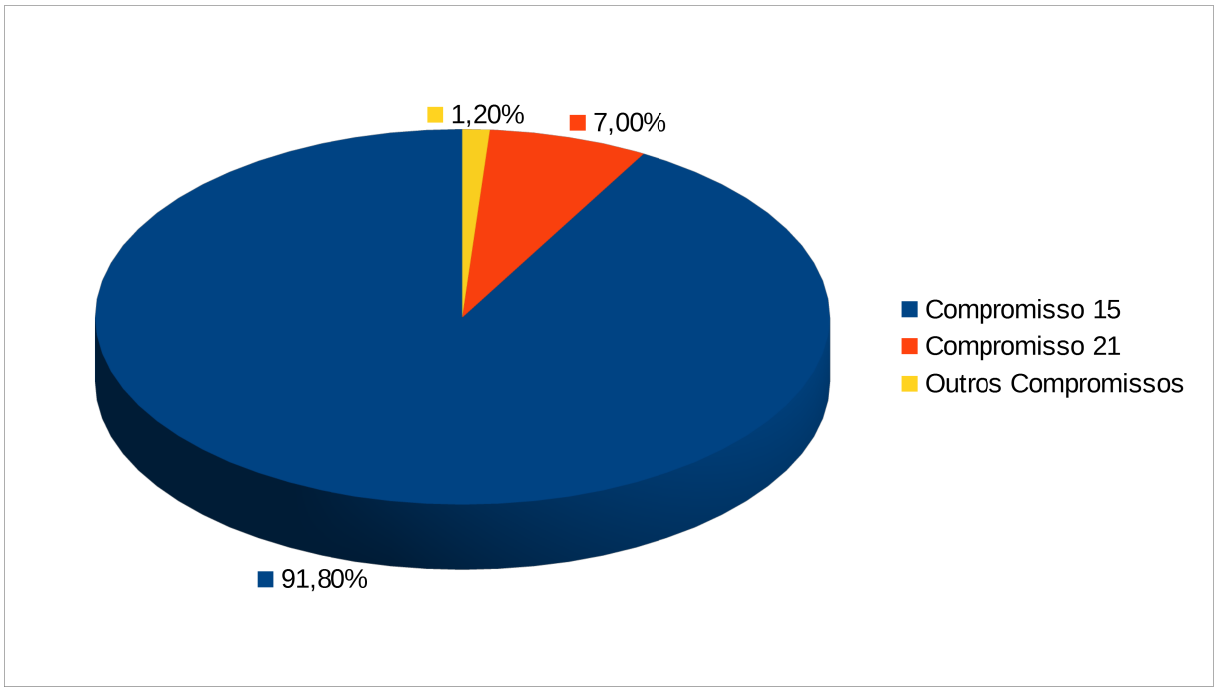
Na revisão do PPA 2016-2019 via LOA/2018, validada pelo Grupo Técnico sobre Indicadores de Planejamento e Gestão Estratégica (GT-IPGE), os indicadores do Programa sofreram alterações, uns integralmente, outros parcialmente, além da inclusão de dois outros na área de Justiça e Direitos Humanos, sem, contudo, haver a incorporação de Indicadores específicos para avaliar o impacto do Programa na área da Segurança Pública, a exemplo da Taxa de Elucidação de Crimes, instituída pelo art. 2º da Lei Federal nº 13.604, de 09/01/2018.

- **Execução de compromissos e evolução das metas**

A análise das informações pertinentes ao Programa demonstra que, do valor orçado de R$4.527,85 milhões, houve execução orçamentária (valores liquidados) de

R$4.418,33, equivalentes a 97,60% dos recursos disponíveis. Observa-se que a execução orçamentária do programa ficou concentrada em apenas dois dos oito compromissos da SSP, quais sejam, 15 – "Promover a formação, a capacitação, a valorização e a qualidade de vida dos servidores do Sistema Estadual de Segurança Pública", com execução orçamentária de R$4.057,02 milhões, representando 91,84% dos recursos liquidados, e 21 – "Fortalecer o funcionamento do Sistema Estadual de Segurança Pública", que executou R$308,8 milhões, correspondente a 7,06%.

Gráfico 4 – DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DO PACTO PELA VIDA EM 2017



Fonte: FIPLAN.

Analisando-se o Compromisso 15, por meio do Relatório M&A011/FIPLAN, constata-se que nele estão alocadas as despesas com pessoal da SSP, as quais representam 91,64% do total liquidado, restando apenas R$369,4 milhões para os demais compromissos.

- **Inexecução de Compromissos**

No geral, o desempenho orçamentário-financeiro dos compromissos do programa foi acima de 78,00%, exceto quanto ao Compromisso "17 – Ampliar a repressão qualificada ao crime organizado", que não teve orçamento em 2017 apesar de possuir Metas importantes e estratégicas para o aperfeiçoamento institucional e operacional do Sistema Estadual de Segurança Pública ("Aumentar a capacidade

anual de atendimento do núcleo de inteligência policial", "Modernizar o arquivo criminal", e "Implantar o plano de fortalecimento da Rede de Gestão da Informação e Análise Criminal da Segurança Pública") e ao Compromisso "18 – Fortalecer a gestão organizacional do Sistema Estadual de Segurança Pública", que contemplou as Metas "M1C18 – Implantar plano de melhoria da gestão do Sistema Estadual de Segurança Pública" e "M2C18 – Implementar escritórios corporativos de gerenciamento de projetos", que não executou os recursos disponíveis no período.

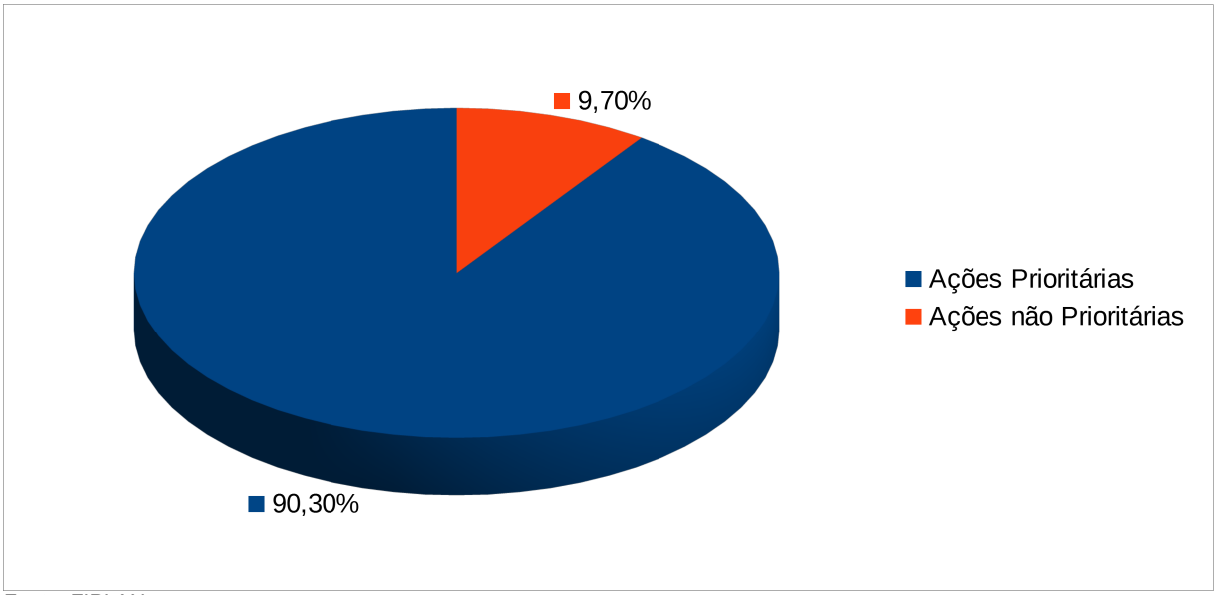
Entende-se que a inexecução dos Compromissos 17 e 18 inibe a promoção de avanços/aperfeiçoamento do Sistema Estadual de Segurança Pública, comprometendo, por conseguinte, o alcance dos objetivos de áreas importantes do Programa Pacto Pela Vida, a exemplo da inteligência e integração policial, além da gestão e logística do aparato de segurança.

- **Distribuição de recursos e execução das ações orçamentárias prioritárias**

As prioridades da Administração Pública Estadual sinteticamente descritas no Anexo I da LDO/2017, reservaram ao programa Pacto Pela Vida a prioridade "Ampliação do Policiamento Comunitário Preventivo" relacionada à Segurança Pública.

Da análise dos dados contidos nos Relatórios M&A004 e 011/FIPLAN, combinado com o Ofício GASEC/SEPLAN nº 294/2017, onde restam evidenciadas as ações orçamentárias com indicativo de prioridades correlacionadas aos respectivos compromissos, a distribuição de recursos está assim demonstrada:

Gráfico 5 – DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA ENTRE AÇÕES PRIORITÁRIAS E NÃO PRIORITÁRIAS



Fonte: FIPLAN.

Observa-se, ante os dados expostos no gráfico anterior, que as oito ações prioritárias representaram 90,34% do orçamento, haja vista contemplarem gastos com pessoal do Compromisso "15 – Promover a formação, a capacitação, a valorização e a qualidade de vida dos servidores do Sistema Estadual de Segurança Pública", na Ação "6916 – Administração de Pessoal e Encargos Finalísticos do Sistema de Segurança Pública", ficando as demais ações responsáveis por apenas 9,66% dos recursos disponíveis. Por seu turno, as ações prioritárias registraram uma execução orçamentária de 99,60% dos recursos disponíveis, à exceção da Ação "4711 – Funcionamento do Serviço de Telecomunicações do Sistema Estadual de Segurança Pública" que não teve execução. Quanto às não prioritárias, estas ficaram com 78,74% de execução.

- **Comportamento e evolução de metas**

Analisando-se a evolução das metas correlacionadas aos compromissos do programa apresentada no Relatório M&A100/FIPLAN, constata-se o seguinte resultado:

Tabela 13 – EVOLUÇÃO DAS METAS DO PROGRAMA PACTO PELA VIDA POR COMPROMISSO EM 2017

Compromisso	Metas (Evolução)			
	Abaixo do Esperado	Conforme Esperado	Acima do Esperado	Total
10 – Ampliar o emprego de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação -TIC	3	4	2	**9**
15 – Promover a formação, a capacitação, a valorização e a qualidade de vida dos servidores do Sistema Estadual de Segurança Pública	-	3	-	**3**
16 – Fortalecer o sistema de garantia de direitos, a promoção da cultura da paz e a ampliação da Polícia Comunitária, inclusive com ações de enfrentamento à violência contra grupos em situação de vulnerabilidade	-	3	-	**3**
17 – Ampliar a repressão qualificada ao crime organizado	1	2	-	**3**
18 – Fortalecer a gestão organizacional do Sistema Estadual de Segurança Pública	-	1	1	**2**
19 – Aperfeiçoar mecanismos de controle, prevenção e repressão aos desvios de conduta e atos ilícitos atribuídos aos servidores policiais, consolidando a imagem de confiança e credibilidade da sociedade no Sistema Estadual de Segurança Pública	-	2	-	**2**
20 – Fortalecer a infraestrutura física do Sistema Estadual de Segurança Pública	1	-	1	**2**
21 – Fortalecer o funcionamento do Sistema Estadual de Segurança Pública	-	2	-	**2**
Total	**5**	**17**	**4**	**26**

Fonte: Relatório M&A100/FIPLAN.

Ante o exposto, constata-se que as metas tipificadas como “conforme esperado” representaram 65,38% da totalidade, enquanto que as consideradas “abaixo do esperado” correspondem a 19,23%, ficando 15,38% com o conceito “acima do esperado”.

A avaliação do Programa Pacto Pela Vida, contida no Quadro 4 (Desempenho das metas avaliadas, data de corte 30/09/2017), do Relatório de Execução do PPA, informa que foram avaliadas 24 das 55 metas do programa. No âmbito da SSP, das 26 metas foram avaliadas 14, vinculadas aos compromissos 10, 15, 16, 17, 18 e 19, tendo sido apresentado o seguinte resultado:

- dez registraram desempenho AP com expectativas de atingimento dos resultados previstos para 2019, desde que sejam mantidas as condições atuais e as perspectivas presentes de implementação;
- duas registraram desempenho MP com probabilidades medianas de

atingimento dos resultados pretendidos para o término do quadriênio. Ou seja, não se espera que a Meta projetada para 2019 seja atingida, mantidas as condições atuais e as perspectivas presentes de implementação; e
- duas registraram desempenho BP com projeções de não atingimento dos resultados almejados ao final do PPA, mantidas as condições atuais e as perspectivas presentes de implementação.

- **Fragilidade das informações relativas ao desempenho das metas e dos compromissos**

As metas e compromissos vinculados à SSP foram objeto de análise da Auditoria de suas tendências e comportamentos, mediante amostragem, cotejadas com as informações dos Relatórios M&A004/FIPLAN, M&A011/FIPLAN, M&A100/FIPLAN, além do Relatório de Execução do PPA e do Relatório de Gestão[23] 2017 da SSP. Tais Compromissos e Metas foram considerados relevantes e estratégicos para o atingimento dos objetivos do Programa no período.

Relativamente ao Compromisso "10 – Ampliar o emprego de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC", pontua-se:

- **Meta "3 Implantar em municípios infraestrutura de telecomunicação digital para adequação à legislação da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL"**: conceituada com o desempenho "conforme esperado", apurou o atendimento de 15 municípios. Observando-se as ações orçamentárias a ela correlacionada, verificou-se que a Ação "7881 – Aquisição de Equipamento de Telecomunicação do Sistema de Segurança Pública" (não prioritária) cumpriu seu objetivo (compra de 1.359 equipamentos previstos). Todavia, constatou-se que, para a Ação "4711 – Funcionamento do Serviço de Telecomunicações do Sistema Estadual de Segurança Pública" (prioritária), não houve execução orçamentária e física, constituindo-se, por conseguinte, em uma incoerência para o resultado informado. Registre-se que os gestores avaliaram esta meta com o desempenho BP, onde a probabilidade de atingimento até 2019 é remota;
- **Meta "4 Ampliar a capacidade de atendimento anual com identificação criminal"**: embora classificada como "abaixo do esperado", a mesma foi avaliada por seus gestores/executores com conceito AP, em claro descompasso de avaliação. Embora o Relatório de Gestão 2017 da SSP afirme a ocorrência de dificuldades orçamentárias e financeiras ao longo do ano e que algumas das inaugurações previstas pela Rede de Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC)/SAEB foram adiadas para o ano de 2018, houve a execução integral dos recursos orçamentários destinados à Ação "2235 – Funcionamento do Serviço de Emissão e Registro de Carteira de Identificação Civil e Criminal" e a ampliação do número de guichês (13

23 Processo nº TCE/000992/2018.

unidades) foi aquém do esperado naquele exercício;

- **Meta "5 Prover unidades da Polícia Civil com infraestrutura de tecnologia da informação para coleta de dados estatísticos"**: teve evolução "abaixo do esperado", apurando-se oito unidades (Rede Lógica e Elétrica), o que representa 14,04% do quantitativo de 57 previstos para o exercício de 2017. A Ação "4540 – Funcionamento do Serviço de Documentação e Estatística Policial" (prioritária), correlacionada à presente meta, executou 99,10% dos recursos orçamentários disponíveis, mesmo não entregando o produto previsto "1935 – Serviço de documentação e estatística em funcionamento"; e
- **Meta "6 Implantar infraestrutura de Tecnologia da Informação e Comunicação no Centro de Operações e Inteligência COI"**: considerada "acima do esperado", tendo sido apurado 100,00% do programado. Contudo, a Ação "7067 – Implantação da Infraestrutura de Tecnologia da Informação e Comunicação do Centro Integrado de Gestão de Emergências – CIGE" correlacionada, conforme Relatório M&A100/FIPLAN, registra que o produto "1918 – Infraestrutura de tecnologia implantada" está em execução, apesar da aplicação integral dos recursos orçamentários (R$5,3 milhões) disponíveis.

Quanto ao Compromisso "16 – Fortalecer o sistema de garantia de direitos, a promoção da cultura da paz e a ampliação da Polícia Comunitária, inclusive com ações de enfrentamento à violência contra grupos em situação de vulnerabilidade", destaca-se em relação à:

- **Meta "3 Implantar em municípios de áreas críticas projeto de prevenção à violência"**: avaliada com evolução "conforme esperado" e desempenho mensurado AP, priorizada pela SSP por sua importância estratégica, tendo sido apurado apenas 20,00% de execução até 31/12/2017, cujo produto é o Programa de Prevenção à Violência (Geração da Paz) a ser implementado na Região Metropolitana de Salvador e Portal do Sertão. Todavia, não houve nenhuma ação orçamentária a ela correlacionada para custeio de suas Iniciativas: "Fortalecer as ações locais do Programa de Prevenção à Violência (SSP)", "Apoiar tecnicamente os Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGIM) para orientação sobre o programa Pacto pela Vida e o modelo de gestão da segurança pública em áreas críticas (SSP)" e "Promover cursos, seminários, palestras sobre as relações de gêneros, focando na violência, para policiais civis e militares (SPM)".

O Compromisso "17 – Ampliar a repressão qualificada ao crime organizado/SSP" não teve execução orçamentária para sua implementação desde 2016, apesar de duas de suas três metas terem sido destacadas para avaliação dos seus gestores. Em relação às referidas metas, verificou-se:

- **Meta "1 Aumentar a capacidade anual de atendimento do núcleo de inteligência policial"**: teve evolução considerada "abaixo do esperado", sem valor apurado para o exercício, embora estivesse previsto o incremento de 1,50%. Na explicação da evolução da meta, é informado que a "disponibilização e entrega de canais de escuta, assim como equipamentos para o uso de operações de inteligência, está previsto para o término do ano de 2018. Após processos de aquisições destes". Contudo, o Relatório M&A100/FIPLAN demonstra a ausência de valor programado para 2018, além de ações orçamentárias correlacionadas a esta meta. Ressalte-se que, para o alcance da meta, foram associadas as seguintes iniciativas: "Articular operações de inteligência de combate ao crime organizado com os Estados que fazem divisa com a Bahia", "Aprimorar a integração dos sistemas de dados de inteligência", "Realizar estudos e pesquisas para o aperfeiçoamento do sistema de inteligência", "Fortalecer os núcleos integrantes do subsistema de inteligência" e "Articular acordos de cooperação técnica para acesso a banco e base de dados de órgãos públicos e privados para fins de produção de conhecimento";
- **Meta "2 Modernizar o arquivo criminal"**: tipificada como "conforme esperado" para 2017, tendo seus gestores registrado sua avaliação como MP de alcance até o final do PPA. Segundo o Relatório de Gestão da SSP, esta meta, em 31/12/2017, encontrava-se na fase de estudos e pesquisa, tendo a PRODEB realizado um diagnóstico, gerando um documento de Melhoria do Sistema AM Criminal, cujo pagamento teria sido autorizado pelo Delegado Geral da Polícia Civil da Bahia. Contudo, como asseverado anteriormente, o Compromisso 17 e consequentemente suas metas, desde 2016, não tiveram execução orçamentária, ficando o exercício de 2017, inclusive, sem dotação para o custeio de sua implementação; e
- **Meta "3 Implantar o plano de fortalecimento da Rede de Gestão da Informação e Análise Criminal da Segurança Pública"**: classificada como "conforme esperado" para 2017, uma vez que a meta não possuía previsão de entrega para os anos de 2016 e 2017, a qual fora projetada para o ano de 2019. Consoante o Relatório de Gestão da SSP, o planejamento e o início do processo de execução ocorreu no ano de 2016, tendo seus gestores a conceituado como AP de atingimento.

Em relação ao Compromisso "21 – Fortalecer o funcionamento do Sistema Estadual de Segurança Pública", cabe registrar o caráter genérico das Metas "1 – Implementar o projeto de aquisições de equipamentos e insumos do Sistema Estadual de Segurança Pública" e "2 – Implementar o funcionamento das unidades do Sistema Estadual de Segurança Pública", desprovidas de elementos concretos que as mensurem. Ademais, não demonstram o esforço dispendido pelo Estado com a implementação das ações orçamentárias a elas correlacionadas, inobservando os preceitos constantes no documento "Orientações para a Construção do PPA Bahia 2016-2019" da SEPLAN.

Diante de tudo o exposto, é necessário que os órgãos integrantes da SSP, responsáveis pela gestão, execução e monitoramento do Programa Pacto Pela Vida, envidem esforços e sinergia para implementar ações e atividades que busquem atingir, em termos físicos, orçamentários e financeiros, os objetivos e propósitos, qualitativa e quantitativamente, com vistas ao alinhamento à Prioridade "Ampliação do Policiamento Comunitário Preventivo" contida no Anexo I da LDO/2017 associada ao referido Programa de Governo.

Da análise dos instrumentos de planejamento do Estado, conclui-se que, embora o PPA 2016-2019 tenha passado por revisão, permanecem fragilidades em seus indicadores e metas, que comprometem a capacidade do Estado de evidenciar os resultados decorrentes da aplicação dos recursos nos programas de governo, sobretudo naqueles de áreas relevantes como saúde, educação e segurança pública.

Ademais, não restou evidenciada a existência de sistemática formalizada que defina os órgãos envolvidos e estipule os critérios a serem utilizados para a definição das prioridades da Administração Pública nas LDOs, no âmbito dos programas governamentais.

A deficiência na compatibilização das prioridades definidas na LDO/2017 aos elementos constitutivos do PPA 2016-2019, compromete, ainda, a transparência da atuação governamental em relação ao que foi planejado com a oitiva da sociedade.

No que concerne ao Relatório de Execução do PPA Participativo – Ano II, que tem por finalidade tornar público o resultado dos programas de governo, não obstante os avanços demonstrados, a existência de fragilidades na avaliação realizada; a não observância dos critérios definidos no Decreto Estadual nº 16.664/2016 para a seleção das metas avaliadas; a ausência da análise da execução orçamentária-financeira e física das ações orçamentárias frente a evolução das metas dos compromissos, bem como a ausência de uma avaliação conclusiva sobre o desempenho dos programas, comprometem a qualidade da prestação de contas apresentada neste instrumento.

Ressalte-se, ainda, que a avaliação demonstrada no referido Relatório não contempla julgamento de valor dos programas em relação aos objetivos propostos, tampouco, avaliação relativa ao desempenho na implementação das prioridades da Administração Pública.

Diante do exposto, recomenda-se ao Governo do Estado:

- rever o processo de definição das prioridades, estabelecendo formalmente sistemática para sua operacionalização, bem como aprimorar a gestão da sua execução; e
- aprimorar o processo de avaliação de desempenho dos programas de

maneira a contemplar a dimensão eficiência, ou seja, analisar o resultado da execução orçamentária-financeira e física das ações orçamentárias que contribuíram para a evolução das metas dos compromissos.

2.2.7 AUDITORIAS EM PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

O TCE/BA realizou, em 2017, auditorias em programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado, com objetivo de avaliar intervenções governamentais voltadas à implementação de políticas públicas, cujos resultados e conclusões apresentam-se a seguir:

2.2.7.1 Plano Estadual de Educação (PEE)

Considerando a orientação emanada pelo Grupo de Trabalho formado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e Instituto Rui Barbosa (IRB), no sentido de que os Tribunais de Contas do país atuem de forma indutora e propositiva, contribuindo para qualificação do planejamento e do gasto em educação, para alinhamento das estratégias e para o atingimento dos resultados pretendidos, foi aprovada a Resolução TCE/BA nº 082, de 13/07/2017, que trata do Plano de Fiscalização da Educação, denominado "Educação é da Nossa Conta", para o período de 2016 à 2026.

Neste sentido, o TCE/BA realizou, em 2017, as auditorias relacionadas a seguir, cujo conteúdo integra o presente capítulo, em atendimento ao Anexo II[24] da Resolução TCE/BA nº 149, de 07/12/2017, que aprova as diretrizes para o Planejamento Operacional do exercício de 2018:

- auditoria operacional[25] nas peças de planejamento (PPA, LDO e LOA) à luz do Plano Estadual de Educação (PEE);
- auditoria de acompanhamento do PEE, visando verificar a situação da implantação, execução e monitoramento do Plano, especialmente o cumprimento da Meta 18[26] e a implementação das suas respectivas estratégias[27]; e
- auditoria[28] nos 27 Núcleos Territoriais de Educação (NTEs), com o objetivo de fazer um levantamento dos macroproblemas da Educação, conforme estabelece a Meta 14 do Plano de Fiscalização da Educação da Resolução TCE/BA nº 082/2017.

24 Iniciativa Operacional IO1.4.11 Produzir o Capítulo sobre o PEE para o Relatório das Contas do Chefe do Poder Executivo, exercício 2017.
25 Processo nº TCE/009313/2017.
26 Objetivo "estimular, no prazo de 02 (dois) anos, a existência de Planos de Carreira para os profissionais da Educação Básica pública, tomando como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal", complementado pela estratégia 18.5 que propõe "promover a integração de ações que visem garantir, por meio de ação colaborativa entre os entes federados, o cumprimento da Lei do Piso Salarial Profissional Nacional".
27 Processo nº TCE/009427/2017.
28 Processo nº TCE/009586/2017.

O resultado dos exames ensejou diversas recomendações à Administração Estadual quanto aos seguintes aspectos verificados:

Quanto à compatibilidade entre o PPA 2016-2019 e o PEE 2016-2026:

- **Ausência de vinculação das Estratégias do PEE 2016-2026 ao PPA 2016-2019**

Segundo informado pela Secretaria de Educação (SEC), encontra-se em curso um trabalho de compatibilização das Estratégias do PEE ao PPA em decorrência da demanda do TCE/BA. Assim, verifica-se que a SEC carece de informações sobre a vinculação das Estratégias do PEE 2016-2026 ao PPA 2016-2019, não sendo possível verificar em que medida estão contempladas no instrumento de planejamento quadrienal do estado, de forma a monitorar e avaliar a implementação do PEE.

- **Inadequação dos indicadores do PPA 2016-2019 (Programa Educar para Transformar) para a mensuração de desempenho das Metas do PEE**

De acordo com documentação fornecida pela SEC (Ofício SUBSEC nº 63/2017, de 25/09/2017), os indicadores aplicáveis, hoje, ao monitoramento do Plano, são os de execução do PPA, pela ação da SEPLAN, em articulação com a APG/SEC e desta com o Comitê de Gestão Estratégica/SEC. Entretanto, os indicadores do PPA mostram-se insuficientes para avaliar o desempenho dos programas de governo, conforme apontado no Relatório das Contas do Chefe do Poder Executivo do exercício 2016.

Adotando-se como base a vinculação realizada pela SEPLAN[29] em relação aos indicadores e a realizada pela SEC, entre as 20 metas do PEE e o PPA 2016-2019 (Programa 212), verificou-se que apenas sete Metas do PEE (Metas 3, 8, 10, 11, 12, 14 e 16) relacionam-se aos indicadores do PPA, sendo que quatro são mensuradas pelo mesmo indicador.

Segundo justificativas apresentadas pela SEC, a ausência de indicadores próprios para mensuração do desempenho das Metas do PEE e a utilização dos indicadores do PPA, deve-se à ausência, de uma cultura institucional amadurecida de Monitoramento e Avaliação (M&A) e focada na gestão das políticas públicas. Para tanto, várias iniciativas e arranjos institucionais estão sendo adotados pela SEC, dentre eles a criação do Comitê de Gestão Estratégica (CTGE) por meio da Portaria nº 2709, de 21/04/2017, Comitê Técnico de Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação das Informações Educacionais por meio da Portaria nº 4761/2017, de 07/07/2017, e Comissões Específicas por meio da Portaria nº 4762/2017, de 07/07/2017, vinculadas à Superintendência de Gestão da Informação Educacional, com a finalidade de, dentre outras, “levantar dados e elaborar a sistemática de

29 Meta “3 – Ensino Médio”; Meta “8 – Escolaridade Média”; Meta “10 – EJA Integrada à Educação Profissional” e Meta “11 – Educação Profissional”.

acompanhamento, monitoramento e avaliação dos compromissos institucionais, rotinas, projetos e políticas relacionados com o cumprimento dos Planos citados".

- **Deficiências nos elementos (Metas e Iniciativas) do Programa "212 – Educar para Transformar" relacionados à implementação das Metas do PEE**

O Programa "212 – Educar para Transformar", sob a responsabilidade da SEC, contempla 110 Metas e 156 Iniciativas, que devem nortear a ação do Estado no tocante à política pública de educação, para o período de vigência do PPA. Assim, a convergência dos elementos do Programa 212, com os objetivos, metas e estratégias do PEE 2016-2026 é imprescindível para viabilizar os resultados pretendidos no Plano Estadual.

Entretanto, o cotejamento procedido por auditores do TCE/BA entre as Metas do PEE e os atributos do Programa 212, tomando por base as vinculações realizadas pela SEC[30], evidenciou as seguintes fragilidades no tocante aos elementos (Metas e Iniciativas) do Programa 212, relacionados à implementação das Metas do PEE:

Das Metas:

- Metas do PPA com descritivos que, por si só, não permitem avaliar a sua correlação com propósito previsto nas Metas do PEE a elas associadas;
- Metas do PPA não aderentes ou que não guardam correlação direta com os propósitos previstos nas Metas do PEE a elas associadas;
- Metas do PPA com descritivos que não refletem de forma objetiva o resultado do esforço realizado pelo estado, ou seja, não se traduzem em bem/serviço ou resultado, com transparência que permita avaliar sua contribuição para a implementação do PEE e para a função Educação, comprometendo o processo de mensuração, monitoramento e avaliação do que deve ser alcançado;
- Metas do PPA abrangentes, envolvendo propósitos diversos a serem alcançados, relacionadas a públicos distintos e que não especificam o nível de ensino e/ou tipo de formação a ser oferecido, comprometendo o processo de mensuração, monitoramento e avaliação dos resultados. Ademais, em vários casos foram associadas a mais de uma Meta do PEE;
- Metas do PPA subjetivas, de difícil apuração, o que compromete a transparência do que dever ser alcançado, bem como do valor agregado ao propósito das Metas do PEE, sinalizando fragilidade de diagnósticos os quais possibilitariam uma maior especificidade da Meta no processo de elaboração da peça de planejamento; e
- Metas do PPA que não se encontram regionalizadas por Território de Identidade, embora apresentem quantitativo esperado para o quadriênio. Ademais, apresentando "un" como unidade de medida, que não expressa de

30 Vinculações realizadas pela SEC, entre as 20 Metas do PNE 2014-2024 e PEE 2016-2026 e destas com os Compromissos, Metas e Iniciativas dos Programas do PPA ("212 – Educar para Transformar" e "218 – Gestão Democrática").

forma clara o que deve ser mensurado, comprometendo a transparência do planejamento e da atuação do estado.

Das Iniciativas:

- Iniciativas do PPA, com descritivos que, por si só, não permitem avaliar a sua correlação com o propósito previsto nas Metas do PEE a elas associadas;
- Iniciativas do PPA, com descritivos que não expressam de forma específica o que deve ser executado para o alcance da Meta do PPA a elas associadas, dificultando o direcionamento do orçamento (estabelecimento de ações orçamentárias, definição de produtos a serem entregues e de recursos a serem alocados);
- Iniciativas que repetem o descritivo das metas do PPA a elas vinculadas.

Assim, apesar dos esforços empreendidos pela SEC[31] para compatibilização do PPA com o PEE, os aspectos observados pelo TCE/BA, referentes às fragilidades dos elementos (Metas e Iniciativas) do Programa 212, relacionados à implementação das Metas do PEE, contrapõem-se ao explicitado no documento "Orientações para a Construção do PPA BAHIA 2016-2019", elaborado pela SEPLAN, evidenciando fragilidade no processo de planejamento, trazendo, como efeitos, dificuldade no direcionamento do esforço governamental e na alocação eficiente de recursos, além de risco potencial no alcance dos resultados pretendidos no Plano Estadual de Educação.

Quanto às prioridades da Administração Estadual para os exercícios de 2016 e 2017 nas LDOs à luz do PEE 2016-2026:

Da análise das informações relacionadas às prioridades definidas nas LDOs, 2016 e 2017, no âmbito do Programa Educar para Transformar e suas correlações com as Metas/Estratégias do PEE, bem como da análise das informações relativas aos critérios utilizados para definição dessas prioridades, observou-se:

- **Baixa definição, como prioridades da Administração Pública, das Iniciativas do PPA 2016-2019 vinculadas às Metas do PEE 2016-2026**

A SEC, por meio do Ofício SUBSEC n° 64, de 25/09/2017, apresentou a vinculação entre as prioridades das LDOs (2016 e 2017) e as ações orçamentárias com indicativo de prioridade, correlacionando-as com os respectivos Compromissos e Iniciativas do PPA para o Programa Educar para Transformar. Do comparativo dessas vinculações com as Iniciativas do PPA 2016-2019 associadas às Metas do PEE, também apresentada pela SEC, verificou-se que, em 2017, nove Iniciativas tiveram ações orçamentárias com indicativo de prioridade.

Pelo exposto, conclui-se que um baixo percentual de Iniciativas do PPA 2016-2019 vinculadas às Metas do PEE foram consideradas como prioridades da Administração

31 No ano de 2017, a SEC empreendeu uma análise de aderência entre os Planos Nacionais e Estaduais de Educação com os Compromissos consignados no PPA.

Pública estadual para os exercícios de 2016 e 2017 nas LDOs, evidenciando uma reduzida observância ao PEE no processo de definição das prioridades.

- **Baixa execução das ações orçamentárias com indicativo de prioridades vinculadas ao PEE 2016-2026**

Em observância à execução das ações orçamentárias com indicativo de prioridade do Programa "212 – Educar para Transformar", por meio dos Relatórios M&A004 e 011/FIPLAN, ficou evidenciado o baixo percentual (35,27%) de execução das ações com indicativo de prioridades vinculadas às metas do PEE.

Cabe registrar que o alto percentual de execução das ações Prioritárias não vinculadas a Metas do PEE deve-se à ação orçamentária 6639 – Administração de Pessoal e Encargos da Educação Básica (FUNDEB), que representa 81,61% (R$2.273,0 milhões) do valor pago no exercício.

Ao final, a equipe de auditoria teceu diversas recomendações à SEC e à SEPLAN, e especificamente ao Governo do Estado, com destaque para que seja dada precedência, no processo de definição das prioridades da Administração Pública nas LDOs, aos elementos do PPA 2016-2019 vinculados ao alcance das Metas do PEE 2016-2026, bem como seja destinada disponibilidade orçamentária para assegurar o cumprimento de sua execução.

Quanto às metas e estratégias do PEE:

- **Necessidade de revisar/adequar as metas e estratégias, definir indicadores e estipular prazos para possibilitar o acompanhamento e monitoramento do PEE**

A auditoria entende que parte significativa das metas e estratégias do PEE são de difícil entendimento, delimitação ou mensuração. E, diante das informações prestadas pela SEC, depreende-se que os indicadores, componentes de suma importância para efetivar a avaliação do alcance dos resultados pretendidos, ainda não foram incorporados ao Plano Estadual de Educação.

- **Intempestividade na realização das atividades relativas à implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação do PEE pela SEC**

No mês de maio de 2016, logo após a aprovação do PEE, a SEC, por meio da assinatura de Termo, aderiu à assistência técnica para monitoramento e avaliação do PEE oferecida pelo Ministério da Educação (MEC), por intermédio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC).

No intuito de verificar a efetiva adoção da metodologia do MEC, bem assim o estágio de execução do PEE, a Auditoria requereu à SEC informações a respeito da

descrição das atividades destinadas à implementação, operacionalização, monitoramento e avaliação do PEE. Na resposta apresentada, o Subsecretário de Educação informou que a avaliação do PEE se dará a cada quatro anos e que foi criado o CGTE para promover o monitoramento e avaliação dos Compromissos educacionais no PPA 2016-2019, no PNE e no PEE.

A auditoria observou que a SEC está em fase inicial de organização dos procedimentos relacionados à implementação e monitoramento do PEE. A ocorrência pode trazer prejuízos ao alcance de metas, sobretudo daquelas cujos períodos de execução sejam anteriores ao final primeiro quadriênio do plano, ou seja, antes da realização do primeiro monitoramento.

- **Metas e Estratégias do PEE não contempladas no PPA 2016-2019, na LDO e na LOA**

Nos instrumentos vigentes de planejamento do Estado (PPA, LDO e LOA), não foram identificadas ações orçamentárias que assegurem a compatibilização destes com o PEE. É necessário que o alinhamento do PPA com o PEE aconteça explicitamente, de forma a possibilitar reflexos objetivos nas LDOs e nas LOAs vindouras. Esse alinhamento deve ter compatibilidade do PEE com o orçamento anual, de maneira que fiquem asseguradas e demonstradas dotações que viabilizem a execução do PEE.

Quanto à Meta 18 (Plano de Carreira):

- **Descumprimento da Lei do Piso Salarial Nacional**

A Auditoria buscou verificar o cumprimento da Meta 18 do PEE, que estabelece que o Estado deve estimular, no prazo de dois anos, a existência de Planos de Carreira para os profissionais da Educação Básica pública, tomando como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

No exame das estratégias do Estado relacionadas a esta Meta, merece destaque a de número 18.5, que estabelece a promoção e a integração que visem garantir, por meio de ações colaborativas entre os entes federados, o cumprimento da Lei do Piso Salarial Profissional Nacional.

O valor a ser pago aos profissionais do magistério público da educação básica, a partir de janeiro de 2017, é de R$2.298,80, para formação em nível médio, na modalidade Normal, para a jornada máxima de 40h semanais, estabelecido pela Lei Federal nº 11.738, de 16/07/2008.

A Lei do Piso é de cumprimento obrigatório para o Estado da Bahia no pagamento de qualquer profissional da educação básica, portanto, vinculante. Não há margem de discricionariedade de decisão/atuação do Estado em pagar menos do que o estabelecido em valor mínimo de vencimento básico. Entretanto, a Auditoria verificou

que existem profissionais do magistério da educação básica do Estado da Bahia que não recebem o piso salarial profissional nacional vigente.

A Auditoria, após ampliar a análise e estender procedimentos ainda relacionados ao cumprimento da Lei Federal nº 11.738/2008, confirmou, por meio de arquivo da folha de pagamento de junho de 2017, que a SEC não tem observado a obrigatoriedade de pagamento do valor do piso salarial nacional para o profissional do magistério público da educação básica. A irregularidade atingiu 12.432 dos 38.477 profissionais, o que equivale a 32,00% da categoria.

As ocorrências de inobservância à Lei do Piso também ficam evidenciadas quando da definição dos vencimentos para o cargo de Professor, publicados em editais de processos seletivos para contratação via REDA e em edital de concurso público.

- **Regulamentação do Estágio Probatório em desconformidade com a Estratégia 18.2 da Meta 18 do PEE**

Conforme a estratégia 18.2 da meta 18 do PEE, cabe ao Estado implantar na rede própria e recomendar às redes públicas municipais de educação básica o acompanhamento dos profissionais iniciantes, supervisionados por equipes experientes, a fim de fundamentar, com base em avaliação documentada, a decisão pela efetivação após o estágio probatório.
Em resposta ao questionamento da auditoria, o Subsecretário da Educação informou que o acompanhamento, com vistas à apuração da aptidão e capacidade do servidor para o desempenho do cargo, é realizado com base no Decreto Estadual n° 7.899, de 05/02/2001, o qual regulamenta o estágio probatório nos órgãos da Administração Direta, nas Autarquias e Fundações do Poder Executivo Estadual, e na Instrução Normativa da SAEB n° 002, de 17/05/2001.

Saliente-se que o referido decreto regulamenta o estágio probatório do servidor público estadual e é suficiente para a maioria deles. No entanto, o professor da educação básica pública é um servidor especializado, que requer um acompanhamento também especializado e que considere outros aspectos para sua formação e avaliação, sobretudo aqueles constantes no art. 2º da Resolução CP/CNE nº 01/2002.

A Auditoria concluiu que o modelo de avaliação de estágio probatório adotado pela SEC para avaliar aptidão e capacidade para o desempenho do cargo do professor iniciante não se ajusta ao estabelecido na referida estratégia da Meta 18 do PEE e, portanto, não deve ser considerado suficiente para fundamentar a decisão pela efetivação dos docentes.

- **Avanços e Promoções de Carreira desassociados de aspectos valorizados na estratégia 18.3**

A estratégia 18.3 do Plano Estadual de Educação prevê que deve, nos Planos de

Carreira dos profissionais da educação, constar indicações para incentivos resultantes de processos para formação continuada, com definições das prioridades para as licenças e padrões para a formalização desses incentivos, de modo associado ao aumento da proficiência dos estudantes, da permanência e da conclusão de escolaridade no tempo certo e ao final de cada etapa.

O Estado da Bahia publicou a Lei Estadual nº 13.809, de 04/12/2017, que, além de outras providências, estabelece normas de promoção da Carreira do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio, permanecendo a mesma sistemática de avaliação de desempenho, para os anos de 2018 e 2019, baseada em frequência de cursos.

A Auditoria constatou que, atualmente, nenhuma das normas que regem a progressão na carreira dos profissionais da educação condiciona avanços ou promoções ao aumento da proficiência dos estudantes, da permanência e da conclusão de escolaridade no tempo certo e ao final de cada etapa, conforme requer a estratégia 18.3 da meta 18 do PEE.

- **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**

A Auditoria analisou editais relacionados aos professores contratados sob REDA e identificou que o Edital nº 005/2017 ofertava remuneração maior do que a que vem sendo paga pela SEC, conforme consulta no Sistema de Informações de Recursos Humanos (SIRH). O valor ofertado em edital foi de R$1.072,7, enquanto que o valor que vem sendo pago aos candidatos convocados pela Administração Pública é de R$990,1.

Outra irregularidade identificada foi que o Estado da Bahia paga aos professores contratados sob o REDA o valor de R$1.980,1 para o regime de trabalho de 40h semanais, diferentemente do que paga aos seus professores e coordenadores pedagógicos Padrão P, Grau IA, cujo valor é R$2.145,4 para o regime de trabalho de 40h semanais.

A Administração Pública deve se certificar se há servidores estatutários desempenhando as funções das quais pretende utilizar a contratação via REDA, identificando os seus cargos, e, caso exista, deve aplicar o art. 255 da Lei Estadual nº 6.677, de 26/09/1994, que prescreve que, nas contratações por tempo determinado, serão observados os padrões de vencimentos dos planos de carreira do órgão ou da entidade contratante.

Desta forma, tomando como base a mencionada legislação, a referência para os professores contratados sob REDA deve ser, após a publicação da Lei Estadual nº 13.809/2017, conforme o artigo 2º, o de Professor Padrão P, Grau IIA, no valor de R$2.446,7, para 40h semanais, e R$1.223,3, para 20h semanais, haja vista ser o vencimento vigente do Plano de Carreira dos Professores que ingressarem na

carreira do Magistério Público Estadual do Ensino Médio e Fundamental.

A Auditoria também identificou a existência de diferença na remuneração entre os professores indígenas e os professores de licenciatura plena. Em princípio, a leitura dessas leis estaduais induz ao entendimento que há igualdade remuneratória entre os professores do magistério público, haja vista que, conforme Anexo II da Lei Estadual nº 12.046, de 04/01/2011, o subsídio do professor indígena poderá chegar, caso possua doutorado e no último nível da carreira, ao valor máximo de R$6.626,7, pela carga horária de 40h semanais, enquanto que o professor de licenciatura plena, também com doutorado e no último nível da carreira, pode ter o vencimento básico de R$6.622,0, conforme Lei Estadual nº 13.569, de 18/08/2016.

Ocorre que a evolução salarial do professor indígena só pode alcançar o valor máximo de R$6.626,7, enquanto que o do professor de licenciatura plena terá um valor muito superior, pois sobre os R$6.622,0, ainda há a possibilidade de se acrescentar gratificações, adicionais, avanços, vantagens e/ou outras espécies remuneratórias.

Essa diferença também existe com relação aos professores com titulação em ensino médio específico completo, licenciatura de curta duração e os não licenciados, que recebem por subsídio. Portanto, o valor já foi fixado por lei quando da sua transformação e sem a possibilidade de nenhuma complementação ou direito a progressão.

Saliente-se que o art. 20 do Ato das Disposições Constitucionais da Constituição do Estado da Bahia estabelece que “é assegurada isonomia salarial entre professores com licenciatura plena e professores não licenciados, com titulação de nível superior, enquadrando-se os salários de acordo com a mesma escala constante do plano de carreira do magistério”.

Ocorre que esse tratamento isonômico não pode ser garantido, apenas, pela observância do pagamento do piso salarial nacional profissional, mas também em todos os aspectos evolutivos da remuneração na carreira. Não obstante, atualmente, a legislação estadual que disciplina o plano de carreira e vencimentos do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio do Estado da Bahia trata de forma diferente a evolução remuneratória e da carreira os diversos professores públicos.

Quanto à Meta 14 (Núcleos Territoriais de Educação):

A Auditoria teve como escopo a análise de questões relativas ao desempenho das atribuições de todos os 27 Núcleos Territoriais de Educação (NTE) do Estado da Bahia, envolvendo também aspectos físicos e financeiros, mediante a realização de visitas, entrevistas subsidiadas em questionário elaborado pela equipe auditorial e registros fotográficos, buscando conhecer e evidenciar os macroproblemas na área de Educação, em todo o território baiano. Os exames identificaram aspectos relevantes, quais sejam:

- **Estrutura Administrativa dos NTEs**

Os Núcleos funcionam como representantes da SEC na administração dos citados Territórios, com o apoio da sede, com o objetivo de realizar o desenvolvimento dos programas que fortalecem a ação da Secretaria junto aos municípios do Estado, implementando a gestão das políticas de educação, mediante ações de acompanhamento, monitoramento e intervenção pedagógica, administrativa e financeira nas Unidades Escolares.

A estrutura existente de 27 Núcleos, obedecendo ao critério de Territórios de Identidade da Bahia, surgiu como uma adequação nominal, em substituição aos Núcleos denominados de Regionais, que foram criados quando da extinção das 33 Diretorias Regionais de Educação (DIRECs).

A Auditoria constatou a insatisfação existente por parte de servidores de todos os 27 NTEs com relação ao critério utilizado para definição dos núcleos. O grande número de Unidades Educacionais (UE) determinadas para cada um destes, as distâncias dessas unidades até as sedes dos núcleos responsáveis e as dificuldades com questões de transporte e pessoal impossibilitam a realização adequada das atividades de acompanhamento, supervisão e capacitação sob a responsabilidade de cada NTE.

As alegações apresentadas por servidores dos NTEs, referentes às atuais inadequações da estrutura administrativa, têm procedência, pois a Auditoria constatou que, independentemente dos NTEs terem que descentralizar ações para 31 ou 311 UEs, os quantitativos de cargos de coordenação, de veículos e de pessoal disponibilizados não se alteram.

- **Veículos**

A Auditoria verificou que, nos 27 NTEs existentes, há dois veículos em cada sede com ano de fabricação variando de 2008 a 2009, estando 100,00% da frota em situação de sucateamento, o que vem a exigir serviços de manutenção destes, resultando em constantes períodos, de até mais de seis meses, sem que os núcleos possam efetuar seus trabalhos junto às UEs.

A ausência de providências para a solução da questão sinaliza a proximidade de um momento em que, pela devolução dos veículos em atendimento ao arcabouço jurídico pertinente, ocorrerão importantes prejuízos às ações de acompanhamento, monitoramento e intervenção pedagógica, administrativa e financeira nas unidades escolares.

- **Irregularidades quanto a Bens Permanentes Inservíveis**

A Auditoria detectou a existência de grande quantidade de bens permanentes e de consumo inservíveis nas dependências dos núcleos ou em locais sob a

responsabilidade destes, inclusive escolas e espaços alugados para depósito, desatendendo à regulamentação legal em vigor que recomenda a adoção de procedimentos no sentido de remeter ao Almoxarifado Central do Estado, sob a responsabilidade da SAEB, ou estabelecer contratos com cooperativas para o necessário descarte.

- **Precariedade em instalações físicas**

A Auditoria constatou a precariedade de estruturas prediais, de instalações hidráulicas e elétricas em diversas unidades educacionais, caracterizando situação de degradação nos imóveis. Ademais, registrou que muitos NTEs ocupam imóveis alugados ou escolas extintas sem que tais imóveis sofressem as necessárias modificações/adaptações/reformas para tanto.

- **Prejuízos resultantes de invasões em Unidades Escolares**

A Auditoria verificou a ocorrência de invasões em UEs, nas quais ocorreram atos de vandalismos, arrombamentos, furtos e assaltos a alunos, o que foi justificado pelo motivo de proibição, por parte da SEC, da presença de vigilantes nas unidades situadas em cidades com menos de 100.000 habitantes.

- **Dificuldades referentes ao Transporte Escolar**

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 estadual.

A Auditoria destacou divergência entre o cronograma de encerramento do período letivo municipal em face do estadual, tendo em vista que ocorre o encerramento das aulas municipais antes das atividades educacionais das escolas estaduais, o que causa, muitas vezes, o término da prestação dos serviços de transporte escolar antes das aulas das escolas estaduais finalizarem as suas atividades.

Apesar dos aspectos identificados, cabe citar a não execução das emendas parlamentares individuais associadas à Ação “2984 – Oferta de Transporte Escolar no Município”, conforme item 2.5.9 deste Relatório.

- **Inadequações nas atividades de Coordenação, Acompanhamento, Supervisão e Fiscalização pelas Coordenações da Educação Básica (CODEB)**

As CODEBs, nos NTEs, cuidam da área pedagógica realizando visitas às UEs com o objetivo de capacitar, coordenar, acompanhar e supervisionar, dentre outras tarefas. A Auditoria observou que os coordenadores pedagógicos que realizam as citadas tarefas foram retirados dos núcleos para relotação nas unidades escolares, impossibilitando a continuidade das mencionadas ações por pessoal devidamente habilitado, fato que

requer a adoção de providências por parte da SEC.

- **Irregularidades quanto a Sindicâncias e Processos Administrativos**

A Auditoria constatou que, nos NTEs, não há servidores responsáveis pelo desempenho dos trabalhos referentes a sindicâncias e processos administrativos, não obstante o elevado quantitativo de procedimentos desta natureza.

Os achados de auditoria não resultaram em recomendações ao Governo do Estado, uma vez que os pronunciamentos técnicos foram dirigidos especificamente aos gestores dos órgãos auditados.

2.2.7.2 Sistema Prisional

O TCE/BA, em resposta ao Aviso Circular nº 01-GP/TCU, aderiu à auditoria coordenada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), realizada em duas etapas[32], com a participação de 23 Tribunais de Contas de Estados, Distrito Federal e Municípios, com o objetivo geral de apresentar um diagnóstico no sistema prisional dos entes federativos. Foram avaliadas as estratégias do Estado para prevenir ou conter rebeliões nos estabelecimentos penais, os sistemas informatizados utilizados pelo Poder Executivo, Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJ), Defensoria Pública Estadual (DPE) e Ministério Público Estadual (MPE) para o acompanhamento da execução das penas, a estrutura de gestão do sistema e a atuação da DPE.

Nesse sentido, foram realizadas duas auditorias operacionais, tendo a primeira[33] por objeto o sistema prisional sob a responsabilidade da Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização (SEAP), abrangendo, ainda, aspectos relacionados à atuação da Secretaria de Segurança Pública (SSP), do TJ, da DPE e do MPE.

Na segunda auditoria[34], buscou-se inicialmente avaliar a aplicação dos recursos decorrentes de repasses, na modalidade fundo a fundo, do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) aos fundos estaduais para construção/ampliação de vagas em estabelecimentos penais e para aquisição de solução de monitoração eletrônica (implementação de serviços de monitoração eletrônica de pessoas), bem como aspectos relacionados à governança do sistema prisional.

Os exames realizados na primeira auditoria identificaram diversos achados que comprometem a qualidade da política abrangida, destacando-se os referentes às competências estaduais, quais sejam:

32 Produtos 1 e 2.
33 Processo nº TCE/009387/2017.
34 Processo nº TCE/009397/2017.

- **Inexistência de sistema estadual de acompanhamento da execução das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança**

A Lei Federal nº 12.714, de 14/09/2012, dispõe que os dados e as informações da execução da pena, da prisão cautelar e da medida de segurança deverão ser mantidos e atualizados em sistema informatizado de acompanhamento da execução da pena.

A SEAP, até abril de 2017, utilizava para a gestão prisional o sistema denominado Recluso, que não atende aos requisitos da Lei Federal nº 12.714/2012. Já nos estabelecimentos prisionais de cogestão, existem dois sistemas: Sistema Integrado de Administração Prisional (SIAP) e Sistema de Controle Prisional (SISCONP), desenvolvidos para atender às necessidades de gestão e não para acompanhamento de execução da pena, da prisão cautelar e da medida de segurança.

A partir de abril de 2017, a SEAP passou a utilizar o Sistema de Informação do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN), entretanto, necessita de formalização, conforme explicitado no Ofício CCI/SEAP nº 02, de 13/04/2017: "Através de Portaria (ou Decreto), o SISDEPEN será instituído como sistema estadual de informações penitenciárias, que definirá as responsabilidades, atribuições e sanções."

No que se refere aos demais atores responsáveis, de acordo com supracitada lei federal, pela inserção de informações no sistema estadual, cabe registrar que a SSP utiliza o Sistema de Integração e Gestão Integrada Policial (SIGIP), que é um sistema de ocorrências, e não de acompanhamento de execução penal.

No TJ, são utilizados dois sistemas para processamento das execuções penais, o Sistema de Acompanhamento Integrado de Processos Judiciais (SAIPRO) e o Sistema de Automação Judicial (SAJ). Encontra-se em fase de teste-piloto o Sistema Eletrônico de Execução Unificada (SEEU), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), porém não existe previsão de integração do SEEU com o SISDEPEN, que depende de tratativas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) com o DEPEN/MJ, conforme informado pelo Ofício nº 080/2017 do TJ/BA, de 06/04/2017.

Dessa forma, resta evidenciada a inexistência de um sistema estadual que atenda ao disposto na Lei Federal nº 12.714/2012. Cada órgão autônomo (SEAP, TJ e SSP) possui sistemas informatizados distintos, que não se comunicam e que não foram criados para o acompanhamento da execução das penas.

- **Déficit de vagas no sistema prisional e inobservância à Lei Federal nº 7.210, de 11/07/1984 (LEP)**

Em março de 2017, existiam 16.365 presos (13.591 em unidades prisionais e 2.774 em delegacias) para 10.506 vagas. Considerando que, das 10.870 vagas informadas

por meio do Ofício CCI/SEAP nº 02/2017, 364 encontravam-se indisponíveis no momento (112 vagas no Presídio Advogado Ruy Penalva, que está desativado, e 252 no Conjunto Penal de Feira de Santana, inspecionado pela equipe de auditoria), observando-se, portanto, um déficit de 5.859 vagas. Cabe citar que alguns fatos não foram considerados, a exemplo de unidades prisionais que operam com um número de presos abaixo da capacidade e alocação 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, que, na prática, é ainda maior.

Verificou-se que 60,94% do total de presos no estado são provisórios, no entanto, só há apenas uma cadeia pública, enquanto a LEP determina que tenha, pelo menos, uma cadeia pública em cada comarca. Existem quatro novas unidades prisionais no estado da Bahia que, em pleno funcionamento, deverão disponibilizar 2.282 novas vagas no sistema carcerário, o que ainda não neutraliza o *déficit* real de vagas.

Ademais, o referido trabalho identificou a inexistência de segregação dos presos em relação ao tipo de acusação/crime cometido e a alocação de presos de regimes distintos (fechado, semiaberto e aberto), inclusive presos provisórios, num mesmo pavilhão/módulo de vivência em conjuntos penais, contrariando as disposições da LEP e comprometendo a eficácia do sistema.

- **Desconhecimento, por parte do Estado, do custo mensal do preso por estabelecimento penal**

O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), por meio do art. 1º da Resolução nº 06, de 29/06/2012, definiu parâmetros com o objetivo de padronizar os métodos a serem utilizados para se aferir o custo mensal do preso em cada unidade da Federação e estabeleceu, no art. 3°, os indicadores para o cálculo do valor total das despesas administrativas.

Nas entrevistas com representantes da Assessoria de Planejamento e Gestão (APG)/SSP e com dez diretores de unidades prisionais, foi informado não haver sistemática formalizada para aferição do custo mensal do preso por estabelecimento penal. 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.

Os estabelecimentos penais em regime de gestão plena, administrados pelo estado, seguem a estrutura orçamentária de registro no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN). Segundo a SEAP, a estrutura orçamentária definida e registrada no atual FIPLAN, até esta data, impossibilita o levantamento de custos por estabelecimento penal.

- **Carência de defensores públicos para atuação nas áreas criminal e de execução penal**

O art. 144 da Constituição Estadual define a DPE como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos hipossuficientes (pessoas necessitadas). A LEP, por sua vez, conferiu explicitamente à Defensoria Pública a competência para a prestação de assistência jurídica aos presos, internados, egressos e seus familiares, sem recursos financeiros para constituir advogado, estabelecendo, ainda, o dever dos Estados no que se refere à devida organização da DPE para o exercício a contento dessa importante tarefa.

Entretanto, restou evidenciado que, em dezembro/2016, a assistência jurídica gratuita por um defensor público ainda não era garantida em 89,60% das comarcas do Estado da Bahia, ou seja, das 279 comarcas existentes, a DPE estava presente em apenas 29, representando uma cobertura de apenas 10,40%.

Embora a Lei Complementar Estadual nº 26, de 28/06/2006, lei orgânica da DPE, tenha estabelecido um quantitativo de 583 cargos de defensor público, até dezembro/2016 apenas 279 (47,86%) cargos previstos encontravam-se providos, menos da metade do previsto há 11 anos, representando um *déficit* de 304 defensores.

- **Inexistência de controles relativos aos defensores dativos que prestam assistência jurídica aos presos e seus familiares**

Não obstante o respaldo legal para a prática de proceder à nomeação de defensor, na hipótese do acusado não o ter constituído, conforme disposto nos art. 261 e 263 do Código de Processo Penal, da análise da documentação encaminhada pela Coordenação do Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (GMF), do TJ, Ofício nº 046/2017/TJ-COI-2017/04427, datado de 03/05/2017, restou evidenciada a ausência de controle do quantitativo de defensores dativos nomeados para prestação de assistência jurídica aos presos e aos internados sem recursos financeiros.

Em entrevista realizada com representante da Defensoria Especializada Criminal e Execução Penal, realizada em 16/05/2017, foi relatado que, nas comarcas onde não há Defensoria, os juízes nomeiam advogados dativos e arbitram honorários, pagos por meio de precatórios ou Requisição de Pequeno Valor (RPV), gerando custos ao erário. Tendo sido assinalado, ainda, que a DPE não tem controle dos casos em que foram nomeados advogados dativos para prestação de assistência jurídica aos presos sem recursos financeiros.

Recomendações ao Governo do Estado:

- Instituir comitê com representantes da SEAP, SSP, TJ, MPE e DPE para viabilizar o atendimento à Lei Federal nº 12.714/2012;
- Adotar as providências necessárias para colocar em funcionamento dois pavilhões e o minipresídio do Conjunto Penal de Feira de Santana;
- Construir novas unidades prisionais, especialmente cadeias públicas/presídios, com arquitetura compatível com os critérios de segregação previstos nos art. 84 e 103 da LEP;
- Prover a DPE com recursos orçamentários e financeiros, como preconiza o art. 16, § 1º da LEP, para viabilizar o adequado exercício de suas funções dentro e fora dos estabelecimentos penais, nos termos do art. 98 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição Federal; e
- Apresentar o montante das despesas pagas pelo estado, no período de 2016 até o exercício em curso, segregando por exercício e comarca, decorrentes da nomeação de defensores dativos para prestação de assistência jurídica aos presos e seus familiares, sem recursos financeiros para constituir advogados; e proceder ao estudo do custo x benefício das despesas pagas pelo estado e/ou passivo judicial (precatórios) decorrentes das nomeações de defensores dativos para prestação de assistência jurídica aos presos e seus familiares, em detrimento da interiorização da DPE.

Sugestão de determinação ao Governo do Estado:

- Implementar estrutura que permita a apuração do custo mensal dos presos de forma detalhada, por unidade prisional, segregando as despesas correntes dos investimentos, e adotando os parâmetros previstos na Resolução nº 06/2012, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP).

Sugestão de Determinação ao Governo do Estado e ao TJ:

- Estabelecer, conjuntamente, sob a coordenação do comitê instituído para viabilizar atendimento à Lei Federal nº 12.714/2012, ações para implementação de sistema informatizado estadual, definindo responsáveis e prazos.

Em relação à segunda auditoria, relacionada ao repasse de recursos do FUNPEN para o Estado da Bahia, considerando que só foi efetivado em 23/10/2017, não houve tempo hábil para sua análise, tendo sido realizada a avaliação quanto aos aspectos das competências estaduais no âmbito da política pública do Sistema Prisional. Do exame, resultaram os seguintes achados de auditoria:

- **Morosidade na implementação de solução de monitoração eletrônica de pessoas pelo Estado da Bahia**

As Leis Federais n° 12.258, de 15/06/2010, e nº 12.403, de 04/05/2011, alteraram, respectivamente, a Lei de Execução Penal e o Código de Processo Penal,

introduzindo o monitoramento eletrônico de pessoas, enquanto que o Decreto Federal nº 7.627, de 24/11/2011, atribuiu aos órgãos de gestão penitenciária a responsabilidade pela administração, execução e controle do serviço de monitoração eletrônica.

Para alinhar-se às mudanças trazidas por estes instrumentos legais, o Estado da Bahia e a União assinaram o Convênio MJ n° 021, de 31/12/2013, tendo como objeto "a cooperação entre os partícipes para a execução do Projeto de Implantação do Centro de Monitoração Eletrônica de Presos em Salvador e Região Metropolitana", com previsão de implantação de 300 tornozeleiras.

Para a execução das atividades foram acordados recursos da ordem de R$1,9 milhão a cargo do concedente e R$1,7 milhão do convenente, como contrapartida financeira estadual. O prazo inicialmente fixado para execução do objeto foi de 36 meses contados da data da assinatura do termo. Entretanto, o supracitado Convênio teve o prazo prorrogado para 28/02/2018.

Contudo, a análise da documentação apresentada, por meio do Ofício CCI/SEAP nº 10, de 09/10/2017, demonstrou que apesar de o referido Convênio ser de 2013 e de já haver disponibilidade de recursos a partir de março/2014, somente em 12/05/2015 a SEAP veio a instituir, por meio da Portaria nº 324/2015, a primeira comissão permanente para implantar e executar o serviço de monitoração eletrônica, perpassando um ano de recursos em conta, durante o qual não ficou demonstrada ação efetiva no sentido de implementar o objeto conveniado.

Cabe ressaltar que, somente em 25/09/2017, foi publicado o Decreto Estadual nº 17.955/2017, instituindo, no âmbito da SEAP, a Central de Monitoração Eletrônica de Pessoas, visando à aplicação das Leis Federais nº 7.210/1984 e nº 12.403/2011, do Decreto Federal nº 7.627/2011, do Convênio DEPEN/MJ/SEAP n° 021/2013 e demais disposições legais aplicáveis.

De acordo com o informado pela SEAP, até 01/11/2017, a central de monitoração, instituída pelo Decreto Estadual nº 17.955/2017, ainda não pode entrar em operação por pendência de regulamentação por parte do TJ, a quem o Decreto Estadual nº 17.955/2017, no seu art. 5º, atribuiu a competência de estabelecer as normas para aplicação da monitoração eletrônica de pessoas no Estado.

Ademais, verificou-se que, em relação à aquisição de mais 3.200 tornozeleiras com recursos próprios, já decidida em julho/2015 como vantajosa, social e financeiramente para o Estado, somente em 03/03/2017 foi aberto processo[35], revelando, mais uma vez, morosidade do Executivo em dar andamento a esta outra parte do projeto de monitoração eletrônica para o Estado. Ademais, considerando as diversas adequações e/ou explicitações requeridas no Parecer da PGE encaminhado à auditoria por meio do Ofício CCI-SEAP nº 13, de 23/11/2017, há

35 Processo nº 9681170011180.

potencial risco de não confirmação da previsão de utilização destes 3.200 dispositivos para dezembro/2017.

- **Deficiência de governança do sistema prisional**

Segundo o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública do TCU, governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle, postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Nesse contexto, a auditoria avaliou alguns aspectos que interferem no resultado da governança do sistema prisional, concluindo-se pela ausência de institucionalização de política pública estadual para o sistema prisional, assim como, deficiência na articulação entre os órgãos que atuam no sistema prisional e morosidade na resolução dos problemas, agravado pela ausência de informações sistematizadas, de Plano de Ação e de mecanismos de monitoramento e avaliação do sistema prisional.

Requeridos a informar se existe fórum de articulação entre os órgãos e poderes estaduais relativos à política pública para o sistema prisional, a SEAP, o TJ e a DPE fizeram menção ao Programa Pacto pela Vida. Instituído por meio da Lei Estadual nº 12.357, de 26/09/2011, que cria na esfera deste Programa o Comitê Executivo com a finalidade de promover a articulação entre os processos de formulação, implantação, monitoramento e avaliação de suas ações, que será auxiliado por Câmaras Setoriais que funcionarão em apoio às suas atividades.

Ao solicitar a normatização quanto à composição, competências e periodicidade das reuniões das Câmaras Setoriais de Articulação dos Poderes e de Administração Prisional e do Comitê Executivo, a coordenação do Núcleo de Gestão do Pacto pela Vida assim se manifestou, em 10/11/2017, por *e-mail*:

> Até o momento **não houve formalização do regimento interno do Comitê Executivo ou das Câmaras Setoriais**. Houve o desenvolvimento de uma minuta do regimento interno da Câmara Setorial de Articulação dos Poderes, que serviria de base para a elaboração dos demais, porém não se avançou para a sua aprovação pelo Comitê Executivo. (Grifos da Auditoria)

Recomendações ao Governo do Estado:

- Adotar medidas para agilizar o processo de contratação e implementação da solução de monitoração eletrônica para todo o Estado;
- Provisionar recursos necessários para viabilizar a implementação do Plano de Ação para o sistema prisional a ser elaborado em conjunto com os diversos atores (SEAP, SSP, TJ, DPE e MPE);

- Dar celeridade à aprovação do Regimento Interno no âmbito do Comitê Executivo do Programa Pacto pela Vida, com vistas à sua homologação, conforme art.11 da Lei Estadual nº 12.357/2011.

Recomendações ao Governo do Estado, em articulação com o TJ e MPE:

- Elaborar e formalizar política pública específica para o sistema prisional;
- Realizar diagnóstico das necessidades do sistema prisional e elaborar Plano de Ação conjunto estabelecendo as prioridades, metas, ações a serem realizadas, responsáveis e prazos, para solução dos problemas identificados;
- Estabelecer sistemática de monitoramento e avaliação do Plano de Ação, definindo periodicidade, responsáveis e indicadores de desempenho, com vistas a avaliar o impacto das ações desenvolvidas no sistema prisional.

2.2.7.3 Assistência Farmacêutica

O TCE/BA procedeu ao acompanhamento da execução orçamentária e financeira na Superintendência de Assistência Farmacêutica, Ciência e Tecnologia em Saúde (SAFTEC), unidade gestora da SESAB, tendo como escopo da auditoria[36] as atividades abrangidas pela área de assistência farmacêutica, objetivando verificar a regularidade nas operações contábeis, financeiras, operacionais e o cumprimento das disposições legais.

Considerando a importância estratégica da assistência farmacêutica para a área de saúde, como suporte para atenuar a elevação dos custos com intervenções mais complexas e onerosas nos tratamentos das doenças, vislumbra-se a relevância do impacto indesejável que as deficiências na gestão da SAFTEC acarretam no planejamento global das ações de saúde pública. Neste sentido, revelaram-se nesta auditoria as seguintes situações merecedoras de destaque:

- vultosa perda de medicamentos por vencimento do prazo de validade, chegando ao montante, conforme Relatório da Central Farmacêutica de 2017, de R$1,2 milhão (período de janeiro a setembro), situação também identificada em relação aos medicamentos integrantes do rol dos Componentes Estratégico e Especializado;
- inadequações do sistema de controle de estoque e a pouca confiabilidade desta ferramenta como instrumento eficaz para o gerenciamento das atividades inerentes à assistência farmacêutica, sobretudo pela sua não integração com o sistema SIMPAS, utilizado pelo Estado para o controle e movimentação dos seus bens de consumo;
- deficiência no fluxo de atendimento às demandas dos diversos municípios do Estado com o desabastecimento de alguns produtos, no período compreendido entre janeiro e setembro/2017, comprometendo a continuidade do tratamento dos pacientes que já se encontravam assistidos e retardando o daqueles que deveriam tê-lo iniciado, circunstância que contribuiu para o

36 Processo nº TCE/008940/2017.

aumento das demandas por via judicial; e

- impropriedades nas atividades operacionais, sintetizadas pela precariedade das instalações utilizadas para armazenamento de medicamentos que, juntamente aos pontos já mencionados, concorrem para o comprometimento do alcance da economicidade, eficiência e eficácia pela gestão ora auditada.

Os achados de auditoria não resultaram em recomendações ao Governo do Estado, uma vez que os pronunciamentos técnicos foram dirigidos, especificamente, aos gestores dos órgãos auditados.

2.2.7.4 Fundação BAHIAFARMA

Considerando as determinações da Resolução TCE/BA n° 048[37], de 22/04/2014, foi realizada auditoria[38] na Fundação Baiana de Pesquisa Científica e Desenvolvimento Tecnológico, Fornecimento e Distribuição de Medicamentos (BAHIAFARMA). O objetivo foi apreciar seu processo de estruturação e desenvolvimento institucional a partir da Lei Estadual nº 11.371, de 04/02/2009, bem como dos sucessivos contratos celebrados entre a referida fundação e o Estado da Bahia, no âmbito da SESAB, para viabilizar tal finalidade, abrangendo a verificação do seu cumprimento quanto à economicidade, eficiência e eficácia e a efetividade dos controles exercidos pela respectiva Secretaria para acompanhamento e avaliação dessa gestão.

A auditoria identificou as seguintes situações merecedoras de destaque:

- falta de planejamento na implantação da estrutura organizacional e no funcionamento das atividades da Fundação, cuja operacionalização vem se sedimentando por conta dos recursos públicos repassados por intermédio dos sucessivos pactos, embora estes não contemplem, como deveriam, as regras e limites para sua formatação e governança;
- não se observou, nos pactos sob análise, conteúdo sobre a finalidade da prescrição legal da BAHIAFARMA quanto à sua autonomia gerencial e administrativa e, especialmente, quanto às suas atribuições, responsabilidades e obrigações e de seus dirigentes, aquelas a serem cumpridas pela Administração Pública direta, conforme determina o art. 17 da Lei Estadual nº 11.371/2009, que autorizou a sua instituição;
- uma vez que os membros do Conselho Curador ainda não foram nomeados pelo Governador do Estado, a BAHIAFARMA não dispõe de um órgão superior de direção, como previsto no art. 9º da lei de sua criação, cuja estruturação asseguraria a participação do Conselho Estadual de Saúde em sua composição. Ressalte-se que a este colegiado caberia a aprovação de diversas ferramentas de planejamento, tais como: o plano de ação anual e plurianual, proposta orçamentária e plano de desenvolvimento institucional, configurando-se lacuna destes importantes instrumentos de governança;
- impropriedade na gestão dos recursos humanos da Fundação, cujo custeio

37 Proferida no processo nº TCE/006539/2013, referente à auditoria no Contrato de Gestão nº 001/2011 celebrado em 04/06/2011, pelo Estado da Bahia, no âmbito da SESAB com a BAHIAFARMA.
38 Processo nº TCE/008991/2017.

demandou recursos no montante de R$44,1 milhões, do início de seu funcionamento até o exercício de 2016, com previsão de gastos para 2017 de R$16,5 milhões, sem que o dispêndio destes recursos esteja submetido a um plano de cargos e salários, bem como se respalde em concurso público, como prescreve o art. 12 da Lei Estadual nº 11.371/2009; e

- irregularidade na formalização e execução dos aludidos contratos de gestão, inclusive a indefinição quanto à avaliação pelo controle interno da SESAB das prestações de contas dos contratos encerrados e da compatibilidade do valor do pacto ainda em fase de execução.

Outra questão tratada na auditoria refere-se ao entendimento de que não há como considerar que os recursos investidos pela SESAB na constituição da BAHIAFARMA, se configurem como ação e serviço público de saúde que atenda aos critérios previstos na Lei Complementar Federal nº 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 da fundação, não é exclusivo, pois há previsão dela vir a comercializar com empresas privadas brasileiras e estrangeiras. Tal questão decorre da forma como o Estado resolveu produzir medicamentos e outros insumos, qual seja, a criação de uma fundação pública com a finalidade de explorar diretamente atividade econômica. Os investimentos que foram realizados pela SESAB na sua estruturação, destinados a obras, compra de equipamentos, meios de produção etc, não podem ser apropriados como ações e serviços públicos em saúde, desde que os produtos oriundos do processo de fabricação serão faturados ao próprio investidor, ocasionando, portanto, para o Sistema Único de Saúde duplicidade de apropriação de recursos.

Registre-se que em 2017, por conta do contrato de gestão nº 001/2016 a SESAB repassou à BAHIAFARMA a importância de R$2,5 milhões, correspondente à parcela dos investimentos necessários para atender a implementação da linha produtiva e produção de kits diagnósticos do vírus da Zika.

Cabe ressaltar, que as respostas dos gestores tanto às solicitações de esclarecimentos da auditoria quanto às notificações do relator do processo não contemplaram a questão referente à apropriação dos recursos investidos pela Sesab na BAHIAFARMA como ações e serviços públicos de saúde, para fins de cálculo do limite mínimo constitucional a ser aplicado pelo Estado na área de saúde.

Os achados de auditoria não resultaram em recomendações ao Governo do Estado, uma vez que os pronunciamentos técnicos foram dirigidos especificamente aos gestores dos órgãos auditados.

2.2.7.5 Parceria Público-Privada (PPP) do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) de Salvador

Considerando as disposições da Resolução TCE/BA n° 016, de 08/03/2016, que atribuem ao TCE/BA o acompanhamento das fases de planejamento, licitação e

formalização contratual das PPPs, foi realizada auditoria[39] 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.
O projeto prevê a implantação de um Sistema de VLT entre o Comércio e Paripe, numa extensão aproximada de 18,5 km, com 21 estações, que substituirá o atual trem do subúrbio. O valor é estimado em torno de R$1,5 bilhão. O sistema deve beneficiar mais de 1,5 milhão de moradores da região em que será construído e, após ampliação prevista, deverá chegar ao Terminal da França, no bairro do Comércio.

Objetivou-se, inicialmente, monitorar e fundamentar opinião sobre os procedimentos administrativos que culminaram na publicação em 03/05/2017 no Diário Oficial do Estado do Edital Concorrência SEDUR nº 01/2017, republicado em 08/05/2017, buscando-se assegurar que a parceria fosse avaliada quanto aos aspectos jurídicos, financeiros e de engenharia, especialmente sobre a qualidade, nível de detalhamento, tempestividade e a fidedignidade das informações disponibilizadas.

Ocorre que, apesar de a referida Resolução requerer do jurisdicionado o envio da documentação, independentemente de auditoria ou solicitação específica, e a despeito das solicitações e ofícios encaminhados pelo corpo técnico do TCE/BA, os documentos só começaram a ser disponibilizados a partir da segunda quinzena de novembro e início de dezembro/2017, excetuando-se aqueles que já constavam no sítio eletrônico da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR).

No caso em análise, verificou-se o descumprimento do art. 6º, incisos I e II da Resolução TCE/BA nº 016/2016, que determinam ao gestor da PPP o encaminhamento, ao Tribunal, em meio eletrônico, dos documentos referidos e nos prazos indicados, cuja demora e recusa em fornecer a documentação foi justificada sob o argumento de que o certame estava suspenso pelo Poder Judiciário. Ressalte-se que, quando do encerramento dos trabalhos de auditoria, o procedimento licitatório encontrava-se suspenso pela terceira vez, em decorrência de liminar proferida nos autos da Ação Popular nº 0545186-78.2017.8.05.0001. Entretanto, no entender dos auditores, tal circunstância não impedia o envio de documentação pertinente a eventos já concluídos do certame.

Assim, sem o acesso tempestivo às informações requisitadas pela Auditoria, restaram prejudicadas as seguintes avaliações:

- se a escolha da forma de contratação atendeu aos princípios da economicidade e da legalidade, em virtude da ausência de informações dos custos totais para execução mediante Obra Pública e por meio de PPP;
- se os valores de referência para condução do procedimento licitatório atendem aos princípios da economicidade e da legalidade, devido à ausência

39 Processo nº TCE/009418/2017.

das planilhas de cálculo dos valores máximos e do cronograma das contraprestações;

- se a contratação, durante a vigência contratual, é sustentável financeira e economicamente, pela ausência de justificativa da diferença entre o valor da demanda constante em parecer da SEMOB/SEDUR e a memória de cálculo das receitas acessórias e das receitas tarifárias;
- se os componentes individuais da Planilha de Custos (e, consequentemente, dos principais investimentos) atendem aos princípios da razoabilidade e da economicidade, devido à ausência de detalhamento das Desapropriações (R$30,0 milhões) e do Projeto Social (R$48,0 milhões) presentes na planilha da SEMOB/SEDUR e das cotações de preços, memória de cálculo, fontes de referência, índices, etc. que fundamentaram os valores unitários e quantitativos estimados para os Sistemas (R$402,6 milhões) e Obras Civis (R$688,3 milhões); e
- verificação do impacto tributário no orçamento do Estado da Bahia, em virtude da ausência da memória de cálculo dos benefícios fiscais referentes às Obras Civis (R$50,2 milhões), Material Rodante (R$68,3 milhões) e Sistemas (R$24,5 milhões) e da existência de suporte legal para aqueles valores estimados em relação aos tributos das demais esferas de governo (federal e municipal).

Acrescente-se que o acesso tardio a documentos que possibilitassem o detalhamento dos custos do projeto impediu a verificação, em relação à execução da obra, da vantagem da utilização da PPP sobre outra forma de contratação. Também tornou-se inviável a verificação da adequação dos preços em relação ao mercado e às tabelas de referências usualmente utilizadas.

Ademais, observou-se a ausência no Anexo 04 do Edital de indicação da Lei Federal nº 13.146, de 06/07/2015, que dispõe sobre os requisitos de acessibilidade dos projetos e da obra, bem como a exigência de apresentação de "Anteprojeto", a ser entregue pelo licitante à Companhia de Transportes do Estado da Bahia (CTB), consoante cláusula 14.5 da minuta do Contrato, de modo contraditório ao mesmo Anexo 04 do Edital, que revela a existência de "Anteprojeto" para a obra. Já a documentação relativa à inserção do projeto no Programa de PPP, conforme art. 25, *caput*, da Lei Estadual nº 9.290, de 27/12/2004, e ao parecer sobre a estruturação do projeto, conforme art. 3º do Decreto Estadual nº 16.522, de 30/12/2015, foi apresentada de modo intempestivo. Tais circunstâncias prejudicaram a análise da legalidade, do cumprimento de todas as formalidades precedentes ao procedimento licitatório e de um possível prejuízo ao erário numa eventual contratação.

Assim, o não fornecimento inicial e a posterior morosidade na apresentação de documentos e informações geraram 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, considerando, inclusive, a republicação em 01/02/2018 no

Diário Oficial do Estado do Edital Concorrência SEDUR nº 01/2017.

2.2.7.6 PPP do Sistema Viário do Oeste (Ponte do Desenvolvimento)

Em 2017, foi realizada auditoria[40] objetivando dar continuidade ao acompanhamento da implantação do Sistema Viário do Oeste (SVO) - Ponte do Desenvolvimento, verificando a gestão dos projetos técnicos e da modelagem do Edital para Licitação, quanto à legislação aplicável.

A auditoria requisitou a nova versão do Estudo de Viabilidade Técnica e Econômico e Ambiental (EVTEA) do Projeto. O gestor apresentou um documento descritivo do projeto e do modelo econômico-financeiro e esclareceu que, como a modelagem econômico-financeira não está definida, o novo EVTEA não pôde ser concluído.

Na análise do documento descritivo, a auditoria verificou alguns dados importantes, que caracterizam a situação atual do projeto, dentre os quais foram destacados os seguintes:

- Tarifas do Pedágio: os valores apresentados no documento descritivo são de R$5,0 para a Ponte do Funil e de R$45,0 para a Ponte Salvador – Ilha de Itaparica;
- Projeto Básico de Engenharia: a ponte projetada pelo consórcio Cowi/Enescil/ Maia Melo tem 12.363m de comprimento e é composta por um trecho estaiado de 1 km, e vãos de aproximações dos dois lados, medindo 4.120m no lado da ilha e 7.243m no lado de Salvador;
- O tabuleiro, no vão central, está localizado a 125m acima do nível da maré máxima. Conta com dois mastros de estiamento de 276m de altura cada um, com dois planos de estais;
- O acesso da Ponte aos sistemas viários de Salvador ocorrerá por meio de viadutos e dois túneis. Na Ilha de Itaparica, será instalada a praça de pedágio e o acesso da cabeceira da ponte até a praça principal de pedágio ocorrerá no mesmo tipo de rodovia adotada na ponte Salvador – Itaparica;
- Também está prevista no projeto, uma estrada alternativa expressa de desvio de Mar Grande, com, aproximadamente, 18 km;
- A rodovia BA 001 deverá ser requalificada no segmento já urbanizado. A rodovia deverá ser duplicada no trecho não urbanizado, construindo duas novas faixas de rolamento;
- A Ponte do Funil, que liga o sistema viário da Ilha de Itaparica ao continente, e os trechos entre a Ponte do Funil e Nazaré e entre Nazaré e Santo Antônio de Jesus serão duplicados de forma a atender à demanda desviada da BR-101;
- O contorno da cidade de Nazaré será objeto de projeto específico. O projeto ainda prevê uma possível duplicação do segmento entre Nazaré e Valença, a cargo da concessionária, se, em determinado momento, o segmento atingir

40 Processo nº TCE/009016/2017.

um volume de tráfego a ser estabelecido como gatilho;

- Orçamento de Investimento: com preços atualizados para fevereiro de 2017, pelo Índice Nacional de Custo da Construção (INCC), e acrescentando a duplicação da Ponte do Funil e os trechos continentais, a primeira fase de obras teria como despesas de capital – CAPEX[41] aproximadamente R$7,6 bilhões. Além das despesas de capital relativas aos investimentos para construção do SVO, o documento descritivo do Projeto apresenta a necessidade de R$46,5 milhões relativos à aquisição de veículos e equipamentos para operação do sistema;
- Modelagem econômico-financeira: o projeto foi inicialmente modelado como uma PPP, apoiada em significativo aporte federal durante a obra e contraprestações estaduais a partir de sua entrada em operação. Mas, o gestor, por meio do Ofício GASEC nº 154/2017, informou que a atual conjuntura econômica inviabiliza esse tipo de solução;
- Despesas Operacionais – OPEX[42]: com base em valores de fevereiro de 2017, o OPEX médio anual do Projeto foi estimado em R$61,2 milhões; e
- Compensação e mitigação ambiental: no licenciamento ambiental para a implantação como determina a legislação, está previsto o pagamento de 0,50% do CAPEX a título de compensação ambiental.

Em relação às ações realizadas em 2017, a auditoria destacou: a celebração, em janeiro, do Memorando de Entendimento entre o Estado da Bahia e a *China Road and Bridge Corporation* (CRBC) e o Chamamento Público, ocorrido em agosto.

O Memorando de Entendimento celebrado teve como objetivo estabelecer as bases nas quais a CRBC estaria disposta a realizar estudos complementares de viabilidade econômica, técnica e ambiental do projeto de construção e operação do SVO em cooperação com a Bahia, visando aperfeiçoar a estruturação do projeto, inclusive quanto à atratividade internacional e viabilidade dos investimentos. Entretanto, a auditoria verificou que os entendimentos com a CRBC não tiveram continuidade e que não houve a entrega de nenhum documento por parte dessa Companhia.

O Chamamento Público nº 001/2017 foi lançado para que todos os interessados do setor de infraestrutura e do mercado financeiro e de capitais, nacional ou estrangeiro, examinassem os estudos realizados para a estruturação do projeto e pudessem apresentar críticas e sugestões para aperfeiçoá-lo e assegurar sua realização.

A auditoria verificou que, neste chamamento, não havia indicação do valor nominal máximo para eventual ressarcimento, constando, em seu item 07, apenas a indicação de que era o licitante vencedor que arcaria com os custos do ressarcimento dos estudos, a possibilidade dos estudos serem ressarcidos parcial ou integralmente conforme sua utilização e os critérios que seriam utilizados para o cálculo do valor.

41 *Capital Expenditure.*
42 *Operational Expenditure.*

Desta forma, foi enviada, em 09/08/2017, uma solicitação de esclarecimento questionando a ausência de indicação do valor global máximo para eventual ressarcimento no Chamamento Público nº 01/2017. O gestor, por meio do Ofício nº 226/2017, reconheceu a necessidade de republicar o edital com o devido valor máximo.

Em 15/08/2017, uma nova versão do edital do Chamamento Público nº 01/2017 foi publicada no Diário Oficial do Estado, apresentando um valor máximo para ressarcimento dos estudos dentro do limite legal e estabelecendo nova data para apresentação das propostas. Por meio do Ofício GASEC nº 266/2017, foi informado que, salvo o Chamamento Público nº 01/2017, não houve, em 2017, contratação de novos estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras, despesas ou investimentos, tendo sido pagos, até o mês de outubro, R$86,2 milhões concernentes aos estudos contratados anteriormente.

A equipe de auditoria concluiu que existem ainda muitas indefinições com relação à forma de contratação da concessão, recomendando que, na hipótese de ser adotada outra modelagem para contratação, que não a PPP, fosse enviado relatório circunstanciado para este Tribunal, indicando as justificativas para a alteração. E, no caso de ser definida a Parceria Público-Privada como forma de modelagem, que sejam cumpridos os prazos estabelecidos na Resolução do TCE/BA nº 016/2016.

2.3 CONTROLE INTERNO

O dever de controle, além de ser essencial à atividade de administrar, decorre do princípio da eficiência ou da boa administração, estabelecido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, bem como é indispensável ao monitoramento da gestão fiscal do Estado Brasileiro, conforme previsto no art. 59 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (LRF).

Quando os arts. 89 e 90 da Constituição Estadual (CE) estabelecem a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, este controle assume um direcionamento aos atos de gestão dos bens e valores públicos, buscando uma atuação administrativa mais eficiente e com regularidade legal. Por outro lado, o sistema de controle interno não se resume somente ao exame da legalidade, também exige-se constitucionalmente que seja dotado de competência para avaliar o resultado da gestão, observados os aspectos da eficiência e da eficácia.

Ainda que não se vislumbre no Estado a efetiva institucionalização do sistema de controle interno nos moldes da CE, foram criadas em 2015 as unidades setoriais de controle denominadas Coordenações de Controle Interno (CCI), sendo regulamentada a estrutura básica de controle interno mediante o Decreto Estadual nº 16.059/2015, que conferiu à AGE, na condição de órgão central, a responsabilidade por promover a articulação, coordenação, supervisão e orientação técnica das referidas unidades (Coordenações de Controle Interno no âmbito da administração direta e unidades equivalentes na administração indireta).

Segundo informações obtidas junto à AGE, as ações de controle interno, existentes no Poder Executivo, contemplam, além das auditorias, as de correição e de ouvidoria, mediante a atuação da Corregedoria Geral do Estado da Bahia (CGR) e Ouvidoria Geral do Estado da Bahia, respectivamente.

2.3.1 ESTRUTURA DE CONTROLE INTERNO

No que compete à atuação da AGE, a auditoria constatou, no exame das Contas de Governo do exercício de 2016, situações que permaneceram no exercício de 2017. São elas:

- embora tenha atribuições próprias e vinculação técnica com as unidades de controle interno das demais Pastas de Estado, a AGE não se reveste de autonomia e independência na forma recomendada pelas melhores práticas administrativas, uma vez que integra a estrutura organizacional da SEFAZ, quando deveria ter vinculação direta ao órgão máximo; e
- dentre os normativos editados até então, ainda não foram abordados assuntos de alta relevância financeira do Estado, os quais podem conter riscos relacionados com a ineficiência administrativa de órgãos e entidades, objeto de comentários nas Contas de Governo de exercícios anteriores como:

o aumento contínuo do volume de DEA, desembolsos com encargos moratórios, deficiência nos procedimentos de elaboração e monitoramento da LOA.

Por outro lado, no final de 2017, a AGE apresentou o "Guia Referencial de Controles Internos da Gestão (GRCI)", buscando orientar os órgãos da administração estadual quanto à estruturação de seus controles internos e à implementação de modelo de análise e gestão de riscos. Este documento foi constituído de orientações técnicas que descrevem práticas de controle dos macroprocessos do Estado (inicialmente nas áreas de contratos, convênios e licitações).

Acerca da avaliação das CCIs e unidades equivalentes no Poder Executivo, verificou-se, a partir do acompanhamento realizado pela AGE[43], que ao final do exercício de 2017:

- 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 43[44], de 25/10/2017, ainda existem nove órgãos/entidades[45] 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, 54,10% das CCIs apresentaram tais documentos, dos quais, alguns com profundidade, consistência e extensão dos trabalhos considerados satisfatórios, e outros, com conteúdo superficial.

Segundo a AGE, com a finalidade de desenvolver estudos e elaborar proposta para implementação das unidades de controle interno em órgãos da administração indireta, foi instituído Grupo de Trabalho mediante Portaria Conjunta SEFAZ/SAEB nº 005 de 20/05/2017, cujo resultado do trabalho está em avaliação no âmbito da Administração em função do impacto orçamentário.

Enfim, como fatores desfavoráveis ao adequado funcionamento das unidades setoriais de controle interno existente, o Relatório da AGE vem apontando, desde o exercício de 2015, problemas que são recorrentes até o presente momento:

- alta rotatividade das equipes, na medida em que as mudanças de coordenadores das CCIs em 2017 representaram mais de 25,00% do total das unidades implantadas;
- 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, mais da metade (54,14%) dos servidores encontravam-se nesta situação.

43 "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".
44 Altera a Lei Complementar nº 34, de 06/02/2009, o art. 7º da Lei Complementar nº 19, de 23/07/2003, e dá outras providências.
45 Administração direta (3), autarquias (2), fundações (2), empresa pública (1) e em regime especial (1).

2.3.2 ASPECTOS RELEVANTES RELACIONADOS AO CONTROLE INTERNO

Os relatórios das auditorias realizadas pelo TCE/BA vêm apontando diversas falhas e irregularidades, decorrentes, principalmente, de deficiências nos controles existentes, sejam por meio da aplicação de testes inerentes aos exames de prestações de contas das unidades jurisdicionadas, ou mediante inspeções em áreas ou aspectos sistêmicos do Estado.

No exercício de 2017, bem como durante o presente exercício, o TCE/BA realizou exames buscando verificar a confiabilidade de sistemas e controles internos em áreas específicas, cujos resultados apresentam-se a seguir.

2.3.2.1 Sistema FIPLAN (Segurança da Informação)

Foi objeto de análise da Auditoria os mecanismos de segurança associados ao Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN), o qual tem por finalidade aperfeiçoar os processos de planejamento, contabilidade, execução orçamentária, financeira e patrimonial da Administração Pública do Estado da Bahia. O referido sistema foi regulamentado pelo Decreto Estadual nº 14.125, de 06/09/2012, e entrou em plena produção a partir do exercício de 2013.

Após os testes nos controles de segurança da informação do FIPLAN, foram identificadas graves vulnerabilidades, conforme relatado a seguir, fazendo-se necessária a implementação de controles que mitiguem os riscos associados à segurança da informação do referido sistema, visto que podem impactar de forma significativa a qualidade dos demonstrativos produzidos a partir do mesmo. São elas:

- **Deficiências na estrutura de registro de operações realizadas**

Em consulta realizada na base de dados, verificou-se que a estrutura de registro das operações realizadas, denominada de LOG, do FIPLAN, contraria a Norma ISO/IEC 27002:2005[46] (NBR) da ABNT, evidenciando as seguintes fragilidades:

  - Informações insuficientes para rastreamento completo da história dos registros;
  - Informações não estruturadas;
  - Ausência de informação do usuário responsável pela transação quando do uso de processamento paralelo; e
  - Inconsistências e ausência de registro de determinadas demandas executadas diretamente do banco de dados.

- **Deficiências no controle de inativação de usuários**

46 Tecnologia da Informação – Técnicas de Segurança – Código de prática para a gestão da segurança da informação.

O FIPLAN possui a tabela denominada "USUARIO" para registro dos usuários do sistema. À época dos exames havia 9.155 registros de usuários. Destes, 865 foram cadastrados durante o exercício de 2017.

Das análises realizadas, observa-se fragilidade pela ausência de campo específico para registro da data de inativação de acesso do usuário, como, por exemplo nos casos de aposentação e exoneração. Dessa forma, não é possível determinar quais usuários são reconhecidos pelo sistema como habilitados ou inabilitados.
A situação em comento contraria as orientações dispostas na NBR ISO/IEC 27002:2005 da ABNT e na Portaria nº 548, de 22/11/2010, do Ministério de Estado da Fazenda do Governo Federal.

A Auditoria, diante da desconformidade observada, enviou correspondência eletrônica à Companhia de Processamento de Dados do Estado da Bahia (PRODEB), no dia 22/02/2018, e foi informada que "não existe um campo com o propósito exclusivo de inativação permanente de um usuário no sistema. A gestão de usuários do FIPLAN é de responsabilidade da gerência da SEFAZ/SAF/DICOP/GERAC". A consequência para essa fragilidade é risco de realização de transações por usuários não autorizados.

- **Deficiências na estrutura de gestão de privilégios de acesso**

Os trabalhos realizados evidenciaram que, a partir das tabelas do FIPLAN que constituem o seu esquema de segurança, não há como correlacionar as permissões do usuário à tabela de LOG, para confirmação se, de fato, as operações efetivamente realizadas são as que o usuário possuía permissão de acesso.

A Auditoria, diante da desconformidade observada, enviou correspondência eletrônica à PRODEB, no dia 06/03/2018, onde questionou sobre a correlação entre as funcionalidades realizadas pelos usuários registradas no LOG e os Recursos/Perfis dos usuários, que confirmou que "não é possível correlacionar diretamente".

- **Operações realizadas sem o registro do endereço IP do responsável**

A despeito de a tabela de LOG possuir um campo para registro do endereço IP que executou a operação no FIPLAN, este se refere apenas ao computador (servidor de aplicação), e não ao endereço de rede do computador do usuário responsável pela operação, o que contraria as orientações dispostas na NBR ISO/IEC 27002:2005 da ABNT.

Como efeito negativo, ocorre a impossibilidade de verificação se ocorrem indícios de compartilhamento de senhas de acesso, quando no LOG há registros de operações de um usuário em computadores distintos no mesmo período.

- **Usuários do FIPLAN cadastrados com divergência em relação ao cadastro na Secretaria da Receita Federal (SRF)**

Em consultas realizadas nas bases de dados do FIPLAN e da Secretaria da Receita Federal (SRF), a Auditoria encontrou 216 usuários cujos nomes no FIPLAN não correspondem ao Cadastro de Pessoas Físicas (CPF). Ademais, foram também identificados 11 usuários do FIPLAN com número de CPF não localizados na base de dados da Receita Federal. Tal situação contraria orientações dispostas na NBR ISO/IEC 27002:2005 da ABNT, a exemplo da utilização de identificador de usuário único para assegurar a responsabilidade por suas ações e da verificação periódica para remoção/bloqueio de identificadores e contas de usuário redundantes.
A causa para esses tipos de inconsistências é a falta de integração do FIPLAN com o Cadastro de Pessoas Físicas da Receita Federal, o que permite a ocorrência de registros de usuários sem fidedignidade em suas informações cadastrais. Como consequência da falta dessa integração, eventuais operações irregulares, realizadas no FIPLAN por usuários sem a devida identificação, não poderão ser devidamente atribuídas aos seus responsáveis.

A Auditoria questionou a SEFAZ sobre tal condição, que, mediante Ofício DICOP nº 51/2018, apresentou os seguintes esclarecimentos:

> Importante ressaltar que ainda não temos integração com o Cadastro de Pessoa Física (CPF) da Secretaria da Receita Federal (SRF) e nem ingerência sobre os dados de usuários cadastrados em todo o Estado, pois o cadastramento (de usuários) no FIPLAN é feito pelas respectivas unidades e encaminhadas para a Diretoria da Contabilidade – DICOP cadastrar os perfis de acesso às funcionalidades referentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial deste sistema, mediante solicitação à DICOP, proveniente da Diretoria de Finanças ou Unidade equivalente na Administração Direta e Indireta, utilizando o modelo constante do Anexo II – A da IN Conj. SAF/SEFAZ e APG/SEPLAN nº 01 de 21 de outubro de 2015, enviada pelo e-mail institucional do Diretor de Finanças ou equivalente para o endereço eletrônico acesso.fiplan@sefaz.ba.gov.br, devidamente preenchido.
>
> […] Com relação a ser desenvolvido uma integração com a Receita Federal do Brasil e com o cadastro de servidores do SIRH, parece-nos inviável considerando o quadro atual de servidores, pois existe uma desproporcionalidade entre o grande quantitativo de demandas a serem desenvolvidas no FIPLAN e a equipe para atendê-las (equipe de negócio e equipe de TI, principalmente desenvolvedores).
>
> Usuários iniciados por EXCLUIR: Como não é possível inativar ou excluir usuário exonerado no FIPLAN, ele fica bloqueado, e o sistema não diferencia dos outros tipos de bloqueio, como por exemplo, bloqueio após 3 tentativas com a senha errada e bloqueio por exoneração. Para distinguir o último caso, que é definitivo, dos demais, a SEPLAN, no que foi seguida pela SEFAZ e outros órgãos, passou a colocar a palavra EXCLUIR antes do nome do usuário.

- **Estruturas sem utilidade na base de dados**

Em análise na base de dados do FIPLAN, a Auditoria encontrou 237 tabelas e 431 colunas vazias, o que contraria as orientações dispostas na NBR ISO/IEC 27002:2005 da ABNT. A causa para este tipo de ocorrência é a ausência de indicadores e monitoramento quanto ao uso dos objetos da base de dados, o que provoca a poluição da base com estruturas sem uso e/ou desnecessárias.

A SEFAZ, por intermédio do Ofício DICOP nº 51/2018, apresentou as seguintes justificativas:

> Das 237 ocorrências enviadas neste arquivo, 76,37% (181 ocorrências) referem-se a tabelas herdadas do FIPLAN Mato Grosso, 14,77% (35 ocorrências) são tabelas não utilizadas pelo usuário e os 8,86% restantes, compreendem funcionalidades implantadas em 2018 (duas ocorrências), modelos construídos e descontinuados (12 ocorrências), tabela temporária não utilizada pela aplicação (uma ocorrência) e tabelas temporárias que servem para recebimento, tratamento e transferência dos dados para as tabelas de negócio (seis ocorrências).
>
> Estas tabelas não impactam de forma considerável na performance e no volume de dados do FIPLAN. Mantê-las inativas, na época, era menos custoso que removê-las, devido ao processo de aprendizado, tempo de implantação e alto risco de dano nas demais funcionalidades. Em muitos casos, a previsão é de que sejam utilizadas no futuro.
> […]
> Parte significativa deste arquivo é referente a campos oriundos do FIPLAN Mato Grosso que ainda não são utilizados pelo FIPLAN Bahia e campos opcionais não preenchidos pelos usuários. Algumas dessas colunas pertencem as tabelas vazias.

Não obstante os esclarecimentos apresentados pela PRODEB quanto às tabelas vazias, é importante destacar que o FIPLAN já possui um elevado número de tabelas efetivamente utilizadas e que a manutenção de um elevado número de tabelas vazias torna ainda mais complexa a administração de dados do sistema. Ademais, quanto à afirmação da SEFAZ que parte das colunas vazias é oriunda de tabelas indicadas como vazias, cabe o registro que o exame apenas considerou colunas vazias em tabelas populadas, não procedendo a justificativa apresentada.

Os achados de auditoria não resultaram em recomendações ao Governo do Estado, uma vez que os pronunciamentos técnicos foram dirigidos especificamente aos gestores dos órgãos auditados.

2.3.2.2 Descumprimento da ordem cronológica de pagamentos realizados pelo Estado

O Estudo do atendimento da ordem cronológica de pagamentos teve como objetivo avaliar o cumprimento do comando inscrito na legislação estadual que regula as licitações e contratações, a Lei Estadual nº 9.433, de 01/03/2005, que em seu art. 6º

determina:

> Art. 6º – No pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, para cada fonte diferenciada de recursos a unidade da Administração Pública Estadual obedecerá à estrita ordem cronológica das datas de sua exigibilidade.

O dispositivo transcrito, como se observa, institui a ordem cronológica, vinculando a Administração a efetuar os pagamentos aos fornecedores em conformidade com a exigibilidade dos créditos que se apresentem a pagamento. Conforme apresentado no processo TC 002.999/2015-3, Acórdão nº 551/2016 – TCU – Plenário, a finalidade da regra é garantir a isonomia, a impessoalidade e a moralidade na realização de pagamentos referentes aos contratos, afastando-se a preterição de interessados que se encontrem em prevalência, em razão da ordem de exigibilidade dos créditos.

Pode-se dizer que a observância da regra, para além do cumprimento dos princípios mencionados, propõe-se à proteção do princípio da economicidade, da competitividade e da obtenção da proposta mais vantajosa na licitação. 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 contivessem prévias compensações monetárias por eventuais prejuízos.
Diante de situações fáticas, cujo estrito cumprimento da ordem cronológica de pagamentos poderia impactar a prestação de serviços essenciais, a legislação apresenta alternativa para casos excepcionais:

> § 2º – Qualquer pagamento fora da ordem de que trata o caput deste artigo, somente poderá ocorrer quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.

A aplicabilidade da ordem cronológica nos pagamentos é imediata, entretanto existem situações que necessitam de regulamentação específica para que sua aplicação, bem como a verificação do seu cumprimento, possam ser realizadas de forma efetiva e transparente.

Entre os pontos que merecem ser tratados em regulamentação específica, pode-se citar:

- ocasião em que o credor deverá ser inserido na respectiva sequência;
- as hipóteses de suspensão da inscrição do crédito na ordem cronológica de pagamento;
- a fixação de prazo máximo para a realização da liquidação e para o efetivo pagamento ou para sua rejeição; e
- as situações que poderão vir a constituir relevantes razões de interesse público a permitir excepcionar a regra da ordem cronológica.

Na esfera federal, esses pontos foram detalhados pela Instrução Normativa nº 2, de 06/12/2016, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, dispondo sobre a observância da ordem de pagamentos das obrigações no âmbito do Sistema de Serviços Gerais (SIAG), em cumprimento ao comando inscrito na Lei Federal nº 8.666, de 21/06/1993. Entre outros pontos, a instrução normativa determina que:

- cada unidade administrativa deverá organizar suas próprias listas de credores, a serem ordenadas segundo a categoria do contrato que deu origem à obrigação (fornecimento de bens, locação, prestação de serviços ou realização de obras);
- o crédito referente a uma obrigação contratual deverá ser incluído na lista de credores a partir do recebimento da nota fiscal ou fatura, considerando ocorrido o recebimento no momento em que a unidade administrativa contratante atestar a execução do objeto do contrato;
- configuram relevantes razões de interesse público, a legitimar a exceção da ordem cronológica de pagamento, as seguintes situações:
    - grave perturbação da ordem, situação de emergência ou calamidade pública;
    - pagamento a microempresa, empresa de pequeno porte e demais beneficiários do Decreto Estadual nº 8.538, de 06/10/2015, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato;
    - pagamento de serviços necessários ao funcionamento dos sistemas estruturantes do Governo Federal, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato;
    - pagamento de direitos oriundos de contratos em caso de falência, recuperação judicial ou dissolução da empresa contratada; ou
    - pagamento de contrato cujo objeto seja imprescindível para assegurar a integridade do patrimônio público ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, quando demonstrado o risco de descontinuidade da prestação de um serviço público de relevância ou o cumprimento da missão institucional.

No âmbito do Governo do Estado da Bahia, realizou-se busca nos diversos sítios e portais na *internet* dos Órgãos/Secretarias Estaduais, principalmente no Portal de Governo e no sítio da SEFAZ, e nenhuma referência foi identificada a respeito da regulamentação ou divulgação da ordem cronológica de pagamentos.

O Portal da Transparência disponibiliza diversas informações sobre compras e pagamentos efetuados, mas não há nenhuma indicação sobre a ordem de prioridade ou previsão para pagamentos por vir.

A avaliação do cumprimento da regra, independentemente da existência de regulamentação formal, foi realizada com base nos dados disponíveis no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN). Buscou-se comparar as datas relativas ao início da exigibilidade com as datas de pagamento efetivo de cada obrigação, considerando como data de início da exigibilidade a data de liquidação da obrigação registrada no FIPLAN.

Ressalte-se que a ordem cronológica de liquidação para pagamentos nem sempre corresponde à ordem cronológica das suas exigibilidades, pois nada impede que a unidade retarde o momento do lançamento da liquidação no sistema financeiro. Dessa forma, pode ocorrer que uma fatura recebida em determinada data somente seja liquidada no sistema em data distante do seu recebimento, enquanto que outras faturas recebidas em data posterior podem ser lançadas como liquidadas em uma data anterior, alterando a ordem cronológica a partir da qual o pagamento seria exigível.

Durante a análise dos resultados obtidos, o critério utilizado para quantificar o grau de cumprimento da ordem cronológica de pagamentos foi o percentual entre o total de liquidações em que houve alteração da ordem e o total de liquidações realizadas pelo Órgão.

Identificou-se que existe uma variação significativa no cumprimento da ordem de pagamentos entre os órgãos/secretarias estaduais, enquanto o Gabinete do Governador e a Secretaria de Infraestrutura apresentam, respectivamente, percentuais de 10,00% e 24,20% de pagamentos com alteração da ordem, a Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização e a Secretaria de Comunicação Social apresentam percentuais de 98,20% e 85,80% de desrespeito à regra.

Observa-se, também, que o percentual de alteração não é diretamente proporcional à quantidade de pagamentos efetuados no ano. A Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE) e a Secretaria de Cultura (SECULT) possuem volumes de pagamentos muito parecidos, mas percentuais de alteração muito distantes. Enquanto a SDE realizou 2.263 pagamentos com percentual de 32,00% de alterações, a SECULT realizou 2.726 pagamentos com um percentual de alteração da ordem de 76,00%.

A tabela a seguir apresenta os percentuais de alteração acima de 70,00% identificados nos órgãos do Executivo:

Tabela 14 – EXEMPLOS DE ALTERAÇÃO DA ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

Nome do Órgão	Total de Liquidações	Liquidações com alteração da ordem	Percentual Alteração (%)
Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização	1.535	1.508	98,2
Secretaria de Comunicação Social	5.338	4.579	85,8
Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social	6.920	5.924	85,6
Secretaria de Cultura	2.726	2.072	76,0
Secretaria de Promoção da Igualdade Racial	394	298	75,6
Secretaria de Desenvolvimento Urbano	4.348	3.259	75,0
Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação	1.049	750	71,5

Fonte: Sistema Mirante.

O relatório completo com a análise da ordem de pagamentos realizados pela Diretoria-Geral da Secretaria da Administração do Estado da Bahia no ano de 2017 foi encaminhado pela 6ª CCE para a SAEB, questionando-se as situações encontradas, tendo a secretaria informado que:

> […] referente aos critérios utilizados pela Secretaria da Administração para definição da ordem de pagamento dos seus credores, informamos que a citada ordem de pagamento é estabelecida pela Secretaria da Fazenda do Estado – SEFAZ, através da Superintendência de Administração Financeira – SAF, a qual estabeleceu as datas de Liberação de recursos (ARR), dos dias 05, 15 e 25 de cada mês, dependendo da disponibilidade dos recursos financeiros do Tesouro.

Os resultados e a resposta da SAEB foram então apresentados à Superintendência de Administração Financeira (SAF), a qual assim se manifestou:

> A programação de liberação estabelecida por esta Superintendência de nenhum modo faz alterar ordem de pagamentos em uma unidade; valendo ainda comentar que, quando a SAF, através da Diretoria do Tesouro, libera o recurso financeiro (ARR) após a necessária liquidação, ainda assim, a efetivação do pagamento só se dá com um último comando na unidade gestora. Portanto, é inequívoco que ela detém a tutela geral sobre sua programação.

A SAF também confirmou a inexistência de regulamentação específica para o cumprimento da ordem cronológica de pagamentos, mas informou que são observados alguns critérios como a preferência de pagamento para concessionárias de serviço público ou prestadores de serviços essenciais.

Diante do exposto, e das divergências de entendimento entre os órgãos/secretarias de estado, faz-se necessário que o Governo do Estado promova a unificação de entendimento e a edição de regulamentação que oriente e uniformize os procedimentos relativos ao cumprimento da ordem cronológica de pagamentos.

2.3.2.3 Contratos no âmbito do programa Primeiro Emprego (PPE)

O PPE tem como finalidade a prestação do serviço de apoio à primeira experiência profissional do egresso do ensino técnico da rede estadual de educação profissional, objetivando ampliar a capacidade de inserção no mercado de trabalho deste egresso, a partir da sua atuação em órgãos e entidades do Poder Executivo, a título de primeira experiência profissional, reduzindo a vulnerabilidade socioeconômica e estimulando a continuidade do aprimoramento, bem como, contribuindo para a qualificação dos serviços públicos.

Realizou-se, em 2017, auditoria[47] de acompanhamento da execução orçamentária e financeira na SAEB, cujo resultado dos exames apresentou irregularidades, das quais destacam-se aquelas relativas aos contratos firmados no âmbito do PPE. São elas:

- **Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM) – Contrato nº 077/2016**

A SAEB firmou com a Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM) o contrato nº 077/2016, com a finalidade da prestação do serviço de apoio à primeira experiência profissional do egresso do ensino técnico da rede estadual de educação profissional, de acordo com as especificações do termo de referência e da proposta de trabalho, com o prazo prorrogável de vigência de 37 meses, no valor unitário mensal por egresso de R$2.491,7 e no valor global estimado de R$347,6 milhões.

A composição do valor global, segundo o termo, tem como referência o salário-mínimo de R$880,00. Por força do Termo Aditivo nº 001, em decorrência do reajuste do salário-mínimo para R$937,0, a partir de janeiro de 2017, o valor unitário mensal por egresso passou a R$2.619,1 e, consequentemente, o valor global estimado para R$365,3 milhões.

Da avaliação realizada, resultaram diversos achados de Auditoria, a exemplo de:

- pagamentos de INSS efetuados a maior;
- 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.

47 Processo nº TCE/009464/2017.

Ressalte-se que os achados decorrentes da análise auditorial[48] do processo da Dispensa de Licitação nº 011/2016 – FLEM, relativos ao exame das Contas da SAEB e da Superintendência de Gestão e Inovação (SGI), exercício de 2016, já indicavam, dentre outras, a irregularidade na contratação por dispensa de licitação no valor de R$347,6 milhões e a burla à realização de concurso público.

- **Fundação Estatal de Saúde da Família (FESFSUS) – Contrato nº 078/2016**

A SAEB firmou o contrato nº 078/2016 com a Fundação Estatal de Saúde da Família (FESFSUS), estabelecendo as diretrizes e especificações no termo de referência (execução do programa de aperfeiçoamento profissional para 1.500 técnicos alocados, contemplando a realização de quatro cursos na modalidade à distância a ser executado semestralmente) e na proposta de trabalho. O prazo de vigência é de 37 meses (prorrogável) e o valor inicial unitário mensal por egresso é R$2.884,6.

Da análise realizada, a Auditoria identificou, dentre outras, as seguintes irregularidades:

- 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.

Os achados de auditoria não resultaram em recomendações ao Governo do Estado, uma vez que os pronunciamentos técnicos foram dirigidos especificamente aos gestores dos órgãos auditados.

2.3.2.4 Concessão da Rodovia BA-099 (Estrada do Côco/Linha Verde)

Em 2017, foi realizada auditoria[49] de acompanhamento da execução do contrato de concessão da rodovia estadual BA-099, cuja fiscalização está sob a responsabilidade da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (AGERBA), por meio do Núcleo de Gestão e Concessão de Rodovias Pedagiadas (NGCRP). Como resultado dos exames, verificou-se:

48 Processo nº TCE/004180/2017.
49 Processo nº TCE/009511/2017.

- **Prorrogação do Contrato de Concessão nº 02/2000 sem fundamentação técnica suficiente**

Em 27/04/2005, foi celebrado o 1º Termo Aditivo, reprogramando os prazos de execução das obras de duplicação, prorrogando por mais dez anos a concessão (totalizando 35 anos), estabelecendo datas-base e valores para reajustes tarifários, alterando o cronograma de investimentos e o fluxo de caixa e modificando a Taxa Interna de Retorno (TIR), que serve de parâmetro para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Após 10 anos, em 14/05/2015, a AGERBA formalizou o 2º Termo Aditivo (TA) ao Contrato nº 02/2000, prorrogando o prazo da concessão da BA-099 por mais 15 anos, totalizando 50 anos, em decorrência da referida autarquia ter deixado de conceder os reajustes contratualmente avençados em favor da CLN, dando causa a desequilíbrios econômicos. As razões para esta situação não foram expostas pelo gestor.

Nos autos do processo administrativo do 2º TA, constam pareceres da PGE contrários à ampliação do prazo nos moldes apresentados, por falta de motivação contundente e explanação técnica suficiente para comprovar tal necessidade.

A nova ampliação de prazo, concedida sob a justificativa de restabelecer o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, teve como base o resultado da consultoria realizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), contratada para analisar o requerimento de reequilíbrio pleiteado pela CLN.

A FGV concluiu seus estudos no sentido de que a realidade econômica do público usuário do Sistema Estrada do Côco/Linha Verde se mostra incompatível com os critérios de reajustes tarifários previstos no contrato de concessão original, por tratarem de reajustes reais, acima da inflação (cláusula contratual nº XIX). Ainda segundo a FGV, tal situação implica sempre em adiamentos que acabam por criar desequilíbrios recorrentes no projeto.

O gestor da AGERBA, mediante Ofício DE nº 989, de 08/03/2018, descreveu a tramitação do processo de pedido de reequilíbrio, nos termos propostos pela CLN, desde a contratação da consultoria realizada pela FGV, encaminhamentos ao Secretário da SEINFRA, manifestações da própria autarquia e consultas realizadas à PGE, colacionando trechos de notas técnicas, que já haviam sido analisadas pela Auditoria. Ao final, alegou a desnecessidade de contratar auditoria independente, nos moldes propostos pela PGE e pela Auditoria, a fim de que seja verificada a robustez e veracidade dos dados atuais para a consecução do reequilíbrio.

No caso do reequilíbrio contratual ora questionado, a projeção de demanda de tráfego é um parâmetro sensível, pois as receitas de pedágio representam cerca de 97,00% das receitas da concessão. Neste sentido, a Auditoria constatou que a AGERBA não dispõe de ferramentas de controle de tráfego na referida concessão, o

que impossibilita ao poder concedente ter um controle efetivo sobre a receita tarifária. Tais números são fornecidos diretamente pela concessionária. Ademais, os estudos realizados pela FGV tiveram por base o fluxo de caixa previsto no início da concessão, utilizando-se, para o 2º TA, a taxa de crescimento estimada em 3,40% ao ano.

A Auditoria analisou, ainda, as Demonstrações dos Resultados dos Exercícios (DRE) da CLN de 2013 a 2016, comparando os valores das receitas operacionais (receitas tarifárias) com os valores presentes no fluxo de caixa estimado e verificou que a variação da receita operacional auferida em cada ano em relação ao ano anterior foi superior ao percentual utilizado no referido fluxo de caixa.

Vale mencionar o art. 4º da Resolução nº 3.651/2011, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), que aprova a metodologia de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de rodovias federais, no caso de novas obras e serviços, que enfatiza a necessidade de adequar a projeção de tráfego em função do tráfego real em anos anteriores, atualizando-a anualmente com utilização das melhores práticas.

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 TIR e ampliação excessiva do prazo de execução contratual.

Ressalte-se que o argumento de que, ao aceitar a TIR medida por meio do estudo da FGV, a CLN estaria “implicitamente aceitando uma diminuição na remuneração do contrato” é improcedente. A TIR de 7,69% não foi calculada em bases reais, mas considerando valores estimados que, conforme destacado, divergem em muito da situação real. Sendo assim, não foram apresentadas justificativas convincentes de que o prazo de 15 anos é o estritamente necessário para a compensação de perdas decorrentes da não atualização da tarifa.

Ademais, o Contrato nº 02/2000 (cláusula XIV) traz previsão expressa quanto à necessidade de mensuração da receita tarifária efetivamente gerada na concessão, para fins de reequilíbrio econômico e revisão tarifária.

Além disso, a solução encontrada pela AGERBA não contempla os investimentos adicionais de reposição e/ou modernização, que certamente serão necessários até o ano de 2050, conforme afirmação de fls. 14 do Relatório da FGV Projetos. Tais investimentos poderiam ser obtidos mediante nova licitação. Assim, tal prejuízo não foi computado nos cálculos apresentados.

A Auditoria afirma que é preciso levar em conta, também, o cálculo dos prejuízos que podem vir a ser causados à sociedade pela diferença entre a atual tarifa e a tarifa que seria alcançada com nova licitação. Afinal, seria óbvio concluir que a tarifa obtida por nova licitação, nos moldes do reequilíbrio proposto, ou seja, sem novos investimentos por parte da concessionária, resultaria em menor valor, visto que não haverá investimento de capital pelo licitante, mas tão somente auferimento de receita às custas do usuário.

A AGERBA admite, nos autos do processo de reequilíbrio do 2º TA, ter dado causa a um prejuízo no montante de, pelo menos, R$165,8 milhões, em decorrência da atualização monetária e juros e por não ter concedido os reajustes tarifários, a despeito da previsão contratual. Contudo, a Auditoria não verificou nos autos remissão ao processo administrativo ou judicial de apuração do valor exato devido pelo Estado da Bahia à concessionária. Ao contrário, a Nota Técnica do Coordenador de Núcleo de Rodovias Pedagiadas, datada de 24/04/2015, registra que foi apurado o valor de, "aproximadamente, R$95,9 milhões" (tendo por base o período de abril/1999).

Assim, não cumprido o devido processo legal e a ampla defesa, não é possível deduzir um valor líquido reconhecido pelo Estado como dívida em favor da concessionária. Somente após tal processo é que um estudo minucioso e preciso poderia ser realizado acerca das alternativas que melhor atenderiam à necessidade da sociedade.

Os achados de auditoria não resultaram em recomendações ao Governo do Estado, uma vez que os pronunciamentos técnicos foram dirigidos especificamente aos gestores dos órgãos auditados.

2.3.2.5 Centro de Convenções da Bahia (Contratos de Manutenção e Reforma)

Com vistas a atender aos termos da Resolução TCE/BA nº 047[50], de 27/04/2017, realizou-se auditoria[51] nos contratos celebrados para a manutenção e reforma do Centro de Convenções da Bahia (CCB), sob a responsabilidade da Secretaria de Turismo (SETUR), da Superintendência de Construções Administrativas da Bahia (SUCAB/SEDUR) e da Superintendência de Patrimônio (SUPAT), vigentes no período de 01/01/2014 a 31/12/2016.

A amostra da auditoria abrangeu, no âmbito da SUPAT, a análise de seis contratos, envolvendo recursos no montante de R$13,0 milhões, sendo pagos, no período auditado, a quantia de R$8,0 milhões. No âmbito da SETUR, por meio da

50 "[…] 3) por maioria de votos, pela realização de auditoria nos contratos celebrados para a manutenção e reforma do Centro de Convenções da Bahia (CCB), envolvendo a avaliação físico-financeira, pela área de engenharia, de sua execução, relativas ao período de 2014/2016, de logo fixando o prazo de 60 (sessenta dias) para sua conclusão; 4) por maioria de votos, pela realização de inspeção na área de engenharia com escopo de examinar as estruturas metálicas e de concreto armado do conjunto arquitetônico do CCB, com vistas a confrontar eventual estudo que lastreou a opção pela demolição do equipamento CCB, a qual deverá ser concluída no prazo de 60 (sessenta dias), ficando previamente autorizado o recrutamento de especialistas de fora do quadro de servidores deste Tribunal, se necessário.".
51 Processo nº TCE/008866/2017.

Superintendência de Fomento ao Turismo do Estado da Bahia (antiga Bahiatursa, órgão em Regime Especial de Administração Direta, criado pela referida Lei Estadual nº 13.204[52], de 11/12/2014), Diretoria-Geral e Superintendência de Investimentos em Zonas Turísticas (SUINVEST), foi analisada uma amostra a partir de 12 contratos, abrangendo recursos na importância de R$4,1 milhões, sendo pagos, no período auditado, a quantia de R$2,8 milhões.

Os exames indicaram que os pagamentos realizados foram, no caso dos contratos de consultoria e reforma, na sua maioria, descentralizados por órgãos da SETUR, e pagos por órgãos da estrutura da SAEB, enquanto que aqueles relativos à manutenção tiveram sua execução orçamentária e financeira no âmbito apenas da SETUR, tendo sido reveladas as seguintes inconformidades:

- ausência de pagamento dos serviços prestados, ensejando enriquecimento sem causa por parte da Administração;
- exclusão injustificada dos serviços de recuperação das treliças principais, em desacordo com as orientações da consultoria contratada;
- exclusão injustificada dos serviços de recuperação dos tirantes do 2º piso, em desacordo com as orientações da consultoria contratada;
- não inclusão dos serviços dos tirantes nos aditamentos ao contrato nº 038/2015, apesar dos riscos envolvendo o adiamento dessas intervenções;
- descaso com os serviços de manutenção do CCB, ensejando prejuízo de difícil reparação ao patrimônio estadual;
- deficiência no sistema de vigilância do CCB, ensejando furto dos equipamentos instalados;
- não emissão do Termo de Recebimento Definitivo dentro do prazo estabelecido pela legislação; e
- deficiências na comprovação da execução dos serviços contratados.

Das inconformidades relatadas, a auditoria destacou como sendo as de maior importância e gravidade as ocorrências apontadas em relação aos ajustes firmados com a Metro Engenharia e Consultoria Ltda., até porque contribuíram, de forma determinante, para o acidente ocorrido na laje do 2º pavimento do prédio principal do CCB no dia 23/09/2016, e que resultaram num prejuízo importante ainda não calculado pelo Estado.

No que tange à determinação para a realização de inspeção com escopo de examinar as estruturas metálicas e de concreto armado do conjunto arquitetônico do CCB, com vistas a confrontar eventual estudo que lastreou a opção pela demolição do equipamento, a Auditoria destacou que os exames documentais, entrevistas e reuniões realizadas com técnicos e dirigentes dos órgãos das Secretarias da Administração e Turismo, que fizeram parte do escopo do trabalho, até onde os procedimentos permitiram observar, não apontaram para a existência de estudo,

52 Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo e dá outras providências.

pelo Governo do Estado, com o intuito de realizar a demolição total daquele conjunto arquitetônico.

A Auditoria concluiu que, dos pedidos de esclarecimentos solicitados junto à SUPAT, não foram obtidas as informações necessárias à identificação daqueles que, de fato, tomaram as decisões que postergaram, além do possível, a execução dos serviços de manutenção e conservação do conjunto arquitetônico do CBB, com destaque para a estrutura de aço e concreto armado do seu prédio principal, erguido há cerca de 38 anos. Em vista disso, sugeriu que os dirigentes das unidades jurisdicionadas se manifestassem e trouxessem os esclarecimentos requeridos, tornando possíveis as devidas apurações e identificação dos responsáveis pelos atos de gestão que resultaram nos prejuízos, ainda não estimados, no imóvel onde se encontra instalado o CCB.

Os achados de auditoria não resultaram em recomendações ao Governo do Estado, uma vez que os pronunciamentos técnicos foram dirigidos especificamente aos gestores dos órgãos auditados.

2.3.2.6 Aquisição de bens e serviços objetivando a integração dos Centros Integrados de Comunicação (CICOM) e Centro Integrado de Gestão de Emergências (CIGE) – Contrato nº 004/2016/DG/SSP

Em atendimento à Resolução TCE/BA nº 120/2016[53], foi realizada auditoria[54] na execução do Contrato nº 004/2016/DG, firmado entre a SSP e o Consórcio Teltronic/ IECISA/Oliveira Santana, oriundo do RDC 001/2015, que teve por objeto a aquisição de bens e a realização de serviços de telecomunicações e de construção civil, objetivando a Integração dos Centros Integrados de Comunicação (CICOM) com o Centro Integrado de Gestão de Emergências (CIGE), com valor global de R$35,0 milhões e vigência prevista de 24 meses, a contar da data de sua assinatura.

A partir da análise financeira do contrato e da verificação das instalações físicas em seis dos 11 Centros Integrados de Comunicação (CICOMs), constatou-se:

- indícios de não atingimento da proposta mais vantajosa para a administração pública, face aos preços contratados, notadamente os de equipamentos, se comparado com os valores praticados, para itens iguais ou similares, em outros certames licitatórios feitos por órgãos/unidades do Estado da Bahia;
- distorção em preços fixados na tabela de referência, com percentuais de até 111,15% acima do valor de referência, indicando, *a priori*, superfaturamento dos bens fornecidos;
- taxas de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de 33,95% incidente sobre o fornecimento de materiais e equipamentos, acima dos valores sugeridos pelo

53 "[…] à unanimidade, pelo conhecimento do pedido como Denúncia, nos termos do art. 31 e 32 da Lei Complementar nº 005/1991 e, no mérito, pelo improvimento, […] posto que não restou comprovada nos autos irregularidade no Regime Diferenciado de Contratação RDC n° 001/2015; […] e determinando, por maioria de votos, a instauração do processo de fiscalização e consequente destaque do Contrato nº 004/2016/DG para fins de apreciação pela 2ª Câmara do TCE/BA".
54 Processo nº TCE/009631/2017.

TCU (máximo 19,60%);

- ausência do ganho de escala nos itens unitários. Deveria ter sido verificado pela autoridade competente da SSP antes da homologação da licitação, na fase de análise e julgamento das propostas dos licitantes, de forma a evitar contratações aparentemente vantajosas, que, a partir da execução contratual, permitam ao contratante obter ganhos indevidos, em desfavor da administração, fato que ocorreu. Assim, tendo em vista que existe saldo a receber pelo consórcio, a Auditoria recomendou a ratificação do valor pago indevidamente, restituindo ao erário o montante de R$0,8 milhão, mediante glosas/descontos das faturas vincendas relacionadas ao contrato;
- duplicidade de cobrança para o mesmo objeto, tendo em vista que o Consórcio foi contratado para o fornecimento de bens com valor adicional para garantia estendida, tendo sido pago adicionalmente ao mesmo pela manutenção; e
- deficiências nas instalações elétricas e hidráulicas, pintura e cobertura, que requerem dos órgãos competentes da SSP a emissão de notificação às empresas integrantes do Consórcio, no sentido de exigir delas a correção dos problemas constatados nos CICOMs.

Os achados de auditoria não resultaram em recomendações ao Governo do Estado, uma vez que os pronunciamentos técnicos foram dirigidos especificamente aos gestores dos órgãos auditados.

2.3.2.7 Acumulação de cargos e teto constitucional

Realizou-se auditoria[55] na área de pessoal tendo como objetivo verificar a ocorrência de acumulação ilícita de cargos, empregos e funções públicas por parte dos servidores do Estado da Bahia, observando o respeito à compatibilidade de horários, bem como a ocorrência de pagamentos acima do teto constitucional.

O trabalho foi desenvolvido em consonância com o acordo entre o TCU, a ATRICON, o Instituto Rui Barbosa e Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios em cooperação técnica por intermédio da articulação e do intercâmbio de informações e de conhecimentos entre os Tribunais de Contas brasileiros, buscando ampliar a eficiência e a efetividade das ações de controle externo. O TCU realizou a consolidação e o cruzamento das bases de dados encaminhadas pelos Tribunais de Contas participantes, posteriormente remetendo ao TCE/BA os indícios de irregularidades relativos aos órgãos/poderes sob a sua jurisdição.

A partir das informações recebidas do TCU, a auditoria encaminhou os arquivos contendo os indícios de acumulação aos chefes dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e, em relação ao Poder Executivo, enviou ao Secretário da Administração, ao Corregedor Geral do Estado e aos Corregedores Setoriais do Poder Executivo, para que estes se pronunciassem

55 Processo nº TCE/009460/2017.

por meio do preenchimento e encaminhamento de planilha eletrônica, cujo modelo foi elaborado e aprovado conjuntamente pelas equipes de auditoria dos TCs participantes.

Consolidados os dados das planilhas recebidas, especificamente no que concerne ao Poder Executivo, foi constatada a seguinte situação acerca dos indícios apurados:

Tabela 15 – POSICIONAMENTO DOS ÓRGÃOS/SECRETARIAS DO PODER EXECUTIVO

SITUAÇÃO	SAEB	SEAP	FUNDAC	SEC	SESAB	PGE	PM	CBM	POLÍCIA CIVIL	SSP	DETRAN	SEFAZ	TOTAL
0. Irregularidade procede e a situação foi regularizada.	2	30	5	993	43	0	18	10	3	2	11	0	1.117
1. Irregularidade procede e foram adotadas medidas para regularizar a situação.	5	162	28	1.304	2.658	1	575	29	29	47	0	3	4.841
2. Irregularidade procede, mas não foram adotadas medidas para regularizar a situação.	2	0	1	5.769	28	2	0	0	0	0	0	0	5.802
3. Irregularidade NÃO procede, pois o servidor não se encontra nessa situação.	1	3	2	136	4	3	2	8	35	36	26	8	264
4. Irregularidade NÃO procede, pois a situação do servidor está amparada por outras normas e/ou decisões.	10	0	7	0	27	2	74	7	2	3	0	26	158
TOTAL	**20**	**196**	**43**	**8.202**	**2.760**	**8**	**669**	**54**	**69**	**88**	**37**	**37**	**12.182**

Fonte: Planilhas enviadas pelas Unidades Jurisdicionadas.

Considerando os casos apontados no posicionamento “0 - 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. Cabe salientar que se buscou contabilizar para esse cálculo apenas um registro por Cadastro de Pessoa Física (CPF), uma vez que o quantitativo de casos de servidores com indícios de acumulação indevida é relativo

a matrículas que podem constar simultaneamente no mesmo Poder ou Órgão auditados neste trabalho.

Com base no quantitativo informado nos posicionamentos "1 - Irregularidade procede e foram adotadas medidas para regularizar a situação" e "2 - Irregularidade procede, mas não foram adotadas medidas para regularizar a situação", conclui-se que grande parcela dos indícios apontados pela auditoria ainda precisa ser apurada pelas unidades jurisdicionadas, restando evidente a ausência de controles internos nos órgão/poderes, além da falta de integração entre os setores de recursos humanos desses, a fim de que detectem tempestivamente a acumulação ilícita de cargos.

No que tange aos posicionamentos dos órgãos identificados como itens "3 - Irregularidade NÃO procede, pois o servidor não se encontra nessa situação" e "4 - Irregularidade NÃO procede, pois a situação do servidor está amparada por outras normas e/ou decisões", no que se refere à fragilidade do controle interno e a morosidade das unidades jurisdicionadas nas apurações dos processos administrativos disciplinares e até mesmo das investigações preliminares, conclui-se que os casos listados são passíveis de avaliação futura, no âmbito de novos trabalhos de auditoria.

Os achados de auditoria não resultaram em recomendações ao Governo do Estado, uma vez que os pronunciamentos técnicos foram dirigidos especificamente aos gestores dos órgãos auditados.

2.3.2.8 Execução do Projeto RH Bahia (Contrato nº 015/2014 – SAEB/EGBA Contrato nº 023/204 – EGBA/CIBERIAN)

Conforme verificado na auditoria[56] de acompanhamento da execução orçamentária e financeira da SAEB, o Projeto RH Bahia envolve contratos no montante de R$73,0 milhões, firmados com as empresas Resource Americana Ltda., EGBA e PRODEB.

O projeto tem como objetivo implantar a solução SAP, módulo *Human Capital Managemen*t (HCM), em 63 unidades, englobando cerca de 186 mil servidores e empregados ativos do Executivo, bem como os inativos e pensionistas de todos os poderes. A atualização do histórico funcional é essencial para a implantação do Projeto RH Bahia, pois o sistema depende de um banco de dados atualizado para ter o seu funcionamento pleno.

As evidências coletadas pela auditoria demonstraram que o contrato nº 015/2014 – SAEB/EGBA, no valor de R$15,3 milhões, teve a finalidade de subsidiar os serviços de histórico funcional mediante subcontratação executada por meio do Contrato nº 023/2014 – EGBA/Ciberian, no valor atualizado de R$10,8 milhões. Segundo a auditoria, estas contratações, na forma e período em que foram realizadas,

56 Processo nº TCE/009464/2017.

objetivaram lucro ou rentabilidade para a EGBA, demonstrando descaso da administração para com os gastos públicos, uma vez que celebrou dois contratos com objetos semelhantes que juntos somam R$26,1 milhões, sem nenhuma justificativa plausível.

Ademais, verificou-se que o controle do desembolso financeiro do contrato nº 015/2014 está em descompasso com a sua execução. Após transcorridos 40 meses, o desembolso acumulado do mencionado contrato alcançou o valor de R$6,7 milhões, equivalente a 43,79% do valor total de R$15,3 milhões, cujo saldo de R$8,6 milhões encontrava-se registrado como inadimplência na contabilidade da EGBA. Ocorre que, de acordo com o Ofício DG nº 065/2017, a EGBA informou que o valor inadimplido pela SAEB, para o mesmo contrato, era de R$7,6 milhões, acrescentando que "os produtos objeto do contrato nº 015/14 foram concluídos, entregues e disponibilizados pela EGBA à SAEB, conforme ofício encaminhado pela EGBA e ateste de recebimento do produto emitido pela SAEB". Por fim, a Auditoria concluiu pela execução parcial do contrato nº 015/2014 com o agravamento do atraso na implantação do Projeto RH Bahia.

Os achados de auditoria não resultaram em recomendações ao Governo do Estado, uma vez que os pronunciamentos técnicos foram dirigidos especificamente aos gestores dos órgãos auditados.

2.3.2.9 Cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI)

Em monitoramento da Resolução TCE/BA nº 32/2016, resultante da auditoria[57] de avaliação do cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI), a equipe técnica do TCE/BA realizou, em 2017, auditoria[58] objetivando acompanhar o atendimento das deliberações indicadas na referida decisão, bem como o cumprimento das ações acordadas no Plano de Ação[59] do Governo do Estado, documento que previa as providências a serem adotadas pela Administração para atender às recomendações exaradas pelo TCE/BA quando da emissão do Parecer Prévio de 2015, sendo registradas, na ocasião, as seguintes situações:

Quadro 5 – RECOMENDAÇÕES E ANÁLISES DA AUDITORIA

Recomendação	Análise da Auditoria
1) Regulamentar e implementar o Conselho Gestor de Acesso à Informação (CGAI), previsto pelo § 6º do art. 28 da Lei Estadual nº 12.618 de 28/12/2012, objetivando adequar o cenário da transparência baiana à legislação estadual e federal;	Recomendação em atendimento, consoante o cronograma apresentado pelo auditado, que previu ações até o mês de dezembro de 2017.
2) Promover a designação dos órgãos	Recomendação atendida, eis que, formalmente,

57 Processo nº TCE/013091/2014.
58 Processo nº TCE/008066/2017.
59 Ofício AGE nº 26/2017.

Recomendação	Análise da Auditoria
responsáveis que exercerão as competências estabelecidas nos incisos do art. 29 da Lei Estadual nº 12.618/2012;	todas as atribuições do artigo 29 foram integralmente delegadas ao Comitê Gestor de Acesso à Informação.
3) Finalizar o Projeto de Identidade Digital do Governo, de modo a promover a padronização e publicação das informações mínimas contidas nos incisos I a IV, § 1º do art. 8º da Lei nº 12.527 de 18/11/2011.	A Auditoria constatou, por meio da avaliação dos sítios oficiais dos órgãos e entidades do Executivo Estadual, uma evolução nos níveis de padronização e publicação das informações mínimas exigidas pela LAI. O avanço observado, porém, não autoriza considerar que a deliberação foi totalmente cumprida, ante o grau insatisfatório de atendimento ao conjunto das exigências legais. No que tange à análise do cumprimento da criação do Projeto de Identidade Digital do Governo, pode-se concluir que o atendimento à recomendação está em curso, ante o estabelecimento de datas para a realização de novas fases/etapas.
4) Regulamentar o procedimento de classificação e desclassificação de informações sigilosas, em cumprimento aos arts. 22 a 24 da Lei Estadual nº 12.618/2012, com o objetivo de viabilizar que a autoridade máxima de cada órgão ou entidade estadual publique tais informações em seus sítios da Internet;	A Auditoria verificou ter ocorrido alteração no Decreto Estadual nº 17.611, de 18/05/2017, conforme Decreto Estadual nº 17.945, de 20/09/2017, que incluiu inciso XIV no art. 2º do normativo anterior e, dessa forma, delegou a competência para classificar informações ultrassecretas e secretas ao CGAI. Porém, até o momento do monitoramento da deliberação, a situação encontrada era de ausência da referida regulamentação. Foram identificadas iniciativas pontuais de prestação de informações sobre classificação de sigilo por parte da PRODEB, da SEC e da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). Ocorre que, embora tais iniciativas tenham resultado em pontuação no tópico de avaliação da transparência ativa, todas corresponderam à comunicação de que a unidade não havia classificado qualquer informação até a data da consulta. Diante da situação evidenciada, a Auditoria concluiu pelo não atendimento da recomendação.
5) Disponibilizar de forma descentralizada, em cada órgão, de local para atendimento presencial, conforme disposto no art. 6º e § 1º, inciso I do art. 9º da Lei Estadual nº 12.618/2012, devendo cada unidade adotar um plano de avaliação do crescimento da demanda para aferir a necessidade de instalação de um espaço exclusivo para o atendimento presencial do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC);	A recomendação foi parcialmente cumprida pelos órgãos e entidades do Poder Executivo, dado que uma unidade informou não realizar atendimento presencial e dez unidades dispunham de locais de atendimento que não atendiam, em sua completude, os requisitos da lei.

Recomendação	Análise da Auditoria
6) Regulamentar os procedimentos para tratamento de informação pessoal, conforme previsão do § 5º, art. 25 da Lei Estadual nº 12.618/2012;	De acordo com o Ofício da Chefia de Gabinete/Casa Civil, nº 240/2017, a regulamentação do procedimento de tratamento de informações pessoais, em relação às informações classificadas como sigilosas, ocorreria após alteração no Decreto Estadual nº 17.611/2017, de modo a delegar esta atribuição ao CGAI, até "setembro de 2017". Segundo o órgão, o plano de trabalho seria "apresentado pelo CGAI a esse Egrégio Tribunal, após a sua instalação e implementação das suas etapas de funcionamento". A informação foi atualizada por meio do Ofício nº 359/2017 – OGE, no qual se registrou que a referida regulamentação seria discutida pelo colegiado do Comitê, "em reunião prevista para 07/12/2017". Cumpre registrar, contudo, que a alteração no Decreto Estadual nº 17.611/2017, promovida pelo Decreto Estadual nº 17.945/2017, corresponde exclusivamente à delegação ao CGAI da competência para classificar informações ultrassecretas e secretas, que tem como fundamento o art. 22, parágrafo único da Lei Estadual nº 12.618/2012. Não há referência, nos decretos supracitados, a informações pessoais, mesmo porque, de acordo com o art. 25, § 1º, I, da Lei Estadual nº 12.618/2012, a restrição a esse tipo de informação independe de classificação de sigilo. Quanto ao plano de trabalho do Comitê que contemplasse a respectiva ação, mencionado em resposta da Casa Civil, não se verificou sua efetiva apresentação, já que o cronograma anexado contemplou, no máximo, datas até a próxima reunião do CGAI, prevista para dezembro de 2017. Em consideração à insuficiência das ações adotadas pela Administração, a Auditoria concluiu pelo não atendimento da recomendação.

Ressalta-se que, entre os meses de fevereiro e abril 2018, a equipe técnica realizou procedimentos auditoriais para atualizar a situação do Governo do Estado em relação às ações pactuadas no Plano de Ação apresentado ao TCE. Na ocasião, constatou-se que as recomendações indicadas nos itens 01, 04 e 06 foram totalmente atendidas, tendo sido ratificado o cumprimento do item 02.

Em relação ao item 05, a equipe técnica constatou um avanço na disponibilização de locais para atendimento presencial, uma vez que seis unidades passaram a disponibilizar ambientes adequados para registro e fornecimento de informações na

modalidade presencial. Assim, restam apenas quatro unidades que não dispõem de local adequado para receber a demanda do cidadão de forma física e uma unidade que não realiza atendimento presencial, não atendendo, em sua completude, os requisitos da lei.

2.3.2.10 Auditorias em contratos de obras

O TCE/BA realizou auditorias[60] com escopo voltado à análise dos contratos de obras, bem como dos serviços executados mediante visita *in loco*, tendo sido apontadas as seguintes impropriedades:

Tabela 16 – AUDITORIAS REALIZADAS EM CONTRATOS DE OBRAS

Em R$ milhões

EMPREENDIMENTO	CONTRATO	VALOR	IMPROPRIEDADES
Construção das Policlínicas tipo II – A nos municípios de Alagoinhas, Feira de Santana, Santo Antônio de Jesus e Valença	Contrato nº 015/2017	22,8	• execução de serviços em desacordo com as especificações contratuais; • imprecisão no levantamento de serviços das planilhas orçamentárias;
	Contrato nº 016/2017	10,8	
	Contrato nº 017/2017	21,5	
Construção de Sistemas Simplificados de Abastecimento de Água (SSAA) e Módulos Sanitários Domiciliares (MSD) nos municípios de Riachão das Neves, Santa Rita de Cássia, Itaguaçu da Bahia, Morro do Chapéu e Xique-Xique	Contrato nº 040/2015	3,0	• inclusão de novos itens de serviços sem que tenham sido regularizados por meio de Termo Aditivo;
	Contrato nº 038/2015	4,0	• inclusão de novos itens de serviços sem que tenham sido regularizados por meio de Termo Aditivo; • desconformidade no critério de medição dos serviços, gerando pagamento indevido no montante de R$12,8 mil;
Execução da obra de reversão da drenagem da Lagoa da Base e rua da Irmandade para o rio do Sapato, no município de Lauro de Freitas	Contrato n° 135/2014	15,1	• celebração de aditivo em percentual superior ao limite legal nos contratos; • atraso na execução das obras;
Construção de Módulos Administrativo e de Pós-Graduação e Pesquisa da UESB	Contrato n° 063/2013	9,7	
Implantação de ligação viária entre a av. Luiz Viana Filho – Paralela (nas proximidades do Trobogy) e a rua	Contrato n° 073/2015	25,3	• celebração de aditivo em percentual

60 Processos nºs TCE/009396/2017, TCE/003198/2017, TCE/007027/2017 e TCE/009504/2017.

EMPREENDIMENTO	CONTRATO	VALOR	IMPROPRIEDADES
Artêmio Castro Valente (nas proximidades do Barradão), no município Salvador			superior ao limite legal nos contratos;
Execução de obras de Policlínicas Tipo II nos municípios de Teixeira de Freitas e Jequié	Contrato n° 028/2016	22,2	
Implantação de viaduto para interseção da av. Nóide Cerqueira com a BR 324, no município de Feira de Santana.	Contrato nº 116/2014	12,2	
Construção do pavilhão de aulas da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS)	Contrato nº 077/2013	6,4	• impasse no processo de rescisão do contrato;
Elaboração de projeto executivo, e execução de obras de intervenções integradas de águas pluviais no rio Ipitanga e afluentes e no rio Joanes, no município de Lauro de Freitas	Contrato nº 102/2014	188,3	• irregularidade na celebração de aditivo;
Ampliação e recuperação da ponte sobre o rio Camarajipe, trecho do Costa Azul, em Salvador	Contrato nº 53/2016	5,1	• atraso na execução das obras;
Execução de obras de ampliação do Sistema de Abastecimento de Água de Morpará	Contrato nº 2268/2013	3,8	• licença ambiental vencida;
Execução das obras de ampliação do Sistema de Abastecimento de Água de Boa Nova	Contrato nº 11245/2016	2,7	
Execução de obras do setor leste do Sistema de Abastecimento de Água de Feira de Santana	Contrato nº 7313/2015	18,3	
Execução das Obras de Implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Ilhéus-Pontal	Contrato nº 6566/2015	51,3	• atraso na execução dos serviços
Execução de obras de complementação da implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Itaberaba PAC I e ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Itaberaba PAC II, incluindo a execução do Projeto de Trabalho Técnico Social do PAC I	Contrato nº11077/2016	54,9	
Sistema de Abastecimento de Água de Camaçari	Contrato nº 2903/2013	24,7	• obras paralisadas
Execução das obras de implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Iaçú	Contrato nº 7388/2015	24,6	

Fonte: PROINFO.

Diante do exposto ao longo deste capítulo, é possível concluir que as

vulnerabilidades identificadas no sistema de controle interno comprometem o alcance das finalidades previstas no art. 90 da Constituição Estadual, em termos de "comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração estadual" e de "apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional".

2.4 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL

As DCCEs 2017, que compõem o processo das contas do Chefe do Poder Executivo, foram apresentadas em um volume contendo 758 páginas, contemplam demonstrativos e informações em 111 capítulos, além de diversos anexos contendo dados e informações sobre a gestão orçamentária, financeira, patrimonial, econômica e fiscal do Estado da Bahia, incluindo elementos relativos a todos os Poderes, apresentados de forma agrupada e/ou por unidade/Poder. Registre-se que tais informações também se encontram disponíveis no sítio eletrônico da SEFAZ.

De acordo com o MCASP 7ª edição, as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP) são compostas pelas demonstrações enumeradas na Lei Federal nº 4.320/1964, na Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público 16.6 (Demonstrações Contábeis) e na LRF, além das devidas Notas Explicativas. Para verificação mais rápida das informações citadas, o quadro a seguir apresenta as folhas do volume das DCCEs 2017 em que constam os respectivos demonstrativos contábeis.

Quadro 6 – LOCALIZAÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES NAS DCCEs 2017

DETALHES	FLS. DAS DCCEs	
	Informações Consolidadas	Poder Executivo
Balanço Orçamentário	33-38; 89 e 639-643	691-695
Balanço Financeiro	109 e 647-651	699-703
Balanço Patrimonial (BP)	44; 115-123 e 667-670	707-710
Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP)	76-79; 123-128 e 673-677	713-717
Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC)	111-113 e 655-663	
Notas Explicativas	27-87	

Fonte: DCCEs 2017.

2.4.1 ANÁLISE DOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS CONSOLIDADOS

As demonstrações contábeis devem fornecer informações sobre a posição patrimonial e financeira, o resultado e o fluxo financeiro do Estado, sendo suficientes não apenas para comprovar a legalidade, como também para apresentar os resultados do gerenciamento, pelo Poder Executivo, dos recursos que lhe são confiados. Para atingir tais objetivos, elas devem ser confiáveis, comparáveis e compreensíveis o suficiente para permitir que os usuários entendam o impacto de transações ou de eventos específicos da entidade, considerando sua essência econômica.

Da avaliação quanto ao cumprimento dos principais dispositivos legais relacionados com a elaboração e apresentação dos demonstrativos consolidados do Estado, foi observada:

- a não apresentação das receitas e despesas previdenciárias em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos (art. 50 da LRF, inciso

IV); e

- a não eliminação das operações intragovernamentais (art. 50 da LRF, parágrafo 1º).

Cabe lembrar que se encontra em implementação o Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP), de abrangência nacional, tendo a STN, por meio da Portaria nº 548, de 24/09/2015, estabelecido prazo limite para sua adoção. O estágio de adequação deste plano foi comentado às fls. 81-87 das DCCEs 2017.

Nos próximos itens deste capítulo, estão apresentadas as análises técnicas desenvolvidas por auditores do TCE/BA nas DCCEs 2017, com ênfase nos números mais relevantes da execução orçamentária e dos saldos representativos de bens, direitos e obrigações do Poder Executivo, bem como em relação às informações necessárias à adequada avaliação da gestão orçamentária e patrimonial do Estado.

Saliente-se que as análises procedidas para fins de emissão de Parecer Prévio resultam da aplicação de procedimentos de revisão analítica, avaliação das evidências obtidas e indagações a gestores/responsáveis pelas unidades/órgãos componentes da estrutura do Poder Executivo, procedimentos esses substancialmente menos extensos em relação àqueles praticados em auditorias de natureza governamental que subsidiam a instrução em processos de prestações de contas anuais, inspeções ou auditorias operacionais.

- **Cálculo de materialidade**

Para fins de análise dos aspectos identificados, foi utilizado como fonte de critério o Manual de Auditoria Financeira do TCU 2016, que apresenta o conceito de materialidade da seguinte maneira:

> A materialidade é definida como a **maior distorção**, dentro de uma população, **que o auditor está disposto a aceitar** (distorção tolerável), levando em conta as necessidades de informação dos usuários previstos. Representa, pois, a magnitude (ou o tamanho) de uma distorção, incluindo omissão, de um item (informação) em uma demonstração financeira que, à luz das circunstâncias, individualmente ou de maneira agregada, **pode influenciar as decisões econômicas dos usuários das informações**.
> […]
> A materialidade quantitativa é determinada pela **definição de um valor numérico** e serve como um determinante tanto no cálculo das dimensões das amostras para os testes de detalhes como na **conclusão sobre os impactos das distorções nas demonstrações financeiras (resultados da auditoria)**. O valor numérico é calculado utilizando uma **porcentagem sobre um referencial escolhido como ponto de partida**, que reflete, no julgamento do auditor, as medidas mais sensíveis para influenciar a tomada de decisão dos usuários da informação. (Grifos da Auditoria)

O referido manual apresenta, também, níveis diferenciados associados à

materialidade quantitativa, orientando sobre seu cálculo:

Quadro 7 – REFERENCIAIS DE MATERIALIDADE

Tipo	Conceito	Cálculo
Materialidade global	Baseada no julgamento profissional do auditor sobre o valor mais alto de distorções que poderia estar incluído nas demonstrações financeiras sem afetar as decisões econômicas dos usuários das demonstrações financeiras. Se o **valor de distorções não corrigidas é maior que a materialidade global** estabelecida, individualmente ou em conjunto, isso significa que **as demonstrações financeiras apresentam distorções relevantes**.	Pesquisa realizada com 31 EFS revelou que, em suas orientações, os referenciais mais recomendados são **despesa**, receita, ativo e passivo (**do mais citado para o menos citado**). Na maioria das EFS, os intervalos percentuais aplicados sobre despesa, receita e ativo são estreitos, chegando a no **máximo 2,00%**.
Materialidade para execução da auditoria	Fixada para reduzir a um nível adequadamente baixo a probabilidade de que as distorções não corrigidas e não detectadas em conjunto nas demonstrações financeiras excedam a materialidade para as demonstrações financeiras como um todo. A materialidade para execução da auditoria é a **distorção tolerável do trabalho de auditoria**.	As normas de auditoria não fornecem orientações específicas. As porcentagens podem variar **entre 50,00% e 75,00% da materialidade global**, dependendo do resultado da avaliação dos riscos da entidade.
Limite para acumulação de distorções	Considera a natureza de possíveis distorções e as circunstâncias específicas de sua ocorrência ao avaliar seu efeito nas demonstrações financeiras. As circunstâncias relacionadas com algumas distorções podem levar o auditor a **avaliá-las como relevantes mesmo que estejam abaixo do limite de materialidade**.	Pode variar **entre 3,00% e 5,00% da materialidade global**, a depender da avaliação de riscos.

Fonte: Manual de Auditoria Financeira do TCU 2016 (adaptado).

Considerando o reduzido percentual de recomendações implementadas apresentado no Capítulo 2.1, as fragilidades de planejamento governamental destacadas no Capítulo 2.2 e as vulnerabilidades de controle interno, evidenciadas no Capítulo 2.3, a Auditoria concluiu por uma avaliação de risco moderado associada ao Relatório das Contas de Governo 2017. Diante do exposto e utilizando como referencial a despesa total empenhada pelo Poder Executivo de R$40.979,3 milhões, apresentada à fl. 36 das DCCEs 2017, os valores de materialidade foram calculados conforme segue:

Quadro 8 – CÁLCULO DE MATERIALIDADE

Em R$ milhões

Tipo	% atribuído	Valor
Materialidade global	1,50% da despesa empenhada	614,7
Materialidade de execução	65,00% da materialidade global	399,5
Limite para acumulação	4,00% da materialidade global	24,6

Fonte: Elaboração própria.

- **Notas Explicativas**

O MCASP 7ª edição, Parte V, item 8, ao definir a finalidade das Notas Explicativas, indica:

> 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. (Grifos da Auditoria)

Da revisão do conteúdo das Notas Explicativas, identificou-se a inclusão, em 2017, de informações sobre diversas linhas dos demonstrativos. Contudo, observa-se a insuficiência de elementos informativos sobre determinadas rubricas contábeis com saldos relevantes, cuja não apresentação pode comprometer a sua adequada compreensão, a exemplo de:

- renúncia de receita: demonstrativo do montante de renúncia seja por anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, seja por concessão de isenção em caráter não geral, objeto de crítica no item 2.4.3.2 deste Relatório;
- contas a receber: composição da dívida ativa e de outros créditos a receber do Estado, resumo dos principais credores, informações sobre montante vencido e a vencer por exercício, objeto de crítica no item 2.4.5.1.2 deste Relatório;
- demonstrativos sobre fundos: inclusão das demonstrações de origens e aplicações, bem como das disponibilidades de outros fundos, além dos listados às fls. 104-107, cujo volume de recursos movimentado foi superior a R$30,0 milhões, portanto relevantes. A título de exemplo, é possível citar o Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (FUNDESE), o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) e o Fundo Estadual de Saúde (FESBA); e
- contratos de PPP e concessões: embora tenham sido reconhecidos contabilmente os ativos e as obrigações deles decorrentes apenas em relação aos contratos de PPP, não foram objeto de divulgação as informações sobre as concessões, bem como de outros aspectos como garantias e riscos decorrentes de pactos dessa natureza, cinlusive sobre o desempenho dos contratos, disposição prevista no art. 26 da Lei

Estadual nº 9.290[61], de 27/12/2004.

Ressalte-se que a ausência de informações completas, apuradas de forma precisa e acurada, comprometem o preceito da transparência da gestão fiscal previsto no art. 48 da LRF, em termos da "liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público".

Em linha com esta norma legal, devem ser agregadas as disposições contidas no MCASP 7ª edição, item 6.1, no que tange à qualidade da informação contábil:

> O objetivo da elaboração e divulgação da informação contábil é fornecer informação para fins de prestação de contas e responsabilização (*accountability*) e tomada de decisão.
>
> As características qualitativas são atributos que tornam a informação útil para os usuários e dão suporte ao cumprimento dos objetivos da informação contábil. São elas: a relevância, a representação fidedigna, a compreensibilidade, a tempestividade, a comparabilidade e a verificabilidade.

- **Procedimentos de Consolidação**

O MCASP 7ª edição, item 9, orienta que, na elaboração de demonstrações consolidadas, devem ser eliminados determinados eventos e transações cujo montante e saldos, ao final do exercício, possam comprometer sua adequada interpretação.

Entretanto, da análise das DCCEs 2017, verificou-se, assim como nos exercícios anteriores, que não foram observadas tais orientações, acarretando distorções nos números da DVP e do Balanço Patrimonial, como por exemplo:

- em relação às estatais não dependentes EGBA, EMBASA, PRODEB e DESENBAHIA: eliminação dos ganhos/perdas decorrentes das transações com as demais entidades incluídas nas DCCEs 2017 (com os respectivos efeitos na equivalência patrimonial), bem como dos saldos a receber e a pagar no Balanço Patrimonial Consolidado; e
- em relação às empresas estatais dependentes: eliminação dos saldos patrimoniais interentidades, bem como o montante representativo da participação no patrimônio líquido dessas e do investimento. Esse procedimento acarretou, dentre outras inconsistências, a ausência de evidenciação de contingências da CONDER, CBPM, CAR, CERB e CTB.

Em 2017, não foram eliminadas receitas e despesas intra-governamentais na DVP em montantes superiores a R$295.000,0 milhões, sendo identificada uma diferença liquida de R$165,7 milhões. Os quadros demonstrativos das variações apresentados

61 Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia – PPP Bahia e dá outras providências.

às fls. 126-127 das DCCEs 2017 ficaram comprometidos em virtude, principalmente, de não terem sido expurgados tais registros. A tabela a seguir demonstra a evolução dessa diferença nos últimos exercícios:

Tabela 17 – SALDOS DAS TRANSFERÊNCIAS INTRAGOVERNAMENTAIS REGISTRADAS NA DVP

Em R$ milhões

EXERCÍCIO	SALDOS		DIFERENÇAS
	CREDOR	DEVEDOR	
2017	295.594,1	295.759,8	(165,7)
2016	102.477,4	102.629,1	(151,7)
2015	101.115,3	101.034,7	80,6
2014	80.888,4	80.869,4	19,0

Fonte: DCCEs.

As diferenças acima indicadas distorcem a análise e compreensão do demonstrativo, devendo ser investigadas, tendo em vista que se referem, potencialmente, às receitas e despesas classificadas em rubrica inadequada na DVP.

Com relação ao conjunto de unidades cuja movimentação foi considerada para os fins de consolidação das contas governamentais, além dos registros contábeis inerentes aos órgãos da administração direta do Estado da Bahia, consta, às fls. 180-181 das DCCEs 2017, uma relação com a denominação de 20 autarquias, sete fundações, 29 fundos, quatro empresas públicas e dez sociedades de economia mista.

Objetivando avaliar se os procedimentos de consolidação abrangeram todas as entidades componentes da estrutura do Estado da Bahia, foi promovido o levantamento na base de dados da Receita Federal dos entes governamentais, cujo responsável fosse o referido estado e, por conseguinte, cujos dados financeiros devessem ser incluídos na consolidação.

Como resultado desta pesquisa, foram identificadas 602 inscrições de CNPJ ativas, incluindo filiais, cujo resumo, por natureza jurídica, pode ser apresentado no quadro a seguir:

Quadro 9 – QUANTIDADE DE CNPJs ATIVOS NA RECEITA FEDERAL POR NATUREZA JURÍDICA

CÓDIGO	NATUREZA JURÍDICA	QUANT.
1023	Órgão Público do Poder Executivo Estadual	166
1058	Órgão Público do Poder Legislativo Estadual	3
1082	Órgão Público do Poder Judiciário Estadual	4
1112	Autarquia	343
1147	Fundação	10
1171	Órgão Público Autônomo Estadual	2
1201	Fundo Público	12
1210	Associação Pública	4
1260	Fundação Pública de Direito Privado Estadual	2
2011	Empresa Pública	4
2038	Sociedade de Economia Mista	52

Fonte: Site da Receita Federal.

Em relação a este assunto, foram solicitados esclarecimentos à SEFAZ, que, por meio do Ofício SAF/DICOP nº 18/2018, informou a criação, em 27/04/2018, de grupo de trabalho para, no prazo de 180 dias, "promover estudos técnicos e procedimentais com vistas a efetuar baixas e/ou retificações nos números de Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ constantes na base de dados da Receita Federal que se encontram vinculadas ao Estado da Bahia" (Portaria 001/2018).

Cabe registrar que a existência de inscrições ativas no CNPJ, sem o conhecimento da SEFAZ, não apenas pode acarretar em distorções no processo de consolidação das contas governamentais, com risco de pessoas alheias à estrutura do estado manterem operações sem o necessário registro e controle das suas operações pelos órgãos oficiais do governo.

Nesse sentido, seria conveniente definir rotina e normatizar os procedimentos relacionados com a criação e a baixa de inscrições no CNPJ, bem como incluir, no escopo do referido grupo de trabalho, em relação às inscrições que já deveriam estar inativas, ações com a finalidade de investigar possíveis ocorrências de operações ilegais, de identificar as razões que motivaram tais inscrições a não tenham sido baixadas ou retificadas anteriormente e de levantar as possíveis dívidas tributárias, inclusive, decorrentes do não cumprimento de obrigações accessórias.

- **Análise e interpretação da gestão**

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, consequentemente, no resultado econômico e orçamentário de R$710,1 milhões, conforme DVP, e de R$344,5 milhões, consoante Balanço

Orçamentário, ambos deficitários.

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

Nesse sentido, a Lei Federal nº 4.320/1964, em seu art. 85, determina que os serviços de contabilidade devem proporcionar, dentre outros elementos, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

As DCCEs 2017 carecem de informações abrangentes sobre os fatores que influenciaram nas variações mais relevantes, e/ou relacionadas às principais contas dos balanços patrimonial e orçamentário, tanto as de natureza ativa ou passiva, assim como, e, principalmente, àquelas relativas aos resultados econômico-contábil (DVP) e orçamentário.

A ausência destes elementos, que deveriam estar dispostos de forma ordenada nas DCCEs 2017 e vinculados com os números apresentados nos principais demonstrativos contábeis, compromete a adequada interpretação da gestão do exercício, e, por conseguinte, os princípios do direito público brasileiro da transparência e da *accountability* das contas, bem como os preceitos estabelecidos nas citadas leis federais.

2.4.2 MODIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

A lei orçamentária, embora não obrigue a execução das despesas nela previstas, é de caráter autorizativo, uma vez que concede autorização legislativa para a realização das despesas.

Considerando a possibilidade de alterar o orçamento, a LOA/2017 autorizou o poder Executivo a abrir créditos suplementares até o limite de 30,00% do total da despesa atualizada, mediante anulação parcial/total de dotações orçamentárias, *superavit* financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior e excesso de arrecadação (art. 6º, inciso I).

Ficam de fora desse limite os créditos destinados a atender insuficiências das dotações relativas a pessoal e encargos sociais, inativos e pensionistas, dívida pública, precatórios judiciais, obrigações constitucionais e legais, convênios, operações de crédito e emendas parlamentares.

No caso de abertura de créditos suplementares financiados por operações de crédito, o limite é o autorizado em lei ou previsto no cronograma de recebimento (art. 6º, inciso II). No caso da transposição, remanejamento ou transferência de recursos,

de um programa para o outro ou de um órgão para outro, deve-se atender a necessidades supervenientes devidamente justificadas (art. 6º, inciso III).

Quanto às técnicas de transposição, remanejamento e transferência de recursos, estas surgiram na Constituição Federal de 1988, tendo sido vedado, em seu art. 167, inciso II, o uso dessas modalidades, sem prévia autorização legislativa, quando ocorrer de uma categoria de programação[62] para outra ou de um órgão para outro. No Estado da Bahia, tal autorização encontra-se presente na LOA/2017, bem como na LDO/2017 (arts. 44 e 46).

✔ **Análise da Auditoria**

Durante o exercício de 2017, foram realizados ajustes na LOA no valor total de R$19.017,4 milhões, mediante a abertura de créditos suplementares, sendo a anulação parcial/total de dotações orçamentárias a modalidade de financiamento mais utilizada, que representou 63,64% do valor total. Embora essas alterações não tenham influenciado na diferença entre os valores totais orçados inicial e final, constata-se que houve uma alteração qualitativa significativa no orçamento inicialmente aprovado devido a essas realocações de recursos.

A Auditoria analisou uma amostra de Processos de Modificações Orçamentárias (PMOs), decorrentes de *superavit* financeiro de receitas arrecadadas em exercícios anteriores, excesso de arrecadação, operação de crédito[63] e mediante transposições de recursos[64] no montante de R$5.562,0 milhões, objetivando verificar o atendimento às normas regentes à matéria (Constituição Federal, Lei Federal nº 4.320 de 17/03/1964, LDO/2017 e LOA/2017), cujo resultado apontou as seguintes ocorrências merecedoras de destaque:

1) Autorização para realização de despesas com benefícios previdenciários do FUNPREV, mediante recursos superavitários da Fundo de Previdenciário dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (BAPREV)

Em decorrência do atendimento de decisão monocrática, datada de 15/12/2016 (Instrumento de Agravo nº 0024397-55.2016.8.05.0000[65]), que autorizou o Estado da Bahia a utilizar os recursos de quaisquer dos fundos criados pelo regime próprio de previdência dos servidores públicos para o cumprimento da sua obrigação de pagar os benefícios a quem tem direito, foram realizadas diversas suplementações orçamentárias que autorizaram a realização de despesas com benefícios previdenciários do FUNPREV, mediante recursos superavitários do BAPREV,

62 Função, subfunção, programa, PAOE e categorias econômicas de despesas.
63 Contrato de financiamento firmado em 01/08/2017 com o Banco do Brasil no valor de R$600 milhões, autorizado pela Lei Estadual nº 13.598/2016. Prazo de carência: 01/08/2018. Juros de 118,00% a.a. do CDI/OVER.
64 Financiamento por outra unidade orçamentária.
65 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, consequentemente, 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.

conforme a seguir:

Tabela 18 – SUPLEMENTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DO BAPREV PARA O FUNPREV

Em R$ milhões

DECRETO FINANCEIRO / PMO	DATA DOE	VALOR	FINANCIAMENTO	JUSTIFICATIVA
8/580	31/01/2017	1.400,0	*Superavit* financeiro do BAPREV	Capitalizar o BAPREV de modo a possibilitar o atendimento da decisão monocrática.
9/1064	01/02/2017	580,0	Excesso de arrecadação do FUNPREV	Atender despesas com benefícios previdenciários do FUNPREV dos meses de janeiro a março de 2017.
29/4431	22/03/2017	820,0	Excesso de arrecadação do FUNPREV	Atender despesas com benefícios previdenciários do FUNPREV dos meses de março (complemento) a julho de 2017.
80/10351	20/07/2017	482,4	Remanejamento interno BAPREV	Transferência de recursos do BAPREV a fim de atender decisão monocrática
87/11009	01/08/2017	171,0	Excesso de arrecadação do FUNPREV	Para atender despesas com benefícios previdenciários do FUNPREV do mês de julho/2017.
98/11873	18/08/2017	311,4	Excesso de arrecadação do FUNPREV	Para atender despesas com benefícios previdenciários do FUNPREV do mês de agosto/2017.

Fonte: Processos de Modificações Orçamentárias (PMOs).

A decisão judicial de transferir recursos do BAPREV, em situação superavitária, para o FUNPREV, em situação deficitária, causou impacto na análise das presentes contas, conforme abordado no item 2.4.5.2.5 deste Relatório. Se, por um lado, contribuiu para reduzir os aportes do Tesouro no exercício de 2017 para o custeio da folha dos inativos, liberando recursos para a aplicação em outras áreas de atuação da administração pública, por outro lado, agravou a situação que já é considerada preocupante do sistema previdenciário do Estado, conforme registrado à fl. 130 da DCCEs 2017:

> Por esse motivo, houve completo exaurimento dos recursos do referido Fundo, o que justifica o fato de os Cálculos Atuariais apontarem o BAPREV como Deficitário Tecnicamente em R$ 2.000.629.989,85 no Exercício de 2017, de forma inédita.
>
> Ressalta-se que, para o equacionamento do referido déficit técnico, o Tesouro Estadual deverá passar a aportar recursos para o referido plano a partir de 2018, no prazo máximo de até 35 anos, de acordo com os estudos atuariais 2017.

2) Ausência de necessidade superveniente na transposição de recursos

orçamentários do FUNPREV para pagamento de despesas de pessoal ativo de outras secretarias

Mediante Decreto Financeiro nº 11, de 04/02/2017, foram abertos créditos suplementares (PMOs 1572, 1574, 1578 e 1581) no valor total de R$771,9 milhões para atender à regularização da folha de pessoal da Polícia Militar, APG/SAEB, Polícia Civil e APG/SEFAZ, por meio de anulação de recursos orçamentários do FUNPREV. Tais autorizações para abertura de créditos ocorreram sem a devida justificativa quanto às necessidades supervenientes, conforme estabelecido no art. 6º, inciso III, da LOA/2017.

A SEPLAN, em *e-mail* datado de 24/01/2018, apresentou os seguintes esclarecimentos:

> As referidas modificações orçamentárias foram aprovadas com a justificativa de reforçar a dotação da fonte 100 das Secretarias de Segurança Pública, Fazenda e Administração, objetivando a regularização da folha de pessoal no exercício de 2017. **Esta iniciativa decorreu de decisão gerencial para possibilitar desonerar a fonte 100 - Recursos Ordinários não Vinculados do Tesouro**, dando cobertura ao atendimento dos PMO's supracitados, financiadas pelo remanejamento de recursos do Fundo Financeiro da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia – Funprev. Ressalte-se que ao Funprev foi feita a compensação dos recursos remanejados utilizando-se da fonte 260 - Transferência do Baprev. (Grifos da Auditoria)

Ademais, o Ofício GASEC nº 061/2018[66] pontuou que:

> […] para as suplementações realizadas com financiamento decorrente da desoneração de recursos da fonte 100 (por conta da decisão judicial do Baprev) foram selecionadas rubricas de pessoal para os grupos ocupacionais segurança pública, da educação e da saúde, que naquele momento, havia sinalização, por parte do Governo do Estado, para autorização de melhorias remuneratórias e avanços nas carreiras – promoções e progressões.

Ainda que a CE em seu art. 161, inciso VIII, permita a utilização de recursos da previdência para pagamento de salários dos servidores e ainda que a LDO/2017, em seu art. 24, inciso II, determine que as despesas com pessoal e encargos sociais devam estar entre as prioridades na alocação dos recursos do Tesouro Estadual, a Auditoria não considera que a alegação acima seja uma necessidade superveniente, visto que as citadas modificações orçamentárias ocorreram no início de 2017, especificamente na primeira quinzena de fevereiro, e se destinaram ao atendimento de despesas previsíveis.

66 TCE/002342/2018.

3) 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

Por meio da anulação de recursos orçamentários de ações prioritárias, foram abertos créditos suplementares no valor total de R$14,4 milhões (PMOs 22944, 23286 e 23376)[67] para atender a regularização da folha de pessoal (dezembro/2017) da SESAB e da SEAP, bem como para pagamento de aposentadorias do FUNPREV no valor total de R$31,6 milhões (PMOs 23289, 23291 e 23355)[68]:

Tabela 19 – TRANSPOSIÇÃO DE RECURSOS FINANCIADA COM ANULAÇÃO DE AÇÕES PRIORITÁRIAS

Em R$ milhões

PMO	PAOE REFORÇADA	VALOR	AÇÃO PRIORITÁRIA PAOE ANULADA	VALOR
22944	4659 – Adm. de pessoal e encargos do sistema penitenciário	10,0	6916 – Adm. pessoal e encargos finalísticos do Sistema de Segurança Pública	2,5
23286	4341 – Adm. pessoal do grupo ocupacional de saúde	12,0	6916 – Adm. pessoal e encargos finalísticos do Sistema de Segurança Pública	2,2
23376	4341 – Adm. pessoal do grupo ocupacional de saúde	10,0	6916 – Adm. pessoal e encargos finalísticos do Sistema de Segurança Pública	9,7
23289	6951 – Adm. e encargos com inativo civil e militar do Estado	6,0	4982 – Fiscalização de Infraestrutura Ferroviária e Metroviária	5,2
23291	6951 – Adm. e encargos com inativo civil e militar do Estado	6,7	5114 – Urbanização em Assentamento Precário	4,6
23355	6951 – Adm. e encargos com inativo civil e militar do Estado	26,6	6916 – Adm. pessoal e encargos finalísticos do Sistema de Segurança Pública	21,8
TOTAL		**71,3**		**46,0**

Fonte: Processos de Modificações Orçamentárias (PMOs).

Tais autorizações para abertura de créditos ocorreram sem a devida justificativa nos processos analisados quanto às necessidades supervenientes, conforme estabelecido no art. 6º, inciso III, da LOA/2017.

A SEPLAN, em *e-mail* datado de, 07/03/2018, apresentou os seguintes esclarecimentos:

- Foram realizadas no final do exercício **(29.12.2017)** e financiadas por ações prioritárias cujo lapso temporal não permitia que fossem executadas ainda em 2017;

67 Decretos Financeiros nº 174 e 175, publicados no DOE de 28/12/2017 e 29/12/2017.
68 Decreto Financeiro nº 175, publicado no DOE de 29/12/2017.

- Ainda, estão respaldadas nos termos do inciso II, do art. 24, da LDO 2017 que prioriza as despesas com pessoal e encargos sociais. (Grifos da Auditoria)

A exigência legal de justificativa quanto às necessidades supervenientes que motivaram as suplementações financiadas por transposição de recursos não se trata de mero formalismo, mas sim de dar transparência às reprogramações de recursos realizadas durante a execução orçamentária, visto que não se tratam de mudanças apenas de natureza financeira ou patrimonial, mas de possíveis modificações administrativas, econômicas e sociais decorrentes dessas alterações orçamentárias.

No caso em tela, verifica-se que o Poder Executivo, no encerramento do exercício de 2017, se utilizou da anulação de recursos de unidades orçamentárias distintas, inicialmente alocados em ações prioritárias, para pagamento de despesas previsíveis, como folha pagamento de pessoal ativo e inativo.

Embora a LDO/2017, em seu art. 24, inciso II, determine que as despesas com pessoal e encargos sociais devam estar entre as prioridades na alocação dos recursos do Tesouro Estadual, constatou-se deficiência na previsão inicial do orçamento de 2017 das seguintes despesas de pessoal, uma vez que seu valor inicialmente orçado foi inferior ao valor empenhado do exercício de 2015[69], conforme segue:

Tabela 20 – PAOEs COM VALOR INICIAL ORÇADO EM 2017 INFERIOR AO VALOR EMPENHADO EM 2015

Em R$ milhões

PAOE	DENOMINAÇÃO	VALOR ORÇADO 2017	VALOR EMPENHADO 2015	DIFERENÇA
4341	Administração de pessoal do grupo ocupacional de saúde	958,9	1.018,8	(59,9)
4659	Administração de pessoal e encargos do sistema penitenciário	106,6	125,7	(19,1)

Fonte: FIPLAN Gerencial.

Mediante *e-mail* datado de 07/03/2018, a SEPLAN se pronunciou sobre o assunto conforme a seguir:

> Realmente as dotações orçamentárias programadas inicialmente na LOA 2017 estavam com valores inferiores aos empenhados em 2015 decorrentes de **inconsistências nas projeções realizadas** com base no comportamento de redução do contingente de pessoal das áreas de Educação, Saúde e Segurança.
>
> • Os dados trabalhados tomaram como base a expectativa do grande número de funcionários aptos a demandar aposentadoria.

69 A auditoria adotou como parâmetro o exercício de 2015, tendo em vista que a aprovação da LOA/2017 ocorreu antes do encerramento do exercício de 2016.

> • De toda maneira, **a expectativa de aposentadorias detectada não se confirmou na magnitude esperada**, o que motivou as naturais suplementações para as ações 6905-SEC, 4341-SESAB e 6916-SSP, visando normalizar o pagamento da folha. (Grifos da Auditoria)

A Auditoria entende que não procede a alegação de que as suplementações foram motivadas pela não confirmação da expectativa de aposentadorias, tendo em vista a seguinte informação institucional atribuída à SUPREV, publicada em 16/01/2018 no *site* da SAEB[70]:

> Entre 2003 e 2009, a média de aposentadorias concedidas pelo Estado era de 3.620 por ano. A partir de 2010, a média foi elevada para 5.480 novos benefícios anualmente. Além disso, em 2017 foi alcançado o recorde histórico de aposentadorias, com mais de sete mil novos inativos no Estado.

2.4.3 RECEITA PÚBLICA

A receita pública representa a totalidade dos recursos arrecadados pelo estado, sendo gerida pelo Poder Executivo por meio da SEFAZ, que tem como finalidade formular, coordenar e executar as funções de administração tributária, exceto quanto às taxas cartorárias, arrecadadas e geridas pelo Poder Judiciário, mas escrituradas como receitas tributárias por essa secretaria.

Com base nas informações apresentadas às fls. 91-93 das DCCEs 2017, a receita orçamentária total do Estado foi de R$45.225,6 milhões. Foram realizados procedimentos de auditoria, consistindo, basicamente, em revisão analítica e conciliação de informações, nas Receitas Tributárias e nas Transferências Correntes oriundas do Governo Federal, que correspondem a 76,77% da receita total, não tendo sido identificadas distorções materiais.

2.4.3.1 Transferências Correntes

As transferências correntes, que são aquelas provenientes de recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado para atender às despesas correntes, corresponderam, conforme disposto à fl. 95 das DCCEs 2017, ao valor bruto de R$13.408,6 milhões. Deduzido o valor de R$1.725,9 milhões, concernente ao montante registrado na conta retificadora dessas receitas, essas transferências 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.

- ***Royalties***

A compensação financeira devida aos Estados, Distrito Federal e Municípios, decorrente da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos e

70 Disponível em: <http://www.saeb.ba.gov.br/2018/01/8844/Superintendencia-de-Previdencia-do-Estado-comemora-dez-anos-de-criacao.html>. Acesso em: 15 abr. 2018.

minerais, comumente denominada *royalties*, foi instituída pela Lei Federal nº 7.990[71], de 28/12/1989. Em seu art. 8º, a referida lei proíbe a aplicação desses recursos em pagamento de dívida e de pessoal, exceto quanto ao pagamento de dívidas para com a União e suas entidades, e para a capitalização de fundos de previdência.

O Decreto Federal nº 01, de 11/01/1991, que regulamenta o pagamento dessa compensação, dispõe que os Estados e os Municípios deverão aplicar os *royalties* recebidos da exploração de petróleo exclusivamente em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico.

Em 2017, os valores recebidos pelo Estado provenientes de *royalties* totalizaram R$199,1 milhões, sendo 85,94% desse valor associado à produção de petróleo, conforme a tabela a seguir.

Tabela 21 – RECEITA DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA DE PRODUÇÃO DE PETRÓLEO, RECURSOS HÍDRICOS E RECURSOS MINERAIS

Em R$ milhões

TÍTULO	VALOR RECEBIDO	%
Produção de Petróleo	171,1	85,94
Utilização de Recursos Hídricos	19,4	9,74
Exploração de Recursos Minerais	8,6	4,32
TOTAL	**199,1**	**100,00**

Fontes: Sítio eletrônico do Banco do Brasil e extratos bancários.

Do total arrecadado, 74,18% foram contabilizados na fonte 209 (aportes ao FUNPREV) e 25,82% na fonte 109 (demais destinações), que estão dentro dos limites percentuais fixados na Lei Estadual nº 9.281[72], de 07/10/2004. Importante ilustrar a queda dos valores recebidos pelo Estado da Bahia a título de *royalties* nos quatro últimos exercícios, conforme evidenciado na tabela a seguir, fenômeno que está relacionado à diminuição da produção de petróleo no estado a partir de 2015

Tabela 22 – RECURSOS RECEBIDOS A TÍTULO DE *ROYALTIES*

Em R$ milhões

EXERCÍCIO	RECEITA ARRECADADA	VARIAÇÃO (%)
2014	338,1	-
2015	243,8	(27,89)
2016	199,4	(18,21)
2017	199,1	(0,15)

Fontes: Relatório das Contas de Governo de 2016 e sítio eletrônico do Banco do Brasil.

71 Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (art. 21, XIX da CF).

72 Estabelece a distribuição dos recursos financeiros de que trata o art. 204 da CE e dá outras providências.

2.4.3.2 Renúncia de receita

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". Atualmente, o Estado da Bahia conta com os seguintes programas de incentivos fiscais:

Tabela 23 – PROGRAMAS DE INCENTIVOS FISCAIS DE 2014 A 2017

Em R$ milhões

PROGRAMA	ESTIMATIVA					REALIZADO				
	2014	2015	2016	2017	TOTAL	2014	2015	2016	2017	TOTAL
DESENVOLVE	1.907,2	2.387,1	2.783,6	2.712,7	**9.790,6**	1.799,8	2.147,4	2.104,0	2.108,8	**8.160,0**
PROAUTO	909,5	658,6	366,2	316,7	**2.251,0**	549,6	297,2	230,4	276,5	**1.353,7**
Crédito Presumido	0,0	0,0	0,0	0,0	**0,0**	0,0	0,0	215,2	428,7	**643,9**
Outros de Natureza Fiscal	85,8	107,4	125,3	135,6	**454,1**	122,7	93,0	32,0	16,8	**264,5**
PROALBA	18,7	41,5	29,0	30,1	**119,3**	27,4	30,8	30,9	40,6	**129,7**
Faz Bahia	18,0	16,9	17,5	13,2	**65,6**	16,7	12,2	11,2	13,6	**53,7**
Informática	3,9	2,0	0,6	0,1	**6,6**	0,5	0,1	0,0	9,1	**9,7**
TOTAL	**2.943,1**	**3.213,5**	**3.322,2**	**3.208,4**	**12.687,2**	**2.516,7**	**2.580,7**	**2.623,7**	**2.894,1**	**10.615,2**

Fontes: LDOs de 2014 a 2017 e demonstrativos da Diretoria de Planejamento da Fiscalização da SEFAZ.

Destaque-se que o valor total da renúncia de receita do Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE) em 2017 foi de R$2.108,8 milhões, correspondendo a 72,87% do montante total da renúncia realizada no exercício.

O programa 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, com formação de adensamentos industriais nas regiões econômicas e integração das cadeias produtivas essenciais ao desenvolvimento econômico e social e à geração de empregos e renda no estado.

A SDE informou que o Estado da Bahia firmou 103 protocolos de intenções em 2017, com previsão de investimentos de R$4.830,0 milhões e geração estimada de 24.891 empregos, conforme detalhamento apresentado na tabela seguinte:

Tabela 24 – PROTOCOLOS DE INTENÇÕES FIRMADOS EM 2017

QUADRIMESTRE	NÚMERO DE PROTOCOLOS	INVESTIMENTOS PREVISTOS (EM MILHÕES)	NOVOS EMPREGOS A SEREM GERADOS
1º	39	1.532,8	12.292
2º	33	2.026,7	6.642
3º	31	1.270,5	5.957
TOTAL	**103**	**4.830,0**	**24.891**

Fontes: Ofícios nºs 178/2017, 250/2017 e 33/2018 do Gabinete do Secretário da SDE.

2.4.3.2.1 Auditoria operacional na renúncia de receita

Este TCE/BA realizou auditoria[73] nas renúncias de receita, tendo como escopo avaliar a adequação e suficiência dos controles exercidos pelo Executivo Estadual em relação aos incentivos fiscais concedidos por meio de políticas públicas apoiadas nesses instrumentos.

Para a execução da auditoria, foram definidos cinco eixos de investigação, sendo os dois primeiros eixos relativos a todos os incentivos concedidos pelo Estado e os três eixos seguintes restritos ao programa DESENVOLVE.

- Transparência: buscou-se verificar se o Estado disponibiliza à sociedade as informações relevantes acerca das políticas públicas apoiadas em incentivos fiscais, possibilitando o conhecimento dos programas e o controle social sobre os recursos renunciados;
- Planejamento: objetivou-se avaliar a estrutura disponível para o planejamento das políticas públicas que envolvam renúncia de receitas, bem como as deliberações do Estado em relação aos aspectos que ameaçam o sucesso dos programas, tais como: os riscos, os custos e externalidades negativas;
- Concessão: buscou-se levantar e avaliar os procedimentos executados e os critérios de julgamento utilizados na fase de concessão de benefícios fiscais;
- Fiscalização e monitoramento: visou-se identificar e avaliar os mecanismos de controle e fiscalização que buscam certificar o cumprimento da contrapartida das empresas habilitadas no programa; e
- Avaliação: buscou-se identificar e examinar a metodologia utilizada pelo Estado para mensurar o nível de atingimento das metas e objetivos do programa, bem como os seus impactos socioeconômicos.

Os resultados da auditoria estão expostos a seguir, distribuídos por eixos, para os quais a equipe técnica sugeriu as respectivas recomendações e determinações ao Governo do Estado.

EIXO I – TRANSPARÊNCIA:

a) Ausência de publicação de informações mínimas necessárias

Os sítios eletrônicos dos órgãos e entidades do Executivo Estadual não dispõem da totalidade das informações mínimas estabelecidas pela equipe de auditoria, em cumprimento à obrigação de fornecer a transparência ativa, determinada no art. 8º da Lei Federal nº 12.527, de 18/11/2011.

b) Renúncias de receitas não declaradas pelo órgão fiscal do Estado

Identificaram-se R$16,1 milhões[74] em benefícios fiscais vigentes não

73 Processo nº TCE/009417/2017.
74 Valor renunciado no período entre janeiro e setembro de 2017.

informados pela SEFAZ nos Anexos de Metas Fiscais das LDOs 2017 e 2018, bem como sem fundamentação em lei e não convalidados pelo CONFAZ, requisito obrigatório à época de sua instituição.

Recomendações ao Governo do Estado:

- Elencar em seu sítio eletrônico oficial ou formalizar um sítio específico contendo todos os programas de incentivos fiscais do Governo do Estado, disponibilizando *links* para as páginas na Internet das Secretarias responsáveis por cada incentivo fiscal, oportunizando o conhecimento dos programas por novos interessados e facilitando a prospecção de novas habilitações, de modo a otimizar os esforços de divulgação de informações exigidas, já disponíveis ao cidadão;
- Atribuir, a um órgão específico, a responsabilidade de orientar as unidades estaduais quanto aos padrões de sítios da internet, no que tange à transparência;
- Abster-se de instituir novos incentivos fiscais sem a publicação de lei autorizadora, em atenção ao art. 150, § 6º da Constituição Federal de 1988, e aos arts. 3º, IV, e 150 da Constituição do Estado da Bahia;
- Abster-se de prorrogar o prazo de vigência dos incentivos instituídos no art. 268, incisos XVIII e XLVI do Regulamento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) do Estado da Bahia (RICMS-BA); e
- Abster-se de retomar a concessão do incentivo previsto art. 270, inciso IX do RICMS-BA.

Sugestão de determinação ao Governo do Estado:

- Apresentar, em relação aos benefícios instituídos no art. 268, incisos XVIII e XLVI, e art. 269, inciso XIII, todos do RICMS-BA, relatório de desempenho individualizado por beneficiário, respaldado em análise técnica que permita uma avaliação dos benefícios socioeconômicos até então auferidos para o Estado, sob pena de cancelamento dos termos de acordo ou documentos equivalentes celebrados com os respectivos contribuintes.

EIXO II – PLANEJAMENTO:

a) Ausência de planejamento estruturado das políticas públicas de incentivo fiscal

Constatou-se que nenhum órgão/entidade questionado do Poder Executivo sistematiza procedimentos, mantém registros ou realiza estudos prévios ao planejamento com vistas à instituição das políticas públicas de incentivos fiscais.

Recomendação ao Governo do Estado:

- Regulamentar os processos de instituição de programas de incentivos fiscais, definindo responsabilidades centrais e fornecendo regras gerais a serem seguidas pelas secretarias, que deverão incluir a obrigatoriedade de estudo prévio de viabilidade do programa, amparado em estimativas de valores arrecadados e renunciados, bem como em indicadores e metas para mensuração dos benefícios socioeconômicos esperados.

EIXO III – CONCESSÃO:

a) Flexibilização na aplicação dos critérios de concessão

Restou evidenciada, em cinco processos de concessão relativos ao programa DESENVOLVE, a flexibilização na aplicação dos critérios de avaliação constantes da Resolução nº 02/2002 e do regulamento aprovado pelo Decreto Estadual nº 8.205, de 03/04/2002.

Sugestão de determinação ao Governo do Estado:

- Apresentar, para os empreendimentos listados a seguir, relatório de desempenho individualizado por beneficiário, respaldado em análise técnica que permita uma avaliação dos benefícios socioeconômicos até então auferidos, acompanhado de parecer do Conselho Deliberativo, sob pena de retificação das resoluções concessivas:

  1. Bridgestone do Brasil Indústria e Comércio Ltda. – Projeto de ampliação aprovado pela Resolução nº 39/2016, retificada pela Resolução nº 78/2016;
  2. M. Dias Branco S/A Indústria e Comércio de Alimentos – Projeto de ampliação aprovado pela Resolução nº 103/2013;
  3. Penha Papéis e Embalagens Ltda. – Projeto de ampliação aprovado pela Resolução nº 166/2011;
  4. Engepack Embalagens São Paulo S/A. – Projeto de ampliação aprovado pela Resolução nº 68/2016; e
  5. Graftech Brasil Participações Ltda. – Projeto de ampliação aprovado pela Resolução nº 37/2017.

EIXO IV – FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO:

a) Fragilidade nos procedimentos de acompanhamento das empresas habilitadas

A partir do exame dos processos de monitoramento da SDE, evidenciou-se deficiência nos procedimentos para coleta e validação das informações

necessárias ao acompanhamento dos empreendimentos incentivados, quanto ao cumprimento dos compromissos assumidos nos Protocolos de Intenções. Constatou-se, ainda, ausência da emissão, por parte da Secretaria-Executiva do DESENVOLVE, de laudo que constate a integral realização dos investimentos projetados, o qual está previsto no regulamento do programa.

EIXO V – AVALIAÇÃO:

a) Ausência de avaliação de desempenho para o programa DESENVOLVE

Da análise dos relatórios disponibilizados pela SDE, observou-se que os documentos utilizados para apresentar resultados do programa DESENVOLVE não configuram uma avaliação de desempenho, pois, embora registrem dados de acompanhamento dos projetos analisados pela Secretaria, não averíguam o cumprimento de metas ou emitem manifestação conclusiva sobre o andamento da política pública a que se reportam. Observou-se, também, que os relatórios não se apropriam de estudos produzidos pela SEFAZ em relação ao programa, cujo caráter é pontual e limitado ao aspecto tributário.

Os achados relativos aos eixos IV e V não resultaram em recomendações ao Governo do Estado, uma vez que os pronunciamentos técnicos foram dirigidos especificamente aos gestores dos órgãos auditados.

2.4.3.2.2 Acompanhamento da LRF

No âmbito dos trabalhos das auditorias de acompanhamento da LRF (1º, 2º e 3º quadrimestres de 2017), também foram detectadas as seguintes falhas:

a) Ausência de amparo por convênio no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) do Programa DESENVOLVE

Como já abordado em relatórios referentes às Contas de Governo de exercícios anteriores, a Auditoria tem defendido que o DESENVOLVE deveria estar amparado pelo CONFAZ, face ao disposto na Lei Complementar Estadual nº 24, de 07/01/1975:

> Art. 1º As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei.
>
> Parágrafo único. O disposto neste artigo também se aplica:
> […]
> IV – A quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no imposto de circulação de mercadorias, dos quais resulte redução ou eliminação direta ou indireta, do respectivo ônus;

A SEFAZ sempre defendeu que os referidos incentivos são de natureza financeira e, por essa razão, não carecem do amparo do mencionado convênio. Reiteradas vezes, entretanto, a Auditoria refutou esta tese por considerar que os incentivos concedidos por meio desse programa, ainda que tivessem essa natureza, estariam sujeitos ao dispositivo legal retromencionado, uma vez que a liquidação antecipada da parcela do imposto com prazo dilatado e a redução dos juros ensejam uma efetiva renúncia de receita para o Tesouro Estadual.

Ademais, por meio do Ofício GAB. nº 194/2016, a SEFAZ informou que aguardava a aprovação pelo CONFAZ de convênio de convalidação dos benefícios fiscais, nos termos previstos do Convênio ICMS nº 70/2014, que dispõe sobre regras a serem observadas para a celebração de convênio que trate da concessão de remissão e anistia de créditos tributários relativos a incentivos e benefícios, fiscais e financeiros, vinculados ao ICMS, autorizados ou concedidos pelos estados, mas que não foram aprovados pelo CONFAZ.

Instada a se manifestar sobre a efetiva celebração do referido convênio para convalidação desses incentivos fiscais, nos termos do Convênio ICMS 70/2014, a SEFAZ, em correspondência eletrônica de 14/06/2017, assim se pronunciou:

> […] convênio para convalidação dos incentivos fiscais concedidos pelos estados sem autorização prévia do CONFAZ, prevista no Convênio ICMS nº 70/2014, não foi celebrado até a presente data.
>
> Por oportuno, informo que o Senado Federal aprovou o Projeto de Lei Complementar nº 54/2015, que trata do assunto e favorece a celebração do convênio de convalidação, pois promove uma mudança no quórum do CONFAZ, que permitirá a sua aprovação sem necessitar da unanimidade dos estados concordarem. Este projeto já foi apreciado pela Câmara Federal, tendo sido aprovado, porém, com modificações, e retornou ao Senado Federal para deliberação final, o que se espera ocorra nos próximos dias.
>
> Caso seja aprovada a versão modificada da Lei Complementar aprovada pela Câmara Federal, os estados terão 180 dias para celebrar o convênio para convalidação […]

A Auditoria verificou que o mencionado Projeto de Lei Federal Complementar nº 54, de 13/04/2015, foi aprovado pelas Casas Legislativas e converteu-se na Lei Federal Complementar nº 160, de 07/08/2017, dispondo sobre convênio que permite aos Estados e ao Distrito Federal deliberar sobre a remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais, instituídos em desacordo com o disposto na alínea “g”, do inciso XII, do § 2º do art. 155 da CF, tendo sido publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 08/08/2017.

Conforme previsto nesse texto legal, o convênio de convalidação deveria ser aprovado no CONFAZ no prazo de 180 dias a contar da publicação da Lei

Complementar, ou seja, até 03/02/2018.
Com efeito, o referido convênio foi celebrado em 15/12/2017 (Convênio ICMS nº 190/2017), publicado no DOU de 18/12/2017, com ratificação em 26/12/2017, estabelecendo condicionantes e seus respectivos prazos, que devem ser observados pelos estados a partir do exercício de 2018.

Em pronunciamento técnico encaminhado por meio do Ofício GAB/CG nº 51/2018, a SEFAZ informou que está viabilizando e adotando as medidas necessárias para que todas as exigências contidas no Convênio ICMS nº 190/2017 sejam cumpridas nos prazos estabelecidos. A implementação dessas medidas serão objeto de auditorias futuras a cargo do TCE/BA.
Dessa forma, considerando-se o que dispõe o Convênio ICMS nº 190/2017, bem como as informações encaminhadas pela SEFAZ, fica evidente que o DESENVOLVE deveria estar amparado por Convênio no âmbito do CONFAZ, como a Auditoria vinha apontando.

b) Fragilidade na fiscalização das empresas beneficiárias de incentivos fiscais

A Comissão de Acompanhamento de Empreendimentos Incentivados pelo Governo da Bahia, constituída pela Portaria Conjunta n° 78, de 29/10/2004, da SEFAZ e da Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração (atual SDE), com competência para fiscalizar o cumprimento dos compromissos assumidos nos protocolos de intenções firmados entre o Governo do Estado e as empresas empreendedoras, foi extinta pela Portaria Conjunta SDE/SEFAZ nº 01, de 13/01/2017.

Como consequência, a fiscalização passou a ser responsabilidade da SDE, conforme previsto no art. 2º da retromencionada portaria. Já o art. 3º da mesma portaria estabeleceu como competência da SEFAZ fiscalizar o cumprimento das obrigações tributárias assumidas pelas empresas, na forma da legislação aplicável a cada modalidade de incentivo.

A Auditoria verificou que, em que pese o reduzido número de empresas que foram acompanhadas no exercício, em face do significativo número de empresas beneficiárias de incentivos fiscais, houve um aumento no número de empresas visitadas em relação aos exercícios anteriores (em 2016, apenas cinco empresas foram visitadas) e melhoria na qualidade das informações e na documentação suporte dessas informações. Entretanto, a partir do resultado da auditoria operacional relatado anteriormente, confirmou-se a permanência da deficiência nos procedimentos para coleta e validação das informações necessárias ao acompanhamento dos empreendimentos incentivados, quanto ao cumprimento dos compromissos assumidos nos Protocolos de Intenções.

O TCE/BA já manifestou posicionamento a respeito da política adotada pelo Estado da Bahia para atração de novas indústrias, bem como para a ampliação de unidades já implantadas, mediante concessão de benefícios fiscais. No conteúdo de relatórios

pretéritos, defendeu-se que a renúncia de receitas configura-se efetivamente como diminuição da arrecadação tributária, tornando, assim, a fiscalização do cumprimento dos protocolos um poder-dever do Estado concedente desses benefícios, especialmente no que se refere aos investimentos realizados pelas empresas beneficiadas e aos empregos gerados. Cumpre salientar que a fragilidade quanto à fiscalização das empresas beneficiárias vem sendo apontada nos Relatórios das Contas do Chefe do Poder Executivo desde o exercício de 2014.

Essa fragilidade foi contemplada no Plano de Ação para atendimento às recomendações do TCE/BA nas Contas do Chefe do Poder Executivo de 2016. Com efeito, a Auditoria verificou que houve uma ampliação 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 uma melhora qualitativa desses esforços, tendo em vista o elevado número de empresas beneficiárias dos diversos programas de renúncia fiscal do Estado.

2.4.3.3 Operações de Crédito

Conforme fl. 157 das DCCEs 2017, as operações de crédito realizadas totalizaram R$1.156,4 milhões, montante superior em 27,44% ao verificado em 2016. Tais receitas representaram 48,38% da sua previsão atualizada (R$2.390,6 milhões) e 55,44% das Receitas de Capital recolhidas pelo Poder Executivo (R$2.086,1 milhões). As receitas de operações de crédito internas e externas originaram-se das seguintes liberações por contrato:

Tabela 25 – RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO POR CONTRATO

Em R$ milhões

CONTRATO	INSTITUIÇÃO	VALOR	%
Externo		**318,6**	**27,56**
Programa com Enfoque das Áreas de Saúde e Recursos Hídricos do Estado da Bahia (*SWAP*)	BIRD	82,9	7,17
Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável do Estado da Bahia – Projeto Bahia Produtiva (PDRS)	BIRD	65,1	5,63
Programa de Fortalecimento do Sistema Único de Saúde na Região Metropolitana de Salvador (PROSUS)	BID	54,0	4,67
Programa de Restauração e Manutenção de Rodovias – 2ª fase (PREMAR II)	BIRD	45,9	3,97
Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável na Região Semiárida da Bahia (PRÓ Semi-Árido)	FIDA	27,2	2,35
Programa de Modernização e Fortalecimento da Gestão Fiscal do Estado (PROFISCO)	BID	22,0	1,90
Programa de Desenvolvimento Ambiental da Bahia (PDA)	BID	12,4	1,07
PRODETUR NACIONAL	BID	9,1	0,80
Interno		**837,8**	**72,44**
PROINFRA	BB	599,8	51,87
Mobilidade Urbana I	CEF	152,8	13,21
PRÓ-Investe	BNDES	70,2	6,07
CAS – Pró Transporte	CEF	13,0	1,12

CONTRATO	INSTITUIÇÃO	VALOR	%
Moradia-Saneamento	CEF	1,5	0,13
MAP 1 SSA – Cabrito	CEF	0,4	0,03
Moradia (Falha Geológica)	CEF	0,1	0,01
TOTAL		**1.156,4**	**100,00**

Fontes: Relatório de Liberações por Contrato e Demonstrativo para Contabilidade da Diretoria do Tesouro da SEFAZ.

- **Frustração das receitas de operações de crédito**

Verificou-se que, embora tenha havido um incremento, em 2017, na realização das receitas de operações de crédito, houve frustração dessas receitas, visto que 51,62% da sua previsão atualizada não foram realizados.

Não obstante a frustração das receitas de operações de crédito, o que ocasionou o distanciamento da meta de resultado nominal, uma vez que a liberação de operações de crédito tem como consequência o incremento da dívida pública, não foram explicitados os motivos que ensejaram tal situação, tendo em vista que não há comentários nas DCCEs 2017 e, tampouco, no Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 3º quadrimestre de 2017, datado de 28/02/2018, apresentado em audiência pública.

A Lei Complementar Federal nº 101/2000, em seu art. 9º, *caput* e § 4º, dispõe que:

> Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, **que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal** estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.
> […]
> § 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e **avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública** na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais. (Grifos da Auditoria)

Nesse sentido, a Lei Estadual nº 13.563/2016 (LDO/2017) prevê em seu art. 56:

> Art. 56 – No caso do cumprimento das metas de **resultado primário ou nominal**, estabelecidas no Anexo II da presente Lei, **vir a ser comprometido por uma insuficiente realização da receita**, os Poderes, o Ministério Público e a Defensoria Pública deverão promover reduções de suas despesas, nos termos do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, fixando, **por atos próprios**, limitações ao empenho de despesas e à movimentação financeira. (Grifos da Auditoria)

Apesar do estabelecido nos normativos, não foi identificada pela Auditoria a formalização de limitações ao empenho de despesas e à movimentação financeira no exercício de 2017.

Ante o exposto, mediante Ofício GAB nº 004/2018, de 16/04/2018, foi solicitado à SEFAZ que se manifestasse em relação aos fatos em comento e, se foram remetidas, em 2017, à Assembleia Legislativa, propostas de alteração da meta fixada na LDO.

Em resposta apresentada pela SEFAZ, mediante o Ofício SAF nº 06/2018, informou que:

> Inicialmente, cabe esclarecer que a meta do Resultado Nominal é um dos parâmetros de planejamento e transparência, a ser observada pela administração. Se o seu cumprimento não foi alcançado, deve ser avaliado, **presume-se aceitável que a meta não seja alcançada.** (Grifos no original)
>
> Acrescente-se ainda que, alguns fatores não previstos podem contribuir de forma relevante para provocar o descompasso entre a previsão da meta da LDO a apuração do resultado, em função dos critérios e metodologia utilizados para definição da meta do Resultado Nominal.
>
> Corroborando com esse entendimento, podemos citar as Operações de Crédito, que transitam nos sistemas orçamentário e patrimonial. Caso ocorra frustração de receita oriunda de operação de crédito, a dívida consolidada será impactada com o crescimento na previsão da LDO. Assim, pode provocar o distanciamento do cumprimento da meta do Resultado Nominal, **fato este que ocorreu no Estado da Bahia no exercício de 2017.**
>
> Por oportuno, vale ressaltar que o Governo do Estado da Bahia vem conservando o nível de endividamento estadual dentro dos limites estabelecidos pelo Senado Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal. (Grifos da Auditoria)

Depreende-se da transcrição anterior, que não houve pronunciamento da SEFAZ acerca dos fatores que levaram à frustração das receitas e nem das medidas adotadas pelo Governo do Estado, no sentido de cumprir ao quanto estabelecido na legislação pertinente, assim como da remessa, em 2017, à Assembleia Legislativa, de proposta de alteração da meta fixada na LDO.

Diante dos fatos, recomenda-se que as frustrações de receitas sejam devidamente explicitadas, com a consequente adoção das medidas previstas na LRF.

- **Auditoria de projetos co-financiados**

Os valores desembolsados anualmente por conta dos projetos co-financiados por recursos externos são auditados pelo TCE/BA. Foram concluídas as seguintes auditorias relativas ao exercício de 2017:

Quadro 10 – AUDITORIAS DE PROJETOS CO-FINANCIADOS

Em US$ milhões

Nº DO CONTRATO	OBJETIVO	OPINIÃO DA AUDITORIA	TOTAL
Contrato de Empréstimo nº 8580 – BR PREMAR 2[75]	Aprimorar de forma sustentável a acessibilidade e a segurança rodoviária em regiões selecionadas do estado da Bahia, por meio da contratação associada dos serviços de obra e manutenção.	As demonstrações financeiras representam razoavelmente, em todos os seus aspectos relevantes, os recursos recebidos e os desembolsos efetuados, bem como os investimentos acumulados do Projeto no exercício; foram cumpridos, em todos os seus aspectos substanciais, os procedimentos previstos para aquisição de bens, obras e serviços, bem como para a seleção e contratação de consultores; foram identificadas eventuais deficiências significativas nos controles internos.	300,0
Contrato de Empréstimo nº 3262/OC-BR PROSUS[76]	Melhorar as condições de saúde da população do Estado da Bahia, especialmente da RMS, por meio da organização de uma rede integrada de serviços de saúde, com foco na Atenção Primária à Saúde (APS), como porta de entrada para ampliar o acesso, a qualidade, a continuidade e a eficiência dos serviços do Sistema Único de Saúde (SUS).	As demonstrações financeiras apresentam razoavelmente, em todos aspectos relevantes, os recebimentos e os pagamentos, de conformidade com o critério contábil de caixa descrito na Nota nº 3 às Demonstrações Financeiras; não foram observadas situações que indiquem descumprimento das cláusulas financeiras do Contrato de Empréstimo; foram apresentados comentários e observações sobre o sistema de controle interno.	285,0
Contrato de Empréstimo nº 2914/OCBR PROFISCO[77]	Melhorar a gestão fiscal do Estado da Bahia e abrir o espaço fiscal mediante o incremento das receitas próprias do Estado e a melhora da administração financeira.	As demonstrações financeiras apresentam razoavelmente, em todos os aspectos relevantes, os recebimentos e os pagamentos do Programa em 31 de dezembro de 2017, de conformidade com o critério contábil de caixa descrito na Nota Explicativa nº 02; verificou-se o cumprimento das cláusulas e dos artigos contratuais de caráter contábil e financeiro estabelecidos nas Disposições Especiais e nas Normas Gerais do referido Contrato, bem como a conformidade dos processos de aquisições e solicitações de desembolso apresentadas ao BID,	50,3

75 Processo nº TCE/002998/2018.
76 Processo nº TCE/002827/2018.
77 Processo nº TCE/002737/2018.

Nº DO CONTRATO	OBJETIVO	OPINIÃO DA AUDITORIA	TOTAL
		assim como a adequada e regular atuação do sistema de controle interno.	

Fonte: Sistema PROINFO.

As auditorias nos demais contratos de empréstimo, relacionadas a seguir, encontravam-se, até a data de finalização do presente relatório, em execução:

- Acordo de Empréstimo nº 8415-BR, do BIRD, assinado em 29/08/2014, relativo ao PDRS – Projeto Bahia Produtiva, tem como objetivo incrementar a integração do mercado, as rendas líquidas e a segurança alimentar de beneficiários organizados, bem como melhorar o acesso ao abastecimento de água e aos serviços de saneamento de moradias nas áreas do Projeto (investimentos totais de US$260 milhões)[78];
- Acordo de Empréstimo nº 2000000435 – PRÓ SEMIÁRIDO, do FIDA, assinado em 20/08/2014, tem como objetivo contribuir para a redução da pobreza rural na região semiárida do centro-norte do Estado da Bahia, por meio de geração de renda, aumento da produção, criação de oportunidades de trabalho agrícola e não agrícola e desenvolvimento de capital humano e social, com especial atenção às mulheres e aos jovens (investimentos totais US$95,0 milhões)[79];
- Acordo de Empréstimo nº 7951-BR, do BIRD, assinado em 18/07/2012 e aditado em 16/04/2016, relativo ao *SWAP*-BA, tem como objetivo a ampliação do acesso à água potável, ao saneamento e aos serviços básicos de saúde em, pelo menos, dez municípios selecionados mais afetados pelas doenças infecciosas intestinais, e melhoria da atenção neonatal em 25 hospitais, usando o indicador de qualidade e efetividade (Barema) nos setores de água, saúde e planejamento, bem como o fortalecimento da capacidade institucional da gestão, monitoramento e avaliação do Estado (investimentos totais de US$60 milhões)[80]; e
- Acordo de Empréstimo nº 2295/OC-BR Programa de Desenvolvimento Ambiental da Bahia (PDA), do BID, assinado em 27/06/2012, tem como objetivo financiar um conjunto de ações de gestão e projetos, articulados e participativos, em áreas de especial interesse ambiental do Estado, organizados em dois componentes: 1. Fortalecimento da SEMA; e 2.

78 Quanto ao exercício de 2016, a Auditoria opinou no sentido de que as demonstrações financeiras representam adequadamente os recursos recebidos e os desembolsos efetuados, bem como os investimentos acumulados no Projeto e a movimentação de recursos na Conta Especial, tendo sido consideradas satisfatórias as atividades de supervisão e acompanhamento dos subprojetos, com exceção de algumas fragilidades (processo nº TCE/003980/2017).

79 Quanto ao exercício de 2016, a Auditoria opinou no sentido de que as demonstrações financeiras representam adequadamente, em todos os seus aspectos relevantes, os recursos recebidos e os desembolsos efetuados, bem como os investimentos acumulados no Projeto e a movimentação de recursos na Conta Especial (processo nº TCE/002998/2017).

80 Quanto ao exercício de 2016, a Auditoria opinou no sentido de que as demonstrações financeiras representam razoavelmente, em todos os seus aspectos relevantes, os recursos recebidos e os desembolsos efetuados, bem como os investimentos acumulados do Projeto, assim como, a SEFAZ cumpriu, em todos os seus aspectos substanciais, as cláusulas contratuais de caráter contábil-financeiro-gerencial do Acordo de Empréstimo, bem como as leis e as disposições aplicáveis. No que toca à execução dos Componentes do Projeto "SWAp-BA", a Auditoria pontuou algumas inadequações em relação ao funcionamento dos sistemas de controle interno da SESAB e CERB (processo TCE/004364/2017).

Gestão ambiental para o desenvolvimento sustentável em Área de Proteção Ambiental (APA). Investimentos totais: US$16,7 milhões[81].

2.4.4 DESPESA PÚBLICA

Nas DCCEs 2017, o Balanço Orçamentário Consolidado (fls. 641-642) e do Poder Executivo (fls. 693-694) contêm informações resumidas sobre os totais das despesas empenhadas, liquidadas e pagas, as quais são objeto de detalhamento no Capítulo 3 Gestão Orçamentária (fls. 88-104) e no item 2.4 das Notas ao Balanço Orçamentário (fls. 33-43). Cabe informar que, no sítio eletrônico Transparência Bahia[82], encontram-se disponíveis informações sobre os totais anuais das despesas empenhadas comparativamente aos exercícios 2015 e 2016.

Apesar de, nas DCCEs 2017, constarem informações sobre indicadores econômicos (fls. 76-79), sobre as variações patrimoniais diminutivas (fls. 131-137) e sobre as despesas orçamentárias (fls. 98-102), não foram agregados comentários e/ou análises sobre os fatores que influenciaram nas flutuações das receitas e despesas em relação ao desempenho do exercício anterior, elementos importantes para uma adequada avaliação.

As informações apresentadas à fl. 98 das DCCEs 2017 decompõem a despesa total empenhada por categoria econômica e por grupo de despesa. Com relação ao Poder Executivo, excluídos os valores intraorçamentários, a despesa total pode ser resumida como segue:

Tabela 26 – DESPESA POR CATEGORIA ECONÔMICA E POR GRUPO

Em R$ milhões

DESCRIÇÃO	EMPENHADO 2016	EMPENHADO 2017	%
DESPESA CORRENTE	**31.625,2**	**33.517,0**	**5,98%**
Pessoal e Encargos Sociais	16.408,4	17.072,0	4,04%
Juros e Encargos da Dívida	556,6	608,4	9,31%
Outras Despesas Correntes	14.660,2	15.836,5	8,02%
DESPESA CAPITAL	**4.218,3**	**3.556,1**	**-15,70%**
Investimento	3.180,9	2.516,9	-20,87%
Inversões Financeiras	248,9	326,8	31,31%
Amortização da Dívida	788,4	712,4	-9,65%
Total	**35.843,4**	**37.073,1**	**3,43%**

Fonte: FIPLAN Gerencial.

Nas DCCEs 2017, não constam comentários sobre os fatores que influenciaram nas flutuações das despesas, em relação ao desempenho do exercício anterior, de

81 Quanto ao exercício de 2016, a Auditoria opinou no sentido de que foram cumpridos em todos os seus aspectos substanciais, as cláusulas contratuais de caráter contábil e financeiro, bem como as leis e os regulamentos aplicáveis (processo nº TCE/002580/2017).
82 http://www.transparencia.ba.gov.br/Despesa/.

forma sistêmica e coordenada com os números do Balanço Orçamentário, elemento importante para a avaliação quanto à evolução das despesas no tempo.

2.4.4.1 Pessoal e Encargos Sociais

A despesa com pessoal e encargos sociais atingiu, no exercício de 2017, o montante de R$22.467,6 milhões, que, após deduzida a parcela de recursos vinculados, no valor de R$7.251,8 milhões, referente à exclusão da dupla contagem dos valores pagos pelo FUNPREV e BAPREV, perfez o total de R$15.215,8 milhões.

A Constituição Federal determina, como regra geral para a admissão de pessoal na Administração Pública, a prévia aprovação em concurso público, excepcionadas as nomeações para cargos em comissão e as contratações para atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público. Entretanto, verifica-se que a Administração Estadual tem se valido da contratação via REDA, assim como por meio de PST, não se verificando, quanto a este último, marco legal que discipline a sua utilização no âmbito do Estado da Bahia.

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

Os recursos orçamentários empenhados, pelo Poder Executivo, no exercício de 2017 (R$515,8 milhões), para pagamentos dos contratados sob o REDA, corresponderam a 2,70% do gasto total com pessoal e encargos sociais do Poder Executivo no período. Em 2017, encontravam-se vigentes 32.255 contratos sob o REDA nas diversas unidades da Administração Direta e Indireta, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 27 – QUANTITATIVO DE CONTRATOS REDA POR ANO

DISCRIMINAÇÃO	2017	2016	2015	2014
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	**30.115**	**28.293**	**12.981**	**12.869**
SEC	28.118	25.267	8.856	8.434
SAEB	821	922	1.112	1.251
SEAP	156	682	770	779
Outras Secretarias	1.020	1.422	2.243	2.405
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	**2.140**	**2.168**	**2.547**	**3.144**
ADAB	354	328	383	481
DETRAN	194	270	386	385
UEFS	219	238	259	296
Outras entidades	1.373	1.332	1.519	1.982
TOTAL	**32.255**	**30.461**	**15.528**	**16.013**

Fonte: MIRANTE.

Pode-se observar que houve, no ano, um incremento de 1.794 contratos, e que, do total de contratos, cerca de 87,17% referem-se a servidores lotados na SEC.

- **Despesas com REDA na SEC**

Das contratações via REDA, no âmbito da SEC, a partir de auditorias[83] realizadas pelo TCE/BA, em 2017, destacam-se as seguintes situações:

1. contratação de 11.226 postos de trabalhos dos trabalhadores pertencentes ao quadro de empregados das empresas prestadoras de serviços terceirizados inadimplentes, contratadas em 2016, como forma de se adequar às regras da Lei Estadual nº 12.9491, de 14/02/2014, realizada com dispensa de processo seletivo e com base nas hipóteses elencadas no art. 253 da Lei Estadual nº 6.677/1994.

A dispensa do processo seletivo se traduz em exceção e apenas deverá ser admitida quando for comprovado que o prazo necessário para a sua realização implicará grave prejuízo ao interesse público, devendo o respectivo ato ser motivado e sujeito à apreciação do órgão jurídico consultivo. A Auditoria constatou que a contratação via REDA não se encaixa em nenhuma das hipóteses apresentadas no art. 253 da Lei Estadual nº 6.677/1994 como fundamento para sua efetivação, seja de dispensa ou não de processo seletivo.

Ademais, ainda que estivessem caracterizadas as hipóteses elencadas no art. 253, mesmo assim seria necessário o cumprimento do art. 181 da Lei Estadual nº 12.2092, de 20/04/2011, para que a contratação pudesse ser considerada legal. O parágrafo 2º do referido artigo prescreve a necessidade de exigir a adoção dos critérios objetivos e impessoais de recrutamento de pessoal nas contratações pela via da dispensa, ou seja, o legislador observa a necessidade de se cumprir os princípios constitucionais da impessoalidade, isonomia e legalidade, haja vista que na administração pública não há liberdade nem vontade pessoal. Só é permitido fazer o que a lei autoriza.

Assim, a administração pública não adotou os critérios legais necessários para o recrutamento nas contratações ao autorizar a contratação desses empregados terceirizados das empresas que tiveram os seus contratos rescindidos unilateralmente pela via do REDA, não oportunizando a vaga para eventuais outros interessados.

2. descumprimento de cláusulas acordadas no Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) nº 163/2016[84], acerca de nova contratação que deveria ser adotada para substituir a mão de obra contratada diretamente pelo Estado. A SEC informou que foi criado um grupo de trabalho em 01/04/2017, por meio da Portaria Conjunta nº 01/2017, de 31/03/2017, com a finalidade de pesquisar soluções administrativas e de prestação de serviços de apoio à gestão administrativa das unidades escolares e que não era possível, no presente momento, a indicação de prazo para cumprimento das referidas ações.

Desta forma, apesar de o Estado da Bahia haver acordado, no referido TAC, que o

83 Processos nºs TCE/008288/2017, TCE/008992/2017 e TCE/006802/2017.

84 Firmado em 06/10/2016, entre o estado da Bahia, por meio da SEC/SAEB, junto ao Ministério Público do Estado da Bahia (MPE) e ao Ministério Público do Trabalho (MPT) da 5ª Região, sob o nº 163/2016, determinando que o Estado até 04/01/2017, conceba uma nova modelagem jurídica para as contratações de serviços terceirizados e, por conseguinte, através da SEC e da SAEB, inicie um novo processo licitatório até 04/04/2017, voltado à contratação de empresas para prestação de serviços de conservação, limpeza, copa, cozinha, suporte administrativo e operacional.

estudo da nova modelagem seria apresentado em 04/01/2017, que o início das licitações seria em 04/04/2017 e que a contratação realizada no novo modelo proposto aconteceria no prazo máximo de um ano, sem prorrogação, até o momento de encerramento da auditoria ainda não havia solução em relação à modelagem jurídica de contratação que o Estado passaria a adotar, com vistas a garantir a continuidade da prestação dos serviços em foco, o que se comprova pela constatação de inexistência de procedimento licitatório, ainda que o TAC o estabelecesse. Ressalte-se que, de acordo com a Cláusula Quarta do TAC, o descumprimento implica em multa diária no valor de dois salários-mínimos, em favor do fundo de que trata o art. 13 da Lei Federal nº 7.347/1985.

3. diante do déficit de pessoal das universidades estaduais, vem-se preenchendo os cargos com mão de obra dessa natureza sem a realização de concurso público, para tentar manter uma adequada prestação de serviços educacionais. A título de exemplo, na UEFS, de 1.188 cargos de técnico universitário e analista universitário, previstos no plano de cargos da unidade, 638 encontram-se vagos. Na UESB, dos 889 cargos da mesma natureza, 459 encontram-se vagos;

4. na UESB, verificou-se a contratação de oito professores substitutos novos para suprir carência de docentes em vagas decorrentes da criação dos cursos de Física (dois), Psicologia (três) e Ciências Sociais (três), ferindo as disposições do artigo 47 da Lei Estadual nº 8.352/20024, que determina tal contratação nas hipóteses de falta de docente decorrente de exoneração ou demissão, falecimento, aposentadoria, afastamentos ou licenças de concessão obrigatória e licença para capacitação prevista no incisos I e II do art. 33 da referida lei; e

5. não há padronização de vencimentos entre cargos efetivos e cargos ocupados via REDA, nos termos do art. 255 da Lei Estadual nº 6.677/1994, o que pode dar ensejo à 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 legal.

- **Despesas com PST na SEC**

Das contratações com PST no âmbito da SEC, a partir da auditoria[85] realizada na UESB, pelo TCE/BA, em 2017, verificou-se que permanece a contratação continuada de prestadores de serviços para diversas funções como: assistentes e auxiliares administrativos, serviços de jardinagem e gerais, motoristas, vaqueiro, enfermeiras, professores, psicólogos, dentre outros, lotados nos Campus universitários de Vitória da Conquista, Jequié e Itapetinga, dos quais, alguns exercem funções na UESB por, no mínimo, dez anos. O caráter continuado dessas prestações de serviços pode caracterizar vínculo empregatício, cuja situação é recorrente, conforme consta dos relatórios de auditorias anteriores.

85 Processo nº TCE/008992/2017.

2.4.4.1.1 Acompanhamento das irregularidades apuradas em auditoria realizada por consultores independentes na folha de pagamento do Estado

A SAEB contratou empresa para realizar serviços de auditoria da folha de pagamento dos servidores ativos do Poder Executivo, bem como da folha de inativos de todos os poderes, objetivando identificar a ocorrência de inconsistências, situação dos controles da folha. O escopo do trabalho incluiu, dentre outros aspectos, a verificação da conformidade com os aspectos legais e as diretrizes governamentais, a exatidão e a conformidade dos cálculos dos vencimentos, vantagens e descontos na folha de pagamento dos servidores, sendo o período coberto pela auditoria de dezembro/2005 a novembro/2015.

A contratada realizou os trabalhos no período de novembro de 2015 a fevereiro de 2017, tendo, a partir do segundo semestre de 2016, apresentado diversos relatórios sobre os resultados dos serviços realizados. Nos relatórios produzidos, foram pontuados várias irregularidades, dentre as quais se destacam aquelas relacionadas com pagamentos de proventos em desconformidade com a legislação ou sem documentação comprobatória, para os quais a consultoria:

- indicou a metodologia aplicada no exame, se por amostragem, ou não;
- quantificou os casos identificados por natureza e órgão pagador, assim como o valor envolvido; e
- estimou o montante das despesas relacionadas com cada não conformidade, e que podem, potencialmente, ser economizadas num exercício.

Para melhor ilustrar a natureza das constatações, foram catalogados os casos, pontuados em relatório, cuja potencial de redução de custos anual para o estado foi estimada em montante superior a R$10,0 milhões:

Quadro 11 – EXEMPLOS DAS ECONOMIAS ESTIMADAS PELA CONSULTORIA NA FOLHA DO PODER EXECUTIVO (SERVIDORES ATIVOS)

Em R$ milhões

Aspecto identificado	Quant. de exceções identificadas	Redução Potencial anual
Ausência de Documentação Suporte para Pagamento de Insalubridade	15.336	124,8
Pagamento de Auxílio-Alimentação sem Regulamento Específico	83.202	14,4
Pagamento de Gratificação por Condição Especial de Trabalho (CET) (Habilitação Específica) a servidores sem Graduação Superior ou Técnica Completa	7.446	34,8
Servidores com jornada superior a 70h semanais	204	22,5
Servidores percebendo a Gratificação de Atividade Fiscal através de Portaria não Publicada (SEFAZ)	153	26,8
Servidores percebendo a Gratificação Especial de Produtividade sem respaldo documental (PGE)	117	13,4
Ausência de documentação suporte para concessão do Incentivo Pós-Graduação (Universidades Estaduais)	520	22,1
Servidores da SEC percebendo Gratificação de Difícil Acesso, lotados em escolas sem as características exigidas por lei.	1.905	21,8
Servidores percebendo a Gratificação Estimulo Atividade de Classe sem a efetiva regência de classe.	5.372	34,7
Pagamentos Indevidos da Rubrica Gratificação de Incentivo ao Desempenho (GID) a servidores da SESAB	10.657	42,8

Fonte: Relatório da Auditoria realizada pela Delloitte Touche Tohmatsu, datado de janeiro de 2017.

Quadro 12 – DEMONSTRATIVO DAS ECONOMIAS ESTIMADAS PELA CONSULTORIA NA FOLHA DE INATIVOS

(Em R$ milhões)

Aspecto identificado	Quant. de exceções identificadas	Redução Potencial anual
Acúmulo de Cargos Incompatíveis em Diferentes Esferas (Federal, Estadual, Municipal)	456	35,9
Ausência de Atualização dos Documentos Comprobatórios de Dependência Econômica que Respaldam as Pensões por Invalidez	707	24,3
Aposentadorias Voluntárias concedidas em desacordo com a Legislação vigente – Idade e Tempo de Contribuição	8.214	25,1
Aposentadorias Voluntárias concedidas em desacordo com a Legislação vigente – Regras de Transição	7.978	24,7

Fonte: Relatório Final da Auditoria realizada pela Delloitte Touche Tohmatsu, datado de novembro de 2016.

Cabe registrar que, no Relatório de Auditoria[86] inerente ao exame da prestação de contas da SAEB de 2016, constam informações prestadas a equipe técnica em relação às providências adotadas, no âmbito da secretaria, para regularização dos casos irregulares identificados, com o seguinte teor:

> Paralelamente ao decorrer da execução contratual a SRH/DRH realizou

86 Processo nº TCE/001329/2017.

verificações dos resultados encontrados, via SIRH, o que levou a correção de pontos e/ou a saneamento de falhas pontuais. Foram elaborados resumos executivos pela equipe técnica da DARH/SRH/SAEB, referentes aos resultados das análises realizadas, apresentando seus comentários e entendimentos a respeito da apresentação formal dos resultados entregues pela Deloitte, os quais foram incorporados à versão final do Relatório da Contratada. Em alguns casos também foi acionada a Corregedoria Geral do Estado – CGR, para que apurasse informações integrantes da auditoria.

Com a finalização da execução contratual, por determinação do Sr. Secretário da Administração, foram definidas linhas de ação para regularização dos casos/situações apuradas. A seguir estão elencadas as principais ações em andamento:

- análise prévia de todos os pontos de auditoria apresentados nos Relatórios;
- os pontos de auditoria elencados pela Deloitte como passíveis de inconsistências foram encaminhados aos órgãos/entidades, para conhecimento, análise detalhada e regularização quanto cabível, solicitando providências no prazo de até 30 dias;
- estão sendo realizadas reuniões semanais entre as equipes técnicas da SRH/SAEB e Auditoria Geral do Estado/SEFAZ, com o objetivo de analisar conjuntamente os pontos apresentados na versão final do Relatório entregue pela contratada;
- serão realizadas reuniões da equipe técnica da SRH/SAEB com os responsáveis das Unidades de Recursos Humanos dos órgãos/entidades que não responderam os Ofícios nos prazos determinados, para que sejam apresentadas as providências adotadas e os esclarecimentos necessários;
- após a conclusão das etapas anteriores, será elaborado pela equipe técnica da SRH/SAEB um relatório final contemplando todas as ações executadas, encaminhamentos de dados e providências adotadas pelas unidades apontadas nos Relatórios, com prazo estimada para conclusão em setembro/2017.

Em virtude da gravidade das irregularidades, da relevância financeira, dos aspectos de natureza sistêmica, identificados em diversas secretarias, das fragilidades dos controles internos reveladas, do impacto financeiro na gestão do exercício de 2017 e anteriores e da necessidade de apuração quanto à responsabilidade dos agentes públicos causadores, bem como, devido à ausência de comentários nas DCCEs 2017 sobre o assunto, foram solicitadas à SAEB e à AGE informações sobre a situação atual das providências.

A AGE informou, por *e-mail*, em abril de 2018, que “participou após o encerramento dos trabalhos de auditoria pela Deloitte, de forma consultiva à SAEB/SRH na análise dos achados, recomendações e possíveis encaminhamentos a serem adotados, em reuniões técnicas no 1º semestre de 2017” e que não foi criado, formalmente, grupo de trabalho para acompanhamento das recomendações e irregularidades indicadas nos relatórios da consultoria, e confirmou não ter conduzido “nenhuma ação sistêmica ou coordenada junto às CCIs” (Coordenações de Controle Interno) referente aos achados, “visto que a SRH ainda estava demandando às unidades

setoriais de RH o tratamento dos pontos indicados pela empresa contratada".

Nesse sentido, percebe-se que a AGE, embora se constitua como unidade técnica de coordenação do sistema de controle interno com o objetivo de aprimorar os controles internos, não elaborou cronograma de atividades e metas relacionadas à implementação das recomendações, bem como apuração das irregularidades indicadas nos referidos relatórios da consultoria relacionadas às fragilidades nos procedimentos e controles de processamento da folha de pagamento do estado.

Mediante Ofício Conjunto nº 03/2018 emitido pelo TCE/BA, foi questionado à SAEB a emissão do Relatório Final pela equipe técnica da SRH/SAEB, cuja conclusão estava estimada para setembro/2017, bem como informações sobre o estágio atual do cronograma de providências adotadas, no âmbito da SAEB e das demais secretarias, em relação à:

- implementação das recomendações sugeridas pela contratada;
- apuração dos elementos que influenciaram para a ocorrência das irregularidades identificadas; e
- deflagração de possíveis processos de apuração de responsabilidades e ressarcimento de recursos pagos indevidamente.

Em 14/05/2018, a SAEB, em resposta ao Ofício conjunto deste TCE, apresentou uma série de informações, que não foram analisados pela Auditoria em função de exiguidade de tempo para conclusão do exame das contas governamentais, dentre as quais destacam-se:

- relatório emitido pela Superintendência de Recursos Humanos, datado de 30/11/2017, sobre a conclusão do acompanhamento no âmbito da SAEB, onde consta, ao final, o seguinte:

> Com este Relatório Final damos por encerrados os trabalhos do Projeto de Auditoria Externa, passando a continuidade, agora, para responsabilidade dos Órgãos/Entidades, cabendo à DARH/SRH/SAEB a gestão e o acompanhamento do Plano de Ação para o cumprimento das recomendações da Deloitte e o prazo para a sua execução, quando cabível.

- OF CIRCULAR SRH Nº 005/2018, datado de 10/05/2018, emitido pela mesma Superintendência, solicitando das unidades que "revisem seus apontamentos", para depois consolidá-los e remeter ao Tribunal, conforme se depreende do trecho transcrito a seguir:

> Tendo em vista as solicitações constantes nas Notificações do Tribunal de Contas do Estado – TCE, conforme acima, solicitamos aos órgãos/entidades que revisem seus apontamentos de possíveis inconsistências identificadas pela Deloitte Touche Tohmatsu Consultores Ltda., empresa contratada pelo governo do estado da Bahia para Auditoria Externa da Folha de Pagamento, e, caso existam pendências, que seja encaminhado a esta Superintendência um novo cronograma de execução

para cumprimento das recomendações/providências, até 25.05.2018.

Ressaltamos que esse cronograma será encaminhado ao Tribunal de Contas do Estado – TCE, até o dia 30.05.2018.

Em relação às irregularidades identificadas pela consultoria, anteriores a 2017, caberia, aos responsáveis pela elaboração da folha em cada secretaria, avaliar os achados que efetivamente são procedentes, promover (por meio das CCIs) a ampliação dos casos em que os testes foram conduzidos pelo critério de amostragem, promover a abertura de processos administrativos para apurar causas e responsáveis e levantar aqueles casos que geraram dano ao erário. Ademais, quantificar e individualizar os prejuízos, avaliando, se recuperáveis, a forma de restituí-los aos cofres públicos.

Com referência às providências objetivando o aprimoramento da gestão seria importante a definição de plano de trabalho no sentido de implementação de ferramentas do controle interno, no âmbito da SAEB e das demais secretarias/órgãos, no sentido de avaliar e revisar as normas e rotinas existentes, bem como a necessidade implementação de novas normativos e procedimentos administrativos e operacionais, assim como aprimorar os procedimentos de controle financeiro e contábil inerentes ao registro e conciliação dos proventos e descontos consignados na folha de pagamento dos ativos e inativos.

2.4.4.1.2 Despesas relacionadas com seguridade social

No exercício de 2017, os gastos realizados no âmbito da seguridade social importaram em R$10.032,3 milhões, representando 24,70% do total das despesas liquidadas do Poder Executivo, na forma a seguir apresentada:

Tabela 28 – DESPESAS COM A SEGURIDADE SOCIAL DOS SERVIDORES

Em R$ milhões

DESCRIÇÃO	2017	2016	Variação %
FUNPREV	**6.732,1**	**6.203,0**	**8,5**
Encargos com Inativos Civis e Militares do Estado	5.824,4	5.344,4	9,0
Benefícios Previdenciários aos Dependentes dos Servidores Públicos	907,6	858,6	5,7
FUNSERV	**1.486,3**	**1.513,4**	**(1,8)**
Prestação de Assistência à Saúde dos Beneficiários do Planserv	1.455,7	1.486,7	(2,1)
Outras Despesas	30,6	26,7	14,6
BAPREV	**1.813,9**	**494,3**	**267,0**
Transferência Financeira entre Fundos do RPPS do Estado	1.808,7	490,5	269,0
Outras Despesas	5,2	3,8	36,8
TOTAL	**10.032,3**	**8.210,7**	**22,2**

Fonte: FIPLAN Gerencial.

O total das despesas com seguridade social dos servidores aumentou em 22,20% em relação a 31/12/2016. Dentre os principais fatos que contribuíram para essa variação, destaca-se a transferência de recursos do BAPREV para o FUNPREV no montante de

R$1.808,7 milhões, em cumprimento de Decisão Monocrática, oriunda do Agravo de Instrumento nº 0024397-55.2016.8.05.0000, impetrado pela Associação dos Magistrados da Bahia. Esses fatos foram devidamente registrados à fl. 80 das DCCEs 2017.

2.4.4.2 Outras Despesas Correntes

O Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) define o grupo Outras Despesas Correntes da seguinte maneira:

> Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

Em 2017, foram empenhadas despesas no valor total de R$15.836,5 milhões no referido grupo. A análise dos registros associados identificou as irregularidades a seguir:

- **Despesas relativas às contraprestações públicas de contratos de PPP pagas indevidamente "por ofício" antes da emissão do empenho**

Verificou-se, em 2016, a realização de pagamentos "por ofício" no valor de R$132,9 milhões, no âmbito da SEDUR, cuja irregularidade ensejou recomendação ao Poder Executivo no respectivo Parecer Prévio, nos seguintes termos:

> 11) **promova a revisão dos procedimentos administrativos e contábeis**, observando as dotações orçamentárias, **com o devido respeito às fases de processamento da despesa** e, quanto à abertura de créditos adicionais, se restrinja ao exercício financeiro em que foram autorizados (item 2.4.2); (Grifos da Auditoria)

No Plano de Ação[87] apresentado pela AGE para atendimento às recomendações do TCE/BA quanto às referidas Contas de Governo, a administração estadual afirma que "pagamentos nesta modalidade vem sendo reduzido intensamente nos últimos exercícios, e doravante esforços estão sendo envidados no sentido de zerar os pagamentos por meio de ofícios".

Em 2017, constatou-se a existência de procedimento similar de realização de pagamentos "por ofício", antes da emissão do empenho, contrariando os arts. 60 e 64, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964[88], relativos às contraprestações públicas (mensais e marginais) e diferenças de reajustes dos contratos de PPP.

Essas despesas foram pagas a partir de autorização, via ofício, da DESENBAHIA, titular da conta específica, para que o Banco do Brasil efetuasse a transferência dos

87 TCE/001055/2018.
88 Art.60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho; e art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.

recursos para a conta-corrente de titularidade das concessionárias. Em seguida, após efetivado o pagamento, tais despesas foram regularizadas no FIPLAN, no âmbito de cada secretaria gestora do contrato, para o cumprimento dos estágios da execução da despesa prevista na Lei Federal nº 4.320/1964 (empenho, liquidação e pagamento).

Com base nos extratos bancários, verificou-se que 66,88% dos R$531,1 milhões pagos em 2017 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) foram efetivados indevidamente "por ofício", ou seja, antes da emissão do empenho.

A SETRE se pronunciou, por meio do Ofício CHEGAB/CG nº 005/2018, com os seguintes argumentos:

> Inicialmente, esclareço que, a despeito da identificação de algumas situações pontuais, nas quais houve o pagamento por ofício à concessionária antes da emissão prévia da nota de empenho, tais achados, por si só, não acarretam gravidade suficiente às normas da Lei 4.320/64, admitindo-se, com isso, a **convalidação de um vício de forma de ato administrativo.**
>
> […] a própria Lei nº 12.610, de 27 de dezembro de 2012, tratou de criar mecanismos de garantia de pagamento em favor das concessionárias, mediante o estabelecimento do prazo de 15 (quinze) dias para adimplemento de títulos, contados do seu vencimento, sob pena de utilização de recursos do Fundo Garantidor Baiano de Parcerias.
>
> Desta forma, **independentemente da prévia emissão do empenho**, a própria legislação local determina a realização do pagamento em favor do ente concessionário, dentro das premissas de garantia que motivaram a criação do instituto das Parcerias Público-Privadas.
>
> Mesmo com esse arcabouço próprio, esta Secretaria sempre adotou, como praxe, a obediência das normas procedimentais insculpidas na Lei 4.320/64. Todavia, em algumas situações, diga-se de passagem, pontuais, **não houve a tempestiva concessão de recursos** que viabilizassem a **emissão do empenho antes da realização do pagamento**. (Grifos no original)

O empenho da despesa é necessário para o controle da execução orçamentária, para que não se realizem gastos superiores àqueles que foram autorizados na lei orçamentária. Portanto, ainda que possa haver recurso financeiro, não se pode gastá-lo se não houver disponibilidade orçamentária. Neste sentido, no caso em tela, apesar dessas despesas serem de contratos de longo prazo, previamente conhecidas, verifica-se que o valor inicialmente orçado em 2017 não foi suficiente para suportar o valor empenhado no exercício, tendo havido a necessidade de suplementação.

Do exame realizado nos extratos bancários da conta específica de titularidade da DESENBAHIA e nos processos de pagamentos localizados na SETRE, SESAB e

SEDUR, verificou-se que:

- as regularizações no FIPLAN para emissão dos documentos legais de processamento da despesa (empenho, liquidação e nota de ordem bancária) vêm sendo efetuadas intempestivamente, o que tem gerado informações divergentes em portais eletrônicos[89] da administração estadual acerca dos valores efetivamente desembolsados por conta de cada contrato, comprometendo, assim, o princípio da transparência e o controle social; e
- as contraprestações públicas têm sido pagas antes que se verifique, nos processos de pagamento, uma posição definitiva da administração acerca das controvérsias quanto ao valor devido das parcelas por conta de percentuais de reajustes, contraprestações proporcionais, contraprestações marginais, *déficit* da câmara de compensação, nível de atingimento de índices de desempenho, cálculo do verificador independente, dentre outros.

Por meio do Ofício nº 001/2018 – CCI/GASEC/SEDUR, a SEDUR se pronunciou sobre o assunto nos seguintes termos:

> […] o processo estabelecido segue rotina e cronograma preestabelecidos pela unidade de PPP da SEFAZ, o qual inclui o envio de ofício de pagamento pelo fato de a titularidade da conta específica ser de um agente externo – a DESENBAHIA -, e não da SEDUR. O fato de a titularidade da conta específica não ser da SEDUR justifica ainda a ausência de conciliação bancária na referida conta no FIPLAN – uma vez que a conta pagadora é de titularidade da DESENBAHIA, a SEDUR não tem acesso a ela e seria da DESENBAHIA a responsabilidade pela sua conciliação.
> […]
> Adicionalmente, em atendimento à necessidade pontuada de promover a revisão dos procedimentos administrativos e contábeis para respeitar as fases do processamento de despesa, pactuou-se em reunião realizada na data de 16/04/18, novo fluxo e prazos de pagamento/regularização das contraprestações da PPP do metrô, para que até o dia 05 (prazo final para envio do ofício à Unidade de PPP da SEFAZ), o ofício autorizador do pagamento já esteja devidamente acompanhado do referido empenho. O novo processo deve garantir ainda o atendimento tempestivo das verificações, inclusive do verificador independente, em fase prévia ao pagamento.

A SESAB, por meio do Ofício GASEC nº 350/2018, se pronunciou acerca das controvérsias nos processos de pagamento da seguinte forma:

> […] o cálculo da Contraprestação Mensal Efetiva é realizado pelo Verificador Independente – VI e analisado pela Comissão de Controle e Acompanhamento/ SAIS, sendo posteriormente submetido à avaliação da Secretaria-Executiva de PPP/SEFAZ.
>
> Registre-se que, **em caso de divergência** entre o cálculo do Verificador Independente e o Poder Concedente, **deve-se pagar o valor indicado pelo VI até a solução da controvérsia** por comissão de mediação, como depreende-se da Cláusula 16.5.5 do Contrato […]

89 Transparência Bahia e portal da DESENBAHIA.

> Em **situações de divergência**, não adstrita ao cálculo dos indicadores de desempenho **a administração tem definido sua posição e aplicado eventuais abatimentos ou suspendido determinados valores** a exemplo dos processos números 030017013278 e 0300170249791.
>
> Para questões controversas, os processos são encaminhados para a Procuradoria-Geral do Estado – PGE, Comissão Processante da SAIS, após lavratura de Termos de Registro de Ocorrência – TRO's. (Grifos da Auditoria)

A intempestividade na definição do valor devido fragiliza a administração, uma vez que, no futuro, pode ser objeto de pleito para reequilíbrio econômico-financeiro por parte das concessionárias.

Ao final, acerca da recomendação do Parecer Prévio do exercício de 2016, a SEFAZ se pronunciou, por meio da Secretaria-Executiva de PPP, mediante Ofício GAB/CG nº 50/2018, com os seguintes argumentos:

> Com relação as despesas de Contraprestações Públicas, a sugestão de promover a revisão dos procedimentos administrativos e contábeis está sendo repassada às unidades gestoras para que se efetue o lançamento, conforme os dispositivos legais. Há de se ressaltar que os procedimentos de lançamento contábeis são de atribuição da SAF e/ou Unidades Gestoras, e que a Secretaria-Executiva de PPP participou de algumas reuniões no sentido de auxiliar e informar o funcionamento dos contratos de PPPs, de forma que os responsáveis realizem a devida contabilização;

Vale citar que a realização de pagamentos “por ofício” associados às PPPs impacta diretamente o procedimento de conciliação bancária, conforme destacado no item 2.4.5.1.1 deste Relatório, na medida em que a intempestividade das regularizações induz a divergências com a movimentação bancária.

Em suma, a forma como o mecanismo de pagamento das contraprestações das PPPs vem sendo adotado, pela administração, com a finalidade de assegurar o integral, pontual e fiel adimplemento dessas obrigações, bem como as regularizações efetivadas no FIPLAN, não asseguram o cumprimento dos arts. 60 e 64, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964. A Auditoria entende que a administração estadual, diante da complexidade da natureza desses contratos, carece de estrutura ágil e eficiente de controle da execução orçamentária, bem como de acompanhamento e fiscalização das PPPs.

- **Devolução de recursos recebidos por convênios**

Em 2017, o Poder Executivo efetuou pagamentos a título de devolução de recursos recebidos por convênios que totalizaram R$80,5 milhões (Ação “8007 – Restituição de Convênio, Contrato de Repasse e Operação de Crédito”), sendo R$53,9 milhões registrados no grupo Outras Despesas Correntes e R$26,6 milhões equivocadamente registrados no grupo Investimentos. A tabela a seguir destaca as unidades orçamentárias que efetuaram os maiores pagamentos no exercício em

análise:

Tabela 29 – DEVOLUÇÃO DE RECURSOS POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA EM 2017

Em R$ milhões

Unidade Orçamentária	Valores pagos
Assessoria de Planejamento e Gestão – SETUR	14,3
Assessoria de Planejamento e Gestão – SEC	9,4
Assessoria de Planejamento e Gestão – SIHS	8,9
Assessoria de Planejamento e Gestão – SJDHDS	8,2
Assessoria de Planejamento e Gestão – SETRE	5,1
Assessoria de Planejamento e Gestão – SSP	4,2
Outras unidades	30,4
Total	**80,5**

Fonte: FIPLAN Gerencial.

Auditoria[90] realizada em 2017 pelo TCE/BA, que teve por objetivo fundamentar opinião sobre a regularidade da realização de certames licitatórios, contratações diretas, formalização e execução de contratos, além da gestão e controle dos convênios de captação celebrados entre a SSP/BA e o Governo Federal, apresentou os seguintes comentários:

> **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 verbas federal por ineficiência técnico-administrativa** para gerir e executar, integralmente, os objetos pactuados nos citados convênios de captação junto aos retromencionados Órgãos.
> […]
> Ademais, apesar das alegações, por vezes plausíveis, fato é que a SSP/BA prospectou, recebeu verbas federais e, de posse delas, **não soube ou não teve a competência técnico-gerencial suficiente para executar integralmente os objetos pactuados**, cuja maioria foram parcialmente consumados, tornando improcedentes os argumentos trazidos à baila. (Grifos da Auditoria)

Embora o texto original da Lei Estadual nº 9.433/2005 definisse a criação de um órgão destinado a proceder ao controle, acompanhamento e avaliação financeira dos contratos e convênios e a sua inexistência viesse sendo apontada pelo TCE/BA em relatórios de auditoria desde 2009, a Lei Estadual nº 13.591/2016 suprimiu todas as referências ao referido órgão no texto legal. Diante do exposto, fica evidente que a supervisão realizada pelos órgãos setoriais quanto à fiel execução dos convênios, conforme previsto no art. 172 da Lei Estadual nº 9.433/2005, não se mostra suficiente para reduzir esta perda de recursos a um patamar aceitável.

90 Processo nº TCE/009582/2017.

- **Incremento das despesas monitoradas pela SEFAZ**

Consta à fl. 24 das DCCEs 2017, sobre a atuação da Coordenação de Qualidade do Gasto Público voltada para otimização das despesas, que "todo esse trabalho, em parceria com as Unidades do Estado, fez com que a Bahia mantivesse a economia de R$ 1,2 bilhão […] permitindo mais investimentos, sem aumento proporcional das despesas públicas". A SEFAZ, em resposta à solicitação de esclarecimentos da Auditoria, informou que se trata do monitoramento de determinados elementos/subelementos de despesa componentes, exclusivamente, do grupo Outras Despesas Correntes.

Ocorre que os elementos/subelementos de despesa monitorados apresentados no Ofício GAB nº 42/2018 representam 43,64% do grupo Outras Despesas Correntes ou 18,64% da despesa orçamentária total, demonstrando tratar-se de uma avaliação parcial das despesas orçamentárias do exercício 2017.

A SEFAZ, por meio do referido ofício, informou que "no que tange à informação da manutenção da economia de R$1,2 bilhão […] temos a esclarecer que o referenciado valor foi informado de maneira estimada", visto que a memória de cálculo apresentada pelo órgão evidenciou um aumento de R$157,7 milhões nas despesas monitoradas em relação ao exercício 2016. Ademais, considerando que houve uma redução de R$664,0 milhões em relação aos investimentos realizados em 2016, resta evidenciado que a afirmação é contraditória em relação aos dados contábeis apresentados nas DCCEs 2017.

2.4.4.3 Investimentos

Em consonância com o § 4º do art. 12 da Lei Federal nº 4.320/1964, o MCASP define o grupo Investimentos da seguinte maneira:

> Despesas orçamentárias com **softwares** e com **o planejamento e a execução de obras**, inclusive com a aquisição de **imóveis** considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de **instalações, equipamentos e material permanente**. (Grifos da Auditoria)

As funções do orçamento se dividem em três tipos: alocativa, distributiva e estabilizadora. Com relação à questão distributiva, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)[91] afirma que "essa função tem importância fundamental para o crescimento equilibrado do país. Por intermédio dela, o governo deve combater os desequilíbrios regionais e sociais, promovendo o desenvolvimento das regiões e classes menos favorecidas".

Conforme disposto no § 7º do art. 159 da CE, o orçamento público terá a função de "reduzir as desigualdades inter-regionais, segundo critérios de população e renda

91 Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2170/1/Or%C3%A7amento%20P%C3%BAblico%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20-%20M% C3%B3dulo%20%20%281%29.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2018.

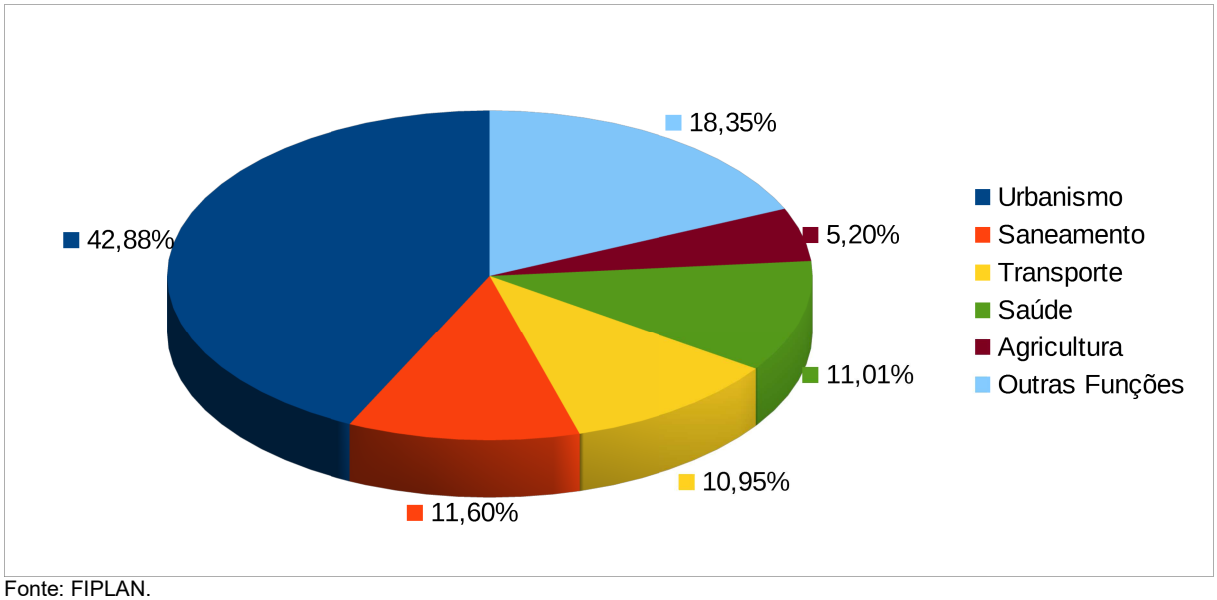
per capita". Ademais, a Lei Estadual nº 13.214[92], de 29/12/2014, define Território de Identidade como "a unidade de planejamento de políticas públicas do Estado da Bahia, constituído por agrupamentos identitários municipais".

Considerando tais fontes de critério, foram realizados testes de auditoria visando validar a adequação do saldo relacionado aos Investimentos e a forma como tais despesas foram executadas nos 27 Territórios de Identidade que compõem o Estado da Bahia. A relação de municípios que compõem cada território encontra-se como Anexo do PPA Bahia 2016-2019[93].

- **Análise da adequação do saldo**

Constam nas DCCEs 2017 (fl. 11) que "o governo baiano investiu em 2017 um total de R$ 2,6 bilhões em obras e ações que beneficiam diretamente a população em todo o Estado". Conforme consulta ao FIPLAN, o Poder Executivo empenhou despesas classificadas no grupo Investimentos no valor de R$2.516,9 milhões, uma redução de 20,87% em relação ao exercício anterior, sendo que o principal item, no valor de R$762,8 milhões, refere-se à implantação de infraestrutura do Sistema Metroviário. O gráfico a seguir evidencia a distribuição deste valor por função de governo:

Gráfico 6 – INVESTIMENTOS POR FUNÇÃO DE GOVERNO



Fonte: FIPLAN.

Importante destacar que R$430,3 milhões foram executados por meio do elemento "92 – Despesas de Exercícios Anteriores", tratando-se, portanto, de investimentos efetivamente executados no passado em que apenas a execução

92 Dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia.
93 Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/ppa/PPA2016_2019/7_ANEXOS_v2.pdf>. Acesso em 05 mar. 2018.

orçamentária/financeira ocorreu no exercício em análise.

Ademais, a análise das dotações orçamentárias utilizadas para a execução dos investimentos revelou a existência de despesas indevidamente classificadas no referido grupo, visto que não guardam correlação com o conceito supracitado, conforme segue:

- R$74,4 milhões referem-se ao programa habitacional oferecido pela CONDER aos seus servidores, executados por meio da Ação "8061 – Encargos com Programa Habitacional do Servidor Público" e alocados no elemento "66 – Concessão de Empréstimos e Financiamentos";
- R$33,7 milhões referem-se ao acordo para resolução do litígio judicial entre a CERB e a Construtora Norberto Odebrecht referente à obra já concluída da Adutora do Sisal, executados por meio da Ação "5743 – Implantação de Sistema Convencional de Abastecimento de Água" e alocados no elemento "91 – Sentenças Judiciais"; e
- R$26,6 milhões referem-se à devolução de recursos financeiros não utilizados por diversos órgãos, executados por meio da Ação "8007 – Restituição de Convênio, Contrato de Repasse e Operação de Crédito" e alocados no elemento "93 – Indenizações e Restituições".

Sobre o registro do programa habitacional, a CCI da CONDER encaminhou documento datado de 25/08/2017 afirmando que "salvo melhor juízo, a CONDER deverá fazer a adequação da atual natureza da despesa de concessão de empréstimo – PROHABIT de 4.4.90.66 passando a registrar a execução na natureza 4.5.90.66", ou seja, os valores serão classificados no grupo Inversão Financeira e não como Investimento.

A CCI da CERB informou, em 16/03/2018, que os gastos do acordo relacionado à Adutora do Sisal estão coerentes e têm como respaldo legal o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964, complementada pelo Decreto Federal nº 93.872, de 23/12/1986, que amplia as definições sobre as despesas de exercícios encerrados.

Com relação ao registro de devolução de recursos, a SEPLAN se pronunciou da seguinte maneira em documento datado de 25/08/2017:

> Diante do consenso verificado na discussão SEPLAN/SEFAZ quanto ao entendimento explicitado no parágrafo anterior, serão adotadas as seguintes providências em relação à despesa orçada no PAOE 8007 – Restituiçao do Convênio, Contrato e Repasse da Operação de Crédito:
> 1) **não alocação** da dotação orçamentária no grupo de natureza de despesa "4 – Investimentos";
> 2) **anulação dos saldos** porventura rernanescentes;
> 3) elaboração de Nota Técnica Conjunta SEPLAN/SEFAZ e encaminhamento às equipes da Administração Direta e Indireta da área orçamentária, pela SEPLAN, e da área financeira, pela SEFAZ, com as novas orientações quanto à devolução de recursos dos convênios. (Grifos da Auditoria)

Diante do exposto, a Auditoria concluiu que os investimentos efetivamente realizados em 2017 foram superavaliados em, pelo menos, R$565,0 milhões, o equivalente a 22,45% do valor do grupo.

- **Análise da distribuição territorial**

A análise da execução orçamentária revelou como as referidas despesas se distribuíram nos 27 Territórios de Identidade, conforme tabela a seguir:

Tabela 30 – INVESTIMENTO REGIONALIZADO POR TERRITÓRIO DE IDENTIDADE

Em R$ milhões

Território de Identidade	Valor Atual (A)	Valor Empenhado (B)	B / A	Renda per capita
Bacia do Rio Grande	58,7	33,3	56,60%	27.892,3
Metropolitano de Salvador	3.015,6	1.280,7	42,50%	24.878,9
Portal do Sertão	114,3	77,8	68,05%	16.742,4
Costa do Descobrimento	83,2	11,6	13,98%	14.596,7
Bacia do Rio Corrente	14,8	10,0	67,61%	14.216,8
Extremo Sul	50,4	36,1	71,76%	13.655,3
Baixo Sul	39,9	15,6	39,15%	13.291,6
Litoral Sul	235,9	118,4	50,20%	13.113,1
Litoral Norte e Agreste Baiano	90,5	36,7	40,58%	12.661,9
Recôncavo	116,5	34,2	29,35%	11.159,0
Itaparica	26,2	7,8	29,93%	11.054,8
Sudoeste Baiano	159,6	40,6	25,46%	10.866,3
Médio Rio de Contas	65,0	49,4	76,00%	10.437,7
Sertão Produtivo	41,9	24,6	58,68%	10.016,0
Sertão do São Francisco	64,4	15,2	23,56%	9.760,2
Médio Sudoeste da Bahia	41,3	14,8	35,72%	8.655,0
Piemonte Norte do Itapicuru	32,3	19,8	61,11%	8.453,3
Piemonte do Paraguaçu	43,6	7,8	17,83%	7.893,4
Piemonte da Diamantina	30,8	11,3	36,57%	7.693,1
Chapada Diamantina	128,3	31,7	24,67%	7.542,4
Vale do Jiquiricá	18,8	13,0	69,15%	7.327,5
Bacia do Jacuípe	35,3	17,0	48,14%	7.299,8
Velho Chico	33,7	16,3	48,53%	7.096,0

Território de Identidade	Valor Atual (A)	Valor Empenhado (B)	B / A	Renda per capita
Irecê	69,9	27,1	38,71%	6.816,6
Semiárido Nordeste II	80,4	40,4	50,28%	6.797,8
Sisal	151,9	103,1	67,83%	6.551,8
Bacia do Paramirim	182,2	6,7	3,67%	5.463,4
Total	**5.025,4**	**2.100,9**	**41,80%**	

Fontes: Relatório PLAN61/FIPLAN e dados da SEI.
Nota: Foram excluídas as PAOE integrantes da esfera orçamentária "Investimento", visto que suas execuções orçamentárias não são registradas no FIPLAN.

Importante destacar que as dotações associadas à região "Estado" (equivalente a R$814,9 milhões de orçamento atual e a R$416,0 milhões em valores empenhados) não integraram o escopo analisado. Segundo a SEPLAN, existem situações frequentes em que as ações não são passíveis de serem programadas por territórios de identidade, a exemplo da implantação de um sistema de informações.

Sob a ótica do planejamento, a análise da tabela anterior evidencia que os 13 Territórios de Identidade com maior renda per capita concentraram 81,00% dos Investimentos previstos na LOA/2017. Quanto à análise da execução orçamentária, o volume de investimentos efetivamente realizado nos referidos territórios é elevado a 83,41% do total do grupo. Importante registrar 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.

Sobre a concentração dos investimentos, a SEPLAN se pronunciou da seguinte maneira, por meio de documento datado de 21/09/2017:

> Assim, o Estado vem, a cada PPA, **buscando reduzir a histórica concentração de políticas públicas na Região Metropolitana de Salvador**, através da crescente territorialização de suas ações. […] Já no PPA 2016-2019, a territorialização das ações do governo chegou a próximo de 50,00%.
> […]
> A estrutura de serviços e bens públicos disponibilizados à população seguiu durante décadas uma perspectiva que **centralizou estes recursos na RMS**. Devemos ainda levar em conta a presença da metrópole Salvador, que exige investimentos mais complexos e com maiores custos. (Grifos da Auditoria)

Portanto, resta evidenciado que, além do não atendimento à determinação constitucional previamente citada, a situação apresentada destoa de princípios e diretrizes dispostos na Lei Estadual nº 13.214/2014:

> Art. 2º – A Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia observará os princípios previstos na Constituição Federal e na Constituição

> Estadual, bem como nas normas específicas aplicáveis para garantia do desenvolvimento territorial sustentável e solidário, em especial os seguintes princípios:
> […]
> II – do desenvolvimento **sustentável**;
> […]
> IV – da **justiça social** e ambiental;
> […]
> Art. 3º – A elaboração e a implementação da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia observará as seguintes diretrizes:
> I – estabelecer estratégias de **desenvolvimento territorial sustentável e solidário**;
> II – fomentar a **coesão social** e **reduzir as desigualdades territoriais**;
> III – valorizar o **potencial de desenvolvimento** dos Territórios de Identidade; (Grifos da Auditoria)

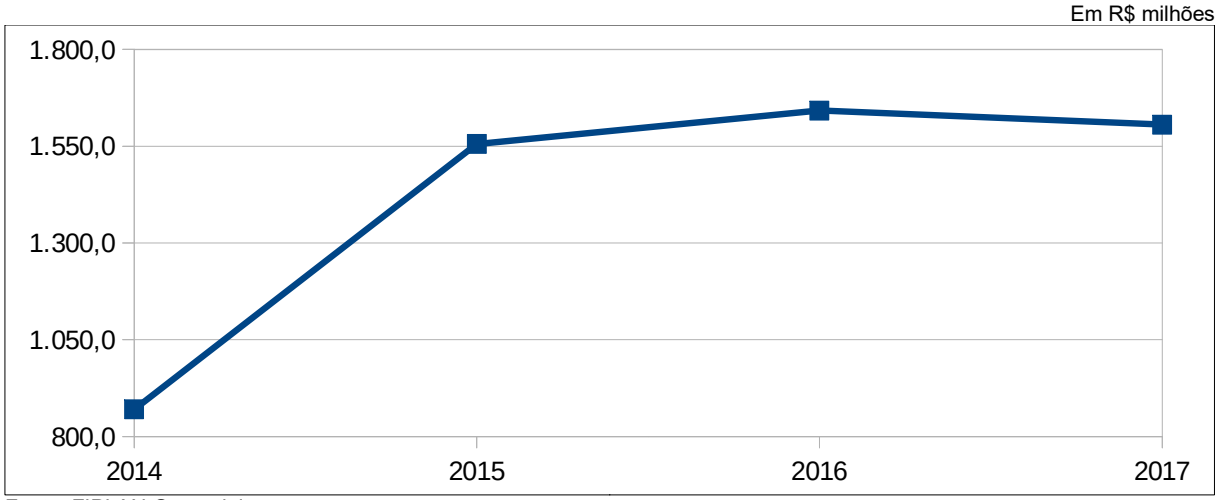
Assim, recomenda-se ao Governo do Estado que reavalie a estratégia de regionalização dos investimentos por Território de Identidade, em consonância com a Constituição Estadual e com a Lei Estadual nº 13.214/2014, e que monitore os percentuais de execução orçamentária dos territórios, em especial aqueles com menores renda per capita.

2.4.4.4 Despesas de Exercícios Anteriores (DEA)

Conforme registrado às fls. 101-102 das DCCEs 2017, o Poder Executivo empenhou despesas no elemento "92 – Despesas de Exercícios Anteriores" no montante de R$1.587,8 milhões. Importante registrar que este montante corresponde a 308,49% dos Restos a Pagar inscritos em 2016 e a 3,87% da despesa total empenhada pelo referido poder em 2017. O gráfico a seguir apresenta a evolução do montante registrado no elemento de despesa nos quatro últimos exercícios:

Gráfico 7 – EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

Em R$ milhões



Fonte: FIPLAN Gerencial.

A tabela a seguir demonstra a composição das despesas de exercícios anteriores

por grupo:

Tabela 31 – DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES REGISTRADAS EM 2017 SEGREGADAS POR GRUPO

Em R$ milhões

Grupo	Empenhado	%
Pessoal e Encargos Sociais	163,5	10,30%
Outras Despesas Correntes	994,0	62,60%
Investimento	430,3	27,10%
Total	**1.587,8**	**100,00%**

Fonte: FIPLAN Gerencial.

Apesar de o procedimento ser amparado por dispositivos legais, deve ser considerado na condição de exceção, pois a regra é o reconhecimento das despesas dentro do período apropriado, em conformidade com o Princípio Contábil da Competência e com o art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, que veda a realização de despesa sem prévio empenho. Ocorrências registradas de forma irregular atentam contra os princípios orçamentários de unidade, universalidade e anualidade, indicados expressamente no art. 2º da Lei Federal nº 4.320/1964, e ao disposto na CE, em seu art. 159.

Nas Contas de Governo dos exercícios de 2015 e 2016, foram apontadas falhas na instrução da maior parte dos processos de pagamento selecionados para exame, relativos à regularidade do processamento das despesas pelo procedimento excepcional previsto no art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964 e regulamentado no Decreto Estadual nº 181-A, de 09/07/1991, mais precisamente no que concerne:

- à 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;
- à ausência 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.

Além de as formalidades exigidas no supracitado decreto não terem sido completamente atendidas nos dois últimos exercícios, a análise documental evidenciou a existência de obrigações previamente conhecidas pela administração, o que não justificaria sua execução como DEA, sendo possível, portanto, a realização prévia do empenho, ainda que nas modalidades global ou por estimativa, conforme § § 2º e 3º do art. 60 da Lei nº 4.320/1964.

Ademais, em ambos os exercícios, foram evidenciadas fragilidades de controle interno no processo de definição dos 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, visto que tal fato desrespeita a vedação disposta pelo art. 161, inciso II, da Constituição Estadual: realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

O Relatório das Contas de Governo 2016 emitiu recomendação para que o Poder Executivo promovesse as adequadas estimativas de receitas e despesas, bem como revisasse os controles internos de execução, de modo a prevenir o crescimento das DEAs, sobretudo por causa de insuficiência de saldo orçamentário. O Plano de Ação encaminhado pela AGE apresentou contextualização informando que a administração está promovendo "reuniões e recomendações, principalmente nas secretarias maiores e com maior volume de DEA, para que busque o equilíbrio entre orçamento e despesa, objetivando redução do volume".

Entretanto, diversos trabalhos realizados por este Tribunal ao longo do exercício 2017 identificaram achados que corroboram a realização de registros irregulares no supracitado elemento de despesa. A título de exemplo, auditoria[94] realizada na SAEB apresentou justificativas de gestores associando os registros irregulares de R$79,8 milhões a fatores econômicos:

> Nos seus esclarecimentos, a SAEB, via argumentação dos Coordenadores do FUNSERV e do PLANSERV, enfatiza ações de aprimoramento da gestão e dos mecanismos de controle do Plano, **vinculando a incidência de DEA à crise econômica e financeira** no país, e condiciona o decréscimo de tais despesas no exercício de 2018 se, somente se, **não houver frustração das receitas estimadas**.
>
> Do exposto, é preciso entender que Despesas de Exercícios Anteriores - DEA **não é um instrumento para viabilizar falhas de planejamento** e, muito menos, suportar frustração na realização de receitas. Trata-se do cumprimento da lei do orçamento, haja vista que as despesas não são regularmente empenhadas no exercício em que ocorreram os respectivos fatos geradores. (Grifos da Auditoria)

Em auditoria[95] realizada na Polícia Civil, concluiu-se pela previsibilidade de R$7,2 milhões registrados como DEA, o que não permitiria a realização do registro no referido elemento de despesa:

> Ocorre que a maioria das despesas apropriadas no DEA, no âmbito da PC/BA, eram **obrigações sabidamente conhecidas**, vez que, muitas delas, derivam de contratos administrativos vigentes e executados por unidades gestoras da UJ, enquanto outras são originárias da folha de pessoal da Corporação. Portanto, **plenamente capazes de orçamentação na época e no exercício de origem de seus fatos geradores**, ou seja, processadas no momento oportuno. (Grifos da Auditoria)

94 Processo nº TCE/009464/2017.
95 Processo nº TCE/009584/2017.

Auditoria[96] realizada na Bahiatursa identificou a prática de empenhos em valores simbólicos no exercício 2016, subavaliando os valores efetivos dos gastos, com o pagamento do saldo residual de R$4,2 milhões como DEA em 2017:

> Todas as despesas elencadas na tabela anterior, **embora tivessem valores definidos e conhecidos pela Administração**, foram empenhadas no exercício de origem em valores simbólicos de R$100,00 ou R$1.000,00, sob a alegação da Coordenação Financeira da Bahiatursa de que "foi gerado empenho, conforme cota de concessão liberada".
>
> Diante disso, […] conclui-se que as despesas que efetivamente totalizaram R$4.228.743,18, foram empenhadas, no exercício de origem, no montante de apenas R$2.4 mil.
>
> Assim, **deixou de ser empenhado, no exercício de 2016, o montante de R$4.226.343,18**, descumprindo o art. 60 da Lei 4.320/1964, o qual estabelece que, excetuando casos especiais previstos na legislação específica, é vedada a realização de despesa sem prévio empenho. (Grifos da Auditoria)

Considerando a pequena redução de 2,58% observada nos valores registrados como DEA em 2017 com relação a 2016 e os achados das auditorias realizadas pelo TCE/BA neste exercício, é possível concluir que as ações executadas pelo Poder Executivo, conduzidas sob coordenação da SEPLAN e da SEFAZ, não se mostraram suficientes. É importante destacar que esta prática, intensificada nos últimos três exercícios, representa um potencial dano ao erário, na medida em que pagamentos com atrasos superiores aos oito dias úteis previstos no art. 6, § 5º, da Lei Estadual nº 9.433/2005[97] podem ter sua atualização monetária solicitada judicialmente.

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 1.079[98], 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.

Diante de todo o exposto, por se tratar de situação de exceção que assumiu um valor 2,6 vezes superior à materialidade global, pela ausência de ações concretas

96 Processo nº TCE/009390/2017.
97 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.
98 Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.

por parte do Poder Executivo visando a extinção desta prática, por se tratar de uma potencial operação de crédito sem autorização legal e pela perspectiva de um futuro dano ao erário pelo atraso dos pagamentos, conclui-se que o montante de R$1.587,8 milhões representa uma distorção relevante às DCCEs 2017. A inobservância aos princípios e aos dispositivos constitucionais e legais impactam diretamente os 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. Tais efeitos foram comentados nos itens 2.4.4.3, 2.4.4.5, 2.4.5.2.2 e 2.5.2 deste Relatório.

2.4.4.5 Propaganda, Promoção e Divulgação da Ação Governamental

A publicidade institucional tem por objetivo a prestação de contas do planejamento e das ações tomadas pela Administração Pública, referentes à divulgação de campanhas, programas e notícias sobre as atividades desenvolvidas pela Administração Pública. A LOA/2017 estabeleceu a dotação inicial de R$162,0 milhões, da qual foi liquidada a importância de R$140,0 milhões.

Tabela 32 – DESPESAS COM PROMOÇÃO E DIVULGAÇÃO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL POR CREDOR

Em R$ milhões

CREDOR	VALOR
Leiaute Comunicação e Propaganda Ltda.	46,7
Objectiva Comunicação Ltda.	35,7
CCA Comunicação e Propaganda Ltda.	33,6
Outros	24,0
TOTAL	**140,0**

Fonte: FIPLAN Gerencial – Relatório de Despesa por subelementos 39.86, 39.87, 39.89 e 39.90 e Mirante/TCE.

Ademais, foram executados R$53,0 milhões por meio do elemento de despesa “92 – Despesas de Exercícios Anteriores” e R$16,1 milhões pelas empresas constantes do Orçamento de Investimentos do Estado. Dessa forma, a despesa total realizada com propaganda, promoção e divulgação das ações do Estado totalizou R$209,1 milhões, o que representou um acréscimo nominal superior a 28,00% em relação aos gastos do exercício anterior.

A tabela a seguir demonstra, de forma resumida, o comportamento dos gastos com propaganda e publicidade nos últimos quatro anos:

Tabela 33 – EVOLUÇÃO DA DESPESA COM PROPAGANDA E PUBLICIDADE

Em R$ milhões

EXERCÍCIO	VALOR	VARIAÇÃO NOMINAL (%)	VALORES ATUALIZADOS PELO IGP-M	VARIAÇÃO ATUALIZADA (%)
2017	209,1	28,0	209,1	28,00
2016	163,4	17,6	163,4	9,7
2015	139,0	(10,0)	148,9	(18,7)
2014	154,4	(3,1)	183,1	(6,5)

Fontes: Relatórios de exames das Contas de Governo do TCE/BA.

- **Inspeção na Secretaria de Comunicação Social**

Objetivando examinar os contratos firmados com os maiores credores, as empresas de publicidade Leiaute Comunicação e Propaganda Ltda., CCA Comunicação e Propaganda Ltda. e Objectiva Comunicação Ltda., foi realizada auditoria[99], em 2017, na Secretaria de Comunicação Social (SECOM).

Tais empresas foram contratadas pelo valor estimado inicial de R$142,0 milhões, para prestação de serviços de publicidade, compreendendo o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o intuito de atender ao princípio da publicidade e ao direito à informação, de difundir ideias, princípios, iniciativas ou instituições ou de informar o público em geral. Em 08/08/2017, os referidos contratos foram aditados em R$35,5 milhões, perfazendo o valor atual global de R$177,5 milhões.

Como resultados dos exames, verificou-se, nas subcontratações pelas agências de publicidade, indícios de direcionamento nas disputas, fraudes na competição e inserção de documentos falsos nos processos de pagamentos da SECOM. A seguir, exemplos de outras irregularidades identificadas pela Auditoria:

- Deficiência na fiscalização dos contratos de publicidade, principalmente, quanto às empresas subcontratadas;
- Comissão de Fiscalização dos contratos presidida por servidor que possui vínculo anterior e atual com as respectivas empresas fiscalizadas;
- Subcontratação de empresa que tem como sócio, funcionário da agência de publicidade contratante, sem a devida comunicação à SECOM e sua respectiva aprovação;
- Repetição sistemática de orçamentos com mesmos concorrentes e mesmo vencedor das disputas;
- Disputa envolvendo empresas distintas que compartilham mesmo espaço físico, instalações e pessoal;
- Pesquisas de preço entre empresas que possuem sócios em comum e/ou que pertencem a mesmo grupo familiar;

99 Processo nº TCE/009471/2017.

- Assinaturas idênticas em orçamentos de empresas distintas, concorrentes entre si, em processos diferentes;
- Ausência de comprovação pelas agências de publicidade dos pagamentos efetuados às subcontratadas; e
- Controle deficiente no recebimento de material gráfico pelas unidades da administração estadual.

A Auditoria apresentou, dentre outras, as seguintes recomendações:

- a suspensão das subcontratações com os fornecedores indicados no relatório, até que os fatos sejam definitivamente apurados;
- o encaminhamento do relatório ao Ministério Público do Estado da Bahia (MPE);
- a implantação de procedimentos de controle e rotinas; e
- maior rigor na fiscalização dos contratos, bem como a adoção de providências necessárias para regularizar os apontamentos destacados, materializada em plano de ação.

2.4.5 GESTÃO PATRIMONIAL

Para facilitar o entendimento das análises promovidas pelo TCE/BA em relação aos Ativos e Passivos do estado, foi reproduzido, na tabela a seguir, o Balanço Patrimonial consolidado de todos os Poderes e o representativo do conjunto de órgãos componentes do Poder Executivo, com indicação das principais rubricas contábeis:

Tabela 34 – BALANÇO PATRIMONIAL DO ESTADO DA BAHIA

Em R$ milhões

TÍTULOS	31/12/2017		31/12/2016
	PODER EXECUTIVO	TODOS OS PODERES	TODOS OS PODERES
Ativo Circulante	**8.331,4**	**8.682,8**	**7.866,5**
Caixa e Equivalente a Caixa	4.710,3	5.048,5	4.931,2
Créditos de Curto Prazo	799,5	802,1	682,6
Estoques	245,1	251,2	302,8
Demais Créditos a Curto Prazo	2.576,5	2.580,8	1.949,9
Ativo Não Circulante	**27.114,9**	**27.687,1**	**23.138,4**
Realizável a Longo Prazo	1.838,3	1.838,4	1.848,3
Investimentos	6.800,0	6.800,4	6.854,8
Imobilizado	18.364,5	18.924,5	14.435,3
Intangível	112,2	123,8	0,0
TOTAL DO ATIVO	**35.446,4**	**36.369,9**	**31.004,9**
Passivo Circulante	**8.144,4**	**8.253,6**	**6.242,6**
Fornecedores e Contas a Pagar	1.157,8	1.203,7	1.000,4
Empréstimos e Financiamentos	1.227,4	1.227,3	1.000,1
Obrigações Trab., Previdenciárias e Assistenciais	413,8	438,4	305,7
Demais Obrigações a Curto Prazo	5.263,5	5.325,1	3.936,4
Passivo Não Circulante	**206.918,7**	**206.918,7**	**201.121,1**

TÍTULOS	31/12/2017		31/12/2016
	PODER EXECUTIVO	TODOS OS PODERES	TODOS OS PODERES
Obrigações Trabalhistas e Previdenciárias	2.728,4	3.222,4	1.509,5
Fornecedores a Longo Prazo	1.850,5	1.850,5	1.564,5
Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo	16.829,2	16.829,2	16.089,4
Provisões de Longo Prazo	185.016,6	185.016,6	181.957,7
TOTAL DO PASSIVO	**215.063,2**	**215.172,3**	**207.363,7**
Patrimônio Líquido	**(179.616,7)**	**(178.802,4)**	**(176.358,8)**
TOTAL	**35.446,4**	**36.369,9**	**31.004,9**

Fontes: DCCEs exercícios 2016 e 2017, FIPLAN.

Nas DCCEs 2017, os comentários sobre a composição dos saldos das contas patrimoniais constam nas notas explicativas às fls. 27-87. Entretanto, das análises promovidas pela Auditoria nos principais valores, bens, direitos e obrigações apresentados nos Balanços Patrimonial e Financeiro, verificou-se a ausência de comentários importantes sobre a composição e a evolução dos saldos apresentados, bem como inconsistências ou falhas de controle interno que repercutem na adequada interpretação da gestão, os quais são objeto dos comentários nos itens a seguir.

2.4.5.1 Ativos

2.4.5.1.1 Disponibilidades

O subgrupo Caixa e Equivalentes de Caixa representa todas as disponibilidades financeiras do Estado. Nesse contexto, procedeu-se à análise do conjunto dessas disponibilidades que, além de representarem o montante de recursos disponíveis para o adimplemento das dívidas de curto prazo (destaque-se, dentre essas, os Restos a Pagar), têm significativo impacto na apuração do saldo da dívida pública do Estado, conforme descrito no item 2.5.5 deste Relatório.

Em 31/12/2017, o subgrupo Caixa e Equivalentes de Caixa registrava um saldo de R$7.309,7 milhões no balancete do FIPLAN e, no Balanço Patrimonial Consolidado do Estado, foram excluídos os saldos das contas “Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Nacional – Intra OFSS” (R$1.271,1 milhões) e “Suprimento de Fundos – Diversos Bancos” (R$990,0 milhões), por não representarem efetivamente disponibilidades, apresentando o saldo de R$5.048,6 milhões, consoante a fl. 45 das DCCEs 2017.

- **Disponibilidade de Caixa Bruta**

a) Superavaliação da disponibilidade de caixa bruta, impactando na apuração da dívida consolidada líquida e do resultado nominal

Na apuração da disponibilidade de caixa bruta, apresentada no Demonstrativo da

Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (fl. 757 das DCCEs), além da exclusão dos saldos das contas "Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Nacional – Intra OFSS" e "Suprimento de Fundos – Diversos Bancos", conforme comentado anteriormente, ainda foram deduzidos os saldos de contas escriturais, exceto o saldo da conta "Aplicação Financeira – **Banco Contábil** – CB em UO Diversa da Receita", no valor de R$14,5 milhões, que, também, pela sua natureza, deveria ter sido deduzido por não representar disponibilidade. Vale informar que a não dedução desse valor acresceu os recursos ordinários.

Ademais, no comparativo dos saldos das disponibilidades apresentados nas Demonstrações Financeiras das empresas estatais dependentes e aqueles registrados nos balancetes do FIPLAN que servem de base para a elaboração dos demonstrativos consolidados, constatou-se uma diferença de R$33,0 milhões, conforme comentário adiante.

Assim, pode-se concluir que a disponibilidade de caixa bruta e, por consequência, a disponibilidade de caixa líquida, apresentadas no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, estavam superavaliadas em R$47,5 milhões, impactando, dessa forma, na apuração da dívida consolidada líquida, e, consequentemente, do resultado nominal.

b) Inscrição de despesas orçamentárias em restos a pagar não processados sem suficiência de caixa

A partir do exercício de 2015, com o detalhamento das obrigações financeiras e o acréscimo das colunas "Restos a Pagar Empenhados e não Liquidados do Exercício" e "Empenhos não Liquidados Cancelados (Não Inscritos por Insuficiência Financeira)" no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, ficou evidente a inscrição de despesas orçamentárias em restos a pagar não processados sem suficiência de caixa.

Consoante o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (fl. 757 das DCCEs 2017), para os recursos ordinários, a disponibilidade de caixa líquida era de R$87,2 milhões e o total inscrito em restos a pagar não processados foi de R$203,9 milhões. Entretanto, considerando que essa disponibilidade estava superavaliada, conforme comentado anteriormente, a disponibilidade de caixa líquida seria de R$72,7 milhões, apresentando, portanto, uma insuficiência de caixa de R$131,2 milhões para a inscrição em restos a pagar não processados.

O art. 42 da LRF impôs aos titulares dos poderes ou órgãos a necessidade de preservar uma suficiência de caixa ao final dos mandatos, de modo a não deixar aos sucessores obrigações financeiras sem a devida cobertura para o pagamento. Dentre algumas das mudanças adotadas pela STN desde 2010, destacou-se o posicionamento de 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.

Observe-se que, na LRF, não está explicitamente previsto o dever de comprovar a suficiência de disponibilidades financeiras em caixa ao final de cada exercício, e de forma correlacionada com a vinculação dos recursos. Decorre a obrigação estabelecida, portanto, de interpretação sistemática da LRF pela STN, conforme Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) 7ª edição:

> **03.07.02.01 Restos a Pagar**
>
> […] **2. Restos a Pagar não processados**
> São considerados **não processados** os empenhos de contrato e convênios que se encontram em plena execução, não existindo o direito líquido e certo do credor. Dessa forma, no encerramento do exercício a despesa orçamentária que se encontrar empenhada mas ainda não paga será inscrita em restos a pagar não processados **desde que haja suficiente disponibilidade de caixa**. (Grifos da Auditoria)

Em resposta ao mesmo questionamento nas Contas de Governo do exercício de 2016, a SEFAZ informou que, em ocorrências dessa natureza, existe uma relação direta com o ingresso da terceira parcela do Fundo de Participação dos Estados (FPE), que acontece no primeiro decêndio do mês de janeiro. No entanto, não há nenhuma informação em Nota no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar e, nem tampouco, foi identificada Nota Explicativa às DCCEs 2017.

Ademais, há de se considerar que disponibilidade de caixa é o numerário disponível em caixa e/ou conta bancária. Assim, para a apuração da disponibilidade de caixa do exercício de 2017, deve-se levar em conta a terceira parcela do FPE de dezembro/2016 (R$209,9 milhões), que ingressou em janeiro de 2017, e não a de dezembro/2017 (R$232,7 milhões), que ocorreu em janeiro de 2018, não sendo pertinente o esclarecimento prestado.

c) Diferença entre as disponibilidades registradas nas Demonstrações Financeiras das empresas estatais dependentes e aquelas constantes nos balancetes do FIPLAN

Desde o exercício de 2014, são constatadas diferenças entre os saldos das disponibilidades registrados nas Demonstrações Financeiras das empresas estatais dependentes e aqueles constantes nos balancetes do FIPLAN, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 35 – DIFERENÇA ENTRE OS SALDOS DAS DISPONIBILIDADES

Em R$ milhões

EMPRESA	SALDOS EM 31/12/2017		DIFERENÇA
	FIPLAN	BALANÇO DA EMPRESA	
CAR	69,6	70,9	(1,3)
CERB	31,4	16,2	15,2
CBPM	22,5	19,1	3,4
CONDER	20,2	4,0	16,2
CTB	10,5	11,3	(0,8)
BAHIA PESCA	2,7	2,4	0,3
TOTAL	**156,9**	**123,9**	**33,0**

Fontes: Demonstrações Financeiras das empresas estatais dependentes e FIPLAN.

Esse fato revela deficiências nos procedimentos contábeis relativos às contas representativas de disponibilidades, bem como superavalia o saldo dessa rubrica apresentado nas DCCEs 2017 em, pelo menos, R$33,0 milhões, uma vez que os saldos dos balancetes do FIPLAN são a base para a elaboração dos demonstrativos consolidados.

- **Conciliação Bancária**

A conciliação consiste na comparação, em uma determinada data, do saldo de contas contábeis de bancos com o respectivo extrato bancário da conta-corrente, possibilitando a apuração de possíveis diferenças entre as duas fontes de informação.

a) Permanência de parte das pendências anteriores a 2017 da Conta Única do Tesouro Estadual (CUTE)

Desde a implantação do FIPLAN em 2013 até o exercício de 2016, a conciliação bancária da conta CUTE – Banco do Brasil (conta-corrente nº 929.661-1) não vinha sendo realizada. Em 31/12/2016, o saldo contábil dessa conta era de R$1.303,6 milhões, ao passo que o constante no extrato bancário, na mesma data, era de R$860,8 milhões, apurando-se uma diferença de R$442,8 milhões.

A partir de janeiro de 2017, foi retomada a conciliação bancária da conta CUTE sem, contudo, ter sido apurada a divergência proveniente de sua não realização até aquela data. Iniciou-se a apuração da diferença em julho/2017, e, ao final desse exercício, ainda restava um saldo a apurar de R$437,0 milhões.

Por meio da Resolução TCE/BA nº 005, de 27/02/2018, resultante da apreciação da auditoria[100] de acompanhamento da LRF do terceiro quadrimestre de 2016, o Plenário do TCE/BA determinou ao Titular da SEFAZ que apurasse as causas dessa diferença, apresentando no prazo de 60 dias os resultados da apuração realizada, a relação detalhada dos registros e as respectivas justificativas que provocaram a divergência mencionada.

100 Processo nº TCE/004369/2017.

Em 05/04/2018, mediante Ofício AGE nº 76/2018, o Auditor Geral do Estado encaminhou o acompanhamento da implementação das medidas previstas no Plano de Ação para Atendimento às Recomendações do Tribunal de Contas do Estado, Contas de Governo 2016, onde relaciona os lançamentos de ajuste realizados em 2018, no total de R$377,9 milhões, relativos ao IRRF do Poder Executivo não regularizado em 2013, justificando que, em setembro/2013, houve mudança na rotina de recolhimento do IRRF do Poder Executivo. No entanto, foi praticado o procedimento relativo aos demais poderes, o que ocasionou um desequilíbrio na CUTE.

Cabe destacar que os referidos ajustes serão objeto de avaliação pela auditoria em trabalhos futuros. Vale informar também que, em 23/04/2018, o saldo a apurar na conta "1.1.3.8.1.27.00.00 Ajuste CUTE a Regularizar/Valores Anteriores a 2017" era de R$68,8 milhões.

Em relação ao saldo pendente de regularização, foi mencionado no citado plano de ação que não foi possível sanear todo o valor pendente, apesar do trabalho de apuração que está sendo realizado pela equipe da SEFAZ. Contudo, vão continuar avançando com o objetivo do completo saneamento.

b) Não apresentação de conciliação bancária para a conta bancária de órgão nº 01907

Em relação às demais contas com saldo em 31/12/2017, a DEPAT/SEFAZ não apresentou a conciliação bancária para a conta bancária de órgão (CBO) nº 01907, conta contábil 1.1.1.1.1.04.01.00, cujo saldo representava R$62,2 milhões como disponibilidades nas DCCEs 2017. Vale informar que tal conciliação também não foi apresentada quando do exame das Contas do Chefe do Poder Executivo do exercício de 2016. À época, a DEPAT/SEFAZ estimou que, para essa CBO, o saldo estaria adequadamente conciliado até maio/2017.

c) Permanência de pendências antigas em conciliações bancárias

Ao final de 2017, verificou-se a permanência de pendências antigas nas conciliações bancárias das seguintes contas:

Tabela 36 – PENDÊNCIAS EM CONCILIAÇÕES BANCÁRIAS DE CONTAS DE RESPONSABILIDADE DA DEPAT

Em R$ milhões

CONTA CONTÁBIL	CBO	SALDO EM 31/12/2017		DIFERENÇA	OBSERVAÇÃO
		FIPLAN	EXTRATO		
1.1.1.1.1.04.01.00	00014	6,1	1,1	5,0	Pendências dos exercícios de 2014, 2016 e 2017
	01944	171,5	23,7	147,8	Pendências dos exercícios de 2014 a 2017
1.1.1.1.1.05.01.00	02186	2,8	0,0	2,8	Pendências dos exercícios de 2016 e 2017

Fontes: FIPLAN, conciliações e extratos bancários.

A quase totalidade das pendências das CBOs nos 00014 e 02186 refere-se a bloqueios judiciais, para os quais, quando do exame das Contas do Governador do exercício de 2016, a DEPAT informou que seriam adotados os procedimentos estabelecidos na Orientação Técnica nº 055/2016 (Regularização dos processos de bloqueio judicial), para a devida regularização. No entanto, ainda permanecem as pendências antigas.

d) Aumento das pendências relativas a exercícios já conciliados, demonstrando inconsistência nas conciliações bancárias da CBO nº 01944

As pendências constantes da conciliação bancária da CBO nº 01944, que compõe a conta contábil 1.1.1.1.1.04.01.00, tiveram um incremento de 4.996,55% em 2017, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 37 – CONCILIAÇÕES BANCÁRIAS DA CBO nº 01944 DE RESPONSABILIDADE DA DEPAT

Em R$ milhões

EXERCÍCIO	SALDO EM 31/12		DIFERENÇA	OBSERVAÇÃO
	FIPLAN	EXTRATO		
2016	7,4	4,5	2,9	Pendências dos exercícios de 2014, 2015 e 2016
2017	171,5	23,7	147,8	Pendências dos exercícios de 2014 a 2017

Fontes: FIPLAN, conciliações e extratos bancários.

Do total de R$147,8 milhões, apenas R$4,5 milhões referem-se a pendências do exercício de 2017. Assim, conclui-se que há inconsistência nas conciliações bancárias, uma vez que as pendências de exercícios já conciliados (2014, 2015 e 2016) aumentaram em 4.941,38% na conciliação bancária de 2017.

Por fim, é importante citar que a realização de pagamentos “por ofício” associados às PPPs, conforme destacado no item 2.4.4.2 deste Relatório, impacta diretamente o procedimento de conciliação bancária, na medida em que a intempestividade das regularizações induz a divergências com a movimentação bancária.

2.4.5.1.2 Dívida Ativa

Conforme consta no MCASP 7ª edição, Dívida Ativa é o conjunto de créditos tributários e não tributários em favor da Fazenda Pública não recebidos no prazo para pagamento definido em lei ou em decisão proferida em processo regular, inscrito pelo órgão ou entidade competente, após apuração de certeza e liquidez. É uma fonte potencial de fluxos de caixa e é reconhecida contabilmente no ativo.

De acordo com as DCCEs 2017 (fl. 46), o total inscrito na Dívida Ativa foi de R$16.389,3 milhões. Desse montante, a Dívida Ativa não Tributária somava R$165,9 milhões, ao passo que a Dívida Ativa Tributária (DAT) totalizava R$16.223,4 milhões.

Em atendimento ao que prescreve o item 5.2.5 do MCASP 7ª edição, foi efetivado o cálculo para a definição da provisão para perdas da DAT. Esta provisão atingiu o montante de R$16.196,0 milhões para o exercício de 2017. Vale frisar que o referido manual não especifica uma metodologia para o cálculo do ajuste para a mencionada provisão, mas orienta os entes federativos a respeito da sua elaboração.

- **Evolução da Dívida Ativa Tributária (DAT) e da Recuperação de Créditos Inscritos**

Em relatórios referentes às Contas do Chefe do Poder Executivo precedentes, tem sido feita a observação de que as provisões para perdas com créditos tributários inscritos na Dívida Ativa situam-se geralmente na faixa de 99,80%. Os cálculos são elaborados em conformidade com instruções constantes do Manual de Procedimentos da Dívida, instituído pela Portaria STN nº 564, de 27/10/2004.

Em 31/12/2017, a mencionada provisão atingiu 98,99% da DAT. O montante mensal considerado recuperável, ao final do exercício sob análise, foi de R$27,3 milhões, o que corresponde a 0,17% do saldo da DAT. O total da efetiva baixa nos Processos Administrativos Fiscais (PAF) inscritos na DAT no exercício de 2017, mediante pagamentos em espécie, foi de R$251,0 milhões, o que corresponde à média mensal de 0,13%.

A seguir, faz-se uma comparação entre a evolução da DAT e a recuperação dos créditos inscritos mediante pagamentos em espécie nos últimos quatro exercícios, com base nas informações contábeis (valores nominais).

Tabela 38 – SALDO DA DAT *VERSUS* RECEITA ARRECADADA

Em R$ milhões

EXERCÍCIO	SALDO DA DAT (A)	EXERCÍCIO	RECEITA DA DAT (B)	B / A (%)
2014	11.879,3	2015	154,7	1,30
2015	13.074,1	2016	108,0	0,73
2016	14.895,0	2017	251,0	1,55
2017	16.223,0	2018	–	–

Fontes: FIP630/FIPLAN e Demonstrativo da execução da receita extraído do FIPLAN Gerencial.

Vale ressaltar que o aumento da receita mediante pagamentos em espécie no exercício de 2017 em comparação com o de 2016 tem relação direta com a promulgação da Lei Estadual n° 13.803, de 23/11/2017, a qual dispõe sobre a transação de créditos tributários do ICMS referentes a fatos geradores ocorridos até 30/06/2017. Conforme se observou, somente no mês de dezembro de 2017, foram arrecadados R$142,0 milhões constituídos pelos somatórios do principal, juros e multas.

Cumpre registrar que, conforme se observa na tabela anterior, mesmo com a concessão de anistias fiscais, a recuperação dos créditos tributários inscritos na DAT tem sido de pouca expressão quando se considera o saldo total da DAT, evidenciando que há espaço para que a SEFAZ busque meios de ampliar a recuperação de créditos inscritos.

No tocante à estratégia de recuperação de créditos tributários da Dívida Ativa via anistias fiscais, a Auditoria, em trabalhos pretéritos, tem opinado que o uso frequente desse tipo de medida cria para o devedor a expectativa de periódica e significativa redução de seus débitos com o Fisco. Essa política tende a alimentar, nos contribuintes, uma relativa despreocupação com eventual autuação fiscal e posterior inscrição do débito na Dívida Ativa, além de incentivar comportamento semelhante na parcela de contribuintes que se comportam conforme às normas tributárias.

Ainda sobre essa questão, no relatório referente às contas do Chefe do Poder Executivo de 2015, a Auditoria asseverou que agrava também o quadro de baixa recuperação de créditos da DAT a morosidade do andamento dos processos de cobrança quando executados judicialmente, o que acaba também levando a que o contribuinte em débito, sobretudo os de maior porte, prefira que as respectivas cobranças, uma vez findo o procedimento na esfera administrativa, sejam levadas ao Judiciário.

Cabe observar que, ao fim dos últimos quatro exercícios, verificou-se que o somatório dos valores referentes aos PAFs inscritos na DAT foi bem superior ao valor das baixas, conforme evidenciado na tabela a seguir:

Tabela 39 – INSCRIÇÕES E BAIXAS NA DAT

Em R$ milhões

EXERCÍCIO	INSCRIÇÕES (A)	BAIXAS NA DAT (B)	B / A (%)
2014	2.084,9	124,1	5,95
2015	1.492,9	805,0	53,92
2016	1.574,4	405,0	25,72
2017	2.100,9	772,6	36,77

Fontes: 2014 a 2017 – Parecer Prévio das Contas Governamentais (valores corrigidos pelo IGP-DI – FGV) e Quadro resumo de Movimentação da DAT 2017 fornecido pela SEFAZ.

Como se verifica, no exercício de 2017, foram baixados valores correspondentes apenas a 36,77% do total de inscritos, o que reflete no aumento do estoque da dívida.

2.4.5.1.3 Convênios Concedidos a Comprovar

O saldo dessa rubrica contábil no Balanço Patrimonial, em 31/12/2017, é de R$732,7 milhões, devendo representar o montante dos repasses para entidades, governamentais e não governamentais, por meio de instrumentos de convênios ou congêneres, pendentes da comprovação da aplicação dos recursos às unidades gestoras concedentes, incluindo aqueles em fase de execução.

✔ Análise da Auditoria

Das análises promovidas, verificou-se que o FIPLAN, apesar de possuir módulo específico para registro dos desembolsos e das prestações de contas relacionados aos convênios, ainda não dispõe de relatórios que possibilitem o adequado acompanhamento dos instrumentos pendentes de prestação de contas e de dispositivos para registrar:

- elementos inerentes à análise pelo controle interno, a exemplo da data de conclusão dos exames;
- 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;
- 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.

A Resolução TCE/BA nº 144/2013 estabeleceu que as unidades jurisdicionadas

devem informar a situação dos convênios quanto às irregularidades identificadas e providências adotadas. As fragilidades nos controles internos do estado quanto à prestação de contas dos recursos repassados, principalmente a prefeituras e a instituições não governamentais sob a égide de convênios ou ajustes assemelhados, prejudicaram a avaliação da gestão. Importante registrar que, conforme o art. 175 da Lei Estadual nº 9.433/2005, tais recursos não perdem a natureza de dinheiro público, ficando a sua utilização vinculada aos termos previstos no ajuste e devendo a entidade, obrigatoriamente, prestar contas ao TCE/BA.

Nas Notas Explicativas às DCCEs 2017 (fls. 51-52), constam algumas informações sobre a situação de convênios (concluído, em execução ou paralisado). Porém, tratam-se de informações parciais, pois, no resumo, há a indicação de 2.409 instrumentos que correspondiam financeiramente a R$202,3 milhões, equivalente a 27,60% do saldo contábil total. Portanto, os elementos divulgados são insuficientes para uma adequada análise quanto ao nível de inadimplência dos credores para com o estado, relacionada a tais ativos.

Saliente-se que, na base de dados, não foram encontrados relatórios contendo informações relevantes para o adequado gerenciamento e controle das prestações de contas, como a composição financeira dos saldos em execução e pendentes de prestação de contas, condição indispensável para conciliação com a posição da contabilidade pelas unidades gestoras.

Ademais, em relação àqueles convênios em situação de inadimplência, não vêm sendo catalogados de forma adequada os dados relativos à: data do envio da prestação de contas, identificação da natureza das falhas indicadas pelo controle interno, providências adotadas em derredor da inadimplência, montante financeiro relacionado com a inadimplência, entre outros.

Objetivando avaliar o volume e o nível de controle sobre os convênios inadimplentes, a Auditoria promoveu pesquisa na base de dados, mediante consulta em relatórios disponíveis no portal eletrônico Transparência Bahia, inerente aos convênios, em relação às cinco unidades gestoras com saldo contábil mais representativo, que representavam, aproximadamente, 80,00% do saldo em 31/12/2017. Por meio deste procedimento, foi constatada a existência de cerca de 1.371 convênios que tinham a indicação como situação de “inadimplência” por ausência/irregularidade na prestação de contas ou se encontravam suspensos pela administração, conforme resumo a seguir:

Tabela 40 – QUANTIDADE DE CONVÊNIOS NA SITUAÇÃO DE INADIMPLÊNCIA PARA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Em R$ milhões

CÓDIGO	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	QUANT. DE CONVÊNIOS EM SITUAÇÃO DE INADIMPLÊNCIA (*)		SALDO CONTÁBIL TOTAL
		INADIMPLÊNCIA	COM EFEITO DE ADIMPLÊNCIA	
12602	Fundo Estadual de Assistência Social	77	26	194,0
12101	Assessoria de Planejamento e Gestão – SJDHDS	20	2	169,3
18401	Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional	675	5	137,7
26401	Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado	231	88	55,7
11101	Assessoria de Planejamento e Gestão - SEC	178	69	30,8
SUBTOTAL		**1.181**	**190**	**587,5**
Outros		**(**)**		145,2
TOTAL				**732,7**

Fontes: DCCEs 2017 (fl. 51), consulta em 15/03/2018, e Portal Transparência Bahia (Relatório de Convênios Concedidos).
(*) Inclui, também, os convênios firmados antes de 2013.
(**) Informações não catalogadas.

Cabe lembrar que a ausência de controles adequados sobre tais ativos têm sido objeto de recomendação nos Pareceres Prévios dos últimos exercícios. Quanto a este aspecto, no demonstrativo de acompanhamento ao Plano de Ação correspondente, verificam-se as seguintes observações:

> A Administração, através de suas várias instâncias, tem dedicado atenção especial à gestão de convênios, pois reconhece a importância desse instrumento para a consecução das políticas públicas.
>
> Ao longo dos anos, priorizaram-se a orientação e a supervisão dos procedimentos, de modo a mitigar falhas, como desvirtuamento de finalidade, aplicação inadequada de verbas ou a inexecução do objeto pactuado. Mesmo assim, a Administração entende que ainda há espaço para aperfeiçoamento tanto do controle, como do fomento à potencialização dos resultados das parcerias.

Entretanto, neste acompanhamento foram consignadas como ações realizadas a criação do Grupo de Trabalho, efetivado em setembro de 2017, e a perspectiva de criação da "unidade de controle e acompanhamento da gestão de convênios", prevista para julho de 2018. Saliente-se que não constam indicação de providências no sentido de aprimorar as ferramentas de TI necessárias ao controle e gerenciamento, inclusive pelos responsáveis delas unidades gestoras, sobre as prestações de contas.

A ausência de informações nas DCCEs 2017 sobre a situação dos recursos repassados por meio de convênios e termos assemelhados, principalmente em relação àqueles considerados inadimplentes, assim como os comentários do item 2.3 deste Relatório sobre fragilidades dos controles internos relacionados com o

gerenciamento dos convênios, repercute negativamente no grau de confiabilidade dos saldos contábeis das contas representativas dos créditos dessa natureza.
A ausência de ferramentas subsidiárias de controle dos recursos repassados para terceiros, por meio de convênios ou termos assemelhados, relacionados com os saldos contábeis da conta "Créditos Oriundos de Convênios a Comprovar", componente do Ativo no Balanço Patrimonial do Estado, impossibilitaram a emissão de opinião sobre a adequação do saldo apresentado em 31/12/2017, no montante de R$732,7 milhões.

2.4.5.1.4 Empréstimos e Financiamentos concedidos

O saldo dos empréstimos e financiamentos registrados nesta conta são apresentados no Circulante e no Não Circulante nas DCCEs 2017 (fl. 47), cujo detalhamento demonstra-se na tabela a seguir:

Tabela 41 – COMPOSIÇÃO DOS SALDOS DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEIDOS

Em R$ milhões

DETALHES	CIRCULANTE	NÃO CIRCULANTE	TOTAIS
FUNDESE	218,8	688,7	907,5
CONDER – PROHABIT	406,6	44,6	451,2
Outros	0,5	35,1	35,6
SALDOS EM 31/12/2017	**625,9**	**768,4**	**1.394,3**

Fontes: DCCEs 2017.

O FUNDESE é um fundo administrado pela DESENBAHIA, instituído pela Lei Estadual nº 6.445, de 07/12/1992, com a finalidade de financiar programas de interesse do desenvolvimento econômico e social do Estado, observadas as diretrizes do Plano Plurianual. Conforme a citada Lei, os financiamentos com recursos desse Fundo "destinam-se, única e exclusivamente, ao setor privado da economia e estão sujeitos, obrigatoriamente, ao pagamento de encargos financeiros".

Da comparação dos saldos do FIPLAN com o balanço auditado do Fundo, para a data base de 31/12/2016) do Fundo, tendo em vista não terem sido disponibilizadas as demonstrações contábeis de 2017, revelou a seguinte divergência entre saldos dos financiamentos a receber:

Tabela 42 – EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS DO FUNDESE – COMPARATIVO FIPLAN X DEMONSTRAÇÕES DA DESENBAHIA 2016

Em R$ milhões

TÍTULOS	FIPLAN	BALANÇO DO FUNDO	DIFERENÇAS
Circulante	167,5	167,5	0,0
Longo Prazo	794,1	690,0	104,1
SALDOS EM 31/12/2016	**961,6**	**857,5**	**104,1**

Fonte: Balancete FIPLAN (FIP 215) e Demonstrações Contábeis da DESENBAHIA.

Da análise dos registros no razão do FIPLAN, de 2016 e 2017, verificou-se, também, a inexistência de registros em 2017 que demonstrassem:

- o ajuste do saldo acima identificado, que, em parte, decorrem de "baixa por prejuízo" em créditos, consoante leitura das Demonstrações auditadas de 2016 do Fundo;
- 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);
- consta em Nota Explicativa as demonstrações do Fundo informações sobre ativos a receber no montante de R$45,2 milhões, relacionado com "honra de parcelas devido pelo Estado em função de PPP, conforme previsto", sendo que o assunto não foi objeto de comentários nas DCCEs de 2016 e 2017;
- 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.

As constatações acima, além da não apresentação das demonstrações contábeis ou elementos do razão contábil "oficial" do Fundese de 2017, limitaram o escopo dos exames da auditoria, 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.

O saldo registrado na subconta denominada Prohabit refere-se aos créditos a receber de servidores públicos estaduais relacionados, relativos a 15,5 mil contratos de antecipação de recursos por meio do Programa Habitacional do Servidor Público (PHSP). Este programa foi instituído pela Lei Estadual nº 7.137/1997 e sucessivamente remodelado.

Os saldos a receber referem-se a contratos em que o estado antecipa ao servidor, por meio de folha de pagamento, 50,00% do valor da prestação do financiamento habitacional mantido entre o servidor e a Caixa Econômica Federal, durante sua vigência (aproximadamente 15 anos). Posteriormente, será ressarcido pelo servidor mediante desconto nos proventos, a mesmo valor e por igual período, após término do contrato com a CEF, sem acréscimos de encargos financeiros ou atualização monetária.

Com base em revisão nos controles operacionais dos saldos a receber a cargo da CONDER, verificou-se, em relação ao saldo em 31/12/2017:

- Divergência de R$287,4 milhões entre o FIPLAN (R$451,2 milhões) e o controle financeiro (R$748,6) em virtude de ausência de conciliação entre os registros contábeis e os controles operacionais mantidos pela CONDER, bem como da emissão de relatórios gerenciais pelo sistema, mormente em relação ao perfil dos créditos, como: nível de inadimplência, montante a receber por exercício, etc;

- Em auditoria[101] promovida em 2016 no âmbito da SAEB em relação aos controles sobre descontos e proventos na folha de pagamento do estado, foram identificadas as seguintes falhas de controles relacionadas aos contratos do Prohabit: ausência de desconto de parcela, pagamento sem contrato registrado no sistema, duplicidade de pagamento e ausência de documentação suporte para pagamento do crédito habitacional; e
- Parte dos desembolsos do Estado, no montante de R$85 milhões, foram registrados no balanço orçamentário de 2017, indevidamente, como despesas de capital no grupo de Investimentos.

As constatações acima, a ausência de informações nas demonstrações contábeis desta Empresa, em 2017 e anos anteriores, sobre tais créditos a receber, limitaram o escopo dos exames da auditoria, impossibilitando avaliar a adequação e fidedignidade dos saldos em 31/12/2017, no montante de R$907,5 milhões, considerados para fins de consolidação das contas do Estado.

2.4.5.1.5 Outros Valores a Receber – Circulante e Não Circulante

No Balanço Patrimonial, o saldo de Demais Créditos e Valores (a Receber), classificados no Ativo Circulante e Não Circulante, era composto, dentre outros, de subcontas, que em 31/12/2017 representavam R$1.340,0 milhões, objeto de detalhamento em nota explicativa (fls. 50/53 das DCCEs), relacionados a unidades gestoras da estrutura da SEFAZ, com indícios de inconsistências, conforme comentado a seguir:

Tabela 43 – OUTROS VALORES A RECEBER – SALDOS EM 31/12/2016

Em R$ milhões

DETALHES	CÓDIGO FIPLAN	U.O.	SALDO	OBSERVAÇÕES
Valores a Regularizar	11381270000	DEPAT	437,0	Em apuração (*)
Títulos e Valores Mobiliários	12131010000	Encargos Gerais	348,0	Saldos antigos sem movimentação
Créditos a Receber FCVS–CEF	12121982300		281,9	
Parcelamento de ICMS	12111010100	DG SEFAZ	257,8	
TOTAL			**1.324,7**	

Fonte: FIPLAN.
Nota: (*) Vide item 2.4.5.1.1 deste Relatório.

Os saldos indicados em Nota Explicativa nas DCCEs 2017, às fls. 53, sobre as contas de Títulos e Valores Mobiliários e Créditos a Receber FCVS, divergem do sistema de contabilidade oficial (FIPLAN), e quanto às demais rubricas indicadas na tabela acima, as informações constantes nas DCCEs sobre a composição do saldo, não são suficientes para sua adequada interpretação. Tais fatos devem ser objeto de retificação para melhor elucidação dos comentários apresentados.

A ausência de informações e a apresentação de saldos divergentes atentam contra os arts. 87 e 88 da Lei Federal nº 4.320/1964, em termos do controle contábil de direitos e obrigações e da escrituração individualizada especificando natureza, importância e vencimento, além do disposto no MCASP:

101 Processo nº TCE/001329/2017.

> Cada unidade que realize a gestão de recursos públicos deverá ser responsável pelo acompanhamento, análise e consistência dos registros e saldos das contas contábeis, bem como os reflexos causados nos respectivos demonstrativos (MCASP, 6ª edição, parte IV, tópico 3.5.4).

✔ Análise da Auditoria

O saldo da rubrica de Valores a Regularizar se refere ao lançamento de ajuste da diferença existente, em 31/12/2016, entre o saldo contábil das disponibilidades do Estado na Conta Única – CUTE (conta contábil 1.1.1.1.1.02.01.00 – CBO 00001) e o respectivo extrato bancário, objeto de críticas nas contas governamentais dos anos anteriores, sendo em 2017 objeto de segregação da rubrica inerente às disponibilidades, para posterior investigação da origem.

De acordo com o Ofício DICOP nº 64/2018, foi criado um grupo de trabalho para análise e tratamento dos registros contábeis e dos respectivos extratos bancários, objetivando a conciliação dos saldos e a apuração dos eventos que compõem a referido montante, mediante pesquisa dos registros contábeis no FIPLAN e nos extratos bancários efetuados nos exercícios de 2013 a 2016.

Posteriormente, foi informado o estágio deste trabalho em 20/04/2018, onde foi informado que haviam sido conciliados cerca de 76,80% dos lançamentos no extrato e 52,80% dos lançamentos do razão, identificando, aproximadamente, 26 registros que se revelaram relacionados com a diferença objeto de apuração, cujos montantes eram equivalentes a R$378,0 milhões a crédito e R$14,7 milhões a débito, entretanto, sem indicar as contas contábeis que seriam/foram afetadas nos exercícios anteriores, possíveis distorções nos demonstrativos contábeis e fiscais.

Cabe lembrar que o TCE/BA, quando da apreciação da Auditoria de Acompanhamento da LRF do terceiro quadrimestre de 2016[102], mediante Resolução nº 05/2018, de 27/02/2018, determinou, em relação a este assunto, a apuração das "causas da diferença não justificada de R$442,8 milhões entre os saldos contábil e bancário no final do exercício de 2016, apresentando a esta Corte de Contas, no prazo de 60 (sessenta) dias, os resultados da apuração realizada, com a relação detalhada dos registros e respectivas justificativas que provocaram a divergência mencionada". A análise auditorial desta determinação será objeto de acompanhamento pela unidade técnica responsável, oportunamente.

Com referência à conta de Títulos e Valores Mobiliários, foi comentado nas DCCEs que referem-se a títulos da dívida externa brasileira, vencíveis em abril de 2024. Em correspondência, datada de 04/04/2018, da gerência da Dívida Pública do Banco do Brasil, foi informado "a posição atualizada em 31/12/2017 dos valores depositados em caução pelo Estado referentes aos Bônus de Descinto e Bônus ao Par" cujo montante era de US$ 91.6 milhões equivalentes a R$303,1 milhões. Portanto, o

102 Processo nº TCE/0004369/2017.

saldo contábil desta rubrica, em 31/12/2017, se demonstra superavaliado em R$44,9 milhões.

Em relação ao saldo sobre o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), foi informado, pela subgerência de crédito imobiliário da URBIS, que com base nos controles o total de créditos pleiteados relacionados a cerca de 13.934 contratos habitacionais, no montante de R$392,1 milhões, tendo sido reconhecidos pela Caixa Econômica Federal, aproximadamente, R$207,2 milhões, cuja diferença decorrente, basicamente, de contestações, reconhecimentos parciais e negativas pelo citado órgão federal, em relação aos processos já protocolados.

Através da CI nº 64/2018 a DICOP/SEFAZ, anexou expediente datado de abril de 2018, subscrito pelo DEPAT/SEFAZ, informando que estaria sendo elaborada Nota Técnica objetivando baixar o saldo dos créditos com o FCVS da contabilidade.

Cabe registrar, em relação ao saldo contábil de R$297,2 milhões, considerando a ausência de provisão para perdas potenciais inerentes a tais títulos e os elementos analisados pela auditoria, o saldo contábil desta rubrica, em 31/12/2017, se demonstra superavaliado em, no mínimo, R$90,0 milhões.

Para a conta de Parcelamento de ICMS, a DICOP afirmou que o saldo teve origem na migração do SICOF. Cabe registrar que, em esclarecimentos obtidos pelo TCE/BA junto à GCRED/GECOB da SEFAZ, foi informado, com base em dados controlados por meio do sistema SIGAT, que existiam, em 31/12/2016, cerca de 10.338 processos de parcelamento a receber no montante de R$563,1 milhões, indicando uma divergência de R$305,3 milhões.

Em relação ao tema, verificou-se que não foram dotadas providências no sentido de identificar, controlar e atualizar tais valores, bem como promovidas análises, pelo controle interno, no sentido de identificar a pertinência dos saldos contabilizados, os quais, frise-se, são oriundos de 2013.

Ante tais elementos, conclui-se que em relação às citadas rubricas componentes do Ativo no Balanço Patrimonial Consolidado do Estado, a superavaliação no montante de R$134,9 milhões, referente às contas de Títulos e Valores Mobiliários e Valores a Receber FCVS, e não sendo possível avaliar quanto a consistência e fidedignidade dos saldos, se refletem direitos a receber pelo Erário, no montante de R$694,8 milhões, inerentes aos saldos das rubricas de Parcelamento do ICMS e Valores a Regularizar CUTE.

2.4.5.1.6 Investimentos

O saldo dessa rubrica contábil deve representar o montante dos investimentos nas empresas componentes da estrutura do Poder Executivo, públicas ou de economia mista, dependentes ou não, e os investimentos de natureza permanente em fundos e ações de outras empresas. O saldo no Balanço Patrimonial nessa conta contábil,

em 31/12/2017, era de R$6.800,4 milhões, sendo objeto de comentários em Nota Explicativa ao Balanço Patrimonial (fls. 54-56 das DCCEs 2017).

Com o objetivo de melhor elucidar as informações contidas nas Notas Explicativas em relação ao saldo apresentado no Balanço Patrimonial, faz-se oportuno apresentar a seguinte composição:

Tabela 44 – INVESTIMENTOS

Em R$ milhões

DETALHES	PARCIAL	TOTAL
Em Estatais Não Dependentes		
• EMBASA	5.456,7	
• DESENBAHIA	521,2	
• BAHIAGÁS	105,9	
Outras empresas	82,9	6.166,7
em Estatais dependentes		230,2
em Outras Empresas – Método do Custo		74,1
em Fundos do Governo Estadual		315,0
em Consórcios Públicos na área de saúde		14,3
TOTAL		**6.800,3**

Fonte: FIPLAN e DCCEs 2017.

✔ Análise da Auditoria

Da análise dos cálculos de equivalência patrimonial, verificou-se que se basearam em informações relativas à posição patrimonial das investidas em 31 de outubro, consoante o facultado pela legislação. Do recálculo em relação aos principais investimentos, não foram identificadas divergências relevantes.

Porém, os saldos de investimentos em estatais dependentes deveriam ser objeto de eliminação, considerando-se o procedimento de consolidação das contas, no qual todos os ativos e passivos relativos a tais empresas já se encontram refletidos nas demais rubricas componentes das diversas linhas do balanço patrimonial. Por conseguinte, não deveriam existir saldos nesta subcontas, o que acarreta na apresentação dos investimentos a maior em R$230,2 milhões.

• Observações sobre a Empresa Baiana de Alimentos S.A. (EBAL)

Em exercícios anteriores, o estado transferiu, periodicamente, recursos financeiros para a EBAL, a título de adiantamento de capital, que, entretanto, eram destinados ao pagamento de despesas de custeio. Apesar disso, o estado não a considerava como estatal dependente, conforme legalmente previsto.

Nos exercícios de 2016 e 2017, foram repassados R$78,1 milhões e R$36,1 milhões, respectivamente, à EBAL, no programa de governo Encargos Gerais, destinados a aumento de capital social. Contudo, foi aplicado, exclusivamente, para pagamento de despesas de custeio desta empresa.

Não obstante à situação apresentada, a realização de despesas de custeio com recursos do estado justifica o enquadramento da EBAL como estatal dependente. No entanto, essa empresa não entrou no cômputo de apuração dos limites previstos em lei.

Nas DCCEs 2017, não foram consignadas informações importantes quanto à EBAL, a exemplo de:

- assunção futura, pelo estado, de parcelamentos tributários no montante de R$21,4 milhões e de contingências que montam em R$92,2 milhões, conforme Demonstrações Contábeis de 2017;
- providências para apuração dos fatores que contribuíram para os sucessivos prejuízos nos montantes de R$158,1 milhões em 2015, de R$155,0 milhões em 2016 e de R$41,6 milhões em 2017; e
- comentários sobre as condições estabelecidas no processo de alienação da participação do estado no capital da empresa, adiado sucessivamente desde 2015, tendo sido concluído em abril/2018.

Cabe registrar que, mediante Decreto Estadual nº 18.388, de 11/05/2018, o Governo dispôs sobre a destinação dos recursos oriundos da alienação da EBAL e regulou os procedimentos de reconhecimento de passivos relacionados a esta empresa.

- **Outras observações**

Em relação aos investimentos nas estatais PRODEB e EGBA, consideradas não dependentes, a leitura das respectivas Demonstrações de Resultado anuais indica que parte significativa das receitas dessas empresas decorrem de serviços prestados a órgãos estaduais pertencentes à própria estrutura do Estado da Bahia, sobre as quais, em função da legislação tributária, incidem impostos federais e municipais, representando numa despesa de, respectivamente, 16,30% e 7,60%, do total de receitas contabilizadas anualmente. Registre-se que o estado poderia economizar tais tributos, caso estas empresas fossem transformadas em autarquias.

Esse assunto foi objeto de recomendação nos Pareceres Prévios das contas dos exercícios anteriores. Contudo, apesar de o acompanhamento do Plano de Ação informar que seria criada comissão para estudar o assunto, prevista para janeiro de 2017, não há registro de que a referida comissão tenha sido constituída até abril de 2018.

2.4.5.1.7 Imobilizado

No Balanço Patrimonial Consolidado do Estado de 2017, o saldo das rubricas contábeis representativas do montante de bens móveis e imóveis do Poder Executivo é de R$18.924,5 milhões, deduzida a depreciação acumulada, sendo apresentados comentários nas fls. 57-59 das DCCEs 2017 sobre a movimentação

no exercício.
O incremento de 31,00% em 2017, no montante de R$4.489,20, foi influenciado, substancialmente, pelos seguintes eventos:

- reconhecimento contábil dos ativos de propriedade do estado relacionados aos contratos de PPP no montante de R$2.675,4 milhões; e
- registro de adições no grupo de bens imóveis relacionado com obras em andamento no montante de R$1.403,7 milhões.

No "Relatório Imobiliário do Estado", peça componente do processo de prestação de contas (CD anexo), constam informações sobre 7.602 itens, segregados por cidade, controlados pelo Sistema de Controle de Bens Imóveis (SIMOV). Esse relatório apresenta a relação dos imóveis registrados na unidade orçamentária Diretoria-Geral da SAEB, que representa aproximadamente 20,00% do saldo contábil relativo ao custo, contendo uma relação de edificações e terrenos, além da Adutora e da Barragem de Pedra do Cavalo.

Tal relatório não inclui os imóveis pertencentes aos órgãos da Administração Indireta do Poder Executivo e dos demais poderes, os quais não são objeto de monitoramento e acompanhamento pela SAEB, apesar de a Lei Estadual nº 13.204/2014 ter criado a Superintendência de Patrimônio (SUPAT) na estrutura dessa secretaria com atribuições de natureza sistêmica e abrangência sobre o conjunto de bens pertencentes ao estado.

✔ **Análise da Auditoria**

Os comentários constantes na Nota Explicativa nº 5 do Balanço Patrimonial (fl. 37 das DCCEs 2017) contêm algumas informações sobre os registros contábeis dos bens do estado. Contudo, tais comentários carecem de outras informações importantes para a interpretação dos números contábeis e, consequentemente, o aprimoramento da transparência e da *accountability* da gestão. Como exemplo, registre-se a ausência de:

- critérios de avaliação de ativos, tendo em vista constar, no Relatório Imobiliário do Estado, a indicação de reavaliação em edificações no montante de R$60,2 milhões, bem como de imóveis sem valor representativo (zerados);
- depreciação contabilizada nas Demonstrações Contábeis das empresas CAR, CERB e CBPM; e
- informações sobre as taxas de depreciação relativas aos bens imóveis.

Da análise da evolução dos saldos das principais contas, identificaram-se os seguintes aspectos dignos de menção:

- saldos sem movimentação desde o exercício de 2013, nas rubricas de Importações em Andamento (saldo de R$31,1 milhões) e de Bens Móveis

Extra SIAP cedidos a terceiros (saldo de R$78,5 milhões) referentes às Diretorias Gerais da SSP e da CONDER e ao FES/BA, carecendo de informações quanto à sua origem e existência;

- saldos nas contas Obras em Andamento – Bens de Uso Comum e Bens Operacionais do Estado, já que R$1.111,9 milhões referem-se a registros de exercícios anteriores a 2013, provavelmente relativos a obras já concluídas, devendo serem reconhecidos, contabilmente, os efeitos econômicos decorrentes do desgaste, por meio do registro da depreciação; e
- saldos relativos a bens de Infraestrutura, executados com recursos do orçamento estadual, que se encontram contabilizados parcialmente. Verificam-se, somente, subcontas representativas de ruas e estradas, pelo montante de R$1.238,3 milhões, sem registro de depreciação, e da Adutora e da Barragem de Pedra do Cavalo, presumindo-se que os saldos representativos dos demais bens dessa natureza estejam, em parte, contabilizados na rubrica de Obras em Andamento, existindo outros sem qualquer mensuração ou representação no Balanço Patrimonial do Estado.

Da leitura do Relatório Imobiliário e da análise das contas do Balanço Patrimonial Consolidado, observam-se os seguintes aspectos, que comprometem a adequada avaliação dos imóveis de propriedade do estado da Bahia:

- 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;
- 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
- 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.

Outro aspecto é a ausência de comentários, nas DCCEs 2017, sobre contratos de concessão, o montante dos bens de propriedade do estado cedidos a terceiros, e demais condições estabelecidas (prazos de vigência, dados sobre o desempenho, etc). Ademais, não há informações relacionadas às condições estabelecidas para os fins de exploração de atividade econômica, a exemplo dos pedágios nas rodovias BA 099 e 093 e do tráfego marítimo por meio das embarcações ou dos terminais utilizados na travessia entre a cidade de Salvador e a ilha de Itaparica.

Os totais dos Ativos contabilizados em 2017, relacionados com aos contratos de PPP, podem ser resumidos como segue:

Tabela 45 – BENS MÓVEIS E IMÓVEIS RELATIVOS AOS CONTRATOS DE PPP

Em R$ milhões

ATIVOS	CUSTO CORRIGIDO	DEPRECIAÇÃO ACUMULADA	TOTAL
Bens Imóveis	**2.853,7**	**266,1**	**2.587,6**
• Metrô de Salvador	2.164,2	154,6	2009,6
• Arena Fonte Nova	689,5	102,3	587,2
• Diagnóstico por imagem		9,2	-9,2
Bens Móveis	**105,3**	**17,5**	**87,8**
TOTAL	**2.959,0**	**283,6**	**2.675,4**

Fontes: FIPLAN e DCCEs 2017.

Da análise dos aspectos mais significativos relacionados a tais registros, verificou-se:

- ausência de reclassificação adequada das despesas no sistema orçamentário, em consonância com o estabelecido no MCASP 7ª edição (Parte III, item 2.4.4), segregando em cada contraprestação as parcelas relativas à constituição de ativos (no grupo de despesas de capital como investimentos), os serviços de operação (como despesas correntes) e os inerentes à atualização monetária (como juros e encargos); e
- contabilização inadequada dos ativos relacionados com o Contrato do Metrô de Salvador, tendo sido contabilizadas as parcelas relativas às contraprestações pagas em exercícios anteriores, nos montantes de R$1.274,0 milhões e R$745,5 milhões, tendo por contrapartida as contas de ajustes de exercícios anteriores e as variações monetárias ativas, quando o correto seria a crédito da conta de Obras em Andamento (código 1.2.3.2.1.13.00.00). Tais valores teriam sido contabilizados como imobilizado anteriormente, sendo, portanto, necessária apenas uma reclassificação entre contas do Ativo Imobilizado. Tais procedimentos acarretaram em superavaliação do ativo, por duplicidade de registro, no montante de R$2.019,5 milhões.

Cabe registrar, também, em relação ao reconhecimento dos ativos imobilizados relacionados com os contratos de PPP, quanto à parcela dos pagamentos de contraprestações relacionados com outros bens móveis reversíveis para o estado, os quais não foram objeto de segregação, sendo registrado pelo total como obras. A título de exemplo, podemos citar que, em relação ao Contrato do Metrô, cerca de um terço do montante dos investimentos são referentes a “material rodante” e “sistemas”.

Ademais, além dos ativos, deveriam ser evidenciadas em notas explicativas outras informações inerentes a tais contratos firmados pelo estado, consoante orientação no MCASP 7ª edição (Parte III, item 2.4.7):

- descrição do contrato;
- cláusulas significativas do contrato que possam afetar seu montante,

seu prazo e sua segurança acerca dos fluxos de caixa futuros (por exemplo, o prazo da concessão, datas de revisão/renegociação de valores e as bases nas quais as revisões de valores ou renegociações são determinadas);

- a natureza e extensão dos: direitos de uso de ativos específicos; direitos de receber ativos específicos no final do contrato da concessão; opção de renovação e término do contrato de concessão; etc; e
- mudanças no contrato que ocorrerem durante o exercício financeiro.

Cabe registrar que não foram incluídas nas DCCEs 2017 informações relevantes sobre os contratos de PPP, como passivos contingentes, garantias e riscos decorrentes de pactos dessa natureza, que deveriam ser explicitadas de forma adequada pelo instrumento, inclusive sobre o desempenho dos contratos, conforme disposição prevista no art. 26 da Lei Estadual nº 9.290/2004.

Requisitou-se a remessa desses documentos à SAF/SEFAZ mediante Ofício Conjunto 3ª e 7ª CCE nº 004/2018, em 27/04/2018. Entretanto, até o encerramento deste Relatório, não foi apresentada a resposta.

Ante tais justificativas, conclui-se que em relação às citadas rubricas componentes do Ativo no Balanço Patrimonial Consolidado do Estado, não sendo possível avaliar quanto à consistência e fidedignidade dos saldos do Imobilizado, no montante de R$1.221,5 milhões, assim como a superavaliação no saldo das Obras em Andamento, no montante de R$2.019,5 milhões, face a não reclassificação dos valores relacionados com o reconhecimento dos bens imóveis construídos através de recursos de contratos de PPP.

2.4.5.2 Passivos e Patrimônio Líquido

2.4.5.2.1 Empréstimos e Financiamentos

A dívida fundada[103] no Balanço Patrimonial do exercício de 2017 pode ser assim resumida:

103 O conceito de dívida pública consolidada ou fundada escrito no art. 29, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal difere da classificação patrimonial da dívida adotada pelo art. 98 da Lei Federal nº 4.320/64. Apesar de a Lei nº 4.320/64 também usar o termo dívida fundada e a LRF tratar como sinônimas as expressões dívida pública consolidada ou fundada, entende-se que o conceito apresentado na LRF é mais amplo que o inscrito na Lei nº 4.320/64. A LRF conferiu maior abrangência à definição do que integra a dívida pública consolidada ou fundada para os seus fins, buscando dar transparência à natureza e ao volume do endividamento dos entes públicos. Assim, vale informar que o conceito de dívida fundada aqui utilizado é o previsto no art. 98 da Lei Federal nº 4320/64 ("A dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos").

Tabela 46 – DISTRIBUIÇÃO DA DÍVIDA FUNDADA NO BALANÇO PATRIMONIAL

Em R$ milhões

DESCRIÇÃO	VALOR
Passivo Circulante	**1.227,4**
Financiamentos a Curto Prazo – Interno	773,8
Financiamentos a Curto Prazo – Externo	393,4
Juros e Encargos a Pagar de Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo – Interno	60,2
Passivo Não Circulante	**16.829,2**
Financiamentos a Longo Prazo – Interno	9.153,2
Financiamentos a Longo Prazo – Externo	7.676,0
TOTAL	**18.056,6**

Fontes: Balanço Patrimonial de 2017 (fls. 707-710 das DCCEs) e Balancete Mensal de Verificação de dezembro de 2017 (FIP 215), consolidados do Poder Executivo.

A composição das dívidas por credor, excluindo-se a parcela de juros e encargos a pagar (R$60,2 milhões), encontra-se na fl. 63 das DCCEs e na Demonstração da Dívida Fundada Interna e Externa do exercício de 2017 (fls. 681-682 das DCCEs).

O maior credor da dívida fundada interna do Estado é a União, com créditos de R$5.012,6 milhões, que representam 50,49% dessa dívida e 27,85% do total contraído, seguido pelo Banco do Brasil e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que representam, juntos, 36,23% da dívida interna. Em relação à dívida externa, os maiores credores são o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), respondendo, juntos, por 98,11% da dívida externa do Estado.

✔ Análise da auditoria

A tabela a seguir apresenta a evolução da dívida pública fundada em dólares e em reais:

Tabela 47 – EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA FUNDADA DE 2014 A 2017

Em R$ milhões

DÍVIDA PÚBLICA FUNDADA	SALDO				VARIAÇÃO
	31/12/2014	31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017	(%) 2014/2017
Interna em Reais	7.697,2	9.011,2	9.067,8	9.927,0	28,97
Externa em Reais	6.831,3	9.720,5	7.966,5	8.069,4	18,12
TOTAL EM REAIS	**14.528,5**	**18.731,7**	**17.034,3**	**17.996,4**	**23,87**

Fonte: Demonstração da Dívida Fundada Interna e Externa (2014–2017), com valores convertidos para dólares pela taxa de venda divulgada pelo Banco Central do Brasil (BCB) do último dia de cada exercício.

A análise da tabela anterior evidencia que o saldo da dívida fundada sofreu um acréscimo de R$962,1 milhões na comparação entre os exercícios 2016 e 2017. Dentre os principais fatores que mais contribuíram para esse incremento, destacam-se a atualização monetária dos saldos de contratos em moeda nacional, no valor de R$558,1 milhões, e a liberação de recursos de operações de crédito em montante superior ao verificado em 2016 conforme comentado no item 2.4.3.4 Receitas de Operações de Crédito.

Cumpre destacar que os saldos das dívidas com os credores internos e externos em

31/12/2017 foram atestados mediante procedimento de circularização, que confirmaram os montantes de seus créditos junto ao estado, à exceção de:

- o saldo devedor junto ao Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB), apresentado na Demonstração da Dívida Fundada Interna do exercício de 2017 estava subavaliado em R$2,3 milhões (foram solicitados esclarecimentos, por meio da Solicitação nº JAAM 002/2018, de 10/04/2018; e
- para o Contrato PROINFRA do Banco do Brasil, cujo saldo em 31/12/2017 era de R$600,0 milhões, a SEFAZ não realizou a circularização de saldo.

2.4.5.2.2 Fornecedores e outras Contas a Pagar de Curto Prazo

O saldo no Balanço Patrimonial no Passivo Circulante era de R$1.203,7 milhões, sendo objeto de comentários em Nota Explicativa às fls. 65-67 das DCCEs 2017.

Objetivando aprimorar os procedimentos de registro contábil de tais obrigações, foi editada a Orientação Técnica SEFAZ nº 037/2013, atualizada em 2015, definindo, dentre outros aspectos, que o reconhecimento do passivo no FIPLAN ocorrerá por meio da formalização dos documentos Registro do Passivo por Competência (RPC) e Autorização de Documento Hábil (ADH).

Importante destacar que os documentos RPC/ADH visam "registrar as despesas realizadas sem o devido empenho, **no exercício vigente**, e que serão, segundo a avaliação circunstancial e legal da UG, **pagas no exercício seguinte**" (Grifos da Auditoria). Entretanto, tais documentos são obrigatórios apenas para os elementos de despesa apresentados no Anexo 01 do supracitado normativo, que não contempla elementos relacionados, por exemplo, aos gastos com pessoal.

✔ Análise da Auditoria

Foram analisados os RPCs e ADHs, criados no primeiro trimestre de 2018, associados a despesas com período de competências anteriores a dezembro/2017, de modo a evidenciar o volume de obrigações não reconhecidas tempestivamente. Do teste aplicado, concluiu-se que R$552,3 milhões deixaram de ser registrados no passivo do Estado em 31/12/2017, sendo 99,37% associados ao elemento de despesa 92 (DEA). A tabela a seguir evidencia os exercícios aos quais estes valores estão associados:

Tabela 48 – OBRIGAÇÕES NÃO CONTABILIZADAS EM 31/12/2017

Em R$ milhões

Competência	Valor
Anterior a 2015	2,7
2016	8,6
2017	541,0
TOTAL	**552,3**

Fonte: FIPLAN.

Ademais, mediante análise das despesas executadas como DEA, no primeiro trimestre de 2018, associadas a subelementos não constantes no Anexo 01 da Orientação Técnica SEFAZ nº 037/2013, evidenciou-se que cerca de R$60,5 milhões deveriam ter sido registrados no passivo do Estado em 31/12/2017. O resumo dos valores encontra-se na tabela a seguir, com base no elemento de despesa original:

Tabela 49 – DESPESAS EXECUTADAS COMO DEA EM 2018 SEM O REGISTRO OPORTUNO DO PASSIVO EM 31/12/2017

Em R$ milhões

Elemento de Despesa Original	Valor
41 – Contribuições	22,5
11 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil	21,8
12 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Militar	5,5
81 – Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas	4,9
Outros Elementos de Despesa	5,8
TOTAL	**60,5**

Fonte: FIPLAN Gerencial.

Diante do exposto, conclui-se que o passivo de curto prazo está subavaliado em, pelo menos, R$612,8 milhões. Considerando que os testes foram aplicados apenas no primeiro trimestre de 2018, é razoável supor que o montante não reconhecido contabilmente em 31/12/2017 seja superior ao valor acima apurado.

Quando questionada sobre o fato, a DICOP/SEFAZ, por meio do Ofício DICOP/GERAC nº 066/2018, informou, corroborando a assertiva da Auditoria, que o Manual de Encerramento obriga a observância deste procedimento e que foi enviado o Ofício Circular DICOP nº 28/2017 aos dirigentes das unidades da administração direta e indireta alertando sobre o tema.

2.4.5.2.3 Convênios recebidos a comprovar

No Balanço Patrimonial de 2017, a conta de Convênios Recebidos a Comprovar, foi objeto de comentários em Nota Explicativa (fls. 68 das DCCEs 2017). Contudo, as informações financeiras não demonstram a composição dos saldos contábeis apresentados no FIPLAN (código das contas 218910105 e 205), cujo saldo era de

R$4.002,4 milhões.

✔ **Análise da Auditoria**

O saldo contábil apresentado no Balanço Patrimonial não coincide com os valores apresentados na Nota Explicativa, inexistindo conciliação ou comentários. Os dados e comentários apresentados não evidenciam o comportamento dos recebimentos de recursos e prestações de contas formalizadas e/ou entregues pelos órgãos estaduais aos entes repassadores, bem como não discriminam o saldo por natureza, instrumento, programa de governo e outras informações importantes para a interpretação da situação fática desse tipo de obrigação, além de outras informações, como por exemplo:

- 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.

Não foi possível promover uma avaliação crítica quanto à pertinência do saldo em virtude da ausência das informações anteriormente citadas, assim como em função da diversidade e do volume de operações firmadas entre o estado e a União. Em pesquisa promovida em convênios e contratos de repasse, selecionados por amostragem nos sítios do Governo Federal “portal da transparência” e “portal dos convênios” (SICONV), não foi possível certificar, por limitações decorrentes do próprio sistema federal, o saldo total apresentado na referida conta do Balanço Patrimonial do estado.

O aprimoramento dos controles sobre obrigações dessa natureza contribuirá para o melhor gerenciamento financeiro dos pactos, bem como para a apresentação de informações e saldos contábeis de forma mais consonante com as ações da gestão, tanto nas unidades orçamentárias responsáveis pela aplicação dos recursos, individualmente, como no conjunto do estado.

Registre-se que, no demonstrativo de acompanhamento das ações previstas no Plano de Ação relativo às recomendações dos Pareceres Prévios de 2016 e 2015, as ações previstas encontram-se na condição de “concluídas”. Contudo, não constam ações no sentido de cobrar, das unidades gestoras, que efetivamente controlem e conciliem os saldos contábeis relativos aos recursos recebidos decorrentes de convênios ou termos assemelhados que porventura estejam em execução ou pendentes de prestação de contas.

2.4.5.2.4 Débitos Judiciais

Segundo a legislação vigente, as sentenças judiciais transitadas em julgado que resultem em condenação pecuniária contra os entes públicos são denominadas de Precatórios ou de Requisições de Pequeno Valor (RPVs). A distinção entre estes dois tipos de débito está relacionada com o valor arbitrado na sentença.

A Lei Estadual nº 9.446, de 09/05/2005, define que são consideradas de pequeno valor, para os fins do disposto nos §§ 3º e 4º do art. 100 da CF, as obrigações desse ente, suas autarquias e fundações públicas, por decisão judicial transitada em julgado, atualizadas na data da respectiva requisição, que não excederem a 20 salários-mínimos. O Código de Processo Civil, no art. 535, § 3º, II, dispõe que, por ordem do juiz, o pagamento de obrigação de pequeno valor será realizado no prazo de dois meses, contado da entrega da requisição.

Por consequência, no Estado da Bahia, os débitos judiciais superiores a 20 salários-mínimos são classificados como precatórios. Segundo o MCASP, precatórios correspondem a "ordens judiciais contra o ente público federal, estadual, municipal ou distrital, determinando o pagamento de importância por parte da fazenda pública".

Ao final do exercício de 2017, verificou-se que estavam contabilizados débitos judiciais (precatórios e RPVs) no montante de R$4.666,9 milhões. Desse total, foram registrados R$736,3 milhões no Passivo Circulante e R$3.930,6 milhões no Passivo Não Circulante. Em relação ao exercício anterior, o passivo com precatórios do Estado da Bahia teve um crescimento de 51,00%, decorrente, principalmente, do registro de novas sentenças judiciais de natureza alimentícia, sendo estas responsáveis por 66,88% desse incremento.

A Administração Direta do Poder Executivo responde por 99,97% do total dessa dívida, no exercício de 2017, conforme distribuição demonstrada a seguir:

Tabela 50 – DÉBITOS JUDICIAIS REGISTRADOS NOS PASSIVOS CIRCULANTE E NÃO CIRCULANTE (PODER EXECUTIVO)

Em R$ milhões

CONTA	PODER EXECUTIVO		TOTAL
	ADMINISTRAÇÃO		
	DIRETA	INDIRETA	
PASSIVO CIRCULANTE	**735,0**	**1,3**	**736,3**
Precatórios de Pessoal	**335,7**	**1,2**	**336,9**
Precatórios de Pessoal – Alimentício	334,6	–	334,6
Precatórios Alimentícios – Não Financeiro	1,1	1,2	2,3
Precatórios de Fornecedores e Contas a Pagar Nacionais	**324,2**	**–**	**324,2**
Precatórios Patrimoniais Nacionais	324,2	–	324,2
Outras obrigações a Curto Prazo do Exercício	**75,1**	**0,1**	**75,2**
Rendimentos de Precatórios a Classificar – Não Financeiro	75,1	0,1	75,2

CONTA	PODER EXECUTIVO ADMINISTRAÇÃO		TOTAL
PASSIVO NÃO CIRCULANTE	**3.930,6**	**–**	**3.930,6**
Precatórios de Pessoal	**2.243,6**	**–**	**2.243,6**
Precatórios de Pessoal – Alimentício	2.243,6	–	2.243,6
Precatórios de Fornecedores Nacionais	**1.687,0**	**–**	**1.687,0**
Precatórios Patrimoniais Nacionais	1.687,0	–	1.687,0
TOTAL	**4.665,6**	**1,3**	**4.666,9**

Fontes: Balancetes Mensais de Verificação – Dezembro/2017 – Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, Ministério Público e Defensoria Pública (FIPLAN).
Nota: Em 09/04/2018, o montante de R$75,0 milhões foi debitado da conta de Rendimentos de precatórios a Classificar – Não Financeiro, em virtude de correção de lançamentos indevidos por erro no sistema.

A Orientação Técnica nº 052/2015 da SEFAZ estabelece os procedimentos para a contabilização dos precatórios desde o recebimento da sentença judicial (trânsito em julgado) até o pagamento efetuado pelos Tribunais. Conforme consta desta orientação, seus procedimentos foram elaborados considerando as disposições do MCASP.

Ademais, a SEFAZ não contabiliza provisão para as demandas judiciais que ainda não foram julgadas, como previsto no Capítulo 9 da Parte II – Procedimentos Contábeis Patrimoniais do MCASP.

Não obstante a SEFAZ ter adotado os procedimentos relacionados à contabilização de precatórios de acordo com o preconizado pelo MCASP, a Auditoria apurou a seguinte falha nos registros contábeis:

- **Ausência de dedução do passivo não circulante no montante de R$29,35 milhões na apropriação dos rendimentos de aplicações financeiras sobre os recursos da conta especial para o pagamento de precatórios**

No MCASP 7ª edição, item 6.2.4, Parte III, estão disciplinados os lançamentos referentes ao reconhecimento da receita orçamentária decorrente da aplicação financeira, apropriação da despesa orçamentária decorrente da disponibilização dos rendimentos para o pagamento dos precatórios e a baixa do passivo de precatórios por meio do uso dos recursos de rendimentos. A seguir estão reproduzidos os comentários contidos no manual acerca dos rendimentos das aplicações financeiras dos recursos disponibilizados na conta especial:

> Uma vez que a conta especial pertence ao ente devedor do precatório, sendo apenas administrada pelo Tribunal de Justiça, os rendimentos decorrentes das aplicações financeiras dos depósitos nessa conta pertencem a esse mesmo ente. Como tais rendimentos são utilizados, em geral, para o pagamento de precatórios, deverão ser reconhecidos como receita orçamentária – que acompanha o registro da variação patrimonial aumentativa financeira – e como despesa orçamentária – que evidencia a execução orçamentária para o pagamento dos precatórios, seguindo a mesma dinâmica apresentada anteriormente, com a ressalva da não necessidade de registro da transferência do recurso das disponibilidades do

> ente para a sua conta especial, uma vez que tais recursos já se encontram sob a gestão do tribunal.

No exercício de 2017, foi contabilizado o montante de R$29,4 milhões nas contas de precatórios alimentícios e patrimoniais do Passivo Circulante, referente aos rendimentos das aplicações financeiras dos recursos das contas bancárias para pagamentos por ordem cronológica e, por acordo, administradas pelo TJ.

O reconhecimento contábil de natureza patrimonial desses rendimentos foi realizado de acordo com os lançamentos previstos no MCASP, exceto quanto à apropriação para disponibilização desse montante para o pagamento de precatórios. A dívida de longo prazo, registrada no Passivo Não Circulante, não foi baixada em contrapartida à sua contabilização no Passivo Circulante, como disciplina o MCASP.

Cabe informar que o item 9 da OT SEFAZ nº 52/2015, que trata sobre a atualização dos rendimentos de aplicações financeiras das contas especiais, não segue as disposições do MCASP. A SEFAZ, por intermédio do Ofício nº 420, de 09/04/2018, informou que:

> […] não foi realizada a baixa da dívida a longo prazo registrada no Passivo Não Circulante e a concomitante contabilização no Passivo Circulante, dos rendimentos auferidos mensalmente nas contas bancárias, valendo salientar que a Orientação Técnica nº 52/2015 está sendo atualizada em consonância com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor público – MCASP e que os devidos ajustes serão feitos no exercício em curso.

Nas auditorias de acompanhamento da LRF do exercício de 2018, serão verificados os ajustes mencionados pelo gestor quanto à apropriação contábil dos rendimentos de aplicações financeiras no que se refere à dedução do total de R$29,4 milhões do passivo não circulante.

- **Provisão para Indenizações (Contingências)**

A partir de 2017, passou a ser registrada contabilmente a provisão para riscos civis e trabalhistas, cujos montantes de R$2.371,6 milhões e de R$762,2 milhões, respectivamente, foram apurados com base em relatórios elaborados pela PGE, em relação à situação aos processos cujo cálculo dos desembolsos pelo estado tinham sido concluídos. Porém, não liquidados ou convertidos em precatórios ao final dos exercícios de 2016 e 2017, conforme comentado em Nota Explicativa (fls. 68/69 das DCCEs 2017).

✔ **Análise da Auditoria**

Foi constatado que os registros efetivados no Balanço Patrimonial encontram respaldados em relatório subscrito pelo órgão responsável pelo acompanhamento jurídico das demandas na justiça. Entretanto, não foram implementados, ainda, procedimentos objetivando promover o controle individualizado dos processos

catalogados, para fins do acompanhamento e controle dos registros computados nesta conta (provisão) e na outra conta representativa dos passivos com precatórios, objetivando evitar duplicidade de registros.

2.4.5.2.5 Obrigações decorrentes de ativos oriundos de contratos de PPP

Além dos ativos constituídos pelas Sociedades de Propósito Específico em decorrência dos contratos de PPP (relação às fls. 153-155 das DCCEs 2017), foram incorporadas as obrigações a elas correlacionadas, objeto de comentários em Nota Explicativa às fls. 58-59 das DCCEs 2017. O saldo contábil em 31/12/2017 era de R$481,9 milhões, no exigível a longo prazo, e R$0,9 milhão no passivo circulante.

✔ **Análise da Auditoria**

Da análise promovida nos registros, verificou-se que não foram reconhecidas, sobre a parcela das obrigações relativas a contratos de PPP, derivadas dos ativos constituídos, as atualizações monetárias previstas contratualmente.

Nesse sentido, em relação ao contrato de PPP da Arena Fonte Nova, a dívida a vencer das 123 contraprestações mensais, no valor de R$13,1 milhões, cada, totaliza R$1.609,6 milhões na data do encerramento do balanço de 2017. Conforme memória de cálculo da SETRE, a parcela de cada contraprestação inerente aos ativos constituídos, era proporcional a 42,38% deste montante, portanto as obrigações inerentes à construção dos ativos relativos à Arena deveriam ser reconhecidas no Passivo pelo montante de R$689,4 milhões.

Ocorre que, o saldo do passivo relativo aos ativos deste contrato de PPP, consignado no não passivo não circulante, era de R$481,9 milhões, por conseguinte subavaliado em R$229,7 milhões, dos quais R$67,2 milhões deveria ser reconhecido no passivo circulante.

2.4.5.2.6 Provisões Matemáticas – Passivo atuarial

As principais contas representativas das Provisões de Longo Prazo em 2017 referem-se ao Passivo Atuarial do FUNPREV e do BAPREV, cuja composição do saldo pode ser resumida da forma a seguir:

Tabela 51 – SALDOS DAS RESERVAS MATEMÁTICAS EM 31/12/2017

Em R$ milhões

DESCRIÇÃO	FUNPREV	BAPREV	TOTAL
Provisões de Benefícios Concedidos	109.569,2	37,3	109.606,5
Provisões de Benefícios a Conceder	71.169,6	1.051,1	72.220,7
TOTAL	**180.738,8**	**1.088,4**	**181.827,2**

Fonte: FIPLAN.

Cumpre informar que não houve a contabilização da atualização atuarial do FUNPREV e BAPREV em 2017. A SUPREV informou que não recebeu os cálculos

atuariais da empresa contratada em tempo hábil, considerando o prazo final de 10/01/2018 para realizar os registros contábeis conforme estabelecido no Decreto Estadual nº 18.025, de 28/11/2017. Dentre as justificativas apresentadas que geraram atraso na entrega das informações pelo atuário, destacou o novo leiaute para envio das bases de dados instituído pelo então Ministério da Previdência, que se mostrou mais crítico em relação a exercícios anteriores. Esses fatos foram devidamente registrados à fls. 72/73 das DCCEs 2017.

De acordo com o Parecer Atuarial emitido por empresa especializada, foram apurados como provisões matemáticas os montantes de R$2.001,2 milhões referente ao BAPREV e de R$215.852,0 milhões no FUNPREV, com data-base das informações em agosto/2017 e de avaliação em dezembro/2017. Desta forma, deixou-se de contabilizar o montante de R$36.026,0 milhões no passivo do Estado. Como forma de evidenciar e minimizar esta situação, foi apresentando um Balanço Patrimonial ajustado caso a provisão atuarial tivesse sido contabilizada tempestivamente (fls. 129/130 das DCCEs 2017).

Outro fato relevante a se destacar conforme evidenciado no relatório de avaliação atuarial é que, pela primeira vez, o BAPREV apresentou um déficit de R$2.000,6 milhões em virtude do cumprimento de decisão judicial monocrática, oriunda do Agravo de Instrumento n° 0024397-55.2016.8.05.0000 que “determina/autoriza” 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, para o cumprimento da sua obrigação de pagar os benefícios a quem tem direito. Com a execução da referida decisão, em 2017, houve transferência de recursos para o FUNPREV no valor R$1.808,7 milhões, causando um exaurimento dos recursos do BAPREV (fl. 130 das DCCEs 2017).

Em relação à evolução do resultado previdenciário nos exercícios de 2014 a 2017, verifica-se que, ao longo dos últimos quatro exercícios, as receitas foram insuficientes para cobrir as despesas, gerando um déficit que tem sido coberto por aportes de recursos efetuados pelo Tesouro e que parte da receita arrecadada tem sido destinada à suplementação do FUNPREV para cobertura do desequilíbrio financeiro, conforme resumido na tabela a seguir:

Tabela 52 – DADOS FINANCEIROS E ATUARIAIS DE 2014 A 2017

Em R$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	2014	2015	2016	2017
Receitas Previdenciárias	4.203,3	4.240,1	4.981,0	5.949,5
Despesas Previdenciárias	4.973,3	5.663,2	6.697,3	8.546,0
Resultado Previdenciário	**(770,0)**	**(1.423,1)**	**(1.716,3)**	**(2.596,5)**
Aporte Financeiro	998,0	1.842,7	1.709,7	1.294,2
Receita Corrente Líquida (RCL)[1]	25.870,5	27.207,6	28.714,2	29.927,3
Aporte / RCL	**3,86%**	**6,77%**	**5,95%**	**4,32%**
Déficit atuarial	138.622,8	165.968,4	180.723,0	217.815,2
Déficit / RCL	**535,83**	**610,01%**	**629,39%**	**727,81%**

Fontes: FIPLAN Gerencial e Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos.

(1) Relativo ao período de 01/01 a 31/12 de cada exercício.

Os dados apresentados evidenciam uma evolução crescente dos aportes. Apesar de o Estado utilizar fontes alternativas de receita para atenuar esse quadro, sendo algumas iniciativas apresentadas, resumidamente, à fl. 80 das DCCEs 2017, tais recursos se revelam insuficientes para reduzir, de forma significativa, os aportes do Tesouro para o custeio da folha dos inativos, tendo como consequência a redução dos recursos disponíveis para custeio ou investimento em outras áreas de atuação da Administração Pública.

Em 2017, o referido aporte representou 4,32% da RCL do exercício. Importante destacar que, caso não houvesse a transferência dos R$1.808,7 milhões do BAPREV para o FUNPREV, a necessidade de aporte seria da ordem de R$3.102,9 milhões, o equivalente a 10,37% da RCL do exercício.

Um estudo realizado em 2012 pelo então Ministério da Previdência Social acerca da sustentabilidade dos RPPS apresenta o resultado de determinados indicadores calculados a partir dos resultados atuariais. Um dos indicadores é a relação entre o déficit atuarial do RPPS e a RCL anual: quanto mais representativo o déficit se apresentar em relação a essa receita, mais grave é a situação. Da análise da tabela anterior, depreende-se que o Estado da Bahia esteve em situação considerada crítica (indicador superior a 300,00%) durante todo o período de 2014 a 2017 e que há uma tendência de crescimento da relação, indicando que um volume significativo dos orçamentos futuros será consumido para o equacionamento do déficit.
Outro indicador trata da relação entre o número de servidores ativos e inativos (aposentados e pensionistas): quanto menor for essa relação, mais grave é a situação do RPPS. O Estado da Bahia também se enquadrou na faixa considerada crítica (indicador inferior a 3) nos quatro últimos exercícios, conforme tabela a seguir:

Tabela 53 – QUANTITATIVO DE SERVIDORES ATIVOS E INATIVOS

DISCRIMINAÇÃO	2014	2015	2016	2017
Número de Servidores Ativos	131.639	126.925	124.315	115.348
Número de Servidores Inativos	110.494	115.750	118.840	126.957
Relação Ativos/Inativos	**1,19**	**1,10**	**1,05**	**0,91**

Fonte: Relatórios de Avaliação Atuarial.

Os dados apresentados na tabela anterior demonstram a tendência de queda do indicador, evidenciada pelo descompasso entre o crescimento do número de servidores estaduais inativos (14,90%) e a redução da quantidade de servidores ativos (-12,38%) no período. Cabe ressaltar que, em 2017, a relação se tornou ainda mais crítica, pois o quantitativo de inativos superou o dos ativos. Segundo o estudo, um RPPS nessa situação já apresenta, possivelmente, um deficit financeiro que está sendo suprido pela utilização de aportes mensais, o que reflete fielmente a situação do Estado da Bahia.

Em função desse quadro, nota-se um crescente e elevado comprometimento do

orçamento público com as despesas previdenciárias e de pessoal, com efeitos indiretos negativos sobre a prestação de serviços públicos nas demais áreas.

O resultado desses dois indicadores ratifica a situação preocupante do RPPS da Bahia, exigindo que o Poder Público estabeleça estratégias no sentido de buscar o equilíbrio do sistema previdenciário do Estado.

- **Agravo no desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS-BA**

Tendo em vista o apontado em auditoria coordenada no Regime Próprio de Previdência do Estado da Bahia[104], o Relatório e Parecer Prévio das Contas do Governo, exercício 2016, emitiu recomendação ao Governo do Estado para que:

> **Estabeleça estratégias no sentido de contribuir para o equilíbrio do sistema previdenciário do Estado**, promovendo a reavaliação atuarial do BAPREV com uso de premissa de juros compatível com o histórico de rentabilidade real apurada (Grifos da Auditoria)

O Relatório da Comissão Estadual de Ações Corretivas e Preventivas de Ressalvas Relativas às Contas Governamentais 2016 informa como ação realizada a proposição da meta atuarial para o ano de 2017 no patamar de 5,00% acrescido da variação do INPC, conforme Política Anual de Investimentos do RPPS-BA, não tendo se pronunciado quanto às estratégias voltadas ao equilíbrio do regime.

A análise das informações relativas à reavaliação atuarial dos fundos financeiros (FUNPREV) e previdenciário (BAPREV) de 2015 a 2017 evidencia que, para o FUNPREV, deficitário, a premissa de juros utilizada no cálculo do resultado atuarial é zero, conforme Portaria MTPS nº 403/2008, tendo em vista que o regime é de capitalização simples. No que se refere ao BAPREV, considerando a disponibilidade de recursos para investimentos, a reavaliação atuarial até 2015 adotava como premissa de juros a meta atuarial de 6,00% definida na política de investimentos, ou seja, o limite máximo permitido pela citada portaria. Por sua vez, observa-se que a reavaliação atuarial do BAPREV de 2016 adotou 5,00% e a de 2017 adotou 4,00% de juros reais, taxas compatíveis com a rentabilidade equivalente anual da carteira de investimentos dos últimos seis anos.

Contudo, do Balanço Patrimonial do BAPREV extraído do FIPLAN Gerencial, constata-se que o fundo, em 31/12/2016, apresentava um ativo financeiro no montante de R$1.400,6 milhões e, em 2017, respondia apenas pelo montante de R$0,6 milhão. Em decorrência da redução de recursos, o referido fundo passou a apresentar resultado atuarial em 2016 e 2017 de R$312,2 milhões e R$2.000,6 milhões, respectivamente, demonstrando que, embora alcance rendimentos nos patamares previstos na política de investimentos o impacto torna-se inexpressivo em

104 Processo nº TCE/006228/2016.

relação à sua situação.

O quadro a seguir demonstra o resultado da reavaliação atuarial do BAPREV:

Quadro 13 – RESULTADO DA REAVALIAÇÃO ATUARIAL DO BAPREV

Em R$ milhões

Ano	2015	2016	2017
BAPREV	602,5	312,2	-2.000,6

Fonte: DRAAs 2016 e 2017 e Reavaliação atuarial 2017 (Escritório Técnico de Assessoria Atuarial S/S Ltda.).

Verificou-se que a utilização de recursos do fundo previdenciário, inicialmente, foi respaldada pela Lei Estadual nº 13.552, de 24/03/2016, que autorizou a transferência de recursos decorrentes de *superavit* financeiro do BAPREV para pagamento de benefícios vinculados ao FUNPREV. Os registros contábeis do FIPLAN Gerencial evidenciam que, até abril/2016, a SUPREV/SAEB transferiu do BAPREV para o FUNPREV a totalidade dos recursos autorizados pela referida Lei, que perfizeram o montante de R$401,5 milhões. Contudo, trata-se condição diversa à aprovada pela Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS), do MTPS, nos termos do item 11 do Parecer Técnico nº 34/2015, qual seja:

> 11. Com base na prévia verificação dos elementos apresentados e nos apontamentos da análise (itens 5 a 10 deste parecer) pode-se concluir pela aprovação da proposta de revisão da segregação da massa objeto do Ofício nº 696/2015 – GAB, desde que:
>
> 11.1. **Sejam transferidos do FUNPREV para o BAPREV até 444 segurados que representam R$253.413.303,92** de obrigações previdenciárias e solvência expressa pelo índice de cobertura de 1,25.
>
> 11.2. **Sejam reclassificados no DRAA o valor da rubrica** "**Superavit Atuarial**" de R$199.520.496,92, **resultante da transferência citada** nos termos do item 11.1 **para a rubrica denominada "Fundo de Oscilação de Riscos dos Benefícios Estruturados em Regime de Capitalização" e mantidos tal saldo nessa nova conta até que sejam realizados estudos referentes à razoabilidade da(s) taxa(s) de juros constantes de 6% a.a. adotadas na avaliação atuarial em relação à meta estabelecida na política anual de investimentos dos recursos do RPPS, em perspectiva de longo prazo** conforme previsto no inciso V do Art. 25 da Portaria MPS nº 403/2008 para que se possa aferir com melhor acurácia a oscilação financeira dos recursos garantidores que compõem o patrimônio do BAPREV e, depois, mediante reavaliação atuarial conhecer o valor do novo resultado atuarial. Depois da referida reclassificação o saldo a rubrica "**Superavit Atuarial**" ficará com saldo R$0,00 (zero).
>
> 11.3. O texto legal a ser aprovado reflita as considerações que viabilizam a alteração da segregação da massa, nos termos tratados no item 10 desde Parecer. (Grifos da Auditoria)

Ressalta-se que a incorporação de segurados e, consequentemente, a transferência

da responsabilidade pelo pagamento dos benefícios destes até sua extinção, autorizada pelo MTPS, resultaria na utilização gradativa do *superavit* do BAPREV e o impacto financeiro seria de longo prazo. Entretanto, a transferência de recursos autorizada pela Lei Estadual nº 13.552/2016 e a consequente utilização pela SUPREV, até o mês de abril/2016, de todo o valor autorizado para pagamento de benefícios vinculados ao FUNPREV apresentou impacto financeiro imediato, comprometendo o equilíbrio atuarial do BAPREV.

De acordo com documentação encaminhada pela SAEB, a referida transferência de recursos do BAPREV para o FUNPREV, em desacordo com a autorização do MTPS no Parecer Técnico MTPS/SPPS/DRPSP/CGACI/CCOAT nº 34, de 30/11/2015, reverberou na Notificação nº 3781 (atual 19425), de 29/03/2016, desse Ministério, ao Estado da Bahia, para apresentação de defesa quanto à irregularidade detectada. Entretanto, as justificativas apresentadas não foram acolhidas, conforme trecho da análise emitida no Parecer Técnico MF/SPPS/DRPSP/CGACI/CCOAT nº 022, de 21/02/2017, do Ministério da Fazenda (MF), elaborado sob a Portaria MPS nº 403/2008 e a Lei Federal nº 9.717/1998:

> 25. Assim, em vez de transferir beneficiários do plano financeiro, estruturado sob repartição simples, para o fundo previdenciário, que forma reservas para garantir o pagamento futuro dos benefícios dos segurados a ele vinculados, o Governo do Estado da Bahia transferiu os recursos que considerava excedentes no fundo previdenciário para pagar benefícios do fundo financeiro. **Quando se autorizou por meio do Parecer 034/2015 MTPS a transferência de segurados** entre os futuros para esta **pressupunha que parte dos recursos do fundo previdenciário, que apresentava superávit técnico, fossem ao longo da sobrevida da massa transposta, sendo utilizados para pagamento dos benefícios dessa massa. Assim, esse mecanismo atendia ao equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, pois permitia que o alegado superávit fosse utilizado paulatinamente**, considerando que este provém de um cálculo atuarial, que estima as receitas e despesas futuras do regime previdenciário.
> […]
> 29. Registre-se que **os parâmetros expedidos** com fulcro no art. 9º da Lei nº 9.717/1998 **objetivam a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, princípio insculpido no art. 40 da Constituição Federal.**
> […]
> 36. Dessa forma, a criação dos fundos previdenciários e **a manutenção da destinação originária dos seus recursos constituem medidas fundamentais para que os entes federativos reúnam recursos** suficientes **para o pagamento dos benefícios** previdenciários de seus servidores, segundo as regras atuariais, **de forma a que não seja prejudicada ou impedida a execução de outras políticas** públicas no futuro.
> […]
> 40. De fato, **a operação promove claro desvio de destinação dos recursos previdenciários, configurando providência prejudicial e estranha aos interesses da previdência social dos servidores do ente**, **que retira a necessária liquidez do sistema** e que tem por único objetivo aliviar temporariamente o caixa do Tesouro dessa unidade da Federação ao

> possibilitar-lhe utilizar, no pagamento de parte da folha dos servidores ativos, recursos de seu orçamento que deveriam ser direcionados para o pagamento das aposentadorias e pensões de beneficiários vinculados ao Fundo Financeiro.
> 41. **Realiza**, portanto, injustificável **transferência**, ao Fundo previdenciário, de responsabilidade originalmente sua, **desafiando toda uma concepção técnica e jurídica cuidadosamente sistematizada na legislação previdenciária com vistas a promover e assegurar transparência, segurança e sustentabilidade aos regimes de previdência no serviço público**. (Grifos da Auditoria)

Ademais, o eminente parecer, em seu encaminhamento, sugere que o ente federativo seja notificado para, no prazo de 45 dias, apresentar a documentação que comprove a recomposição de todos os valores transferidos do BAPREV para o FUNPREV e apresente os arquivos que contenham a base de dados dos servidores, aposentados e pensionistas utilizadas nas avaliações atuariais dos exercícios de 2015 e 2016.

Em resposta à Notificação SPPS/MF nº 21430, de 22/02/2017, a SUPREV, por meio do Ofício nº 147, de 20/06/2017, informa a impossibilidade de atendimento do quanto sugerido, em virtude do Agravo de Instrumento nº 0024397-55.2016.8.05.0000, cuja decisão aludida, atendendo ao pedido da Associação dos Magistrados do Estado da Bahia (AMAB), defere a tutela provisória pleiteada para:

> DETERMINAR/AUTORIZAR 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, sob pena de multa diária de R$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Dessa forma, a partir da decisão judicial emanada, as receitas do BAPREV, “atualmente em torno de R$26 milhões por mês”, segundo reavaliação atuarial de 2017, estão sendo transferidas para pagamento das despesas do FUNPREV, fazendo com que o fundo previdenciário funcione como de capitalização simples e sirva apenas para equacionamento de dívida previdenciária, descaracterizando o propósito da segregação de massa.

Verifica-se, em documento datado de 19/07/2017, que o Estado da Bahia ajuizou junto ao STF uma Ação Civil Originária com pedido de tutela de urgência em face da União Federal, tendo em vista os questionamentos deste ente à transferência de recursos financeiros do BAPREV para pagamento de benefícios previdenciários do FUNPREV e à determinação para a recomposição de todos os valores transferidos do BAPREV para o FUNPREV, devidamente atualizados, no mínimo, pela meta atuarial.

Registre-se que, da análise da documentação encaminhada, não se verifica questionamento do Ministério da Fazenda quanto ao atendimento por parte do estado da decisão judicial decorrente do agravo de instrumento nº 0024397-

55.2016.8.05.0000, restringindo-se o pronunciamento aos termos da Lei Estadual nº 13.552/2016, que foi publicada em discordância ao autorizado pelo referido Ministério, e à determinação para recomposição ao BAPREV dos recursos transferidos em decorrência da autorização prevista na lei estadual.

De acordo com o documento de ajuizamento da Ação Civil ao STF, a PGE apresentou todas as medidas processuais cabíveis (defesa, contrarrazões e interposição de recursos) no curso da ação ordinária proposta pela AMAB, pelo que a aludida decisão judicial oriunda do supracitado agravo de instrumento permanece válida e eficaz. Contudo, até a data de conclusão deste Relatório, não foram apresentadas documentações que evidenciem a atuação do Estado no âmbito do referido processo, com vistas a recorrer da decisão que deferiu liminar em sede de agravo de instrumento, que culminou na situação deficitária do BAPREV e, consequentemente, do RPPS-BA, conforme ofícios nº 14, de 19/03/2018, e nº 15, de 16/04/2018 encaminhados à PGE pelo TCE/BA.

Ademais, não obstante comentário nas DCCEs 2017 ressaltando que "para o equacionamento do referido déficit técnico, o Tesouro Estadual deverá passar a aportar recursos para o referido plano a partir de 2018, no prazo máximo de 35 anos, de acordo com os estudos atuariais 2017", as estratégias adotadas pelo estado no sentido de equacionar o *déficit* do RPPS não se mostraram suficientes e/ou eficazes ao longo dos últimos anos. Tal fato ensejou a decisão de segregação de massa e criação do BAPREV para aqueles que ingressassem a partir de 01/01/2008, com vistas a melhor organizar o regime contribuindo para o equilíbrio das contas públicas, haja vista a necessidade regular de aporte de recursos orçamentários para o cumprimento das obrigações previdenciárias, impactando na disponibilidade de recursos para políticas públicas estaduais, sobretudo nas áreas de saúde, educação e segurança.

De acordo com a reavaliação atuarial de 2017, a cobertura do déficit técnico total feita por meio de aportes anuais, que poderão ser pagos mediante dotações orçamentárias ou imóveis desde que atendam à legislação vigente e sejam corrigidos pelo IPCA, deverá se dar conforme quadro a seguir:

Quadro 14 – APORTES NECESSÁRIOS PARA COBERTURA DO *DÉFICIT* TÉCNICO TOTAL

Em R$ milhões

ANO	APORTE ANUAIS	ANO	APORTE ANUAIS
2018	7,5	2036	250,1
2019	15,1	2037	271,7
2020	22,8	2038	274,4
2021	30,8	2039	277,2
2022	38,8	2040	280,0
2023	47,1	2041	283,0
2024	55,5	2042	285,6
2025	64,0	2043	288,4
2026	72,8	2044	291,3
2027	81,7	2045	294,2
2028	99,0	2046	297,2
2029	116,6	2047	300,1
2030	134,6	2048	303,1
2031	153,0	2049	306,2
2032	171,7	2050	309,2
2033	191,0	2051	312,3
2034	210,1	2052	315,5
2035	230,0		

Fonte: Reavaliação atuarial 2017 (Escritório Técnico de Assessoria Atuarial S/S Ltda.).

Registre-se que a opção de amortização diversa a aportes de recursos, a exemplo de alíquotas suplementares custeadas pelos servidores para equacionar o déficit técnico apurado, penalizaria os segurados que vêm contribuindo regularmente para capitalização do fundo. Assim sendo, a utilização de recursos do fundo previdenciário para custear o FUNPREV descaracteriza o propósito da segregação de massa, bem como a 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 com dois fundos deficitários, frente às obrigações previdenciárias crescentes.

Cabe registrar que, de acordo com o Parecer SEI COAAT/CGACI/SRPPS/SPREV-MF nº 11, de 24/08/2017, "para o cumprimento da Tutela Antecipada deferida pelo Supremo Tribunal Federal face Ação Cível Originária 3.023 Bahia, **foi emitido o CRP Judicial** em 22/08/2017", bem como foi decidido "[…] **pela manutenção das irregularidades, no critério "Equilíbrio Financeiro e atuarial**", em razão dos procedimentos adotados pelo Governo do Estado da Bahia autorizados pela Lei Estadual nº 13.552/2016 e relatados no Parecer Técnico MF/SPPS/DRPSP/CGACI/ CCOAT nº 22/2017". (Grifos da Auditoria)

Ante a situação apontada, sugere-se determinar ao Governo do Estado:

- apresentar ao TCE/BA as medidas adotadas no curso da ação ordinária proposta pela AMAB, com vistas a recorrer da decisão que deferiu liminar em sede de agravo de instrumento, decisão esta que culminou na situação deficitária do BAPREV e, consequentemente, do RPPS-BA, ampliando sobremaneira o passivo atuarial do estado da Bahia; e
- demonstrar, anualmente, a realização dos aportes de recursos previstos na reavaliação atuarial de 2017 para cobertura do *déficit* técnico apontado, conforme declarado nas DCCEs 2017.

- **Constituição da Fundação de Previdência Complementar dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (PREVBAHIA)**

Conforme comentado à fl. 80 das DCCEs 2017, a Lei Estadual n° 13.222, de 12/01/2015, instituiu o Regime de Previdência Complementar no âmbito do Estado da Bahia, fixando o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões de que trata o art. 40 da CF, e autorizou a criação de entidade fechada de previdência complementar.

Em junho/2016, foi constituída a PREVBAHIA, entidade fechada de previdência complementar, fundação estatal de direito privado, vinculada à SAEB, sem fins lucrativos, dotada de autonomia administrativa, financeira, gerencial e patrimonial, com a finalidade de administrar e executar planos de benefícios de caráter previdenciário nos termos das Leis Complementares Federais n°s 108/2001 e 109/2001.

Com a aprovação do plano de previdência PREVBAHIA PB CIVIL pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC), conforme Portaria n° 339/2016, passa a vigorar o Regime de Previdência Complementar no âmbito do Estado da Bahia, no qual os servidores titulares de cargos efetivos que entraram em exercício no serviço público a partir de 29/07/2016 terão suas contribuições e aposentadorias limitadas ao teto do INSS. Nesse plano de benefícios, a contribuição normal do patrocinador não poderá exceder a contribuição individual dos participantes, ficando limitada ao percentual máximo de 8,50%, conforme previsto no art. 26 da Lei Estadual n° 13.222/2015.

A PREVBAHIA assinou contrato com a seguradora ICATU SEGUROS S.A, vencedora do processo licitatório, cujo objeto do contrato é a prestação de serviços para a cobertura de risco por invalidez (total e permanente por acidente ou por doença) e por morte para o Plano de Benefícios PREVBAHIA PB CIVIL e captação de novos Participantes. A fundação possuía um total de 180 participantes em 31/12/2017.

Em parecer conclusivo do Relatório dos Auditores Independentes emitido pela empresa AUDIMEC, datado de 12/03/2018, consta a opinião de que as demonstrações contábeis apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira da PREVBAHIA, em 31/12/2017, o desempenho de suas operações e gestão administrativa para o exercício findo nessa data de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil, incluídos os diplomas legais do arcabouço normativo aplicável aos RPPS regulados pela PREVIC.

Convém também destacar o Parecer Atuarial da avaliação do encerramento de 2017 do Plano PREVBAHIA PB CIVIL, que destacou que as Provisões Matemáticas de R$1,5 milhão, na posição de 31/12/2017, retratam adequadamente as obrigações do referido Plano. Ademais, concluiu que a "situação atuarial do plano de benefícios está equilibrada em termos atuariais, tendo apresentado um patrimônio de cobertura do plano suficiente para financiar as provisões matemáticas".

Não foram incluídas nas DCCEs 2017 informações contábeis, financeiras e operacionais, bem como sobre o estágio de funcionamento da PREVBAHIA e do citado plano de previdência, e das possíveis obrigações ou responsabilidades do estado para com os novos servidores, que estarão sob a égide deste sistema de previdência.

2.4.5.2.7 Patrimônio Líquido – Ajustes de Exercícios Anteriores

Para ilustrar melhor ilustrar a representatividade financeira dos eventos objeto de comentários em nota explicativa e os totais dos registros que efetivamente impactaram no saldo da conta de Resultados Acumulados em 2017, foi elaborada a tabela a seguir:

Tabela 54 – AJUSTES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

Em R$ milhões

UO	DESCRIÇÃO DO AJUSTE	VALOR
80101 – Encargos Gerais	Incorporação de débitos previdenciários da Secretaria de Educação e da EBDA, segundo MP/778/2017.	302,4
98101 – DEPAT	Reclassificações e regularizações de DAE-NT código 8039 que se referem à restituição de convênios e bloqueios judiciais.	198,6
80101 – Encargos Gerais	Baixa de outras obrigações migradas do SICOF.	(73,4)
19601 – FESBA	Ajustes na conta de Almoxarifado.	70,0
	Outros registros comentados.	193,7
SUBTOTAL (líquido) com informações		**691,4**
	Outros ajustes sem catalogação de informações	339,1
SUBTOTAL (líquido) conforme resumo em nota explicativa		**1.030,5**
	Diferença entre o BP e a Nota Explicativa	702,9
Movimentação (líquida)de créditos/débitos na conta de Resultados Acumulados		**1.733,4**

Fontes: DCCEs 2017 e análises da Auditoria.

As informações apresentadas em Nota explicativa às DCCEs sobre os ajustes de exercícios anteriores, registrados no Balanço Patrimonial, foram considerados incompletos, tendo em vista que:

- foram computados exclusivamente os contabilizados na subconta 2371.103, embora também tenham sido efetivados registros, desta natureza, nas contas 2371.105-106-203-303-503 e 2372.103-107:
- foram catalogados dados de forma resumida relativos a apenas dez unidades orçamentárias denominadas como de "principais movimentações", sem detalhar quanto às demais unidades;
- foram apresentados detalhes em relação a 14 ajustes, contudo sem indicação de quais contas do ativo e/ou passivo foram impactadas com a retificação e o tipo de lançamento de ajuste, se relativo a erro ou por mudança de procedimento contábil.

Na 7ª edição do MCASP, Parte V, item 8.2, letra d, consta orientação no sentido de serem apresentados comentários em Nota Explicativa de quaisquer informações de natureza relevante, incluindo as relacionadas com "ajustes decorrentes de omissões e erros de registro", objetivando "facilitar a compreensão e comparação" das demonstrações.

Das análises promovidas nos registros contabilizados nas contas do grupo do Patrimônio Líquido, referentes a "ajustes de exercícios anteriores", foram verificados os seguintes aspectos dignos de menção:

- complexidade dos registros no FIPLAN, envolvendo diversas contas transitórias;
- grande volume de registros de valores irrisórios;
- 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), não estando, por exemplo, o crédito derivado da apropriação dos ativos constituídos mediante contrato de PPP, cujo montante de ajustes de exercícios anteriores; e a diferença entre o total das despesas com DEA, que no Balanço Orçamentário de 2017, no total de R$1.823,9 milhões e consta no demonstrativo de R$828,1 milhões;
- o demonstrativo apresentado em nota explicativa não atende de forma satisfatória as orientações contidas no MCASP;
- as informações disponibilizadas em relação aos denominados "principais ajustes" carecem elementos importantes de *accountability,* como por exemplo: se os fatos que motivaram os ajustes de inventário e a incorporação de débitos previdenciários decorreram de erro contábil ou de condutas administrativas inadequadas.

Ressalte-se que a retificação de lançamentos contábeis, mormente os relacionados com a baixa ou a redução do saldo de ativos, não reconhecimento de obrigações,

inclusive relativos às despesas de exercícios anteriores, deveriam ser, *a prori,* objeto de devida apuração, em relação à sua origem, minimamente se foram, direta ou indiretamente, derivados de falhas, omissões ou ocultação de eventos administrativos, ou se estavam relacionados com dano ao Erário.

Outros aspectos a serem avaliados em relação aos ajustes além dos fatores que motivaram no registro intempestivo destes eventos, são: (i) se implicaram em distorções nos relatórios contábeis de períodos anteriores, e (ii) se comprometeram os saldos e totais considerados no cálculo para fins do cumprimento de disposições legais, como aqueles previstos na LRF.

Ante o exposto, devido à complexidade dos registros no FIPLAN, envolvendo diversas contas transitórias, o acentuado volume de registros nas subcontas de Resultado Acumulado e à ausência de demonstrativo resumido por natureza dos eventos, não foi possível à Auditoria avaliar os efeitos e a adequação dos Ajustes de Exercícios Anteriores, bem como se acarretariam em distorções nos demonstrativos contábeis e fiscais de anos anteriores, caso fossem consignados no exercício adequado.

2.5 LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

2.5.1 RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

O § 3º do art. 2º da LRF estabelece que a RCL deve ser apurada somando-se as receitas recolhidas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades. Conforme demonstrado na tabela a seguir, o valor publicado da RCL referente ao exercício de 2017 foi de R$29.952,7 milhões.

Tabela 55 – RECEITA CORRENTE LÍQUIDA 2017

Em R$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	VALOR PUBLICADO
Receita Corrente	43.383,9
(–) Transferências Constitucionais e Legais	(5.726,6)
(–) Contribuições Previdenciárias e de Assistência Social do Servidor	(2.624,6)
(–) Compensação Financeira entre Regimes Previdenciários	(268,4)
(–) Dedução de Receita para Formação do FUNDEB	(4.811,6)
(=) RCL	**29.952,7**

Fontes: Demonstrativo publicado no sítio eletrônico da SEFAZ (15/01/2018) e cálculos da Auditoria.

No exercício de 2017, a RCL foi superior em 4,31%, em termos nominais, à do exercício de 2016, que alcançou o montante de R$28.714,1 milhões. Entretanto, considerando-se que, no período, com base no Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI/FGV), ocorreu deflação de 0,42%, constata-se um aumento real de 4,75%.

Com base nos registros contábeis, não foram observadas diferenças significativas entre os valores que compõem a RCL publicada pela SEFAZ e os apurados pelo TCE/BA.

2.5.2 SAÚDE E EDUCAÇÃO

- **Apuração dos limites**

Em relação ao cumprimento dos limites legais relativos à aplicação de recursos nas áreas de Saúde e Educação, o Estado da Bahia, por força da Ação Cautelar nº 268-1, ajuizada no ano de 2004, no STF, contra a União (Fazenda Nacional), vem excluindo da base de cálculo da Receita Líquida de Impostos (RLI) a parcela referente ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP) do montante mínimo a ser aplicado nas referidas áreas, diferentemente do estabelecido na Constituição Federal e nos normativos da STN.

A Auditoria, após revisitar o conteúdo do referido processo, observou que tal exclusão é indevida, uma vez que a decisão monocrática[105], datada de 19/05/2004, embora tenha sido favorável ao afastamento da consideração da receita destinada

105 Ministro Marco Aurélio Mello.

ao FUNCEP da base de cálculo para apuração dos limites, não foi referendada quando da sua apreciação pelo Tribunal Pleno do STF, conforme Acórdão nº 268, de 31/08/2005.
Portanto, para efeito de verificação do cumprimento dos limites mínimos a serem aplicados em Saúde e Educação, em consonância com os arts. 198 e 212 da Carta Magna e com o disposto no Acórdão nº 268/2005, a Auditoria apurou o valor de R$26.796,4 milhões como Receita Líquida de Impostos, o que difere do valor apresentado nas DCCEs 2017 de R$26.042,5 milhões.

Com relação à exclusão indevida dos recursos do FUNCEP da base de cáculo para a apuração dos referidos limites, a SEFAZ mediante Ofício SAF nº 07/2018 se pronunciou nos seguintes termos: "[…] acerca do tema ainda há um processo judicial em curso, sob a responsabilidade da Procuradoria-Geral do Estado".

Objetivando verificar a adequação dos cálculos em relação às despesas computadas na apuração dos limites constitucionais, foram aplicados procedimentos auditoriais de conferência e reexecução de cálculos. Para tal, foi utilizada a base de dados do FIPLAN, bem como foram revisadas as rubricas e saldos das despesas elegíveis, mediante filtro do sistema Mirante, considerando a coerência dos gastos contabilizados nos principais elementos de despesa e dos credores mais relevantes, não tendo sido identificadas distorções significativas que implicassem no alcance dos referidos limites.

Das análises empreendidas, merecem destaque os valores de R$259,0 milhões e de R$163,9 milhões contabilizados como DEA relativamente às Ações e Serviços Públicos de Saúde e às Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, respectivamente, que, embora sejam consideradas nos seus cômputos segundo as normas editadas pela STN, tendem a distorcer os valores das despesas efetivamente aplicadas no exercício em análise, considerando que esses montantes tiveram suas origens em anos anteriores aos da apuração.

- **Saúde**

De acordo com o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, elaborado pela SEFAZ (fls. 744-745 das DCCEs 2017), o Estado da Bahia realizou despesas no montante de R$3.476,5 milhões, atingindo o percentual de 13,35% da RLI e das transferências constitucionais e legais.

Todavia, a revisão dos cálculos procedida pela Auditoria, referentes à apuração desse percentual, em consonância com o estabelecido nos manuais de elaboração dos demonstrativos fiscais da STN, revelaram que foi aplicado 12,97% em ações e serviços públicos de saúde, divergente do índice publicado pelo estado, em razão da exclusão da parcela referente ao FUNCEP da base de cálculo da RLI, conforme mencionado anteriormente. Conquanto, verifica-se o atendimento ao limite mínimo de aplicação de 12,00% das referidas receitas, estabelecido no art. 6º da Lei

Complementar Federal nº 141/2012[106].

No mesmo sentido, persiste a divergência entre o percentual que vem sendo apresentado pelo Estado e o informado no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS[107]), sistema de registro eletrônico centralizado das informações de saúde referentes aos orçamentos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

No SIOPS, a aplicação em ações e serviços públicos de saúde atingiu o percentual de 12,99% da receita líquida de impostos e de transferências constitucionais e legais, tendo em vista que em sua base de cálculo foi contemplada a receita obtida com o FUNCEP, como disposto no art. 29 da Lei Complementar Federal nº 141/2012, além de utilizar como critério de apuração da receita os valores realizados concernentes às transferências aos municípios e às multas, juros e correção dos impostos e da Dívida Ativa.

- **Educação**

De acordo com o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, elaborado pela SEFAZ (fls. 735-738 das DCCEs 2017), o Estado da Bahia realizou despesas no montante de R$6.968,5 milhões, equivalentes a 26,76% do total da RLI e das transferências constitucionais e legais, atendendo, assim, ao limite mínimo constitucional de aplicação de 25,00%.

Todavia, a revisão dos cálculos referentes à apuração desse percentual, em consonância com o estabelecido nos manuais de elaboração dos demonstrativos fiscais da STN, revelaram que foi aplicado 26,01% em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, divergente do índice publicado pelo estado, em razão da exclusão da parcela referente ao FUNCEP da base de cálculo da RLI, conforme mencionado anteriormente. Conquanto, verifica-se o atendimento ao limite mínimo de aplicação de 25,00% das referidas receitas, estabelecido na Constituição Federal, em seu Título VIII – Da Ordem Social, em seu art. 212.

Com relação ao limite mínimo a ser aplicado em despesas com a remuneração dos profissionais do magistério na Educação Básica, no percentual de 60,00% das receitas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Lei Federal nº 11.494, de 20/06/2007), consta, no supracitado demonstrativo, que o Estado da Bahia desembolsou recursos da ordem de R$2.985 milhões com o pagamento de profissionais do magistério, o que correspondeu a 99,09% dos recursos recebidos do fundo no exercício de 2017,

106 Regulamenta o § 3º do art. 198 da CF para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde; revoga dispositivos das Leis nºs 8.080/90, e 8.689/93; e dá outras providências.

107 Previsto no art. 39 da Lei Complementar Federal nº 141/2012 e regulamentado pela Portaria nº 53, de 16/01/2013, do Ministério da Saúde, que estabeleceu as diretrizes para o funcionamento do SIOPS e fixou os prazos para o registro e a homologação das informações.

muito acima, portanto, do limite estabelecido pela supracitada lei.

2.5.3 PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

O art. 19 da LRF fixa o limite da despesa total com pessoal em 60,00% da RCL para os Estados, e o seu art. 20 estabelece a forma de repartição desse total entre os poderes. Ademais, o art. 100 da LDO/2017 define a forma de repartição entre os órgãos do Poder Legislativo Estadual.

- **Composição das despesas com pessoal**

Conforme mencionado nos Relatórios sobre as Contas Governamentais de exercícios anteriores, vem sendo considerado pelo Estado, para o cálculo da despesa bruta de pessoal de seus poderes e órgãos, o somatório dos valores classificados contabilmente no grupo de despesa "Pessoal e Encargos Sociais" da Administração Direta e Indireta.

Concernente às despesas com auxílio-creche, vale-transporte, vale-refeição, auxílio-transporte e auxílio-alimentação, o Estado da Bahia não as contabiliza no grupo mencionado por considerar que se referem a gastos de natureza indenizatória. A matéria é controversa, devido a divergências quanto à sua caracterização nas esferas administrativa e judicial, existindo posições que as consideram de caráter remuneratório, devendo, com efeito, integrar o cômputo da despesa total com pessoal. Os Tribunais de Contas, em sua maioria, entendem que a definição dependerá da lei que instituiu tais despesas.

Os valores das despesas relativas aos itens supracitados referentes aos Poderes Executivo e Judiciário, Ministério Público e Assembleia Legislativa totalizaram R$445,1 milhões no período de janeiro a dezembro de 2017.

Consulta técnica realizada ao TCE/BA pela SAEB em 2015 abrangeu questionamentos acerca da classificação e da exclusão das despesas com pensionistas, abono pecuniário de férias, 1/3 constitucional de férias, indenização de férias não gozadas, abono licença-prêmio pecúnia e abono de permanência. O Ministério Público de Contas (MPC) opinou, em 20/04/2016, pelo conhecimento da consulta e para que fosse oferecida a seguinte resposta ao consulente:

> a) os gastos com pensionistas devem ser contabilizados como despesa total de pessoal para fins de apuração dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), inexistindo qualquer vício de inconstitucionalidade que justifique o afastamento parcial da norma de interpretação autêntica veiculada pelo art. 18, *caput*, da LRF. Ao revés, o conceito de despesa total com pessoal foi definido pelo legislador dentro do espaço de conformação legislativa outorgado pela Constituição, estando afinado com os fins proclamados pelo art. 169, *caput*, da Constituição Federal;
>
> b) as despesas com pagamento de abono pecuniário de férias, de

> conversão em pecúnia de férias não gozadas e de conversão em pecúnia de licença-prêmio não usufruída podem ser excluídas do cômputo da despesa total com pessoal para fins de apuração dos limites previstos nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), haja vista a natureza indenizatória das verbas mencionadas;
>
> c) as despesas com pagamento de abono de permanência e de adicional de férias gozadas (1/3 constitucional de férias), dada a natureza remuneratória das vantagens, devem ser contabilizadas como despesa total com pessoal para fins de verificação do cumprimento dos limites previstos nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

O Tribunal Pleno do TCE/BA, por meio da Resolução nº 31, de 28/04/2016 referente ao mencionado processo, decidiu, à unanimidade, conhecer da consulta, com o oferecimento, por maioria de votos, da seguinte resposta:

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

- **Outras despesas de pessoal**

Em conformidade com a LRF e com a Portaria Interministerial STN nº 519, 27/11/2001, todos os contratos de locação de mão de obra que configurem substituição de servidores e empregados públicos, consubstanciados em terceirização de serviço, excetuados aqueles que se destinem à execução de atividades não abrangidas pelos planos de cargos do quadro de pessoal, devem ter registrados seus valores como “Outras Despesas de Pessoal” e devem ser inseridos no cálculo da despesa com pessoal.

O Poder Executivo do Estado da Bahia retirou, formalmente, do seu quadro de pessoal, cargos vinculados às atividades de limpeza, conservação, segurança e vigilância, não havendo mais a hipótese de inclusão de tais gastos no cômputo das despesas de pessoal.

No Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do terceiro quadrimestre de 2017, o Poder Executivo consignou, na rubrica “Outras Despesas de Pessoal”, as despesas com contratação de serviços de informática e processamento de dados, apoio técnico-administrativo, prestadores de serviço temporário e outros serviços de pessoal terceirizados, no valor de R$43,8 milhões, procedimento que não foi ratificado pela Auditoria deste TCE, conforme destacado no item a seguir.

- **Apuração do limite da despesa com pessoal**

No Parecer Prévio do exercício de 2016, consta Alerta ao Poder Executivo sobre o fato de que o montante da despesa total com Pessoal e Encargos Sociais (Poder

Executivo e Consolidado) ultrapassou 95,00% do limite de gastos, sendo obrigatória a observância à vedação prevista no art. 22 da LRF.

Na tabela a seguir, são apresentados os valores de cada parcela integrante do cálculo da despesa com pessoal e o respectivo percentual de participação em relação à RCL, para a data de 31/12/2017, tendo sido esses itens publicados pelo Poder Executivo e apurados pela Auditoria:

Tabela 56 – RELAÇÃO ENTRE DESPESA COM PESSOAL E RCL – PODER EXECUTIVO

Em R$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	PODER EXECUTIVO		
	PUBLICADO	APURADO PELA AUDITORIA	DIFERENÇA
Despesa Bruta com pessoal (I)	**17.894,70**	**18.526,40**	**631,7**
Pessoal Ativo	12.140,90	12.140,90	0,00
Pessoal Inativo e Pensionista	5.710,00	5.710,00	0,00
Outras Despesas de Pessoal Decorrente de Contrato de Terceirização	43,80	675,50	631,7
Despesas Não Computadas (II)	**5.006,70**	**5.006,70**	**0,00**
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	25,20	25,20	0,00
(-) Decorrentes de Decisão Judicial	242,40	242,40	0,00
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	168,60	168,60	0,00
(-) Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	4.570,40	4.570,40	0,00
Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I-II)	**12.888,00**	**13.519,70**	**631,7**
Participação da Despesa de Pessoal na RCL	**43,06%**	**45,18%**	**(2,12%)**

Fontes: Relatório de Gestão Fiscal Publicado, FIPLAN Gerencial e cálculos da auditoria.
Nota: Não obstante a autonomia funcional, administrativa e orçamentária da DPE, seus gastos com pessoal são registrados junto com os do Poder Executivo, em razão de inexistir, ainda, disposição legal definidora do limite de despesa com pessoal para aquele órgão.

Da tabela anterior, conclui-se que o Poder Executivo permaneceu com o indicador abaixo dos 49,00% permitidos em lei.

Em relação a diferença no montante de R$631,7 milhões na rubrica “Outras Despesas de Pessoal Decorrente de Contrato de Terceirização”, refere-se a despesas de contratação de serviços médicos/hospitalares para os usuários do SUS nas unidades de urgência, emergência e retaguarda, administrados diretamente pela SESAB, que foram indevidamente classificados no elemento de despesa “39 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica” em vez do elemento “34 – Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contrato de Terceirização”, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 57 – DESPESAS DE PESSOAL MEDIANTE TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADES FINALÍSTICAS DA SESAB (ano 2017)

Em R$ milhões

TIPO DE CONTRATAÇÃO	CONTRATADO	VALOR
Credenciamento de médicos	Diversas Pessoas Jurídicas	254,3
Contrato de Terceirização	Fundação José Silveira	185,4
	Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia e Inovação na Gestão Pública (INTS)	122,7
	Instituto de Gestão e Humanização (IGH)	50,9
	Fundação Estatal Saúde da Família (FESF-SUS)	15,5
	Fundação da Associação Bahiana de Medicina (FABAMED)	2,8
Total		**631,70**

Fonte: Dados fornecidos pela SAIS/SESAB.

Tal classificação é incompatível com as orientações estabelecidas na 7ª edição do MDF da STN quanto às despesas de pessoal nos moldes exigidos pelo art. 18, §1° 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".

Registre-se que, para auxiliar os órgãos públicos a registrarem corretamente suas despesas no Relatório de Gestão Fiscal, previsto no art. 55, inciso I, da LRF, a STN vem editando, anualmente, o mencionado manual, cuja 7ª edição foi aprovada pela Portaria STN n° 403, de 28/06/2016, vigente no exercício sob análise, que orienta e explica o que são despesas com pessoal e quais delas serão desconsideradas para fins de cálculo dos limites legais estabelecidos nos arts. 19 e 20 daquele diploma normativo, nos seguintes termos:

> **O conceito de despesa com pessoal também não depende de avaliação jurídica sobre a legalidade ou não da contratação.** Assim, tanto as contratações por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público como as que poderão vir a ser contestadas à luz do instituto constitucional do concurso público, por exemplo, deverão ser registradas na despesa com pessoal, independentemente da verificação da legalidade ou validade das contratações, bem como das eventuais cominações que possam advir.
> […]
> **2. Outras Despesas com Pessoal decorrentes de contratos de terceirização**
> As despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, **empregada em atividade-fim da instituição** ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo **plano de cargos e salários** do quadro de pessoal, serão classificadas no grupo de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, **elemento de despesa 34** – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização. Essas despesas devem ser incluídas no cálculo da despesa com pessoal por força do §1º do art. 18 da LRF.
> […]

> A LRF não faz referência a toda terceirização, mas apenas àquela que se relaciona à substituição de servidor ou de empregado público. (Grifos no original)

O total dos gastos realizados pelo Estado da Bahia com pessoal de todos os poderes e órgãos está demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 58 – RELAÇÃO ENTRE DESPESA COM PESSOAL E RCL – CONSOLIDADO

Em R$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	CONSOLIDADO		
	PUBLICADO	APURADO PELA AUDITORIA	DIFERENÇA
Despesa Bruta com Pessoal	**22.231,9**	**22.863,7**	**631,7**
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	36,5	36,5	-
(-) Decorrentes de Decisão Judicial	242,4	242,4	-
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	355,6	355,6	-
(-) Inativos com Recursos Vinculados	5.443,1	5.443,1	-
(-) Outras deduções	405,4	405,4 (1)	-
(=) Despesa Líquida de Pessoal	**15.749,0**	**16.380,8**	**631,7**
RCL	**29.927,3**	**29.927,3**	**-**
Participação da Despesa com Pessoal na RCL	**52,62%**	**54,74%**	**2,12**

Fontes: Relatórios de Gestão Fiscal, FIPLAN Gerencial e cálculos da Auditoria.
Nota: (1) Considerando determinação judicial.

Releva destacar que na rubrica "Outras Deduções", o valor efetivamente apurado pela auditoria foi de R$145,2 milhões, entretanto para fins de composição mantivemos o valor publicado, considerado a decisão do Agravo de Instrumento nº 0009599-89.2016.8.05.0000 que autorizou a exclusão do montante relativo ao IRRF dos servidores do Poder Judiciário no valor de R$260,2 milhões.

Considerando-se os valores apresentados nas tabelas anteriores, verifica-se que os percentuais de gastos com pessoal do Poder Executivo e do consolidado dos poderes/órgãos correspondem a 45,18% e 54,74 % da RCL, respectivamente, sendo importante destacar que ambos se encontram acima do limite para alerta previsto no art. 59 da LRF, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 59 – PARTICIPAÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL NA RCL

Em %

PODER/ ÓRGÃO	LIMITE LEGAL (art. 20)	LIMITE PRUDENCIAL (art. 22)	LIMITE P/ ALERTA (art. 59)	PARTICIPAÇÃO EM 2017	
				PUBLICADO	APURADO PELA AUDITORIA
CONSOLIDADO	60,00	57,00	54,00	52,62	54,74
EXECUTIVO	48,60	46,17	43,74	43,06	45,18

Fontes: Relatórios de Gestão Fiscal e FIPLAN Gerencial.

Portanto, cabe ao TCE/BA emitir alerta ao Chefe do Poder Executivo, em cumprimento ao que dispõe o art. 59, § 1º, inciso II da LRF.

2.5.4 PREVIDÊNCIA OFICIAL DO ESTADO

2.5.4.1 Limite de Gastos com Inativos e Pensionistas

De acordo com a Lei Federal nº 9.717, de 27/11/1998, os Estados são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras dos respectivos regimes próprios decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. Conforme apresentado à fl. 142 das DCCEs, o Tesouro Estadual repassou para o FUNPREV recursos da ordem de R$1.294,2 milhões, visando à cobertura do seu déficit financeiro.

Ademais, conforme demonstrado à fl. 143 das DCCEs 2017, 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.

- **Criação ou majoração de benefícios previdenciários**

Em seu art. 17, § 1º, a LRF condiciona a criação e/ou a majoração de benefícios previdenciários à elaboração de estimativa de impacto orçamentário-financeiro com a indicação da origem dos recursos para o custeio do acréscimo das despesas. Releva informar que a auditoria não identificou, no exercício de 2017, atos concessivos desta natureza.

2.5.4.2 Compensação Previdenciária

O histórico de arrecadação de compensação previdenciária com o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), pelo estado da Bahia, no período de 2014 a 2017, de acordo com o regime contábil de caixa e com base nas informações prestadas pela SAEB, está demonstrado a seguir:

Quadro 15 – ARRECADAÇÃO DE COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Em R$ milhões

EXERCÍCIO	VALOR
2017	268,38
2016	258,75
2015	199,92
2014	192,21

Fonte: Coordenação de Controle Interno – SAEB.

O Relatório de Gestão da SAEB de 2017 aponta alguns dos fatores que contribuíram para o aumento da arrecadação de compensação previdenciária:

> […] a eficiência no alcance dos resultados obtidos com as novas sistemáticas adotadas, principalmente a partir do segundo semestre de 2015, com a agilidade nos trabalhos, a otimização dos recursos, o acesso à informação, a capacitação de pessoal, a sistematização dos procedimentos, o redesenho dos processos e a ampliação das parcerias firmadas com os Órgãos do Estado e o INSS.

Em 2017, realizou-se auditoria operacional[108] na Coordenação de Compensação de Créditos e Valores (CCCV)/SAEB. Os exames abrangeram as áreas administrativa e operacional da CCCV, especificamente no que se refere as atividades de compensação financeira entre os regimes de previdência, a identificação dos créditos, a elaboração de requerimentos ao RGPS com os documentos e atos administrativos pertinentes, a análise dos requerimentos de compensação enviados pelo RGPS até a comunicação do INSS dos valores a serem desembolsados para o RPPS/BA.
Das questões propostas na fase de planejamento e examinadas na execução, foram evidenciados os achados a seguir elencados, tendo sido sugeridas recomendações à SAEB, bem como o envio de Plano de Ação a este Tribunal, no intuito de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão:

- fragmentação das atividades de compensação previdenciária do RPPS/BA que deveriam estar sob a responsabilidade do órgão gestor único;
- quadro de pessoal da CCCV, composto, exclusivamente, por servidores sem vínculo efetivo com Administração Pública;
- atraso/intempestividade dos órgãos e entidades do Estado para fornecer, a CCCV, informações ou documentação de seus servidores necessárias ao processo de compensação previdenciária;
- morosidade na digitalização de processos de aposentadoria; e
- inexistência de controle na CCCV para aferir os cálculos da compensação efetuados pelo INSS.

2.5.5 ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

A LRF enfatiza o dever de se controlar o nível de endividamento dos entes públicos, dispondo, no art. 32, sobre a observância aos limites e às condições fixadas pelo Senado Federal. As Resoluções do Senado Federal nos 40, de 20/12/2001, e 43, de 21/12/2001, regulamentaram os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária, bem como os limites e as condições de autorização das operações de crédito interno e externo, inclusive concessão de garantias.

- **Limite para liberações de operações de crédito**

O limite para as liberações de operações de crédito previstas para o exercício de 2018 não foi apurado, em vista da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.238-5, que foi proferida para suspender a eficácia do § 2º do art.12 da LRF.

Em relação ao exercício de 2017, o estado da Bahia encontrava-se dentro desse limite, conforme demonstrado a seguir:

108 Processo nº TCE/008805/2017.

Tabela 60 – LIMITE PARA LIBERAÇÕES

Em R$ milhões

LIMITE: DESPESAS DE CAPITAL EXECUTADAS 2017 (A)	LIBERAÇÕES REALIZADAS 2017 (B)	MARGEM (C=A-B)	COMPROMETIMENTO DAS LIBERAÇÕES (B) / (A)
3.648,5	1.156,4	2.492,0	31,70%

Fontes: Relatórios de Execução da Despesa e da Receita Orçamentária do FIPLAN Gerencial e cálculos da Auditoria.

- **Limite para o montante global das operações de crédito realizadas**

O art. 7º, inciso I, da Resolução do Senado Federal nº 43/2001 preceitua que o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16,00% da RCL. É apresentada, a seguir, a situação do Estado da Bahia em relação a esse limite:

Tabela 61 – LIMITE PARA O MONTANTE GLOBAL DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO

Em R$ milhões

LIMITE(A)	OPERAÇÕES DE CRÉDITO REALIZADAS EM 2017 (B)	MARGEM(C=A-B)
4.792,4	1.156,4	3.636,0
16,00% da RCL	3,86% da RCL	12,14% da RCL

Fontes: RCL apurada (item 2.5.1 deste Relatório) e Relatório Receita de Operações de Crédito 2017 (FIPLAN Gerencial).

Considerando-se o cronograma de ingresso de operações de crédito contratadas, em tramitação e em estudo encaminhado pela SEFAZ para os exercícios de 2018 a 2021, apuraram-se percentuais inferiores ao limite de 16,00% da Receita Corrente Líquida, sendo que o maior percentual ocorrerá no exercício de 2018 (8,40% da RCL projetada), conforme demonstrado a seguir:

Tabela 62 – LIBERAÇÕES PREVISTAS / PROJEÇÃO DA RCL

Em R$ milhões

ANO	RCL PROJETADA (A)	LIBERAÇÕES PREVISTAS (B)	B/A (%)
2018	30.287,6	2.542,7	8,40
2019	30.626,1	1.937,7	6,33
2020	30.968,5	993,3	3,21
2021	31.314,7	794,4	2,54

Fonte: Cálculos da Auditoria.

Nota: A RCL projetada para os anos 2018-2021 foi calculada utilizando-se o fator de atualização de 1,11783149%, cumulativamente, sobre o valor da RCL apurado em 2017.

- **Limite para os dispêndios**

O art. 7º, inciso II, da Resolução nº 43/2001 dispõe que o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,50% da RCL.

Em dezembro de 2017, o estado da Bahia encontrava-se dentro desse limite, conforme demonstrado na tabela seguinte:

Tabela 63 – LIMITE PARA OS DISPÊNDIOS

Em R$ milhões

LIMITE (A)	MÉDIA DE COMPROMETIMENTO (B)	MARGEM (C=A-B)
4.162,7	1.057,5	3.105,2
11,50% da RCL Média Projetada	2,92% da RCL Média Projetada	8,58% da RCL Média Projetada

Fontes: Relatórios do FIPLAN e Relatórios Gerenciais da SEFAZ.

Conforme o § 4º do art. 7º da Resolução nº 43/2001, o Estado da Bahia utilizou todos os exercícios financeiros em que há previsão de pagamentos (2017 a 2050) como critério para o cálculo do comprometimento anual. A Auditoria apurou o valor de R$1.057,5 milhões para a média anual do comprometimento previsto e a média da RCL projetada ano a ano alcançou o montante de R$36.197,1 milhões.

- **Limite para a Dívida Consolidada Líquida (DCL)**

A composição do saldo da Dívida Consolidada Líquida do Estado em 31/12/2017 é apresentada a seguir:

Tabela 64 – ANÁLISE DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA

Em R$ milhões

ESPECIFICAÇÃO	PUBLICADO	AUDITORIA	DIFERENÇA
I – Dívida Consolidada (DC)	**22.677,7**	**22.680,0**	**-2,3**
Dívida Contratual	18.534,6	18.536,9	-2,3
Financiamentos	12.983,8	12.986,2	-2,3
Internos	4.914,4	4.916,7	-2,3
Externos	8.069,5	8.069,5	0,0
Parcelamento e Renegociação de dívidas	538,1	538,1	0,0
De Contribuições Previdenciárias	438,5	438,5	0,0
De Demais Contribuições Sociais	95,0	95,0	0,0
Do FGTS	4,7	4,7	0,0
Demais Dívidas Contratuais	5.012,6	5.012,6	0,0
Precatórios posteriores a 05/05/2000 (inclusive) vencidos e não pagos	3.933,0	3.933,0	0,0
Outras Dívidas	210,1	210,1	0,0
II – Deduções	**5.448,4**	**5.401,0**	**47,5**
Disponibilidade de Caixa	4.680,7	4.633,2	47,5
Disponibilidade de Caixa Bruta	4.938,3	4.890,8	47,5
(–) Restos a Pagar Processados (Exceto Precatórios)	(257,6)	(257,6)	0,0
Demais Haveres Financeiros	767,8	767,8	0,0
III – Dívida Consolidada Líquida (DCL) (I – II)	**17.229,3**	**17.279,0**	**-49,8**
Receita Corrente Líquida (RCL)	**29.952,8**	**29.952,8**	**0,0**
% da DCL sobre a RCL [(III) / RCL]	**57,52**	**57,69**	**-0,17**

Fontes: Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do terceiro quadrimestre de 2017 (fls. 752-753 das DCCEs), Balancetes do FIPLAN e cálculos da Auditoria.

Conforme comentado no item 2.4.5.2.1 deste Relatório, o saldo da dívida consolidada, apresentado no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do terceiro quadrimestre de 2017 (fls. 752-753 das DCCEs 2017), estava subavaliado em R$2,3 milhões, devido à não realização, por parte da DEPAT/SEFAZ, de ajuste do saldo devedor do Contrato PRODETUR I, em decorrência da variação monetária.

Já as deduções, encontravam-se superavaliadas em R$47,5 milhões, em virtude dos

fatos a seguir elencados, comentados no item 2.4.5.1.1 deste Relatório:

- Na apuração da disponibilidade de caixa bruta, não foi deduzido o saldo da conta "Aplicação Financeira – Banco Contábil – CB em UO Diversa da Receita", no valor de R$14,5 milhões, que, pela natureza dessa conta, não representa disponibilidade; e
- No comparativo dos saldos das disponibilidades apresentados nas demonstrações financeiras das empresas estatais dependentes e aqueles registrados nos balancetes do FIPLAN que servem de base para a elaboração dos demonstrativos consolidados, constatou-se uma diferença de R$33,0 milhões.

Os fatos apontados impactaram no valor apurado da dívida consolidada, das deduções, da dívida consolidada líquida e da dívida fiscal líquida e, consequentemente, do resultado nominal.

Ademais, desde a publicação do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do primeiro quadrimestre de 2017, o saldo devedor do contrato referente à Lei Federal nº 9.496/1997 da STN, que, em 31/12/2017, alcançou o montante de R$4.646,4 milhões, não vem sendo destacado na linha "Reestruturação da Dívida de Estados e Municípios" do referido demonstrativo, contrariando o que dispõe o MDF da STN. Vale informar que essa linha foi incluída com o objetivo de dar destaque ao valor das obrigações estabelecidas pelo Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados.

O descumprimento desse normativo não impactou na apuração do limite da Dívida Consolidada Líquida, uma vez que o saldo desse Contrato está contido na linha "Financiamentos Internos".

Dado o exposto, conclui-se que a Dívida Consolidada Líquida do Estado, em 31/12/2017, estava inferior ao limite legal de até duas vezes a RCL e ao limite para alerta de até 1,8 vezes a RCL, conforme estabelecido pelas Resoluções nºs 40 e 43/2001.

- **Limite para concessão de garantias de valores**

As garantias concedidas pelo Estado da Bahia em operações de crédito, apresentadas no Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores do RGF do terceiro quadrimestre de 2017, tiveram a seguinte composição em 31/12/2017:

Tabela 65 – COMPOSIÇÃO DAS GARANTIAS DE VALORES

Em R$ milhões

BENEFICIÁRIO	AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA	VALOR
DESENBAHIA (Lavoura Cacaueira)	Resoluções nºs 68/1998, 71/1999, 20/2001, 23/2001, 25/2002 e 02/2003 do Senado Federal	91,6
TOTAL		**91,6**

Fontes: Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores (RGF) do terceiro quadrimestre de 2017 e Relatório do FIPLAN

É demonstrada, a seguir, a situação do Estado da Bahia quanto ao limite para concessão de garantias, em dezembro/2017:

Tabela 66 – LIMITE PARA CONCESSÃO DE GARANTIAS DE VALORES

Em R$ milhões

LIMITE (A)	GARANTIAS CONCEDIDAS SALDO EM 2017 (B)	MARGEM (C=A-B)
6.589,6	91,6	6.498,0
22,00% da RCL	0,31% da RCL	21,69% da RCL

Fontes: Relatórios do FIPLAN e cálculos da Auditoria.

Cabe registrar que, os recursos do Fundo de Participação dos Estados estão vinculados como garantia às obrigações relacionadas com os contratos de PPP, consoante previsto nas Leis Estaduais nºs 12.610, de 27/12/2012, e 12.912, de 11/10/2013, e aos financiamentos contratados pelo Estado da Bahia, consoante informado às fls. 63 das DCCEs 2017, cujo saldo em 31/12/2017 era de R$17.996,4 milhões.

2.5.6 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

O art. 28 da Lei Federal nº 11.079, de 30/12/2004, definiu, como limite para realização de despesas com contratos de PPP, o percentual de 5,00% da RCL projetada para os dez exercícios seguintes, sob pena de o Estado ficar impedido de receber, da União, transferências voluntárias ou garantias.

O Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas, constante à fl. 154 das DCCEs 2017, indica que se encontravam vigentes, em 2017, seis contratos de PPP, sendo um de concessão patrocinada, do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas, e outros cinco de concessão administrativa, conforme a seguir detalhado:

Tabela 67 – RESUMO DOS CONTRATOS DE PPP

Em R$ milhões

OBJETO DO CONTRATO	ANO DE ASSINATURA	DURAÇÃO	DESPESAS EM 2017	CONCESSIONÁRIA
Ente Federado, exceto estatais Não Dependentes			**665,9**	
Hospital do Subúrbio	2010	10 anos	195,4	PRODAL Saúde S.A.
Arena Fonte Nova	2010	35 anos	157,4	Fonte Nova Negócios e Participações S.A.
Instituto Couto Maia	2013	21 anos	–	Couto Maia Construção e Serviços não Clínicos S.A.
Metrô de Salvador e Lauro de Freitas	2013	30 anos	217,3	Companhia do Metrô da Bahia
Diagnóstico por Imagem	2015	11,5 anos	95,8	Rede Brasileira de Diagnósticos SPE S.A
Estatais Não Dependentes			**75,5**	
Emissário Submarino (*)	2006	18 anos	75,5	Concessionária Jaguaribe S/A
TOTAL			**741,4**	

Fonte: Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas – DCCEs 2017.
Nota: (*) Contrato firmado pela EMBASA. Despesas não incluídas para fins de consolidação das DCCEs.

Da análise dos dados do citado demonstrativo, observa-se que o estado da Bahia, em 2017, realizou despesas com o pagamento de contraprestações equivalendo a 2,22% da RCL. Ficou evidenciado, também, que, com base nas estimativas para as receitas e despesas dessa natureza para os próximos dez anos, não seria ultrapassado o limite de 5,00% indicado na Lei Federal.

Registre-se que os cálculos da SEFAZ foram realizados considerando-se a projeção das despesas, sem atualização monetária, e a RCL estimada, atualizando-as pelo índice estabelecido pela STN. Entretanto, ainda que se considerasse a RCL projetada com a atualização monetária, o Estado cumpriria o limite definido em lei.

No Plano de Ação para atendimento às recomendações constantes no Relatório e Parecer Prévio do TCE/BA sobre as contas do Chefe do Poder Executivo de 2016, a SEFAZ informou que foi publicada, em 26/06/2017, a Orientação Técnica nº 60/2017, que orienta os órgãos, fundos e entidades envolvidos com a gestão dos contratos de PPPs quanto aos procedimentos necessários para os registros contábeis recomendados pelo MCASP 7ª edição. Foi constatada a publicação da referida norma no sítio da SEFAZ.

- **Divergência entre os valores das despesas de PPP publicados e os registrados no FIPLAN**

A Secretaria-Executiva do programa de PPPs da SEFAZ utilizou para o cômputo das despesas realizadas no exercício de 2017 (R$665,9 milhões), apresentadas no Demonstrativo das PPPs, os valores constantes dos ofícios que autorizam a Agência de Fomento do Estado da Bahia S/A (DESENBAHIA) a transferir os recursos para as concessionárias. Ressalte-se que, para os valores informados, a referida Secretaria-Executiva toma por base a despesa pelo Regime de Competência.

Entretanto, em consulta ao FIPLAN Gerencial, identificou-se que, para a modalidade "67 – Execução de Contrato de Parceria Público-Privada – PPP", o total da despesa empenhada no exercício 2017 foi de R$613,6 milhões, portanto, divergente do valor publicado no demonstrativo das PPPs. Assim a diferença apontada alcançou o montante de R$52,3 milhões.

Em 2017, foram analisadas despesas relativas às contraprestações públicas e diferenças de reajustes dos contratos de PPP cuja abordagem encontra-se no item 2.4.4.2.

- **Contabilização indevida de despesas de PPP no montante de R$100,0 milhões**

Em consulta ao sistema Mirante, verificou-se que o valor de R$100,0 milhões, relativo à antecipação da contraprestação marginal anual nº 03, do Contrato n°

01/2013 (Metrô de Salvador e Lauro de Freitas), foi registrado na modalidade "90 – Aplicações Diretas" e no elemento de despesa "51 – Obras e Instalações", contrariando, assim, o item 2.4.4. do MCASP 7ª edição, o qual prevê:

> […] a fim de facilitar o controle e a identificação das despesas decorrentes de PPP foi criada uma modalidade de aplicação específica denominada 67 – Execução de Contratos de Parceria Público-Privada – PPP.
> […]
> As parcelas das contraprestações referentes à remuneração do concessionário pela prestação dos serviços em concessões patrocinadas são, na essência, ajuda financeira. Dessa forma, devem ser classificadas orçamentariamente como despesas correntes com subvenções econômicas (3.3.67.45).

Em resposta à auditoria sobre as divergências apontadas, a SEFAZ, mediante o Ofício DICOP nº 087/2018, informou que foi questionado as secretarias envolvidas com PPPs os motivos dessas diferenças. Entretanto, até o final do presente trabalho ainda não tinha obtido resposta. Cumpre destacar que as diferenças apontadas não impactam nos limites de PPP, uma vez que ainda existe uma larga margem para gastos com PPP.

2.5.6.1 Auditoria no contrato de PPP referente à reconstrução e operação do estádio Octávio Mangabeira (Fonte Nova)[109]

- **Ausência da fiscalização econômico-financeira e contábil do Contrato nº 02/2010**

A Superintendência dos Desportos do Estado da Bahia (SUDESB), responsável pela fiscalização técnica, valida apenas os quesitos operacionais e quesitos financeiros são de responsabilidade do poder concedente, no caso a SETRE. Entretanto, constatou-se que os quesitos financeiros não vêm sendo validados pela referida secretaria.

A falta de acompanhamento econômico-financeiro e contábil do contrato de PPP pode estar causando, ou vir a dar causa, prejuízo ao estado, uma vez que o valor da contraprestação pública está condicionada ao atingimento da nota de desempenho que tem como um dos critérios o financeiro. Isso porque, a depender da pontuação obtida, o valor da contraprestação pode sofrer redução de até 60,00% da parcela variável, fato que caracteriza a necessidade de adoções de providências imediatas, que, se adotadas de pronto, já apresentam o caráter de intempestividade.

Ressalte-se que esta irregularidade já foi abordada, nos relatórios de auditoria referentes aos exercícios de 2014 e 2016, cuja situação, além de caracterizar o descumprimento da cláusula 18.2 do Contrato nº 02/2010, também afronta o art. 154 da Lei Estadual nº 9.433/2005.

109 Processo nº TCE/008981/2017.

2.5.6.2 Auditoria no contrato de PPP referente à implantação e operação do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas (Metrô)[110]

Após análise das alterações contratuais promovidas no Contrato de Concessão Patrocinada nº 01/2013 pelo Termo Aditivo nº 4, bem como das obras referentes aos aportes 21B1 – Via Permanente e 27A – Estação Pituaçu, verificou-se as seguintes irregularidades:

- **Execução de Obras com Alvará de Autorização vencido**

  O Alvará de Autorização nº 11.759, referente às obras de implantação da Linha 2 do SMSLF (trecho que vai da Estação de Acesso Norte até a estação nas proximidades do Aeroporto Internacional Deputado Luís Eduardo Magalhães) abrange o período de 23/01/2016 a 24/01/2017. Não obstante o documento apresentar período compatível com o prazo de conclusão da obra referente ao Aporte 21B1, as obras da Linha 2 ainda não haviam sido concluídas, de maneira que seria necessária a renovação do alvará para continuidade dos serviços.

- **Incompatibilidade entre os serviços da composição do Aporte 27A e os serviços efetivamente executados**

  O orçamento das obras, referentes ao Aporte 27A, não apresentava o detalhamento dos serviços a serem executados. Mesmo com um número bem limitado de itens, durante a visita *in loco*, verificou-se que foram instalados dois elevadores na estação, quantidade divergente da composição do referido aporte, que previa a construção de apenas um desses equipamentos, demonstrando a incompatibilidade de serviços efetivamente realizados com o previsto no referido orçamento.

  Não obstante as obras atenderem aos elementos técnicos previstos no programa de implantação e operação do contrato e não terem sido objeto de reequilíbrio econômico-financeiro, a incompatibilização do orçamento fere o princípio da transparência, cuja diretriz está prevista art. 4º, inciso V da Lei Federal nº 11.079/2004, que institui as normas para contratação de PPP.

- **Indefinição quanto aos custos e justificativas para construção de passarelas provisórias**

  Nas visitas *in loco* às estações de metrô, a equipe de auditoria verificou a existência de diversas estações em operação utilizando passarelas provisórias. Contudo, verificou-se que os custos referentes a cada passarela provisória não foram devidamente documentados e que tal situação pode ocasionar risco de prejuízo ao Erário nos casos em que a iniciativa para a construção temporária tenha partido do poder concedente. Ademais, não

110 Processo nº TCE/009472/2017.

foram apresentadas justificativas que embasaram a construção de cada uma das passarelas provisórias, permanecendo uma indefinição quanto à responsabilidade pelos custos de sua execução.

2.5.6.3 Julgamento do Contrato de PPP da Arena Fonte Nova

Em virtude dos recursos interpostos pelo Estado e pela concessionária, no âmbito do TCE/BA, a decisão que considerou ilegal o contrato nº 02/2010, na modalidade de PPP, objetivando a reconstrução e operação do Estádio Octávio Mangabeira (Arena Fonte Nova), encontra-se suspensa, no aguardo da apreciação quanto à pertinência dos pleitos[111].

2.5.7 RESULTADO PRIMÁRIO

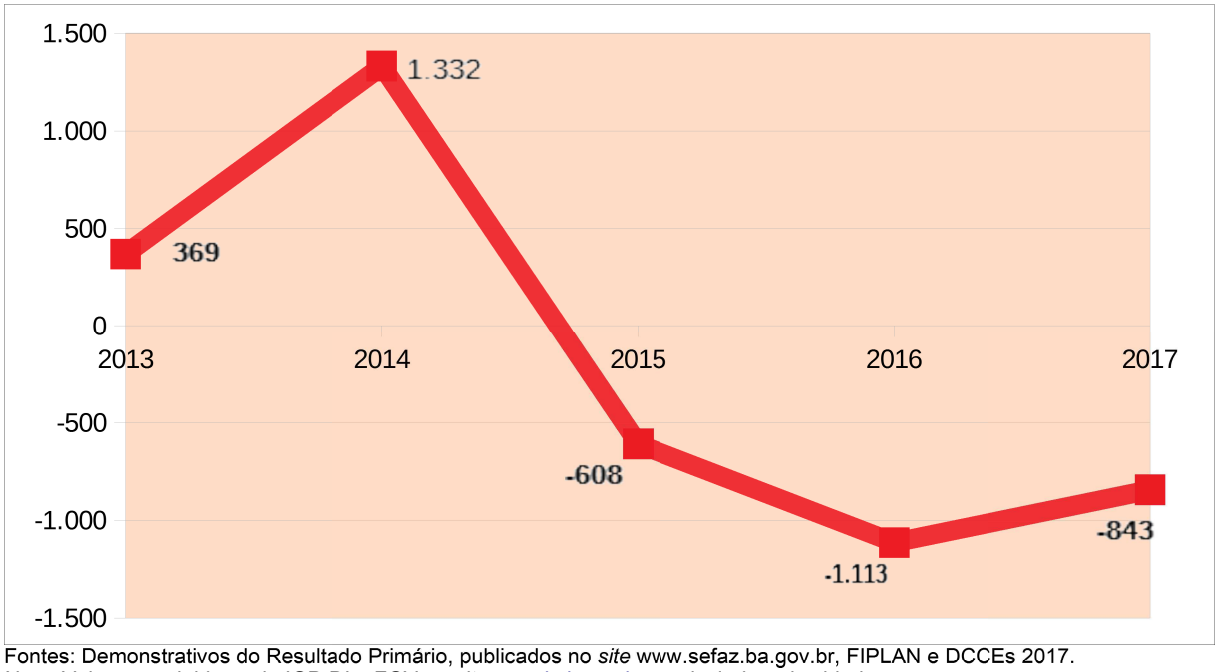
O conceito de Resultado Primário é a diferença entre as receitas e as despesas primárias (não financeiras ou fiscais). Sua apuração fornece uma avaliação do impacto da política fiscal em execução pelo Estado e o valor obtido indica se os níveis de arrecadação primária são suficientes para suportar os gastos primários. Sendo o resultado superavitário, os recursos são direcionados para o pagamento de serviços da dívida e para a redução de seu estoque. No caso de haver deficit primário, ocorre o crescimento da dívida ao longo do tempo.
O Resultado Primário apresentado à fl. 144 das DCCEs 2017 foi de *deficit*, no montante de R$843.059 milhões, ante um deficit de R$2.418,6 milhões autorizado pela LDO/2017.

O Resultado Primário de 2017 evidencia uma redução do *deficit* fiscal em relação ao registrado no exercício de 2016, cujo valor foi também negativo em R$1.113 milhões. O gráfico a seguir demonstra os resultados obtidos nos cinco últimos exercícios:

Gráfico 8 – SÉRIE HISTÓRICA DO RESULTADO PRIMÁRIO

Em R$ milhões

111 Embargos de Declaração: Processos nos TCE/003836/2016 e TCE/003931/2016; Recursos de Revisão: Processos nos TCE/005005/2016, TCE/005097/2016, TCE/005431/2016 e TCE/005434/2016.



Fontes: Demonstrativos do Resultado Primário, publicados no *site* www.sefaz.ba.gov.br, FIPLAN e DCCEs 2017.
Nota: Valores corrigidos pelo IGP-DI – FGV no *site* www.bcb.gov.br – calculadora do cidadão.

Destaque-se que, no cômputo das receitas do exercício de 2017, foram utilizados recursos oriundos de *superavit* financeiro de exercícios anteriores no montante de R$3.264,3 milhões, conforme evidenciado na fl. 35 das DCCEs. Entretanto, mesmo com a utilização desse *superavit*, a Receita Primária Total não foi capaz de superar a Despesa Primária Total executada no exercício.

Cabe ao Estado continuar envidando esforços para diminuir as despesas fiscais de forma a auferir *superavit*, evitando, dessa forma, o crescimento da dívida mobiliária. É de suma importância que o Governo acompanhe e analise os efeitos de possíveis *deficits* fiscais no crescimento da dívida, de forma a reduzi-la ou, ao menos, mantê-la dentro dos parâmetros definidos pela LRF.

2.5.8 RESULTADO NOMINAL

O resultado nominal apresenta a diferença entre os saldos da Dívida Fiscal Líquida (DFL) relativos a dois períodos. A LRF determina que o Demonstrativo do Resultado Nominal acompanhará o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, devendo esse resultado ser apresentado bimestral e anualmente, demonstrando a variação acumulada da DFL ao longo do ano. É apresentado, a seguir, o resultado nominal do exercício de 2017 apurado pela Auditoria:

Tabela 68 – RESULTADO NOMINAL DO EXERCÍCIO DE 2017

Em R$ milhões

ESPECIFICAÇÃO	SALDO			DIFERENÇA (B – C)
	AUDITORIA EM 31/DEZ/2016 (A)	SEFAZ EM 31/DEZ/2017 (B)	AUDITORIA EM 31/DEZ/2017 (C)	

Dívida Consolidada (I)	**20.174,8**	**22.677,7**	**22.680,1**	**-2,3**
Deduções (II)	**3.692,7**	**5.448,4**	**5.401,0**	**47,5**
Disponibilidade de Caixa	3.306,7	4.680,7	4.633,2	47,5
Disponibilidade de Caixa Bruta	3.456,7	4.938,3	4.890,8	47,5
(-) Restos a Pagar Processados (Exceto Precatórios)	(150,0)	(257,6)	(257,6)	0,0
Demais Haveres Financeiros	386,0	767,8	767,8	0,0
Dívida Consolidada Líquida (III) = (I-II)	**16.482,1**	**17.229,3**	**17.279,1**	**-49,8**
Receita de Privatizações (IV)	**–**	**–**	**–**	**–**
Passivos Reconhecidos (V)	**–**	**–**	**–**	**–**
Dívida Fiscal Líquida VI = (III+IV-V)	**16.482,1**	**17.229,3**	**17.279,1**	**-49,8**

Resultado Nominal	**Até o Bimestre**	
	SEFAZ	**AUDITORIA (C – A)**
	1.213,7	**797,0**

Fontes: Demonstrativos do Resultado Nominal do sexto bimestre de 2017 e da Dívida Consolidada Líquida do terceiro quadrimestre de 2017 (fls. 732 e 752/753 das DCCEs), balancetes do FIPLAN e cálculos da Auditoria.
Nota: Para efeito de análise, a Auditoria considerou, para o saldo em 31/12/2016, os valores apurados pela Auditoria.

O resultado nominal até o bimestre, apresentado no Demonstrativo do Resultado Nominal do sexto bimestre de 2017 (R$1.213,7 milhões), estava a maior em R$416,7 milhões em relação ao apurado pela Auditoria (R$797,0 milhões) devido às seguintes ocorrências:

a) Não adoção, em sua completude, por parte da SEFAZ no exercício de 2016, da orientação da STN para preenchimento do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar

A SEFAZ optou por não considerar, no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, o passivo financeiro de precatório como Dívida Consolidada, na linha "Precatórios posteriores a 05/05/2000 (inclusive) vencidos e não pagos". No entanto, considerou indevidamente o valor correspondente a esse passivo como Deduções, na linha "Demais Haveres Financeiros". Além disso, de forma equivocada, não considerou também os precatórios alimentícios – não financeiro e as requisições de pequeno valor (RPV) como Dívida Consolidada, na linha "Precatórios posteriores a 05/05/2000 (inclusive) vencidos e não pagos".

Esses procedimentos impactaram no valor apurado da dívida consolidada, das deduções, da dívida consolidada líquida e da dívida fiscal líquida do exercício de 2016 e, consequentemente, do resultado nominal do exercício de 2017. Vale informar que, a partir do 1º quadrimestre de 2017, a orientação da STN foi adotada em sua integridade pela SEFAZ.

b) A não realização, por parte da DEPAT/SEFAZ, de ajuste do saldo devedor do Contrato PRODETUR I

Não foi efetuado o ajuste no valor de R$2,3 milhões, em decorrência da variação monetária, assim como a não dedução do saldo da conta "Aplicação Financeira – Banco Contábil – CB em UO Diversa da Receita", no valor de R$14,5 milhões, na apuração da disponibilidade de caixa bruta, e a diferença de R$33,0 milhões identificada no comparativo dos saldos das disponibilidades apresentados nas Demonstrações Financeiras das empresas estatais dependentes e aqueles registrados nos balancetes do FIPLAN, conforme comentado no item 2.5.5 deste Relatório.

- **Resultado nominal abaixo em R$1.196,5 milhões da meta fixada na LDO/ 2017**

A meta para o resultado nominal do estado, fixada no Anexo de Metas Fiscais da LDO/2017, indica aumento da dívida fiscal líquida em R$1.943,7 milhões. Entretanto, o crescimento da dívida consolidada líquida ficou abaixo do valor indicado na LDO/2017, pois houve um acréscimo de apenas R$747,2 milhões. O distanciamento dessa meta ocorreu, principalmente, devido à frustração das receitas de operações de crédito, conforme comentado no item 2.4.3.4 deste Relatório.

Cabe ressaltar que a meta de resultado nominal do exercício de 2016 não foi alcançada, embora estivesse consignado no Plano de Ação para Atendimento às Recomendações do TCE/BA, Contas de Governo 2016, "Proceder a um gerenciamento e acompanhamento mais conservador dos números bimestrais, objetivando prever de forma antecipada o comportamento do Resultado Nominal, principalmente nos últimos meses no exercício, para tempestivamente adotar procedimento legal compatível".

Não obstante o compromisso assumido, o estado não publicizou os motivos que levaram ao distanciamento da meta de resultado nominal, tendo em vista que não há comentários nas DCCEs 2017 e, tampouco, no Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 3º quadrimestre de 2017, bem como não formalizou as medidas de limitações ao empenho de despesas e à movimentação financeira, previstas na LRF e na LDO/2017, conforme comentado também no item 2.4.3.4 deste Relatório.

Diante do exposto, recomenda-se que a SEFAZ reveja seus procedimentos relativos ao acompanhamento da meta de resultado nominal, de modo que o montante previsto na LDO seja, de fato, um balizador da gestão fiscal do estado.

2.5.9 Emendas Parlamentares

De acordo com o art. 160, §10, da Constituição Estadual, é obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma isonômica, do valor incluído em lei orçamentária por emendas individuais em montante correspondente a 0,33% da RCL realizada no exercício anterior. Ademais, o art. 48 da LDO/2017 detalhou a distribuição dos valores das emendas de forma que cada um dos parlamentares estaduais

destinassem em suas propostas, no mínimo, 50,00% do seu limite para a área de saúde, 25,00% para a área de educação, e, no máximo, 25,00% para execução em qualquer área.

Consta nas DCCEs 2017 (fls. 749-750) o "Demonstrativo da Execução das Despesas por Emendas Individuais dos Deputados Estaduais".

Conforme §13 do art. 160 da Constituição Estadual, a execução das emendas parlamentares deve ser objeto de manifestação específica no parecer prévio das contas do chefe do Poder Executivo.

- ✔ **Análise da Auditoria**

Quanto à execução das emendas, o total empenhado em 2017 de R$26,4 milhões representou apenas 33,68% do orçamento atualizado de R$78,3 milhões[112], associado aos 58 dos 63 parlamentares com emendas aprovadas.

Ademais, a execução não ocorreu de forma isonômica na medida em que três deputados não tiveram nenhuma de suas emendas executadas e que a execução dos outros 55 deputados variou de 2,95% a 100,00% do seu orçamento aprovado na LOA. A tabela a seguir destaca as ações de maior materialidade que tiveram execução orçamentária nula:

112 Desconsiderando-se o valor de R$11,5 milhões classificado como "Provisão para Emenda Parlamentar".

Tabela 69 – AÇÕES CONTENDO EMENDAS PARLAMENTARES SEM EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Em R$ milhões

Órgão	Ação Orçamentária	Orçado Atual
SESAB	5607 – Aparelhamento de Unidade de Saúde	26,8
SEC	2984 – Oferta de Transporte Escolar no Município	13,6
SEC	7531 – Ampliação de Unidade Escolar da Educação Básica	5,5
SEC	7528 – Melhoria da Estrutura de Unidade Escolar da Educação Básica	1,9

Fonte: FIPLAN Gerencial.

Importante destacar a não execução da Ação "2984 – Oferta de Transporte Escolar no Município" mesmo com as dificuldades referentes ao transporte escolar, identificadas em auditoria realizada pelo TCE/BA (vide item 2.2.7.1 deste Relatório).

Quanto à distribuição dos valores das emendas por área/função de governo conforme a LDO/2017, dos R$26,4 milhões empenhados no exercício 2017, nenhum valor foi aplicado na área de educação, sendo 54,44% destinados à área da saúde e 45,56% em outras funções. Assim, não foram cumpridos os percentuais apresentados na LDO/2017 associados à educação e às outras funções.

Importante citar que não foram apresentadas nas DCCEs 2017 justificativas para a não execução das programações, conforme previsto no §11 do art. 160 da Constituição Estadual e no art. 52 da LDO/2017.

A SERIN afirmou, mediante ofício datado de 28/03/2018, 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", apesar de seu Regimento Interno estabelecer como suas competências, dentre outras, "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".

Registre-se que foram encaminhadas solicitações à SEPLAN, à Casa Civil e ao GABGOV, que também afirmaram não possuir atribuição regimental quanto ao acompanhamento e monitoramento da execução das emendas parlamentares.

Considerando que a SESAB e a SEC concentraram, respectivamente, 53,78% e 27,77% do orçamento atual relacionado às emendas parlamentares, foram encaminhadas solicitações questionando o reduzido percentual de execução por parte destas secretarias. A SESAB, por meio do Ofício GASEC nº 472/2018, apresentou os seguintes fatores para a não execução:

> No que se refere ao **aparelhamento de unidade de saúde** esclarecemos que, em razão de **dificuldades na realização dos procedimentos**

> **licitatórios**, não se fez possível a conclusão dos mesmos antes do fim do exercício, impossibilitando, assim, o encaminhamento dos processos à realização dos empenhos no exercício financeiro de 2017.
> […]
> Cumpre salientar que houve **alteração na previsão orçamentária inicial** para execução de emendas parlamentares na área de aparelhamento de saúde, uma vez que o orçamento inicial era de R$ 35.430.757,00, tendo tal valor diminuído para R$ 26.805.497,00 **em decorrência de negociação da Chefia de Gabinete à época junto à Secretaria de Relações Institucionais – SERIN**. Tal orçamento foi repassado para a execução do projeto atividade relativo à **Ampliação da Frota de Ambulância –** 1099, tendo em vista a percepção de que essas aquisições estavam ocorrendo de maneira plena e poderiam ocorrer acima do orçado inicial. (Grifos da Auditoria)

A SEC, por meio do Ofício CH-GAB nº 69/2018, apresentou justificativas genéricas para a não execução de nenhuma das emendas parlamentares associadas ao órgão:

> Não obstante os objetos das emendas, **em sua maior parte, apresentarem aderência à atuação sob a competência do Estado**, não foi possível a realização destas de forma satisfatória.
>
> Uma parte da dificuldade residiu na **insuficiência dos recursos** destinados para as ações individualmente consideradas, na **divergência entre os padrões estipulados e as orientações normativas** aplicadas aos objetos das emendas, **escolhas e destinações incompatíveis com as demandas** das localidades, entre outros e, em alguns casos às dificuldades operacionais para os ajustes. (Grifos da Auditoria)

Portanto, diante do exposto, resta evidenciado o descumprimento de norma constitucional, devido ao baixo percentual de execução das emendas obrigatórias e pela execução de tais emendas não ter ocorrido de forma isonômica, além do não atendimento à LDO/2017, visto que a execução das despesas entre as áreas/funções de governo não ocorreu conforme estabelecido.

As irregularidades supracitadas podem ser configuradas como ato de improbidade administrativa, pelo fato do gestor "deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício" (art. 11 da Lei Federal nº 8.429/1992[113]), bem como crime de responsabilidade, por "infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária" (art. 10 da Lei Federal nº 1.079/1950[114]).

Adicionalmente, recomenda-se ao Governo do Estado que estabeleça, regimentalmente, o órgão responsável pelo monitoramento da execução das emendas parlamentares individuais obrigatórias, de modo a garantir o cumprimento dos dispositivos legais associados às referidas emendas.

113 Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.
114 Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.

2.6 CONSIDERAÇÕES DOS AUDITORES SOBRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS

A equipe técnica de auditores do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, em atendimento à Resolução do TCE/BA nº 164/2015, objetivando subsidiar o Plenário na apreciação quanto ao disposto no art. 91, inciso I, da Constituição do Estado da Bahia e no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 005/1991, promoveu a análise técnica das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício financeiro de 2017, compreendendo as Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado, os relatórios anuais sobre o desempenho dos Programas de Governo e demais demonstrativos previstos na legislação pertinente.

- **Responsabilidades e escopo das análises**

O Governador do Estado da Bahia, mediante assessoramento dos gestores das principais secretarias componentes da estrutura do Poder Executivo, é responsável pela elaboração e apresentação das demonstrações e demais informações que compõem as presentes contas, bem como pelos controles internos que considerou como necessários para permitir a adequada gestão do orçamento, proteção do patrimônio público e elaboração dos relatórios confiáveis e oportunos, livres de distorção relevante.

A equipe técnica de auditores tem por responsabilidade conduzir os exames de acordo com as Normas de Auditoria Governamental e as disposições da Resolução TCE/BA nº 114/2016[115], indicando as constatações e aspectos relevantes identificados nas análises realizadas, bem como as providências adotadas pelo Poder Executivo, consideradas em seu conjunto, sobre os assuntos identificados.

Por sua própria natureza e extensão, as análises realizadas não se constituem em uma revisão sistemática e completa da gestão individualizada dos órgãos, entidades e fundos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado da Bahia, cujas prestações de contas – observadas as normas constitucionais, legais e práticas contábeis vigentes – serão objeto de exames específicos realizados pelo TCE/BA.

- **Opinativo técnico: bases para opinião com ressalvas**

Com base na análise técnica desenvolvida, objeto de comentários na Seção Analítica, ressalvados os possíveis efeitos dos assuntos resumidos na seção a seguir intitulada “Aspectos relevantes da Seção Analítica”, os elementos contidos na prestação de contas representam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do Poder Executivo do Estado da Bahia no exercício de 2017, de acordo com os critérios estabelecidos na Constituição Federal, na Constituição do Estado da Bahia, na Lei

115 Que aprova o Plano de Trabalho do exame das Contas de Governo do exercício de 2017.

Complementar Federal nº 101/2000, com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e em outros instrumentos legais pertinentes.

- **Aspectos relevantes da Seção Analítica**

Dos exames realizados nas informações contidas na prestação de contas, descrita no primeiro parágrafo deste capítulo, bem como de esclarecimentos apresentados pelas unidades gestoras responsáveis e da execução de outros procedimentos auditoriais considerados apropriados e suficientes para uma adequada avaliação, concluiu-se pela presença de distorções relevantes associadas aos seguintes aspectos:

- deficiências nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas impossibilitaram concluir quanto à adequação das informações contidas no Relatório de Execução do PPA 2016-2019 e, consequentemente, quanto aos resultados alcançados pelos Programas de Governo em 2017 (item 2.2);
- despesas relativas às contraprestações públicas de contratos de PPP no montante de R$355,2 milhões, pagas em 2017 antes da emissão do empenho, e indevidamente autorizadas mediante ofícios da DESENBAHIA, foram realizadas sem a observância dos preceitos legais dos arts. 60 e 64, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964 (item 2.4.4.2);
- inconsistências identificadas em processos de despesas empenhadas no elemento "92 – Despesas de Exercícios Anteriores", que totalizaram R$1.587,8 milhões em 2017, tanto pelo efeito das despesas do ano anterior, contabilizadas nesse exercício, como daquelas que serão contabilizadas somente em 2018, porém inerentes ao exercício de 2017. Ademais, as condutas identificadas ferem o disposto no art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, que veda a realização de despesa sem prévio empenho, e no 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 (item 2.4.4.4);
- execução orçamentária e financeira das Emendas Individuais Parlamentares não atendeu ao disposto no art. 160, §10, da Constituição Estadual e no art. 48 da LDO/2017, não sendo apresentados os impedimentos de ordem técnica ou legal para a não execução, previstos no §11 do citado art. constitucional e no art. 52 da citada lei (item 2.5.9);
- ausência de elementos e informações relevantes que permitissem concluir quanto à adequação dos saldos apresentados no Balanço Patrimonial e na Demonstração das Variações Patrimoniais das seguintes contas:

Quadro 16 – RESSALVAS POR LIMITAÇÃO DE ESCOPO NA ANÁLISE DE DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

Em R$ milhões

CONTA	LIMITAÇÃO	ITEM	VALOR
ATIVO – Convênios Concedidos a Comprovar	Ausência de conciliação do controle gerencial com o saldo contábil e falhas de controle sobre a inadimplência.	2.4.5.1.3	732,7
ATIVO – Empréstimos e Financiamentos Concedidos	Ausência de elementos que demonstrem a consistência e fidedignidade dos créditos a receber associados ao FUNDESE e ao Prohabit.	2.4.5.1.4	1.358,7
ATIVO – Outros Valores a Receber	Ausência de elementos que demonstrem a consistência e fidedignidade de créditos a receber associados às rubricas Valores a Regularizar e Parcelamento de ICMS.	2.4.5.1.5	694,8
ATIVO – Imobilizado	Ausência de elementos que demonstrem a consistência e fidedignidade das contas Obras em Andamento, Importações em Andamento, Bens Móveis Extra SIAP.	2.4.5.1.6	1.221,5
PASSIVO – Convênios Recebidos a Comprovar	Ausência de composição adequada para o saldo componente do Passivo Circulante e Não Circulante.	2.4.5.2.3	(4.002,4)
PATRIMÔNIO LÍQUIDO – Ajustes de Exercícios Anteriores	Ausência de informações sobre parte significativa dos ajustes contabilizados em 2017.	2.4.5.2.7	1.733,4
Demonstração das Variações Patrimoniais	Diferença entre as transferências intragovernamentais registradas na DVP a débito e a crédito.	2.4.1	(165,7)

Fonte: Auditoria.

- inconsistências nos saldos apresentados no Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais das seguintes contas:

Quadro 17 – RESSALVAS POR INCONSISTÊNCIA NOS SALDOS DE ATIVOS E PASSIVOS DO BALANÇO PATRIMONIAL

Em R$ milhões

CONTA	CONSTATAÇÃO DA AUDITORIA	ITEM	VALOR
ATIVO – Disponibilidades	Superavaliação dos valores associados às empresas estatais dependentes.	2.4.5.1.1	33,0
ATIVO – Outros Valores a Receber	Superavaliação dos valores a receber registrados no ativo circulante e de longo prazo.	2.4.5.1.4	134,9
ATIVO – Investimentos	Superavaliação do saldo dos investimentos em estatais dependentes.	2.4.5.1.5	230,2
ATIVO – Imobilizado	Superavaliação de imobilizado devido ao registro em duplicidade de bens relativos a contratos de PPP.	2.4.5.1.6	2.019,5
PASSIVO – Fornecedores e Outras Contas a Pagar de Curto Prazo	Subavaliação do passivo de curto prazo pela não contabilização de obrigações de forma tempestiva.	2.4.5.2.2	612,8
PASSIVO – Obrigações relativas a Contratos de PPP	Subavaliação referente a obrigações a pagar, decorrente de atualização monetária.	2.4.5.2.5	229,7

Fonte: Auditoria.

- **Sugestões de Determinação**

Considerando a relevância dos aspectos comentados na Seção Analítica e dos dispositivos legais infringidos, os auditores sugerem a expedição das seguintes determinações ao Governo do Estado, no sentido de:

- Sistema Prisional (item 2.2.7.2)

  - implementar estrutura que permita a apuração do custo mensal dos presos de forma detalhada, por unidade prisional, segregando as despesas correntes dos investimentos, e adotando os parâmetros previstos na Resolução nº 06/2012, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP); e
  - estabelecer, conjuntamente, sob a coordenação do comitê instituído para viabilizar atendimento à Lei Federal nº 12.714/2012, ações para implementação de sistema informatizado estadual, definindo responsáveis e prazos.

- Renúncia de Receita (item 2.4.3.2)

  - apresentar, em relação aos benefícios instituídos no art. 268, incisos XVIII e XLVI, e no art. 269, inciso XIII, todos do RICMS-BA, relatório de desempenho individualizado por beneficiário, respaldado em análise técnica que permita uma avaliação dos benefícios socioeconômicos até então auferidos para o Estado, sob pena de cancelamento dos termos de acordo ou documentos equivalentes celebrados com os respectivos contribuintes; e

- apresentar relatório de desempenho dos empreendimentos, individualizado por beneficiário, respaldado em análise técnica que permita uma avaliação dos benefícios socioeconômicos até então auferidos, acompanhado de parecer do Conselho Deliberativo, sob pena de retificação das resoluções concessivas, conforme exposto no Decreto Estadual nº 8.205/2002.

- Outras Despesas Correntes (item 2.4.4.2)

  - proibir o pagamento de despesas orçamentárias sem que sejam adequadamente e previamente observados os procedimentos de empenho e liquidação, em cumprimento dos arts. 60 e 64, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964; e
  - incorporar as posições e os relatórios sobre o desempenho dos contratos de PPP em execução na prestação de contas anual do Chefe Poder Executivo, em atendimento ao art. 26 da Lei Estadual nº 9.290/2004.

- Provisões Matemáticas – Passivo atuarial (item 2.4.5.2.6)

  - apresentar ao TCE/BA as medidas adotadas no curso da ação ordinária proposta pela AMAB, com vistas a recorrer da decisão que deferiu liminar em sede de agravo de instrumento, decisão esta que culminou na situação deficitária do BAPREV e, consequentemente, do RPPS-BA, ampliando sobremaneira o passivo atuarial do estado da Bahia; e
  - demonstrar anualmente a realização dos aportes de recursos previstos na reavaliação atuarial de 2017 para cobertura do *deficit* técnico apontado, conforme declarado nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado, exercício 2017.

- **Sugestões de Recomendação**

Adicionalmente, dentre as recomendações formuladas na Seção Analítica, foram destacadas aquelas consideradas mais relevantes e/ou prioritárias:

- elaborar regulamentação específica visando normatizar os aspectos relacionados ao cumprimento da ordem cronológica de pagamentos, de acordo com disposto no art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/05 (item 2.3.2.2);
- aprimorar os procedimentos de consolidação das DCCEs, no que se refere à: eliminação dos efeitos de operações e saldos patrimoniais na demonstração de variações patrimoniais; apuração da diferença entre as receitas e despesas intragovernamentais; apresentação nas Notas Explicativas em relação a todas as rubricas de saldo relevante e comentários sobre os aspectos que influenciaram nas variações das despesas e receitas (item 2.4.1);
- abster-se de instituir novos incentivos fiscais sem a publicação de lei autorizadora,

em atenção ao art. 150, § 6º da Constituição Federal de 1988, e aos arts. 3º, IV, e 150 da Constituição do Estado da Bahia (item 2.4.3.2.1);

- regulamentar os processos de instituição de programas de incentivos fiscais, definindo responsabilidades centrais e fornecendo regras gerais a serem seguidas pelas secretarias, que deverão incluir a obrigatoriedade de estudo prévio de viabilidade do programa, amparado em estimativas de valores arrecadados e renunciados, bem como em indicadores e metas para mensuração dos benefícios socioeconômicos esperados (item 2.4.3.2.1);
- reavaliar a estratégia de regionalização dos investimentos por Território de Identidade, em consonância com a Constituição Estadual e com a Lei Estadual nº 13.214/2014 (item 2.4.4.3);
- aprimorar os controles internos relacionados aos empréstimos concedidos a servidores no âmbito do Prohabit e aos repasses por meio de convênios às prefeituras e outras entidades, observando as disposições contidas na Resolução TCE/BA nº 144/2013, principalmente quanto ao adequado o monitoramento das inadimplências (itens 2.4.5.1.3 e 2.4.5.1.4);
- apresentar plano contendo as ações a serem implementadas visando a recomposição dos recursos do fundo previdenciário estadual (item 2.4.5.2.6);
- rever os procedimentos de registro dos “Ajustes de Exercícios Anteriores”, tendo em vista o excessivo volume de registros verificados nos últimos exercícios e as informações a serem divulgadas nas DCCEs previstas no MCASP (item 2.4.5.2.7); e
- estabelecer, regimentalmente, qual o órgão responsável pelo monitoramento da execução das Emendas Parlamentares Individuais, de modo a garantir o cumprimento dos dispositivos legais associados às referidas emendas (item 2.5.9).

- **Expedição de Alerta do art. 59, parágrafo 1º, inciso II, da LRF**

Considerando-se os cálculos da Auditoria e o que dispõe o art. 59, parágrafo 1º, inciso II, da LRF, faz-se necessário que o Plenário do TCE/BA emita ALERTA ao Poder Executivo sobre o fato de que o montante da despesa total com Pessoal e Encargos Sociais (Poder Executivo e Consolidado), em 31/12/2017, ultrapassou 90,00% do limite de gastos (item 2.5.3).

- **Encaminhamento**

Concluídos os exames das Contas Governamentais do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2017, prestadas à Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, apresenta-se, ao Exmo. Sr. Conselheiro Relator Pedro Henrique Lino de Souza, a presente Seção Analítica, contendo a consolidação dos apontamentos dos auditores integrantes das sete Coordenadorias de Controle Externo para composição do Relatório e Parecer Prévio, nos termos do art. 17 da Resolução TCE/BA nº 164/2015.

Salvador, 16 de maio de 2018.

José Raimundo Bastos de Aguiar
Superintendente Técnico

Jucival Santana de Souza
Coordenador de Controle Externo
1ª CCE

Márcia da Silva Sampaio Cerqueira
Coordenadora de Controle Externo
2ª CCE

Yuri Moisés Martins Alves
Coordenador de Controle Externo
3ª CCE

Antônio Luiz Carneiro
Coordenador de Controle Externo
4ª CCE

José Luís Galvão Pinto Bonfim
Coordenador de Controle Externo
5ª CCE

Maurício Souza Ferreira
Coordenador de Controle Externo
6ª CCE

Marcos André Sampaio de Matos
Coordenador de Controle Externo
7ª CCE

RELAÇÃO DE AUDITORES

- Ailton dos Reis Cavalcanti
- Ana Patrícia Crisóstomo Pereira
- Ana Paula Soares de Lima
- André Luís de Paula Carneiro
- Antônio Luiz Carneiro
- Augusto César Pinheiro de Mattos
- Augusto Gonçalves de Sousa
- Bruno Mascarenhas da Silveira Ventim
- Carlos Alberto de Jesus Nunes
- Christiane Grisi Pessoa Silva
- Claudio Muricy Torres
- Dalva Andrade Erdens
- Dêlza Maria Teixeira Matos
- Denilson Martins Machado
- Emerson de Oliveira Araújo
- Euler Vicente Lessa de Almeida
- Florípedes Conceição Almeida
- Geisa Maria de Abreu Guimarães
- Heinz Ulrich Ruther
- Israel Santos de Jesus
- José Germano dos Santos Júnior
- José Jorge Dantas de Lima Júnior
- José Luís Galvão Pinto Bonfim
- José Raimundo Bastos de Aguiar
- Josefa Adineide Almeida
- Josimeire Leal de Oliveira
- Josué Lima de França
- Jucival Santana de Souza
- Karla Maldonado de Oliveira
- Kiev Damasceno de Lima
- Liziane Moreira Lisboa Dórea
- Luiza Edith Bonelli Rebouças de Mesquita
- Lucia Cerqueira Bitencourt
- Marcelo Suzart de Oliveira
- Márcia da Silva Sampaio Cerqueira
- Márcio Maia Valois Costa
- Marcos André Sampaio de Matos
- Maria Tereza Alencar de Amorim Miranda
- Maurício Souza Ferreira
- Newton Nery dos Santos
- Olívia Mamede Couto Raymundo

- Osvaldo do Rosário do Vale
- Otoniel Jorge Magalhães Costa
- Pamela Barbosa Engel
- Renane Márcia Costa Casqueiro
- Ricardo Dantas de Almeida
- Rita de Cássia de Araújo Melo
- Rita Suely Alves Bomfim
- Rosana Como Alvarez
- Rosana Ferreira Lima
- Simone Maria Ventura
- Simone Souza da Silva
- Valéria Dias Carvalho Silva Câncio
- Vinicius Curi de Souza
- Yuri Moisés Martins Alves

ERRATA

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Seção Analítica do Relatório e Parecer Prévio das Contas do Poder Executivo do Estado da Bahia**. Poder Executivo, exercício de 2017. Conselheiro Relator Pedro Lino. Salvador: TCE/BA, 2018.

Folha	Linha	Onde se lê	Leia-se
1	25	2017	2018
127	4	2.4.5.2.5	2.4.5.2.6
167	29	inciso II	inciso IV

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, consequentemente, 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, consequentemente, 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 auditoria[3] 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 n° 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 n° 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 AGE[4], 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 43[5], de 25/10/2017, ainda existem nove órgãos/entidades[6] 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 embaraçam 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 FIPLAN[7], 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) Ocasião 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 pessoal[8], 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 Explicativas[10], 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 consequentemente 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 anos[13];

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 suplementares[14] 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 incremente 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, consequentemente, 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 milhões[15], 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 milhões[16].

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 DESENVOLVE[17], 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 6.677/1994[18], 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".

  Cumpre 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 classificas 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 SAEB[19] e na Polícia Civil[20], R$79,8 milhões e R$7,2 milhões, respetivamente.

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 1.079[21], 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 Auditoria[22] 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 141/2012[23].

[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 Pinto[24]:

> *"(...)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, Élida 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, § 1° 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)

Constatam 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 Liquida, 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 i**mperativo 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 fâmulo do poder, com funções precípuas e tarefas específicas a executar (dai o epíteto ***poder executivo***) ***e sempre plasmada num rígido sistema de planejamento.***

Mesmo porque, etmologicamente, 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 TCU[25]:

> *"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 pública[26]), 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 Constitucional[27].

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 recebimento[28], 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, documento[29] 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 relembrar que, dispõe o paragrafo 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.

Cumpre 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 SAEB[30] e na Polícia Civil[31], R$79,8 milhões e R$7,2 milhões, respetivamente).

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 1.079[32], 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 9.433/2005[33], 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 milhões[34] 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 DESENVOLVE[35], 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, § 1° 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 a 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:

RESOLUÇÃO - TCU Nº 291, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2017

Ementa: 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

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições, conferidas pelo art. 73, **caput**, c/c o art. 96, inciso I, alínea 'a', da Constituição Federal, pelos arts. 1º, inciso III, e 3º da Lei nº 8.443, de 1992, e pelos arts. 221 a 229 do Regimento Interno, e

CONSIDERANDO que compete ao Tribunal apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que o art. 3º da Lei nº 8.443, de 1992, confere ao Tribunal competência para expedir instruções e atos normativos sobre matéria de sua competência e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade;

CONSIDERANDO que o art. 224 do Regimento Interno do Tribunal confere ao Relator competência para solicitar esclarecimentos adicionais e efetuar, por intermédio de unidade técnica, fiscalizações que entenda necessárias à elaboração do seu relatório;

RESOLVE:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Resolução disciplina o processo de apreciação das contas do Presidente da República, visando à emissão do parecer prévio conclusivo pelo Tribunal de Contas da União para fins de julgamento das referidas contas pelo Congresso Nacional, nos termos dos arts. 49, inciso IX, e 71, inciso I da Constituição Federal.

Art. 2º Para os fins desta resolução, entende-se por:

I – processo de apreciação das contas do Presidente da República: processo típico de controle externo destinado a apreciar, mediante parecer prévio conclusivo, a conformidade da gestão governamental, bem como a confiabilidade e a fidedignidade das informações prestadas pelo Presidente da República no exercício da direção superior da Administração Federal, nos termos do art. 84, incisos II e XXIV, da Constituição Federal;

II - padrões profissionais de auditoria do setor público: padrões de auditoria estabelecidos por entidades técnicas nacionais e internacionais, como **International Organisation of Supreme Audit Institutions** - INTOSAI (Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superior) e a **International Federation of Accountants** – IFAC (Federação Internacional de Contadores), que definem e descrevem os objetivos, os elementos e os procedimentos de auditoria do setor público;

III – materialidade: aspecto utilizado para determinar a importância relativa de uma irregularidade na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais ou de uma distorção contábil, podendo ser:

a) qualitativa, baseado na sua natureza; ou,

b) quantitativa, considerando sua magnitude, obtida por meio de critérios econômicos, de análises estatísticas ou da aplicação de uma porcentagem sobre um referencial das demonstrações financeiras ou do relatório sobre a execução do orçamento;

IV – irregularidade: ato, comissivo ou omissivo, que caracterize ilegalidade, ilegitimidade, antieconomicidade ou qualquer infração a norma constitucional ou infraconstitucional de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, bem como aos princípios da Administração Pública;

V – impropriedade: falha de natureza formal que não caracterize inobservância de princípios e normas constitucionais e legais que regem a Administração Pública Federal na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais;

VI – distorção: diferença entre a informação contábil declarada e a informação contábil requerida, considerando a estrutura de relatório financeiro aplicável, no que concerne ao valor, à classificação, à apresentação ou à divulgação de um item das demonstrações financeiras;

VII – efeitos generalizados:

a) os que não estão restritos a elementos, contas ou itens específicos das demonstrações financeiras ou a operações isoladas da execução orçamentária e gestão dos recursos públicos; ou,

b) se estiverem restritos, representam, ou poderiam representar, uma parcela substancial das demonstrações financeiras ou da execução orçamentária e gestão dos recursos públicos; ou,

c) são fundamentais para o entendimento das demonstrações financeiras ou da execução orçamentária e gestão dos recursos públicos;

VIII – adequação da evidência de auditoria: medida da qualidade da evidência, isto é, a sua relevância e confiabilidade para fundamentar as conclusões em que se baseia o parecer prévio;

IX – suficiência da evidência de auditoria: medida da quantidade da evidência, que é afetada pela avaliação dos riscos de distorção ou de irregularidade relevante, e também da qualidade da evidência de auditoria.

Parágrafo único. A porcentagem a que se refere o inciso III será estabelecida com base em metodologia e margem definida em ato normativo específico.

CAPÍTULO II

DO PROCEDIMENTO DE APRECIAÇÃO DAS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Art. 3º São etapas do processo das contas do Presidente da República: a instrução da Unidade Técnica especializada e a apreciação.

§ 1º A Unidade Técnica especializada manifestar-se-á quanto às opiniões previstas no art. 12 desta Resolução bem como sobre o parecer prévio.

§ 2º O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União poderá se manifestar por ocasião da apreciação das contas do Presidente da República.

Art. 4º Identificados no relatório preliminar distorções ou indícios de irregularidades que possam ensejar a indicação pela rejeição das contas, o Tribunal poderá conceder prazo de até 15 (quinze) dias para a oitiva do Presidente da República, com vistas a apresentar contrarrazões.

§ 1º Na hipótese prevista no **caput**, o Tribunal deverá comunicar ao Congresso Nacional que as contas do Presidente da República não estão em condições de serem apreciadas no prazo estabelecido no art. 36 da Lei nº 8443/92.

§ 2º O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União poderá se pronunciar por escrito, nos autos, no prazo de 5 (cinco) dias, com relação às distorções ou aos indícios de irregularidades mencionados no **caput**, inclusive para solicitar a inclusão de informações ou questionamentos para eventual manifestação do Presidente da República.

Art. 5º As manifestações intempestivas no âmbito do processo de apreciação das contas do Presidente da República não serão conhecidas.

Art. 6º Aplicam-se ao procedimento de apreciação das contas do Presidente da República, subsidiariamente, as regras previstas na Lei nº 8.443, de 1992, e no Regimento Interno do TCU.

Art. 7º Sem prejuízo da análise de outros temas relevantes para subsidiar o julgamento das contas do Presidente da República pelo Congresso Nacional, o relatório que acompanha o parecer prévio conterá as informações relacionadas no Regimento Interno do TCU e em dispositivos legais específicos, e será estruturado nas seguintes seções:

I – conjuntura econômica, orçamentária e financeira;

II – resultados da atuação governamental;

III – embasamento para a opinião sobre a execução orçamentária e gestão dos recursos públicos federais;

IV – embasamento para a opinião sobre os balanços gerais da União;

V – monitoramento das deliberações constantes dos pareceres prévios de exercícios anteriores.

CAPÍTULO III

DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO DE APRECIAÇÃO DAS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Art. 8º Além dos elementos contidos na prestação de contas do Presidente da República, o relator poderá solicitar esclarecimentos adicionais e determinar a realização de diligências e fiscalizações que entenda necessárias.

Parágrafo único. As fiscalizações voltadas à instrução do processo de apreciação das contas do Presidente da República observarão os padrões profissionais de auditoria do setor público, assim como as diretrizes aprovadas pelo Tribunal e o Plano de Controle Externo.

Art. 9º Para a emissão do parecer prévio, serão considerados os resultados das fiscalizações realizadas, ainda que os respectivos processos encontrem-se pendentes de julgamento.

CAPÍTULO IV

DO PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Art. 10. O parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República será conclusivo, nos termos do art. 57 da Lei Complementar nº 101, de 2000, no sentido de exprimir se as contas representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro, bem como sobre a observância dos princípios e normas constitucionais e legais que regem a Administração Pública Federal na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Art. 11. A conclusão do parecer prévio a ser emitido pelo Tribunal conterá indicação pela aprovação ou pela rejeição das contas prestadas pelo Presidente da República, considerando a materialidade, a gravidade e a repercussão negativa sobre a gestão governamental associadas às irregularidades ou distorções detectadas e, quando for o caso, a manifestação prevista no art. 4º desta resolução.

Parágrafo único. As contas prestadas pelo Presidente da República receberão parecer prévio com indicação pela rejeição quando não forem organizadas e encaminhadas pelo Presidente da República com os elementos previstos na Lei 8.443, de 1992, e conforme regulamentado no ato normativo específico de que trata o art. 222 do Regimento Interno do TCU.

Art. 12. Para a emissão da conclusão do parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República serão consideradas as opiniões sobre:

I - os balanços gerais da União;

II – a execução orçamentária e a gestão dos recursos públicos federais.

Art. 13. A opinião do Tribunal sobre os balanços gerais da União poderá ser sem ressalvas, com ressalvas ou adversa, considerando, em conjunto, os achados decorrentes da análise e das auditorias realizadas.

§ 1º A opinião sobre os balanços gerais da União será com ressalva quando:

I - tendo sido obtida evidência de auditoria adequada e suficiente, as distorções nas demonstrações financeiras, individualmente ou em conjunto, sejam materialmente relevantes, mas não generalizadas; ou

II - não tendo sido obtida evidência adequada e suficiente de auditoria sobre itens específicos, os possíveis efeitos de distorções não detectadas sobre as demonstrações financeiras possam ser materialmente relevantes, mas não generalizados.

§ 2º A opinião sobre os balanços gerais da União será adversa quando, tendo sido obtida evidência de auditoria adequada e suficiente, as distorções, individualmente ou em conjunto, sejam materialmente relevantes e de efeitos generalizados.

§ 3º O Tribunal ficará impossibilitado de emitir opinião sobre os balanços gerais da União quando houver limitação na extensão dos exames causada por motivos alheios à atuação do Tribunal que impossibilite a obtenção de evidências adequadas e suficientes que fundamentem a opinião; e os possíveis efeitos de distorções não detectadas sobre as demonstrações contábeis possam ser materialmente relevantes e generalizados.

§ 4° A opinião de auditoria dos balanços gerais da União levará em consideração, quando houver, as opiniões de auditoria das demonstrações financeiras de ministérios, órgãos, entidades e fundos federais materialmente relevantes.

§ 5° Para os fins do disposto no parágrafo anterior, as auditorias das demonstrações financeiras de ministérios, órgãos, entidades e fundos federais devem ser concluídas pela Unidade Técnica responsável até o final de março do exercício seguinte a que se referem as demonstrações financeiras auditadas.

Art. 14. A opinião do Tribunal sobre a execução orçamentária e a gestão dos recursos públicos federais poderá ser sem ressalvas, com ressalvas ou adversa, considerando, em conjunto, os achados decorrentes da análise e das auditorias realizadas quanto à observância dos princípios e normas constitucionais e legais que regem a Administração Pública Federal na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

§ 1º A opinião sobre a execução dos orçamentos será com ressalvas quando forem detectadas:

I - impropriedades;

II - irregularidades que, pela materialidade e gravidade, não impliquem em opinião adversa;

III - distorção materialmente relevante com efeito não generalizado sobre as informações de desempenho orçamentário ou da política fiscal.

§ 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.

CAPÍTULO V

DA FORMA DE DELIBERAÇÃO

Art. 15. A deliberação do Tribunal no processo de apreciação das contas do Presidente da República terá a forma de parecer, conforme disposto no Regimento Interno do TCU.

Parágrafo único. O parecer conterá as ressalvas e irregularidades detectadas, as opiniões, a conclusão e a respectiva fundamentação, além de eventuais ciências de descumprimento de normativos e recomendações direcionadas à Presidência da República.

CAPÍTULO VI

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 16. Não cabem recursos quanto ao teor do acórdão e do parecer prévio emitidos pelo Tribunal sobre as contas prestadas pelo Presidente da República.

Art. 17. A Resolução-TCU nº 142, de 2001, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 6º-A:

> ‘Art. 6º-A Os alertas de que tratam o inciso II do art. 1º e o art. 6º desta Resolução constarão de Termo de Alerta, o qual receberá numeração sequencial em cada exercício financeiro de sua expedição, e será amplamente divulgado, inclusive em meio eletrônico de acesso público, assim como será encaminhado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional para subsidiar as audiências públicas previstas no art. 9º, § 4º, da Lei Complementar em referência.
>
> Parágrafo único. O Termo de Alerta receberá gradação conforme a gravidade da ocorrência e o potencial de comprometimento dos fundamentos que norteiam a gestão fiscal responsável.’

Art. 18. As disposições desta Resolução aplicar-se-ão, no que couber, ao processo de apreciação das contas do Presidente da República referente ao exercício de 2017.

Art. 19. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 29 de novembro de 2017.

RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

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

À
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA, reunido em sua composição Plena, nesta data, objetivando atender ao disposto no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, no art. 91, inciso I, da Constituição do Estado da Bahia, no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar n.º 005/1991, e no art. 19 da Lei Complementar n.º 27/2006, apreciou as Contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, Excelentíssimo Senhor Governador Rui Costa, com amparo no Relatório das Contas de Governo, composto da Seção Analítica e da Seção Conclusiva, no qual estão informados os resultados dos exames realizados pelos auditores, referentes ao exercício financeiro de 2017, compreendendo as Demonstrações contábeis (Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais e Notas Explicativas), os relatórios anuais sobre o desempenho dos Programas de Governo, demais demonstrativos previstos na legislação pertinente e a mensagem enviada pelo Governador a essa augusta Assembleia Legislativa.

Da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia

O Governador do Estado da Bahia é responsável pela elaboração e apresentação das Demonstrações e demais informações que compõem as Contas do Poder Executivo, bem como pelos mecanismos de controle interno que considerou necessários para promover a adequada gestão do orçamento, proteção do patrimônio público e elaboração de relatórios confiáveis e oportunos, livres de distorção relevante.

Da responsabilidade do Tribunal de Contas do Estado da Bahia

A competência constitucional e legal deste Tribunal é a de expressar opinião mediante emissão de Parecer Prévio sobre a adequação dessas Contas, consideradas em seu conjunto, devidamente fundamentada nas respectivas auditorias aprovadas pela Resolução TCE/BA nº 114/2016, conduzidas de acordo com as Normas de Auditoria Governamental (NAGs), recomendadas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e adotadas por este Tribunal, em face do que dispõe a Resolução n.º 53/2011, as quais são compatíveis com aquelas recomendadas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Entretanto, por sua própria natureza e extensão, os trabalhos auditoriais que fundamentam essa opinião não constituem uma revisão sistemática e completa da gestão dos órgãos, entidades

e fundos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado da Bahia, cujas prestações de contas, observadas as normas constitucionais, legais e as práticas contábeis vigentes, serão objeto de julgamentos próprios e específicos por este Tribunal de Contas.

Em consonância com a Decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) publicada no Diário de Justiça de 21/08/2007, que deferiu Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.238, suspendendo a eficácia do *caput* dos artigos 56 e 57 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), o presente exame está circunscrito à emissão de Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo.

Opinião

As Demonstrações Contábeis exceto pelas distorções relevantes consignadas na Seção Analítica do Relatório das Contas de Governo, refletem a situação patrimonial em 31/12/2017 e os resultados orçamentários, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade pública.

Entretanto, a análise da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do Poder Executivo, em 2017, demonstra que, devido à gravidade das irregularidades detectadas, houve inobservância relevante aos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública, bem como às normas constitucionais, legais, regulamentares na execução do orçamento do estado da Bahia e nas demais operações realizadas com recursos públicos, em especial quanto ao que estabelece a Lei Orçamentária Anual.

Isso posto, este Tribunal de Contas opina à unanimidade/por maioria de votos favoravelmente à **desaprovação**, por essa augusta Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, das Contas do Chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício de 2017, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado da Bahia, Rui Costa, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, art. 91, inciso I, da Constituição Estadual, art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº. 005/1991 e art. 4º, inciso II, alínea “a”, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, com **determinações, recomendações** e **alerta ao Poder Executivo Estadual.**

Fundamentação do Parecer Prévio

1. inconsistências identificadas em processos de despesas empenhadas no elemento “92 – Despesas de Exercícios Anteriores”, que totalizaram R$1.587,8 milhões em 2017, tanto pelo efeito das despesas do ano anterior, contabilizadas nesse exercício, como daquelas que serão contabilizadas somente em 2018, porém inerentes ao exercício de 2017. Ademais, as

condutas identificadas ferem o disposto no art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, que veda a realização de despesa sem prévio empenho, e no 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 (item 2.4.4.4);

2. execução orçamentária e financeira das Emendas Individuais Parlamentares não atendeu ao disposto no art. 160, §10, da Constituição Estadual e no art. 48 da LDO/2017, não sendo apresentados os impedimentos de ordem técnica ou legal para a não execução, previstos no §11 do citado art. constitucional e no art. 52 da citada lei (item 2.5.9);

3. despesas relativas às contraprestações públicas de contratos de PPP no montante de R$355,2 milhões, pagas em 2017 antes da emissão do empenho, e indevidamente autorizadas mediante ofícios da DESENBAHIA, foram realizadas sem a observância dos preceitos legais dos arts. 60 e 64, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964, e possivelmente violando o art. 167, inciso II, da Constituição Federal e art. 36 da LDO 2017 (item 2.4.4.2);

4. elevado grau de descumprimento da ordem cronológica de pagamento dos credores no âmbito de diversas Secretarias estaduais, a revelar a deficiência dos mecanismos de controle interno existentes para assegurar o cumprimento da regra prevista no art. 5º, caput, da Lei Federal nº. 8.666/1993, bem como no art. 6º da Lei Estadual nº. 9.433/2005 (item 2.3.2.2);

5. não contabilização, no cálculo da despesa total com pessoal do Poder Executivo, do valor de R$631,7 milhões, referente a contratos de terceirização de mão de obra celebrados pela Secretaria de Saúde em substituição a servidores públicos, com transgressão aos preceitos normativos insertos no art. 18, § 1º, da LRF e art. 91 da LDO 2017 (item 2.5.3);

6. exclusão indevida das receitas vinculadas ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP), instituído pela Lei Estadual nº. 7.988/2001, do cômputo do valor mínimo a ser aplicado em saúde e educação, contrariando os arts. 198, § 2º, inciso II e 212, caput e § 1º, da Constituição Federal e o art. art. 29 da Lei Complementar nº. 141/2012 (item 2.5.2);

7. não inclusão de benefícios fiscais vigentes, no valor de R$16,1 milhões, no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, peça integrante do anexo de metas fiscais da LDO de 2017, contrariando o art. 4º. § 2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal (item 2.4.3.2);

8. manutenção de benefícios fiscais instituídos por ato normativo de estatura infralegal, contrariando a exigência de lei específica prevista no art. 150, § 6º, da Constituição Federal e no art. 150 da Constituição Estadual (item 2.4.3.2);

9. fragilidades nos procedimentos de fiscalização e monitoramento dos empreendimentos incentivados via benefícios fiscais (itens 2.4.3.2);

10. limitação de escopo na análise das DCCEs, diante da ausência de elementos e informações relevantes que permitissem concluir quanto à adequação dos saldos apresentados no Balanço Patrimonial e na Demonstração das Variações Patrimoniais das seguintes contas: Ativo – Convênios Concedidos a Comprovar, R$732,7 milhões (item 2.4.5.1.3); Ativo – Empréstimos e Financiamentos Concedidos, R$1.358,7 milhões (item 2.4.5.1.4); Ativo – Outros Valores a Receber, R$694,8 milhões (item 2.4.5.1.5); Ativo – Imobilizado, R$1.221,5 milhões (item 2.4.5.1.6); Passivo – Convênios Recebidos a Comprovar, - R$4.002,4 milhões (item 2.4.5.2.3); Patrimônio Líquido – Ajustes de Exercícios Anteriores, R$1.733,4 milhões (item 2.4.5.2.7) e Demonstração das Variações Patrimoniais, - R$165,7 milhões (item 2.4.1);

11. inconsistências nos saldos apresentados no Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais das seguintes contas: Ativo – Disponibilidades, R$33,0 milhões (item 2.4.5.1.1); Ativo – Outros Valores a Receber, R$134,9 milhões (item 2.4.5.1.4); Ativo – Investimentos, R$230,2 milhões (item 2.4.5.1.5); Ativo – Imobilizado, R$2.019,5 milhões (item 2.4.5.1.6); Passivo – Fornecedores e Outras Contas a Pagar de Curto Prazo, R$612,8 milhões (item 2.4.5.2.2) e Passivo – Obrigações relativas a Contratos de PPP, R$229,7 milhões (item 2.4.5.2.5);

12. deficiências nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas impossibilitaram concluir quanto à adequação das informações contidas no Relatório de Execução do PPA 2016-2019 e, consequentemente, quanto aos resultados alcançados pelos Programas de Governo em 2017 (item 2.2);

13. deficiências na avaliação de desempenho dos programas de governo pelas estruturas integrantes do sistema de controle interno da Administração Públicas Estadual, em decorrência, especialmente, de fragilidades na estruturação do PPA 2016-2019, comprometendo o efetivo cumprimento das finalidades previstas no art. 74, incisos I e II, da Constituição Federal (item 2.2);

14. reduzido percentual de atendimento integral das recomendações proferidas nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2015 e 2016 (item 2.1).

Determinações, Recomendações e Alerta ao Poder Executivo Estadual:

Determinações

1. implemente estrutura que permita a apuração do custo mensal dos presos de forma detalhada, por unidade prisional, segregando as despesas correntes dos investimentos, e adotando os parâmetros previstos na Resolução nº 06/2012, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) (item 2.2.7.2);

2. estabeleça, conjuntamente, sob a coordenação do comitê instituído para viabilizar atendimento à Lei Federal nº 12.714/2012, ações para implementação de sistema informatizado estadual de acompanhamento da execução das penas, definindo responsáveis e prazos (item 2.2.7.2);

3. apresente, em relação aos benefícios instituídos no art. 268, incisos XVIII e XLVI, e no art. 269, inciso XIII, todos do Regulamento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) do Estado da Bahia (RICMS-BA), relatório de desempenho individualizado por beneficiário, respaldado em análise técnica que permita uma avaliação dos benefícios socioeconômicos até então auferidos para o Estado, sob pena de cancelamento dos termos de acordo ou documentos equivalentes celebrados com os respectivos contribuintes (item 2.4.3.2);

4. apresente relatório de desempenho dos empreendimentos relativos ao programa DESENVOLVE, individualizado por beneficiário, respaldado em análise técnica que permita uma avaliação dos benefícios socioeconômicos até então auferidos, acompanhado de parecer do Conselho Deliberativo, sob pena de retificação das resoluções concessivas, conforme exposto no Decreto Estadual nº 8.205/2002 (item 2.4.3.2);

5. adote as medidas necessárias no sentido de garantir o devido monitoramento de todos os projetos beneficiados com incentivos fiscais, em obediência ao art. 89, caput, da Constituição Estadual, mediante a apresentação de relatórios de desempenhos dos empreendimentos incentivados, nos quais conste a individualização dos beneficiários, respaldados em análise técnica que permita uma avaliação dos benefícios socioeconômicos até então auferidos (item 2.4.3.2);

6. na elaboração dos projetos de leis de diretrizes orçamentárias, inclua todos os benefícios fiscais vigentes nos respectivos demonstrativos da estimativa e compensação da renúncia de receita, em conformidade com o art. 4º. §2º, V, da Lei de Responsabilidade Fiscal (item 2.4.3.2);

7. incorpore as posições e os relatórios sobre o desempenho dos contratos de PPP em execução na prestação de contas anual do Chefe Poder Executivo, em atendimento ao art. 26 da Lei Estadual nº 9.290/2004 (item 2.4.4.2);

8. apresente ao TCE/BA as medidas adotadas no curso da ação ordinária proposta pela AMAB, com vistas a recorrer da decisão que deferiu liminar em

sede de agravo de instrumento, decisão esta que culminou na situação deficitária do BAPREV e, consequentemente, do RPPS-BA, ampliando sobremaneira o passivo atuarial do estado da Bahia (item 2.4.5.2.6);

9. demonstre anualmente a realização dos aportes de recursos previstos na reavaliação atuarial de 2017 para cobertura do deficit técnico apontado do BAPREV, conforme declarado nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado, exercício 2017 (item 2.4.5.2.6);

10. adote, com urgência, as medidas administrativas necessárias ao aprimoramento dos mecanismos específicos de controle interno relacionados ao processamento de Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, de modo a assegurar a utilização deste tipo de procedimento em situações de estrita excepcionalidade, apurando-se, ademais, a responsabilidade funcional dos agentes que eventualmente deem causa, de modo injustificado ou sem justificativa razoável, ao não processamento de despesas públicas no exercício de sua competência (item 2.4.4.4);

11. promova o registro contábil, no Passivo Circulante do Estado, do montante das obrigações pecuniárias constituídas e não adimplidas pela Administração Pública até o encerramento do exercício, independentemente da realização do empenho das despesas a elas referentes, em ordem a garantir a transparência pública e a fidedignidade das informações constantes do Balanço Patrimonial (item 2.4.5.2.2);

12. contabilize na Despesa Total com Pessoal, para fins de apuração dos limites previstos nos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, os gastos desta natureza efetuados como Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, quando a competência da despesa estiver abrangida pelo período de apuração previsto no art. 18, § 2º, da LRF (item 2.4.4.4);

13. abstenha-se de utilizar quaisquer procedimentos que viabilizem a realização de despesas públicas sem prévia e suficiente dotação orçamentária, bem como sem a emissão de prévio empenho, a exemplo dos denominados pagamentos “por ofício”, em obediência aos comandos normativos insertos no art. 167, inciso II, da Constituição Federal e no art. 60 da Lei nº. 4.320/64 (item 2.4.4.2);

14. abstenha-se de excluir as receitas tributárias destinadas ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP) da base de apuração dos valores mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) e manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), sob pena de transgressão aos preceitos normativos insertos no art. 198, § 2º, inciso II e 212, caput e § 1º, da Constituição Federal e art. 29 da Lei Complementar nº. 141/2012 (item 2.5.2);

15. adote as medidas necessárias no sentido de assegurar que os créditos orçamentários incluídos na Lei Orçamentária Anual por emendas parlamentares individuais sejam obrigatoriamente executados, de modo isonômico, providenciando, na hipótese de impedimento de ordem técnica ou legal, a publicação de justificativas individualizadas, nos termos proclamados pelo art. 160, §§ 10 e 11, da Constituição Estadual (item 2.5.9).

Recomendações:

1. elabore regulamentação específica visando normatizar os aspectos relacionados ao cumprimento da ordem cronológica de pagamentos, de acordo com disposto no art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/05 (item 2.3.2.2);

2. aprimore os procedimentos de consolidação das DCCEs, no que se refere à: eliminação dos efeitos de operações e saldos patrimoniais na demonstração de variações patrimoniais; apuração da diferença entre as receitas e despesas intragovernamentais; apresentação nas Notas Explicativas em relação a todas as rubricas de saldo relevante e comentários sobre os aspectos que influenciaram nas variações das despesas e receitas (item 2.4.1);

3. abstenha-se de instituir novos incentivos fiscais sem a publicação de lei autorizadora, em atenção ao art. 150, § 6º da Constituição Federal de 1988, e aos arts. 3º, IV, e 150 da Constituição do Estado da Bahia (item 2.4.3.2);

4. regulamente os processos de instituição de programas de incentivos fiscais, definindo responsabilidades centrais e fornecendo regras gerais a serem seguidas pelas Secretarias, que deverão incluir a obrigatoriedade de estudo prévio de viabilidade do programa, amparado em estimativas de valores arrecadados e renunciados, bem como em indicadores e metas para mensuração dos benefícios socioeconômicos esperados (item 2.4.3.2);

5. reavalie a estratégia de regionalização dos investimentos por Território de Identidade, em consonância com a Constituição Estadual e com a Lei Estadual nº 13.214/2014 (item 2.4.4.3);

6. aprimore os controles internos relacionados aos empréstimos concedidos a servidores no âmbito do PROHABIT e aos repasses por meio de convênios às prefeituras e outras entidades, observando as disposições contidas na Resolução TCE/BA nº 144/2013, principalmente quanto ao adequado o monitoramento das inadimplências (itens 2.4.5.1.3 e 2.4.5.1.4);

7. reveja os procedimentos de registro dos “Ajustes de Exercícios Anteriores”, tendo em vista o excessivo volume de registros verificados nos últimos

exercícios e as informações a serem divulgadas nas DCCEs previstas no MCASP (item 2.4.5.2.7);

8. estabeleça, regimentalmente, o órgão responsável pelo monitoramento da execução das Emendas Parlamentares Individuais, de modo a garantir o cumprimento dos dispositivos legais associados às referidas emendas (item 2.5.9);

9. adote as providências necessárias ao aprimoramento do sistema atualmente utilizado para o acompanhamento e controle dos convênios e instrumentos congêneres (FIPLAN), corrigindo as deficiências apontadas pela auditoria e municiando o sistema de funcionalidades capazes de viabilizar o controle operacional de todo o ciclo de existência dos convênios e instrumentos congêneres, em especial o acompanhamento do estágio de execução, o monitoramento de metas e a avaliação de desempenho desses ajustes (item 2.4.5.1.3);

10. implemente sistema informatizado que possibilite a divulgação em tempo real, na rede mundial de computadores, das diversas ordens cronológicas e das respectivas listas de credores, com ampla acessibilidade a qualquer cidadão, em atenção ao prescrito na Lei Federal nº. 12.527/11 - Lei de Acesso à Informação (item 2.3.2.2);

11. adote as medidas necessárias ao aperfeiçoamento da metodologia de elaboração da Lei Orçamentária Anual, especialmente no que concerne à estimativa das despesas, em ordem a minimizar o risco de insuficiência das dotações orçamentárias previstas (item 2,4);

12. aprimore os mecanismos de controle da execução orçamentária e financeira, de modo a viabilizar o reforço tempestivo das dotações com sinalização de insuficiência de saldo orçamentário, mediante regular abertura de créditos adicionais, evitando-se, com isso, o não processamento de despesas previsíveis e seu consequente pagamento como DEA no exercício seguinte (item 2.4);

13. adote providências no sentido de viabilizar a divulgação na rede mundial de computadores, de forma centralizada, de informações sobre todos os programas de incentivos fiscais do Governo do Estado, disponibilizando links para as páginas das Secretarias responsáveis por cada incentivo fiscal, oportunizando o conhecimento dos programas por novos interessados e facilitando a prospecção de novas habilitações, de modo a otimizar os esforços de divulgação de informações exigidas, já disponíveis ao cidadão (item 2.4.3.2);

14. abstenha-se de promover a inscrição de despesas orçamentárias em restos a pagar não processados sem que haja suficiente disponibilidade financeira

em caixa ao final de cada exercício, e de forma correlacionada com a vinculação dos recursos, nos termos da orientação contida na 7ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional (item 2.4.5.1.1);

15. apresente Plano de Ação, no prazo máximo de até 90 (noventa) dias, relacionando as ações a serem empreendidas no sentido de solucionar as deliberações contidas neste documento, bem como aquelas não atendidas integralmente, constantes do Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2016, estabelecendo prazos e responsáveis para o efetivo saneamento.

Alerta

1. Alertar ao Poder Executivo sobre o fato de que o montante da despesa total com Pessoal e Encargos Sociais (Poder Executivo e Consolidado), em 31/12/2017, ultrapassou 90,00% do limite de gastos (item 2.5.3).

Determinações à(s) Coordenadoria(s) de Controle Externo competente(s):

1. realize(m) Auditoria Especial com o objetivo de examinar, de forma aprofundada, o efetivo cumprimento da ordem cronológica de pagamentos pelos órgãos e entidades da Administração Pública estadual (art. 5º, caput, da Lei Federal nº. 8.666/1993 e art. 6º da Lei Estadual nº. 9433/2005);

Tribunal de Contas do Estado da Bahia, em 05 de junho de 2018.

Conselheiro GILDÁSIO PENEDO FILHO
Presidente

Conselheiro MARCUS VINICIUS DE BARROS PRESÍDIO
Vice-Presidente

Conselheiro INALDO DA PAIXÃO SANTOS ARAÚJO
Corregedor

Conselheiro PEDRO HENRIQUE LINO DE SOUZA
Relator das Contas

Conselheiro ANTONIO HONORATO DE CASTRO NETO

Conselheiro JOÃO EVILÁSIO VASCONCELOS BONFIM

Conselheira CAROLINA MATOS ALVES COSTA

PROCESSO:	**TCE/002387/2018**
RELATORA:	CONSELHEIRO PEDRO HENRIQUE LINO DE SOUZA
NATUREZA:	PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DA BAHIA
RESPONSÁVEL:	GOVERNADOR RUI COSTA
EXERCÍCIO:	2017

PARECER N° 000310/2018

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo de **prestação de contas** do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, relativa ao **exercício financeiro de 2017**, tendo como responsável o **Exmo. Sr. RUI COSTA**.

Seus elementos constitutivos originais (as Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado e o Relatório Imobiliário do Estado, referentes ao exercício de 2017, e o Relatório de Execução do Plano Plurianual Participativo 2016-2019), assim como aqueles posteriormente anexados (o Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação das Contas de Governo de 2016; o Relatório de monitoramento e avaliação do PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual em relação aos objetivos e metas previstos e compatibilidade entre os instrumentos de planejamento do Governo Estadual; Relatórios sobre a avaliação das unidades componentes do sistema de Controle Interno; e Relação das auditorias realizadas pela AGE em 2017), foram objeto de análise pelas Coordenadorias de Controle Externo dessa Egrégia Corte de Contas, culminando com a elaboração do Relatório sobre as contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia.

As análises e os comentários das Coordenadorias de Controle Externo encontram-se agrupados em 05 (cinco) tópicos, que compõe a Seção Analítica do sobredito Relatório, com a abordagem dos seguintes temas:

> a) Avaliação quanto ao estágio de implementação das ações pactuadas pelo Governo Estadual no Plano de Ação para atendimento às recomendações do Relatório sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2016;
>
> b) Análise dos instrumentos de planejamento e orçamento que nortearam e viabilizaram a atuação do Governo Estadual. Foram avaliados os procedimentos relativos ao processo de elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual e suas repercussões sobre as demais leis orçamentárias. Além disso, foram realizadas auditorias relacionadas a ações de políticas públicas;
>
> c) Avaliação do sistema de controle interno do Estado, englobando a concepção de sistema, reportado nos arts. 70 e 74 da Carta Magna, considerando as normas, sistemas corporativos, a estrutura organizacional e de recursos humanos destinados a promoverem o controle interno das diversas unidades administrativas, sendo realizadas auditorias com foco em aspectos voltados ao controle interno;
>
> d) Revisão do conteúdo das DCCEs buscando avaliar se evidenciam adequadamente a gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Estado, e se proporcionam a interpretação dos seus aspectos relevantes considerando os assuntos comentados em notas explicativas e em demonstrativos complementares;
>
> e) Verificação quanto ao cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais no que diz respeito aos limites com manutenção do ensino, com saúde, da despesa com pessoal, com a previdência dos servidores, de endividamento, de operações de crédito e de desembolsos relacionados com as Parcerias Público-Privadas (PPPs), além dos resultados nominal e primário e da execução das emendas parlamentares.

A partir dos exames técnicos empreendidos, as Coordenadorias de Controle Externo desse Tribunal concluíram que, ressalvados os possíveis efeitos dos achados sumariados na seção intitulada "*Aspectos relevantes da Seção Analítica"* (Ref.2016196-237), "os elementos contidos na prestação de contas representam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do Poder Executivo do Estado da Bahia no exercício de 2017, de acordo com os critérios estabelecidos na Constituição Federal, na Constituição do Estado da Bahia, na Lei Complementar Federal nº 101/2000, com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e em outros instrumentos legais pertinentes" (Ref.2016196-237/238).

É exclusivamente sobre esta peça (Relatório sobre as Contas de Governo), encaminhadas a este *Parquet* em 16/05/2018, que recaíram os exames que subsidiam a

presente manifestação.

É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 NATUREZA JURÍDICA DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO

Conforme prática habitual, antes de adentrar as questões específicas das Contas em apreço, mostra-se necessário esclarecer, ainda que brevemente, que os poderes do Tribunal de Contas do Estado, em relação aos atos praticados pelo Chefe do Poder Executivo estadual, não se esgotam na emissão de parecer prévio para julgamento pela Assembleia Legislativa.

É que, além de tal competência, o Constituinte dotou o órgão de controle externo de um plexo de atribuições capaz de lhe permitir o total controle acerca da regularidade dos gastos públicos, destacando-se, em especial, a de "*julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público*" (art. 71, II, da CF/88 e 91, II, da CE).

Nesses casos, temos as chamadas **Contas de Gestão**, nas quais o Tribunal, com esteio no quanto disposto nos arts. 71, II, da CF/88 e 91, II, da CE, é quem, de fato, julga as contas apresentadas pelo gestor. Em tais hipóteses, a análise abrange a regularidade de cada ato de gestão do patrimônio público praticado, aí inseridos aqueles relativos a despesa (licitações, contratos, convênios, empenhos, liquidações, pagamentos) e a receita públicas, dentre outros.

Assim, se o Governador do Estado diretamente utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiros, bens e valores públicos (se ordenar despesa ou repasses a entidades privadas, por exemplo), estará sujeito ao controle – julgamento – por parte da Corte de Contas (o que pode se dar, diga-se, concomitantemente à apreciação global da efetividade das políticas públicas executadas – objeto das denominadas **Contas de Governo**).

Nesse sentido, importante a lição de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes[1], que também se manifesta pela possibilidade de se julgar as contas do Chefe do Poder Executivo quando este atue como mero ordenador de despesa:

> Diferentemente do que ocorre em relação às *contas anuais do presidente da República*, o Tribunal de Contas tem competência, também privativa, para *julgar contas* dos demais administradores e gestores em geral.
> Aqui, a única exclusão feita refere-se às contas da unidade federada ou da União como um todo, representada pelo chefe do Poder Executivo. Mas, **se este praticar atos de ordenador de despesa, descendo do seu pedestal para assumir a condição de simples gestor, passará a responder como tal, ficando sujeito ao julgamento nas mesmas condições do agente cuja função avocou.** Do mesmo modo, são ordinariamente julgadas as contas do Tribunal de Justiça, da Assembléia Legislativa e da Câmara Municipal. Foi firmado, no Supremo Tribunal Federal, o entendimento pela inconstitucionalidade de norma que pretenda subtrair do Tribunal de Contas a competência do julgamento das contas da Mesa da Assembléia Legislativa para submetê-las ao regime do art. 71, c/c art. 49, IX, da Constituição Federal, que é exclusivo da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo. (negritei)

In casu, contudo, os elementos remetidos à análise deste Órgão Ministerial não revelam a atuação do Governador do Estado como ordenador de despesa, de sorte a autorizar o julgamento pela Corte de Contas.

Trata-se, aqui, de exclusivas Contas de Governo, em que o Tribunal de Contas (no uso da competência que lhe atribui o art. 71, I, da CF/88 e 91, I, da CE) emite parecer prévio (opinando tecnicamente pela aprovação, aprovação com ressalvas ou desaprovação, além da expedição de recomendações e/ou determinações) para subsidiar o julgamento pelo Parlamento. A Corte analisa a gestão sob uma perspectiva ampla, abordando aspectos como o atendimento aos objetivos e metas estabelecidos, cumprimento dos planos e programas de governo, respeito aos limites de gastos mínimos ou máximos (ex.: saúde, educação, pessoal, etc.), o nível do endividamento público, a adequação dos demonstrativos contábeis da Lei Federal n. 4.320/64, dentre outros.

É de se ver que o exame das contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo deve se alicerçar sobre dois pilares, quais sejam: i) o alcance dos objetivos e metas firmados nas leis orçamentárias (*lato sensu*), a partir da verificação da eficiência e da eficácia das políticas públicas desenvolvidas ao longo do exercício, e ii) a demonstração da regularidade/responsabilidade da gestão fiscal, sobretudo à luz da certificação do respeito aos limites constitucionais e legais de gastos e endividamento público.

---

[1] FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência.** 2. ed. 1. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 345-346.

2.2. MÉRITO: PRINCIPAIS IRREGULARIDADES E FRAGILIDADES APONTADAS NO RELATÓRIO DAS CONTAS DE GOVERNO.

Com relação ao mérito das contas de governo ora apreciadas, cumpre inicialmente destacar que, em virtude da extensão do relatório técnico elaborado pelas Coordenadorias de Controle Externo do TCE, bem como da natureza das ocorrências abordadas, este *Parquet de* Contas selecionou, para fins de exame mais detalhado na fundamentação do presente opinativo, as irregularidades e deficiências consideradas mais relevantes e providas de conotação jurídica, sem embargo, obviamente, da consideração e avaliação das demais inconformidades pontuadas pela Auditoria na formação do juízo a respeito das presentes contas.

2.2.1 DEFICIÊNCIAS NO CONTROLE INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL

Conforme cediço, o controle interno é **aspecto fundamental da atividade administrativa** de toda e qualquer organização (pública ou particular), ao lado do planejamento, da organização e da direção.

Vale dizer, o **dever de controlar** é **imanente** à gestão organizada de qualquer negócio, seja ele público ou particular. É ele (controle interno) que propiciará a avaliação e mensuração, dentre outros aspectos, dos resultados de uma política pública executada por determinado órgão da Administração Pública, permitindo ao seu titular aferir se os objetivos e metas inicialmente planejados estão sendo atingidos, e em que medida. Sem essa indispensável avaliação – que deve ser realizada de forma contínua –, o Estado-Administração não disporá de subsídios suficientes para decidir lucidamente acerca do prosseguimento, ou não, da execução de uma política pública *da forma* como inicialmente delineada, isto é, ficará o administrador desprovido de um instrumento de orientação que lhe permita conduzir, de modo ordenado e eficiente, a máquina administrativa ao alcance dos resultados desejados.

Além de compor o núcleo essencial da própria atividade de administrar, o dever de controle representa uma decorrência do **princípio jurídico-constitucional da eficiência ou da boa administração**, positivado no art. 37, *caput*, da CF/88. Afinal, não se pode admitir, dentro de uma perspectiva de administração eficiente, que um órgão público planeje, coordene e execute políticas relacionadas a sua área de atuação, com dispêndio de recursos públicos,

sem possuir mecanismos que lhe permitam avaliar permanentemente se – e em que medida – os resultados previstos estão sendo atingidos pelas ações desenvolvidas, em ordem a possibilitar a correção de eventuais desvios e a consequente otimização dos recursos disponíveis.

O controle interno exerce, portanto, papel fundamental no desempenho eficiente de qualquer organização estatal. É por meio dele que se detectam eventuais desvios ou obstáculos que possam surgir durante a execução de um programa, possibilitando a adoção tempestiva de medidas corretivas para que o processo se reoriente na direção dos objetivos traçados pela organização.

Além da detecção de desvios e da adoção de correções, um controle interno adequadamente estruturado (i) fornece informações à Administração Superior sobre todas as áreas relacionadas com o controle, seja contábil, administrativa, operacional ou jurídica, auxiliando na tomada de decisões estratégicas; (ii) possibilita que o gestor previna a sua responsabilidade em relação a ilegalidades ou outras irregularidades, na medida em que fornece, a partir de olhar sistêmico, mapeamento das áreas consideradas mais sensíveis, sinalizando as medidas necessárias para redução dos riscos; (iii) recomenda os ajustes necessários para o aperfeiçoamento da gestão pública, com vistas à eficiência operacional e (iv) vela pela realização das metas estipuladas nos instrumentos de planejamento da gestão governamental.

Caso a função de controle não seja efetivamente desempenhada, as demais funções administrativas (planejamento, organização e direção) serão comprometidas, impondo-se prejuízo ao desempenho de toda a organização estatal. Todavia, para o êxito do controle interno, é necessário superar antigos paradigmas e promover os ajustes necessários nas estruturas governamentais, de modo a favorecer a conscientização e o comprometimento dos gestores públicos nas suas áreas de atribuições.

Verifica-se, no caso do Estado da Bahia, que a função de controle interno da gestão pública ainda tem sido timidamente desempenhada, afigurando-se evidente, durante todo o exercício de 2017, a incapacidade de as estruturas de controle existentes alcançarem as finalidades previstas no art. 74 da Constituição Federal, *in verbis*:

> **Art. 74.** Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
> I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução

> dos programas de governo e dos orçamentos da União;
> II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
> III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
> IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Considerando o teor das informações contidas no relatório das contas do Chefe do Poder Executivo, é possível concluir pela baixa eficiência do controle interno da Administração Pública estadual, cujas **fragilidades** mais relevantes serão abordadas, com maior detalhamento, nos subitens subsequentes.

2.2.1.1. Fragilidades na estruturação dos elementos do PPA 2016-2019 e consequente comprometimento do controle de desempenho dos programas governamentais

Vale ressaltar que o **controle interno** do desempenho da gestão orçamentária, financeira e patrimonial foi significativamente afetado por fragilidades relevantes no planejamento das políticas públicas, conforme exaustivamente demonstrado no item 2.2 do relatório do TCE.

As inconformidades concernentes ao planejamento obstaculizaram a avaliação da execução dos programas de governo, notadamente em virtude de falhas verificadas nos componentes do Plano Plurianual Participativo – PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2016-2019.

Ressalte-se, especificamente quanto a este ponto, que, por ocasião do exame da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo relativa ao exercício de 2016, foi expedida recomendação para que os indicadores do PPA 2016-2019 fossem revistos, de modo a possibilitar o aprimoramento do processo de monitoramento e avaliação dos programas governamentais, mediante a atualização tempestiva do Sistema FIPLAN com os dados do acompanhamento, a indicação do valor anual previsto e o projetado para os anos seguintes e respectivas justificativas (conforme item 2.1 do relatório técnico).

Entretanto, o relatório do TCE dá conta que a indigitada medida não foi cumprida na íntegra, tendo em vista a persistência de fragilidades na indigitada peça de planejamento plurianual, que repercutiram diretamente no acompanhamento, monitoramento e avaliação dos

resultados das ações implementadas pelo Poder Executivo. Eis, em síntese, as principais inconformidades identificadas pela Auditoria (conforme Ref.2016196-14/17):

> **• Insuficiência de indicadores para avaliar o desempenho dos programas**
> [...]
> Da análise das informações constantes do Plano de Ação para atendimento às recomendações do TCE/BA relativo às contas do exercício de 2016, e procedendo-se ao levantamento do quantitativo de indicadores e compromissos por programa, antes e depois das revisões do PPA 2016-2019, aprovadas por meio das LOAs 2017 e 2018, **verifica-se, ao comparar o número de compromissos com o número de indicadores, quantitativo de indicador insuficiente ao quantitativo de Compromissos, para avaliar o desempenho dos programas** (…).
>
> **• Deficiências na estrutura de indicadores dos programas do PPA**
> [...]
> Nas análises procedidas, relacionadas à revisão na estrutura de indicadores do PPA, realizada por meio da LOA/2018, para o atendimento à recomendação formulada em 2016 pelo TCE/BA, observou-se que o PPA 2016-2019 passou a contar com 126 indicadores, para o conjunto dos 20 programas, contudo, **verifica-se, ainda, 28 indicadores sem valores de referência e 18 indicadores com valores de referência alterados, fatos que comprometem a avaliação da evolução dos indicadores dos programas ao longo do quadriênio** (…).
>
> **• Deficiências em metas estabelecidas para mensurar o alcance dos compromissos de programas**
> […]
> No Relatório e Parecer Prévio de 2016, foi reiterada recomendação para que o Governo do Estado revise as metas estabelecidas no PPA 2016-2019, de forma a eliminar o caráter de ação a ser executada, dando às mesmas aspecto mensurável, qualitativo ou quantitativo, bem como realize projeções anuais, que permitam o monitoramento regular de seu cumprimento, e, consequentemente, dos compromissos a elas atrelados.
> Todavia a deliberação permanece atendida parcialmente, conforme apontado no item 2.1 do presente Relatório, haja vista que em trabalho auditorial realizado em 2017 nas peças de planejamento (PPA, LDO e LOA) à luz do Plano Estadual de Educação (PEE), **pontuou-se, no âmbito do programa Educar para Transformar, a existência de metas com descritivos que não refletem de forma objetiva o resultado do esforço realizado pelo Estado. Ademais, não se traduzem em bem/serviço ou resultado, com transparência que permita avaliar sua contribuição para a implementação do PEE e para a função Educação, além de serem de difícil apuração, comprometendo o processo de mensuração, monitoramento e avaliação do que deve ser alcançado** (…).
> (Grifou-se)

Em decorrência das citadas fragilidades do PPA 2016-2019, peça de planejamento que, como sabido, tem o papel precípuo de nortear o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, 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 na estruturação dos elementos do PPA vigente.

Percebe-se, portanto, que o cumprimento das finalidades constitucionalmente atribuídas ao sistema de controle interno, notadamente no que toca à avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual (art. 74, I, da CF), e dos resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual (art. 74, II, da CF), demanda não apenas a institucionalização formal de unidades controladoras com atribuição para desempenhar tal missão. É fundamental, outrossim, que os programas de governo a serem implementados (e avaliados) sejam adequadamente estruturados, com a definição criteriosa, e tecnicamente respaldada, de todos os seus componentes, especialmente de indicadores baseados em valores sólidos de referência e metas capazes de mensurar os resultados esperados.

Ainda no que pertine à estruturação dos elementos do PPA, frise-se que, ao apreciar a auditoria operacional que avaliou o modelo proposto para a referida peça de planejamento (Projeto de Lei n° 21.474/2015), o Tribunal Pleno expediu determinação ao Titular do Poder Executivo e à Secretaria do Planejamento, para que revisassem os *"indicadores estabelecidos no PPA 2016-2019, de forma a projetar os índices esperados, para cada ano e para o final do plano, que viabilize a mensuração do resultado obtido após a implementação das ações de governo*" (item "3", alínea "a", da Resolução nº. 39/2016, proferida no bojo do processo de nº. TCE/009393/2015 e disponibilizada no Diário Oficial Eletrônico do TCE/BA de 13/05/2016). Em face de tal decisão foi interposto Recurso de Revisão (processo de nº. TCE/005400/2016), ao qual foi negado provimento, consoante Acórdão nº. 02/2018, disponibilizado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/BA de 23/02/2018.

Portanto, no que concerne às fragilidades na estruturação dos elementos do PPA 2016-2019, estão em vigor, como medidas ainda não integralmente implementadas pelo Poder Executivo, as seguintes deliberações do TCE/BA: (i) recomendação expedida no parecer prévio das contas de governo relativas ao exercício de 2016; (ii) determinação expedida em auditoria operacional sobre o PPA 2016-2019 (Resolução nº. 39/2016). Ambas objetivam o

aprimoramento do planejamento governamental, com reflexos na avaliação de desempenho dos programas de governo pelas estruturas de controle interno. Desse modo, cabe à equipe técnica competente monitorar o cumprimento dessas decisões por parte da Administração Pública.

Neste sentido, este *Parquet* sugere a inclusão de **RESSALVAS** em relação às deficiências na avaliação de desempenho dos programas de governo pelas estruturas integrantes do sistema de controle interno da Administração Públicas Estadual, em decorrência, especialmente, de fragilidades na estruturação do PPA 2016-2019, comprometendo o efetivo cumprimento das finalidades previstas no art. 74, incisos I e II, da Constituição Federal.

2.2.1.2 Fragilidades do sistema corporativo utilizado pelo Poder Executivo (FIPLAN) para o controle de convênios e instrumentos congêneres de parceria

No Parecer Prévio sobre as Contas de Governo, referentes ao exercício de 2016, o TCE/BA expediu **RECOMENDAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo para que fossem aprimorados os controles sobre os convênios concedidos e recebidos, mediante registros detalhados e tempestivos no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN), visando ao acompanhamento do estágio da execução, ao monitoramento das metas e à avaliação de desempenho, bem como à aplicação efetiva e integral dos recursos permutados entre os partícipes na destinação estabelecida.

Ocorre, todavia, que a sobredita sugestão de aprimoramento do FIPLAN ainda não foi implementada, tendo a Auditoria registrado que, "a*pesar de possuir módulo específico para registro dos desembolsos e das prestações de contas relacionados aos convênios*", o referido sistema "*ainda não dispõe de relatórios que possibilitem o adequado acompanhamento dos instrumentos pendentes de prestação de contas*" (consoante item 2.4.5.1.3 do Relatório do TCE), mormente porque tal ferramenta não dispõe de dados acerca de:

> • elementos inerentes à análise pelo controle interno, a exemplo da data de conclusão dos exames;
> • 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;
> • 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.

Registre-se que, de acordo com a análise da Unidade Técnica, as informações divulgadas pelo Poder Executivo nos demonstrativos contábeis de 2017, acerca da conta contábil "Convênios Concedidos a Comprovar", revelam-se insuficientes para uma análise adequada quanto ao nível de inadimplência dos convenentes, repercutindo "*negativamente no grau de confiabilidade dos saldos contábeis das contas representativas dos créditos dessa natureza*" (consoante item 2.4.5.1.3 do Relatório do TCE). Tal fato evidencia a necessidade de aprimoramento das ferramentas tecnológicas de monitoramento dos convênios firmados, a fim de que a Administração Pública possa obter uma posição real acerca da situação financeira desses instrumentos.

Para além das repercussões na confiabilidade dos dados registrados nos demonstrativos contábeis do Estado, as graves fragilidades do FIPLAN comprometem o efetivo controle gerencial, pelos órgãos e entidades repassadores, de todas as etapas que compõem o ciclo de existência dos convênios celebrados (celebração, execução e prestação de contas), elevando os riscos de prejuízo ao erário estadual.

Ademais, a ausência de dados essenciais sobre os convênios pactuados, no sistema de informações do Estado da Bahia, prejudica severamente a elaboração do plano anual de diretrizes instituído pelo art. 11 da Resolução n.° 144/2013 deste TCE, repercutindo negativamente, portanto, no controle externo a cargo dessa E. Corte de Contas..

Vale dizer, o sistema informatizado adotado pelo Poder Executivo do Estado da Bahia (FIPLAN) não dispõe de mecanismos que permitam catalogar adequadamente as informações e acompanhar, de modo razoavelmente eficiente, a execução dos convênios e instrumentos congêneres celebrados com entidades governamentais e não governamentais, comprometendo a efetividade do controle (interno e externo) da boa e regular aplicação dos recursos públicos estaduais voluntariamente transferidos.

Em sentido diametralmente oposto, a União, desde 2008, implementou o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) para registrar e controlar a execução dos recursos públicos transferidos por meio de convênios.

O desenvolvimento do sistema foi motivado, sobretudo, pela atuante fiscalização do

TCU no ano de 2006, após analisar e identificar fragilidades nos controles das transferências voluntárias da União (Acórdão 788/2006 – Plenário e Acórdão 2066/2006 – Plenário), culminando com a expedição de determinação, ao então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), no sentido de que apresentasse ao TCU estudo técnico para implementação de sistema de informática em plataforma web que permitisse o acompanhamento on-line de todos os convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais a outros órgãos/entidades, entes federados e entidades do setor privado, que possa ser acessado por qualquer cidadão via rede mundial de computadores. Eis alguns trechos dos julgados supramencionados, *in verbis*:

> VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação de unidade técnica deste Tribunal sobre denúncias veiculadas na imprensa acerca de irregularidades na utilização de recursos federais por parte de diversas prefeituras do Estado de Minas Gerais, em que ora se aprecia relatório consolidador de fiscalizações de orientação centralizada promovidas em órgãos repassadores de recursos mediante convênios ou contratos de repasse, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:
> 9.2. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que avalie a possibilidade de criação ou modificação de sistema de informática que permita o acompanhamento on-line pelo menos em parte dos convênios, acordos, ajustes, contratos de repasse ou outros instrumentos congêneres, compreendendo a sinalização automática daqueles que mostrem comportamento discrepante; (TCU, Acórdão 788/2006)
>
> VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Relatório Consolidado das auditorias realizadas em ajustes celebrados entre Organizações Não-Governamentais - ONGs e a União ou entidades da Administração Indireta, no período de 1999 a 2005, com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos federais repassados a essas ONGs, por meio de convênios, contratos de repasse e instrumentos similares, em cumprimento ao plano de fiscalização do segundo semestre de 2005.
> ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:
> 9.1. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, para possibilitar a transparência que deve ser dada às ações públicas, como forma de viabilizar o controle social e a bem do princípio da publicidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 5º, inciso XXXIII, da mesma Carta Magna, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), apresente a este Tribunal estudo técnico para implementação de sistema de informática em plataforma web que permita o acompanhamento on-line de todos os convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais a outros órgãos/entidades, entes federados e entidades do setor privado, que possa ser acessado por qualquer cidadão via rede mundial de computadores, contendo informações relativas aos instrumentos celebrados, especialmente os dados da entidade convenente, o parlamentar e a emenda orçamentária que alocaram os recursos, se houver, o objeto pactuado, o plano de trabalho detalhado, inclusive custos previstos em nível de item/etapa/fase, as licitações realizadas com dados e lances de todos os licitantes, o status do cronograma de execução física com indicação dos bens adquiridos, serviços ou obras executados, o nome, CPF e dados de localização dos beneficiários diretos, quando houver, os recursos transferidos e a transferir, a execução financeira com as despesas executadas discriminadas analiticamente por fornecedor e formulário destinado

à coleta de denúncias;
(TCU, Acórdão 2066/2006 – Plenário)

Como se vê, a atuação do TCU promoveu uma revolução no modelo de controle dos convênios da União. O modelo anterior de controle da União estava fincado em um sistema de controle pouco transparente, limitando as informações sobre os convênios aos órgãos públicos e seus participantes diretos (gestores das entidades convenentes). Com a mudança de modelo de controle impulsionada pelo TCU, houve um ganho qualitativo na fiscalização dos recursos públicos transferidos em diversos aspectos.

No que toca ao controle social, é possível destacar que o modelo adotado pelo Estado da Bahia (similar ao anteriormente empregado pela União) praticamente inviabiliza o controle, pela sociedade, dos recursos transferidos, haja vista que o cidadão não consegue fácil acesso às informações dos convênios. E mesmo que o cidadão obtenha algumas informações básicas como o termo de convênio e o plano de trabalho, a análise concomitante sobre a aplicação dos recursos fica praticamente obstaculizada, pois não há um instrumento (ferramenta) que permita o fácil acesso a essas informações. Em regra, o cidadão teria de esperar a consolidação de toda documentação no momento da prestação de contas para verificar a regular aplicação dos recursos transferidos. Ou seja, o atual modelo adotado pelo Estado da Bahia, no que pertine ao controle dos recursos públicos transferidos por meio de convênio, está pautado no controle posterior, o qual impõe diversas limitações para os controles interno e externo dos órgãos públicos, e, praticamente, inviabiliza o controle social.

Outro fator que merece ser mencionado é a constituição de uma plataforma web que consolidou não só mecanismos de registro dos convênios e suas respectivas prestações de contas (as quais, em regra, são feitas por meio eletrônico), mas também centralizou os editais de chamamentos públicos para que as entidades interessadas participem com isonomia do processo de seleção para celebração de convênio. Tal fato promove um avanço significativo na transparência do processo de seleção das entidades conveniadas.

Além disso, o modelo de controle adotado pela União, que tem como principal ferramenta o SICONV, ainda dispõe de mecanismos que fortalecem o controle na aplicação dos recursos públicos transferidos por meio de convênios, a exemplo da funcionalidade denominada de Ordem Bancária de Transferências Voluntárias (OBTV). Essa funcionalidade permite que todos os pagamentos sejam efetuados diretamente no SICONV para crédito na conta do fornecedor, registrando em tempo real as movimentações financeiras. Assim, o pagamento ao fornecedor é realizado por uma ordem bancária gerada no SICONV e enviada

virtualmente ao Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), mediante autorização do gestor financeiro e do ordenador de despesa do convenente. Essa funcionalidade, como visto, promove maior transparência ao processo de execução financeira do convênio, minimizando, de outro lado, os riscos de desvios na aplicação dos recursos voluntariamente transferidos.

Com o advento da Lei n.º 13.019/2014, que instituiu o novo marco regulatório das parcerias com Organizações da Sociedade Civil, tornou-se imperativo o desenvolvimento de uma plataforma eletrônica para a prestação de contas e registro de todas as informações atinentes às parcerias celebradas, com acesso aberto a todo e qualquer interessado (art. 65), o que reforça o dever do Estado da Bahia de implantar um sistema informatizado que proporcione ampla transparência à gestão dos recursos públicos voluntariamente repassados.

Registre-se que, nas contas relativas ao exercício de 2014, este MPC sugeriu a expedição de determinação ao atual Chefe do Poder Executivo para que fosse apresentado ao TCE/BA um estudo técnico visando à implementação de sistema de informática em plataforma web que permita o acompanhamento *on-line* de todos os convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos estaduais a outras entidades, governamentais e não governamentais, que possa ser acessado por qualquer cidadão via rede mundial de computadores, contendo informações relativas aos instrumentos celebrados, especialmente os dados da entidade convenente, o parlamentar e a emenda orçamentária que alocaram os recursos, se houver, o objeto pactuado, o plano de trabalho detalhado, inclusive custos previstos em nível de item/etapa/fase, as licitações/contratações realizadas com dados e lances de todos os fornecedores, o status do cronograma de execução física com indicação dos bens adquiridos, serviços ou obras executados, o nome, o CPF e os dados de localização dos beneficiários diretos, quando houver, os recursos transferidos e a transferir, a execução financeira com as despesas executadas discriminadas analiticamente por fornecedor.

Entretanto, a aludida sugestão não foi acolhida pelo Tribunal Pleno, que decidiu, naquela oportunidade, expedir mera recomendação ao Chefe do Poder Executivo para que apresentasse o referido estudo técnico.

Visando dar cumprimento a tal deliberação, foi constituído um Grupo de Trabalho composto por representantes da Secretaria de Administração, da Secretaria da Fazenda e da Procuradoria Geral do Estado (instituído pela Portaria Conjunta SAEB/SEFAZ/PGE n.° 001/2015), com o intuito de desenvolver estudos relacionados com o controle, o

acompanhamento e a avaliação financeira de contratos e convênios. O relatório final de tal equipe de trabalho concluiu que o SICONV do Poder Executivo federal, o qual está passando por uma reformulação para se adaptar às exigências da Lei Federal n.º 13.019/2014 e "*tem como horizonte planejado entrar em operação em 2018*", revela-se "a mais completa e preparada para atendimento da gestão de Convênios no Estado da Bahia" (consoante Ref.1700459-84 do Processo de nº TCE/005939/2016).

Todavia, até que o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) da União seja remodelado para atender às prescrições da Lei Federal n.º 13.019/2014 e efetivamente disponibilizado ao Estado da Bahia, mostra-se necessário o aprimoramento das ferramentas atualmente empregadas pelo Poder Executivo na gestão e controle dos convênios e instrumentos congêneres, eliminando-se as graves deficiências identificadas nas auditorias realizadas por este Egrégio Tribunal.

Sugere-se, assim, que seja reiterada a **RECOMENDAÇÃO** anteriormente expedida ao Chefe do Poder Executivo, para que sejam adotadas as providências necessárias ao aprimoramento do sistema atualmente utilizado para o acompanhamento e controle dos convênios e instrumentos congêneres (FIPLAN), corrigindo as deficiências apontadas pela Unidade Técnica desse Tribunal e municiando o sistema de funcionalidades capazes de viabilizar o controle operacional de todo o ciclo de existência dos convênios e instrumentos congêneres, em especial o acompanhamento do estágio de execução, o monitoramento de metas e a avaliação de desempenho desses ajustes.

2.2.1.3 Descumprimento da ordem cronológica de pagamentos aos credores do Estado (art. 5º, *caput*, da Lei Federal nº. 8.666/93).

O Relatório do TCE também aponta, como falha de controle interno atribuída ao Chefe do Poder Executivo, a 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, *in verbis*:

> **Lei Federal nº. 8.666/1993**
> Art. 5ºTodos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, **devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de**

> **recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada**.
> (Grifou-se)

A mesma regra mencionada acima também foi integralmente reproduzida na Lei Estadual nº. 9433/2005, que versa sobre licitações e contratos administrativos, especificamente no seu art. 6º:

> **Art. 6º - No pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, para cada fonte diferenciada de recursos a unidade da Administração Pública Estadual obedecerá à estrita ordem cronológica das datas de sua exigibilidade.**
> § 1º - A administração de cada Poder fará publicar nos respectivos sites oficiais, na Internet, a relação de todas as faturas emitidas por seus contratados, indicando as datas de entrada nos órgãos e dos respectivos vencimentos e pagamentos.
> **§ 2º - Qualquer pagamento fora da ordem de que trata o caput deste artigo, somente poderá ocorrer quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.**
> § 3º - Os créditos a que se refere este artigo terão seus valores corrigidos pelos critérios previstos no ato convocatório, e que lhes preservem o valor.
> § 4º - A correção de que trata o parágrafo anterior, cujo pagamento será feito junto com o principal, correrá à conta das mesmas dotações orçamentárias que atenderam aos créditos a que se referem.
> § 5º - Observado o disposto no caput deste artigo, os pagamentos deverão ser efetuados no prazo de até 8 (oito) dias úteis, contados da apresentação da fatura.

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.

Cabe ressaltar que a legislação previu a possibilidade de, excepcionalmente, se afastar a ordem cronológica exigibilidade das obrigações, desde que relevantes razões de interesse público, previamente explicitadas e publicadas, justifiquem a adoção de tal medida.

A propósito do tema, cumpre transcrever as precisas lições de Marçal Justen Filho[2]:

> Como inovação relevante, a Lei impôs que os pagamentos devidos pela Administração atentem para a ordem cronológica das exigibilidades. Isso significa que a Administração não pode "escolher" a quem "beneficiará" com o pagamento. Não é possível alterar a ordem cronológica dos pagamentos. Isso evita práticas reprováveis que já foram denunciadas, em que a liberação do pagamento ficava na dependência de gestões políticas etc. A previsão de alteração da ordem cronológica dos pagamentos em razão de "relevantes razões de interesse público" é potencialmente apta a ofender o princípio da isonomia. A Administração não pode beneficiar determinados particulares e estabelecer privilégios no tocante aos pagamentos. Muito menos poderia fazê-lo através da invocação do "interesse público", o qual exige, isto sim, que a Administração trate os particulares de modo isonômico.

Ao analisar os dados do FIPLAN referentes aos pagamentos realizados pela Administração Pública estadual, a Auditoria adotou, como critério para quantificar o grau de cumprimento à regra da ordem cronológica de pagamentos, a relação percentual entre o total de liquidações em que houve quebra dessa ordem e o total de liquidações realizadas pelos órgãos. A partir dessa metodologia, identificou-se Secretarias de Estado que apresentaram percentuais bastante elevados em termos de alteração da ordem cronológica de pagamentos, consoante Tabela 14 do Relatório do TCE (Ref.2016196-101):

Tabela 14 – EXEMPLOS DE ALTERAÇÃO DA ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

Nome do Órgão	Total de Liquidações	Liquidações com alteração da ordem	Percentual Alteração (%)
Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização	1.535	1.508	98,2
Secretaria de Comunicação Social	5.338	4.579	85,8
Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social	6.920	5.924	85,6
Secretaria de Cultura	2.726	2.072	76,0
Secretaria de Promoção da Igualdade Racial	394	298	75,6
Secretaria de Desenvolvimento Urbano	4.348	3.259	75,0
Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação	1.049	750	71,5

Fonte: Sistema Mirante.

Questionada sobre o achado auditorial em voga, a Secretaria de Administração (SAEB) aduziu que a ordem dos pagamentos realizados pelos órgãos é fixada pela Secretaria da Fazenda (SEFAZ), que "*estabeleceu as datas de Liberação de recursos (ARR), dos dias 05,*

[2] JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11.ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 77/79.

15 e 25 de cada mês, dependendo da disponibilidade dos recursos financeiros do Tesouro" (Ref.2016196-101).

Em réplica ao quanto alegado pela SAEB, a Superintendência de Administração Financeira, unidade da SEFAZ, sustentou que realiza a liberação do recurso após a efetiva liquidação, mas, "*ainda assim, a efetivação do pagamento só se dá com um último comando na unidade gestora*", sendo, portanto, da unidade gestora do contrato "*a tutela geral sobre sua programação*" (Ref.2016196-101).

Verifica-se que os posicionamentos da SEFAZ e da SAEB conflitam em relação a quem é responsável por estabelecer a programação dos pagamentos das obrigações contratuais exigíveis, não tendo sido apresentado qualquer argumento capaz elidir o apontado descumprimento do art. 5º, *caput*, da Lei Federal nº. 8.666/1993, bem como do art. 6º da Lei Estadual nº. 9433/2005. Isto é, não houve negativa do fato irregular apontado pela Auditoria, nem mesmo tentativa de justificar a quebra da ordem de pagamento.

Os dados fornecidos pela equipe técnica do TCE-BA sugerem elevado grau de descumprimento da ordem cronológica de pagamentos no âmbito de determinadas Secretarias de Estado, situação que, 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.

Como sinalizado pela Auditoria (Ref.2016196-98), 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 contivessem prévias compensações monetárias por eventuais prejuízos.

Do exposto, este MPC opina pela inclusão de **RESSALVAS** nas presentes contas de governo, em virtude do elevado grau de descumprimento da ordem cronológica de pagamento dos credores no âmbito de diversas secretarias estaduais, a revelar a deficiência

dos mecanismos de controle interno existentes para assegurar o cumprimento da regra prevista no art. 5º, *caput*, da Lei Federal nº. 8.666/1993, bem como no art. 6º da Lei Estadual nº. 9433/2005, sem prejuízo da expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo para que adote as medidas administrativas necessárias no sentido de garantir o adequado controle quanto à observância da ordem cronológica de pagamento das obrigações contratuais, nos termos proclamados pelo art. 5º, *caput*, da Lei Federal nº. 8.666/1993 e art. 6º da Lei Estadual nº. 9.433/2005.

Sobreleva ainda informar que o 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[3], 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*", as quais merecem ser destacadas abaixo:

> [...]
> 9 Os Tribunais de Contas do Brasil, no âmbito de suas competências constitucionais, fiscalizarão o cumprimento da ordem cronológica de exigibilidade dos pagamentos pela administração pública, conforme previsto no artigo 5º da Lei 8.666/93, observando para tanto, no que couber, as diretrizes indicadas nos itens seguintes.
>
> 10 Editar e divulgar ato normativo com o fim de compelir e orientar os jurisdicionados a observar os parâmetros mínimos a serem atendidos pela administração para o cumprimento do artigo 5º da Lei 8.666/93.
>
> **11 Promover ações perante os jurisdicionados visando à edição de lei local e/ou decreto que regulamente o cumprimento do artigo 5º da Lei 8.666/93, contemplando, no mínimo: a) A ocasião em que o credor deverá ser inserido na respectiva sequência, considerando (i) a demonstração, para o ingresso na fila, do adimplemento da parcela contratual mediante a apresentação de fatura ou documento equivalente pelo contratado, a ser confirmada na liquidação da despesa e (ii) o cumprimento das demais condições legais e contratuais exigíveis, como a regularidade fiscal, trabalhista e com a seguridade social, entre outras, também a serem confirmadas na liquidação da despesa; b) As hipóteses de suspensão da inscrição do crédito na ordem cronológica de pagamento, em razão da ausência de demonstração do cumprimento das condições legais e contratuais pelo contratado; c) A fixação de prazo máximo para a realização da liquidação e para o efetivo pagamento, a contar do ingresso na linha de preferência, ou para a rejeição dos serviços prestados ou bens fornecidos, por desatendimento das exigências legais ou contratuais; d) As situações que poderão vir a constituir, ainda que não de forma taxativa, relevantes razões de interesse público, a permitir excepcionar a regra da ordem cronológica, a propósito do que estabelece a parte final do artigo 5º, caput, da Lei 8.666/93.**

[3] Resolução nº. 08/2014 da ATRICON. Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3206/2014, relacionadas à temática "Os Tribunais de Contas do Brasil e o controle do cumprimento do artigo 5º da Lei 8.666/93". Disponível em:<http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Diretrizes_Atricon.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2018.

12 Definir como obrigatória a implementação, pela administração pública, de sistema informatizado que possibilite a divulgação em tempo real, na rede mundial de computadores, das diversas ordens cronológicas e das respectivas listas de credores, com ampla acessibilidade a qualquer cidadão, em atenção ao prescrito na Lei 12.527/11 (Lei da Transparência).

13 Regulamentar e divulgar prazos e regras para o envio de documentos e informações pelos jurisdicionados, comprobatórios do cumprimento da ordem cronológica nos pagamentos, preferencialmente por meio eletrônico.

14 Implementar processo eletrônico para recebimento, processamento e análise de documentos e informações recebidas dos jurisdicionados relativos às contratações públicas.

15 Assegurar capacitação permanente às equipes técnicas do Tribunal de Contas para a efetiva fiscalização do disposto no artigo 5º da Lei 8.666/93.

16 Realizar, por meio da Escola de Contas, eventos de capacitação destinados aos servidores dos entes jurisdicionados sobre a correta aplicação do artigo 5º da Lei 8.666/93 e lhes disponibilizar orientação permanente.

17 Fixar a matéria como item de verificação no controle externo, com a explicitação das conclusões da equipe em documentação de auditoria, de modo a impactar o julgamento das correspondentes contas anuais, se for o caso.

18 Realizar auditorias com o fim de aferir, a partir de exame amostral dos procedimentos administrativos, o efetivo cumprimento da ordem cronológica de exigibilidade nos pagamentos.

19 Atuar cooperativamente com outras instituições de controle, dentro de suas competências institucionais, promovendo o intercâmbio de informações e documentos, a troca de experiências, a identifica- ção e a divulgação de casos exitosos e o apoio técnico, visando ao cumprimento do artigo 5º da Lei 8.666/93.

20 Representar ao Ministério Público se apurado indício da consumação do crime previsto no artigo 92 da Lei 8.666/93.

21 Produzir, a partir das informações recebidas e das análises realizadas, indicadores de resultado acerca do cumprimento do disposto no artigo 5º da Lei 8.666/93, dando-lhes ampla divulgação e transparência.

22 Realizar campanhas de esclarecimento sobre a matéria perante a opinião pública local, com ampla divulgação destas diretrizes, informando que irregularidades detectadas pelos cidadãos podem ser noticiadas na ouvidoria do tribunal.

23 Apoiar e participar de campanha nacional "Ordem nos Pagamentos Públicos", promovida pela Atricon e por seus parceiros.

24 Regulamentar e implementar ações voltadas ao cumprimento da ordem cronológica nos pagamentos realizados pelo Tribunal de Contas. (Grifou-se)

Em sendo assim, este Órgão Ministerial também **OPINA**, em sintonia com o posicionamento da área técnica do TCE/BA e com a Resolução nº. 08/2014 da ATRICON, pela

expedição de **RECOMENDAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, a fim de que, no exercício do poder normativo que lhe é atribuído, regulamente[4] o cumprimento do artigo 5º da Lei 8.666/93, contemplando, no mínimo: a) o momento em que o credor deverá ser inserido na respectiva sequência, considerando (i) a demonstração, para o ingresso na fila, do adimplemento da parcela contratual mediante a apresentação de fatura ou documento equivalente pelo contratado, a ser confirmada na liquidação da despesa e (ii) o cumprimento das demais condições legais e contratuais exigíveis, como a regularidade fiscal, trabalhista e com a seguridade social, entre outras, também a serem confirmadas na liquidação da despesa; b) as hipóteses de suspensão da inscrição do crédito na ordem cronológica de pagamento, em razão da ausência de demonstração do cumprimento das condições legais e contratuais pelo contratado; c) a fixação de prazo máximo para a realização da liquidação e para o efetivo pagamento, a contar do ingresso na linha de preferência, ou para a rejeição dos serviços prestados ou bens fornecidos, por desatendimento das exigências legais ou contratuais; d) as situações que poderão vir a constituir, ainda que de forma não taxativa, relevantes razões de interesse público, a permitir excepcionar a regra da ordem cronológica, a propósito do que estabelece a parte final do artigo 5º, caput, da Lei 8.666/93.

Pugna-se, outrossim, que seja **RECOMENDADA** a implementação de sistema informatizado que possibilite a divulgação em tempo real, na rede mundial de computadores, das diversas ordens cronológicas e das respectivas listas de credores, com ampla acessibilidade a qualquer cidadão, em atenção ao prescrito na Lei Federal nº. 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação).

Por fim, em virtude da relevância do tema e dos apontados lançados pela Auditoria nas presentes contas de governo, este MPC sugere, em consonância com as diretrizes constantes da Resolução nº. 08/2014, que seja aprovada a **realização de auditoria especial** por parte desse Tribunal, com o objetivo de examinar, de forma aprofundada, o efetivo cumprimento da ordem cronológica de pagamento pelos órgãos e entidades da Administração Pública estadual.

2.2.2. INCONFORMIDADES NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL

[4]No âmbito federal, existe a Instrução Normativa nº. 2, de 6 de dezembro de 2016, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a qual trata sobre a observância da ordem cronológica de pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, no âmbito do Sistema de Serviços Gerais – Sisg. Disponível em:<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=08/12/2016&jornal=1&pagina=87>. Acesso em: 19 mai. 2018.

O relatório técnico sobre as contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia de 2017 indica que a gestão fiscal no exercício em apreço obedeceu aos limites impostos pela Constituição e pela legislação infraconstitucional, são eles: educação, saúde, pessoal e encargos sociais (o Poder Executivo deve ficar atento a esse aspecto, na medida em que fora atingido, de acordo com a apuração realizada pelo TCE, o chamado limite de alerta), previdência oficial, dívida pública e parcerias público-privadas.

A despeito disso, foram identificadas diversas inconsistências nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Poder Executivo, algumas delas semelhantes àquelas consignadas nas contas de governo de exercícios anteriores, mas não devidamente solucionadas durante o exercício financeiro de 2017.

Destacamos, para fins de abordagem detalhada nos itens seguintes, as inconformidades que, na visão deste *Parquet* de Contas, merecem especial atenção, dada a gravidade da ofensa ao ordenamento jurídico, a relevância dos valores envolvidos e/ou os possíveis impactos nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado, sem embargo, obviamente, da consideração e avaliação das demais inconformidades pontuadas pela Auditoria na formação do juízo a respeito das presentes contas.

2.2.2.1. Elevado volume de gastos com Despesas de Exercícios Anteriores (DEA)

Consoante apontado no **item 2.4.4.4 do Relatório Técnico** (Ref. 2016196-164) que instrui o presente processo, o Poder Executivo do Estado da Bahia empenhou, no exercício de 2017, despesas no Elemento 92 – Despesas de Exercícios Anteriores que alcançaram a expressiva cifra de **R$ 1.587,8 milhões**, sendo possível observar, como demonstrado no Gráfico 7 (Ref. 2016196-164), uma leve inversão na trajetória ascendente que esse tipo de gasto vinha apresentando em exercícios anteriores.

O montante empenhado em 2017, segundo informação constante do sobredito Relatório Técnico, representou um pequeno decréscimo de 2,58% em relação ao valor registrado como DEA no exercício de 2016 (R$ 1.876,5 milhões), e correspondeu a 3,87% da despesa total empenhada no exercício financeiro em exame pelos diversos órgãos e entidades da Administração Pública do Estado da Bahia.

Ainda de acordo com a área técnica desta E. Corte de Contas, no primeiro

trimestre do ano de 2018 foram efetuados dispêndios com DEA no montante aproximado de R$ 654,2 milhões[5] (Ref. 2016196-20), referentes a despesas cujo fato gerador ocorreu em exercícios pretéritos, notadamente no exercício de 2017, mas que não foram reconhecidas e empenhadas no momento adequado, ferindo-se o princípio da competência.

A propósito do tema, é importante destacar, inicialmente, 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.

A Lei de Responsabilidade Fiscal reforça a proibição constitucional acima mencionada, equiparando a operação de crédito e vedando expressamente a "assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a *posteriori* de bens e serviços" (art. 37, inciso IV). Isto é, o endividamento do Estado mediante assunção de obrigações financeiras sem lastro orçamentário caracteriza transgressão a preceito normativo garantidor da responsabilidade da gestão fiscal.

A fim de assegurar o adequado controle da gestão orçamentária, e evitar a assunção de obrigações que extrapolem os limites das despesas autorizadas pela LOA (créditos orçamentários ou adicionais), a legislação pátria estabelece que a contabilização das despesas públicas há de observar o **princípio da competência** (art. 35, II, da Lei nº. 4.320/64), de onde se extrai que o reconhecimento da despesa, com a formalização do devido empenho, deve ocorrer dentro do exercício financeiro em que fora constituída a obrigação pecuniária a ser adimplida, com a realização dos correspondentes registros contábeis.

---

[5] No primeiro trimestre do ano de 2017, os gastos com DEA atingiram a cifra de R$ 1.152,4 milhões (*cf.* relatório técnico das contas de governo relativas ao exercício de 2016), a evidenciar (i) que esses gastos tendem a se concentrar, em grande medida, nos primeiros meses do ano, bem como (ii) que os valores apurados no início do exercício de 2018 representam um significativo decréscimo de 43,2% em relação àqueles pagos a título de DEA no primeiro trimestre de 2017, sendo possível concluir, a partir dos dados apresentados, que há uma tendência de redução mais intensa dessas despesas em 2018. A despeito disso, o alto volume das despesas pagas como DEA, e as graves consequências que a utilização distorcida desse procedimento pode gerar para a transparência e fidedignidade dos demonstrativos contábeis, bem como para o desejado equilíbrio fiscal, demandam intervenção mais incisiva desta E. Corte de Contas, com a expedição de determinações específicas ao Executivo para que sejam adotadas, com a urgência que o caso requer, as medidas necessárias à utilização dessa forma de pagamento de despesas apenas em situações excepcionais, como prevê a legislação.

Consoante lecionam José Maurício Conti e outros,

> Já no tocante às despesas, o inciso II do art. 35 concebe que pertencem ao exercício financeiro somente aquelas legalmente empenhadas. Configura-se o empenho o **recurso usado pela Administração para gerir a execução orçamentária, abrangendo tal ato a constatação de dotação orçamentária para a concretização da despesa, assim como a autorização para que a mesma despesa seja realizada.**
> […]
> A adoção desse procedimento [do empenho] permite estabelecer a associação entre a despesa a correspondente autorização orçamentária para a realização do gasto, que **nada mais é do que a explicitação do princípio da legalidade.** Propicia-se, também, estabelecer a vinculação entre os gastos do governo e os recursos que lhes deram origem.[6] (grifo nosso)

A regra geral, portanto, é que as despesas sejam empenhadas no exercício de sua competência, e eventualmente inscritas em restos a pagar (processados ou não processados) caso as etapas que compõem o ciclo de realização da despesa pública não sejam integralmente concluídas até o encerramento do exercício financeiro a que se referem.

Há, todavia, situações **excepcionais** em que despesas de exercícios encerrados deixam de ser processadas na época própria, por equívocos pontuais ou outras razões devidamente justificadas, ensejando a formação de um passivo que poderá ser adimplido no exercício seguinte, por meio de dotação orçamentária específica consignada no orçamento. É o que dispõe o art. 37 da Lei nº. 4.320/64:

> **Art. 37.** As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

No âmbito do Estado da Bahia, a matéria foi regulamentada pelo Decreto nº. 185-A/1991, que definiu, em seu art. 1º, as hipóteses e condições para a utilização do procedimento excepcional em comento:

> **Art. 1º** [...]
> Parágrafo único - As dívidas de que trata este artigo compreendem as seguintes categorias:
> I - despesas de exercícios encerrados, para os quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo no final do exercício suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria;

[6] CONTI, José Mauricio (Org.). **Orçamentos Públicos**: a Lei 4.320/64 comentada. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 131

> II - despesas de Restos a Pagar, com prescrição interrompida;
> III - compromissos reconhecidos pela autoridade competente, ainda que não tenha sido prevista a dotação orçamentária própria ou não tenha esta deixado saldo no exercício respectivo, mas que pudessem ser atendidos em face da legislação vigente.

Faz-se necessário, portanto, interpretar os dispositivos normativos acima transcritos, especialmente os contemplados no art. 1º, parágrafo único, incisos I e III, que são invocados com maior frequência, de modo a delimitar os respectivos sentidos e alcances, utilizando-se como diretriz hermenêutica a **excepcionalidade do procedimento regulamentado.**

Nesse sentido, entende-se que a hipótese normativa prevista no **inciso I** abrange as situações em que a obrigação pecuniária da Administração Pública já se encontrava constituída, em decorrência de ato ou contrato administrativo, afigurando-se dispensável, para realização do devido processamento da despesa pública na época própria, a prolação de qualquer decisão pela autoridade administrativa competente reconhecendo formalmente o compromisso. É o caso, por exemplo, das despesas ordinárias com remuneração de pessoal e daquelas relacionadas a contratos de prestação de serviços continuados.

Justamente por se tratar de compromisso previamente assumido por ato ou contrato administrativo, o pagamento da despesa fora do exercício de sua competência pressupõe que o gestor indique o crédito orçamentário próprio no orçamento do exercício em que a despesa deveria ter sido processada, de modo a garantir que as obrigações assumidas em determinado exercício não excedam os créditos orçamentários ou adicionais nele existentes (art. 167, inciso II, da CF). Além disso, por se tratar de procedimento anormal, devem ser indicadas as razões de fato pelas quais os empenhos foram praticados no exercício de origem (art. 3º, inciso I, alínea “b”, do Decreto nº. 185-A/1991), apurando-se, outrossim, a responsabilidade funcional dos agentes que tenham deixado de processar despesas de forma injustificada ou por razões inconsistentes.

Já a hipótese do **inciso III** deve ser interpretada *cum grano salis*, porquanto autoriza a realização de despesas de exercícios anteriores “ainda que não tenha sido prevista a dotação orçamentária própria ou não tenha esta deixado saldo no exercício respectivo”. Uma exegese ampla desse preceito normativo colocará em risco o princípio da legalidade orçamentária, porquanto permitirá que despesas previsíveis, relativas ao adimplemento de obrigações pecuniárias constituídas no curso do exercício, deixem de ser empenhadas para contornar a eventual ausência ou insuficiência dos créditos orçamentários previstos,

transferindo-se seus reconhecimento e pagamento para o exercício seguinte, em claro descompasso com a vedação contida no art. 167, inciso II, da CF.

Na visão deste *Parquet*, o preceito normativo em apreço (art. 1º, parágrafo único, inciso III, do Decreto nº. 185-A/1991) tem incidência apenas nas situações excepcionais em que uma obrigação abstratamente prevista em lei venha a ser reconhecida pela Administração Pública, por meio de decisão proferida pela autoridade administrativa competente, após o encerramento do exercício em que deveria ter sido processada. Ou seja, o direito titularizado pelo beneficiário da despesa já existia à época do exercício encerrado, por força de norma legal, mas somente foi reconhecido concretamente pela autoridade administrativa competente em momento posterior, dando azo à efetivação do gasto público com despesa de exercício anterior.

É o caso, por exemplo, do pagamento realizado em favor de servidor público que tinha direito a determinada vantagem econômica legalmente prevista, mas que somente foi pleiteada e/ou reconhecida pela Administração Pública em momento posterior ao encerramento do exercício em que era devida. Nessas hipóteses, como a despesa não pode ser processada antes da decisão proferida pela autoridade administrativa competente reconhecendo o direito do beneficiário, se houver um distanciamento temporal entre a ocorrência do fato gerador do direito e o seu reconhecimento pela Administração (seja pela demora do titular do direito em exercê-lo, seja pelo decurso do tempo necessário para que a Administração possa instruir e decidir o pleito), o pagamento poderá ser feito como despesa de exercício anterior.

Trata-se, portanto, de situação diversa daquela em que a obrigação pecuniária já se encontrava constituída por ato ou contrato administrativo anterior, tornando previsível a realização da despesa pública, que poderia ser regularmente empenhada e contabilizada pela Administração no exercício financeiro de sua competência, com observância dos créditos orçamentários e adicionais existentes.

Nas contas de governo relativas aos exercícios financeiros de 2015 e 2016, restou apurado, no âmbito do Poder Executivo, o processamento como DEA de **despesas previsíveis e ordinárias**, que deveriam ter sido empenhadas e liquidadas no exercício de suas respectivas competências, a exemplo do pagamento de folha de pessoal e de obrigações pecuniárias decorrentes de contratos administrativos vigentes.

A referida situação se repetiu no exercício financeiro de 2017, a despeito da

recomendação expedida por essa E. Corte na apreciação das contas de governo do exercício de 2016, no sentido de que o Poder Executivo promovesse as adequadas estimativas de receitas e despesas, bem como revisasse os controles internos da execução, de modo a prevenir o crescimento das DEAs, sobretudo por causa da insuficiência do saldo orçamentário.

Com efeito, conforme consignado no Relatório Técnico que instrui o presente processo, diversos trabalhos auditoriais realizados por esse Tribunal durante o exercício de 2017 evidenciam a persistência do Poder Executivo na realização de registros irregulares de despesas como DEA. A título ilustrativo, merece transcrição trecho do relatório referente à auditoria realizada na Polícia Civil (TCE/009584/2017):

> Ocorre que a maioria das despesas apropriadas no DEA, no âmbito da PC/BA, eram **obrigações sabidamente conhecidas**, vez que, muitas delas, derivam de contratos administrativos vigentes e executados por unidades gestoras da UJ, enquanto outras são originárias da folha de pessoal da Corporação. Portanto, **plenamente capazes de orçamentação na época e no exercício de origem de seus fatos geradores**, ou seja, processadas no momento oportuno. (Grifos da Auditoria)

Registre-se que o não processamento de despesas no exercício correto decorre, normalmente, da **insuficiência de saldo orçamentário** para o empenho da totalidade das despesas assumidas pelos órgãos e entidades públicas estaduais no exercício de sua competência. Isto é, a insuficiência de saldo na dotação orçamentária do exercício de origem constitui a principal causa do elevado volume de despesas pagas como DEA.

Basta observar que, em mais da metade dos processos de pagamento analisados nas contas de governo do exercício de 2016, a Unidade Técnica identificou que as Despesas de Exercícios Anteriores foram realizadas em dotações orçamentárias com saldo insuficiente na fonte de recursos para serem empenhadas no exercício de origem, o que evidenciaria fragilidades no processo de definição dos saldos das dotações orçamentárias, visto que se mostram insuficientes para o registro da totalidade das despesas incorridas no exercício.

Corroborando o referido diagnóstico, o Relatório Técnico que instrui as presentes contas de governo aponta que *"apenas no primeiro trimestre de 2018 foram empenhados R$654,2 milhões como despesas de exercícios anteriores em dotações orçamentárias que encerraram 2017 com saldo insuficiente*" (Ref. 2016196-20).

Ora, é factível – embora não desejável – que a lei orçamentária anual contemple despesas subestimadas para as unidades gestoras da Administração Pública, por não levar em

consideração, com o rigor técnico necessário, o comportamento das despesas em exercícios anteriores, a perspectiva de variação de índices de preços, os efeitos de decisões judiciais (especialmente nas áreas marcadas por maior judicialização das políticas públicas), dentre outros aspectos relevantes. Contudo, a própria legislação prevê o instrumento jurídico adequado para que sejam feitos **ajustes no orçamento** durante a sua execução, qual seja, a **abertura de créditos adicionais (suplementares, especiais ou extraordinários)**[7], que pressupõem a indicação dos recursos disponíveis para financiá-los. Nesse sentido, Marcos Abraham preleciona que

> […] durante a execução do orçamento, podem ocorrer situações em que os valores previstos originariamente, constantes na lei orçamentária, não sejam suficientes para a realização dos gastos, e como a atividade financeira se submete ao princípio da legalidade orçamentária, que impede a realização de uma despesa específica sem a sua prévia autorização, são necessários os créditos adicionais.
> Os **créditos adicionais** são os valores concedidos para suprir a falta de recursos orçamentários.[8]

A omissão do gestor em empenhar despesas públicas previsíveis no exercício de sua competência, a exemplo das despesas ordinárias com folha de pessoal e com pagamento de obrigações relativas a contratos de prestação de serviços contínuos, em virtude da insuficiência da dotação orçamentária prevista – postergando-se, assim, o seu processamento para o exercício seguinte, na condição de DEA –, não se coaduna com o ordenamento jurídico pátrio, na medida em que enseja, de forma velada, a assunção de obrigações em patamar superior aos créditos orçamentários e adicionais existentes, contrariando a vedação contida no art. 167, inciso II, da CF e gerando risco de comprometimento da execução dos orçamentos futuros.

Conforme bem pontuado pela Unidade Técnica, "a inexistência de saldo orçamentário e a consequente limitação do gestor em realizar o registro tempestivo não justificam o represamento de despesas, visto que tal fato desrespeita a vedação disposta pelo art. 161, inciso II, da Constituição Estadual: realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais" (Ref. 2016196-166).

De fato, a situação retratada evidencia uma grave deficiência (i) nos procedimentos de estimativa das despesas que respaldam a elaboração das leis orçamentárias anuais (despesas orçamentárias subestimadas), bem como (ii) no controle da execução orçamentária

[7] Lei nº. 4.320/64, Art. 40: "São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento".
[8] **Curso de direito financeiro brasileiro.** 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, pp. 289/290

e financeira, de modo a viabilizar tempestivamente o reforço das dotações com sinalização de insuficiência de saldo orçamentário, mediante abertura de créditos adicionais, evitando-se, com isso, o não processamento de despesas previamente conhecidas e seu consequente pagamento como DEA no exercício seguinte.

É importante destacar que, além da violação ao princípio da legalidade orçamentária e do risco ao desejável equilíbrio das contas públicas, a realização de gastos públicos excessivos como Despesas de Exercícios Anteriores, contrariando o caráter de estrita excepcionalidade deste procedimento, acaba também comprometendo a transparência da gestão pública, pois as despesas não são reconhecidas e contabilizadas no exercício de sua competência, gerando distorções relevantes nos demonstrativos contábeis no Estado. A respeito dessa questão, a Unidade Técnica faz as seguintes considerações (Ref. 2016196-168):

> A inobservância aos princípios e aos dispositivos constitucionais e legais impactam diretamente os 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.

Com relação ao impacto das Despesas de Exercícios Anteriores na avaliação do Passivo Circulante, a Unidade Técnica consigna que obrigações pecuniárias pagas como DEA não vêm sendo contabilizadas tempestivamente no passivo do exercício de sua competência, em desrespeito aos princípios contábeis da competência e da oportunidade. Vale dizer, além de não empenhar despesas previsíveis no momento oportuno, o Poder Executivo também não tem promovido o registro contábil das obrigações pecuniárias correspondentes no Passivo Circulante do Estado, na conta “Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo”, o que, além de comprometer a transparência pública e fidedignidade das informações constantes dos demonstrativos contábeis, gera inevitável distorção no saldo do Balanço Patrimonial.

Cumpre salientar que os registros patrimoniais devem ser realizados independentemente da execução orçamentária, sendo imperativa, por força dos princípios contábeis acima mencionados, o registro no Passivo Circulante de obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública e não adimplidas, ainda que as despesas correspondentes não tenham sido empenhadas no exercício a que se referem.

A SEFAZ, quando questionada sobre o fato, reconheceu a ocorrência da irregularidade, informando que o Manual de Encerramento obriga a observância deste procedimento e que foi enviado o Ofício Circular DICOP nº. 28/2017 aos dirigentes das unidades da Administração Direta e Indireta alertando sobre o tema.

Ao emitir parecer prévio nas contas de governo relativas aos exercícios de 2015 e 2016, essa E. Corte de Contas posicionou-se pela aprovação das contas com meras recomendações, deixando, portanto, de ressalvar do juízo aprovativo as distorções identificadas nos demonstrativos contábeis em virtude do elevado volume de despesas empenhadas e pagas como DEA.

Com a devida vênia, tal posicionamento não se coaduna com a gravidade do achado auditorial, devendo essa E. Corte evoluir o seu entendimento no sentido de impor ressalvas específicas em relação à utilização distorcida e generalizada do registro de despesas como DEA para contornar insuficiência de saldos orçamentários no exercício de origem, prática que, conforme anteriormente mencionado, viola a norma contida no art. 167, inciso II, da CF, com impactos relevantes na consistência e fidedignidade dos demonstrativos contábeis divulgados pelo Estado.

Observe-se que, conforme sinalizado pela Unidade Técnica dessa Corte, o montante registrado como DEA no exercício em exame (R$ 1.597,8 milhões) ultrapassou em 2,6 vezes o valor definido como materialidade global (R$ 614,7 milhões – Ref.2016196-167/168), assim entendido o "valor mais alto de distorções que poderia estar incluído nas demonstrações financeiras sem afetar as decisões econômicas dos usuários das demonstrações financeiras"[9] (Ref.2016196-120).

Ademais, o montante de Despesas de Exercícios Anteriores empenhadas em 2017, quando comparado com o valor registrado no exercício anterior, representa uma redução de apenas 2,58%, a revelar, portanto, que as medidas eventualmente adotadas pelo Poder Executivo, sob coordenação da SEPLAN e da SEFAZ, se revelaram insuficientes para assegurar o caráter de estrita excepcionalidade do registro de despesas como DEA, na forma exigida pela legislação de regência da matéria.

Assim, ainda que não tenha aptidão para, numa análise global e contextualizada

[9] Segundo a Auditoria, *"se o valor de distorções não corrigidas é maior que a materialidade global estabelecidas, individualmente ou em conjunto, isso significa que as demonstrações financeiras apresentam distorções relevantes"* (Ref.2016196-120).

da gestão governamental, ensejar a desaprovação das presentes contas de governo, as irregularidades atinentes ao registro de despesas como DEA merecem a inclusão de ressalvas específicas no parecer prévio a ser emitido por essa Corte, tendo em vista (i) a gravidade da infração ao ordenamento jurídico, especialmente ao art. 167, inciso II, da CF, (ii) a relevância das distorções provocadas nas DCCEs, ante a expressividade dos valores envolvidos, com reflexos negativos na transparência da gestão pública, e (iii) a ausência de adoção de medidas efetivas para a correção do achado auditorial, a despeito das considerações e recomendações feitas nas contas de governo dos exercícios de 2015 e 2016.

Ante o exposto, este *Parquet* de Contas, pelos fundamentos aqui explanados, entende e sugere que o TCE/BA também inclua no seu Parecer Prévio **RESSALVAS** em relação **(i)** ao expressivo montante de Despesas de Exercício Anteriores realizadas no exercício de 2017, gerando distorções relevantes nas DCCEs, em contrariedade ao caráter de estrita excepcionalidade do procedimento e ao comando constitucional inserto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal, bem como **(ii)** à omissão quanto ao registro contábil das obrigações pecuniárias constituídas no exercício 2017, mas pagas como DEA em 2018, no Passivo Circulante do Estado, comprometendo a transparência pública e a fidedignidade das informações constantes dos demonstrativos contábeis, e provocando, como consequência, distorção no saldo do Balanço Patrimonial.

Sugere-se, outrossim, a expedição de **DETERMINAÇÕES** específicas para que o Poder Executivo:

(i) adote, com urgência, as medidas administrativas necessárias ao aprimoramento dos mecanismos específicos de controle interno relacionados ao processamento de Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, de modo a assegurar a utilização deste tipo de procedimento em situações de estrita excepcionalidade, apurando-se, ademais, a responsabilidade funcional dos agentes que eventualmente deem causa, de modo injustificado ou sem justificativa razoável, ao não processamento de despesas públicas no exercício de sua competência;

(ii) promova o registro contábil, no Passivo Circulante do Estado, do montante das obrigações pecuniárias assumidas e não adimplidas pela Administração Pública até o encerramento do exercício, independentemente da realização do empenho das despesas a elas referentes, em ordem a garantir a transparência pública e a fidedignidade das informações constantes do Balanço Patrimonial;

Por fim, afigura-se também conveniente a expedição de **RECOMENDAÇÃO** ao Governador do Estado para que (i) adote as medidas necessárias ao aperfeiçoamento da metodologia de elaboração da Lei Orçamentária Anual, em especial no que concerne à estimativa das despesas do exercício, em ordem a minimizar o risco de insuficiência das dotações orçamentárias previstas; e (ii) aprimore os mecanismos de controle da execução orçamentária e financeira, de modo a viabilizar o reforço tempestivo das dotações com sinalização de insuficiência de saldo orçamentário, mediante abertura de créditos adicionais, evitando-se, com isso, o não processamento de despesas previsíveis e seu consequente pagamento como DEA no exercício seguinte.

2.2.2.2. Pagamentos efetuados "por ofício" sem prévio empenho

Consoante pontuado no Relatório Técnico que instrui as presentes Contas de Governo, assim como ocorreu no exercício pretérito, 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 administrativos de Parcerias Público-Privadas (Ref.2016196-154).

Os aludidos pagamentos por ofício 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 (Ref.2016196-155).

A Auditoria informa ainda que as despesas em comento 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*". Segundo a equipe técnica do TCE/BA, somente após os pagamentos terem sido materialmente realizados, as secretarias gestoras dos contratos de PPP regularizavam formalmente as despesas no Sistema FIPLAN, efetuando o registro do empenho, liquidação e pagamento.

Em outros termos, 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 de empenhos *a posteriori*, destinados a regularizar contabilmente despesas previamente realizadas, representa

clara ofensa às normas de Direito Financeiro, merecendo reprimenda por parte desse Tribunal de Contas.

Neste mesmo sentido, Sérgio Assoni Filho assevera que "é impositivo que o empenho seja feito *previamente* à realização de qualquer despesa, ou seja, está terminantemente proibida a efetivação de empenho posterior, apenas para cumprir uma formalidade legal despicienda"[10].

Vale também destacar que a realização de despesas públicas fora do sistema corporativo de gestão orçamentária e financeira do Estado (FIPLAN) acaba, ainda que reflexamente, 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.[11]

A Unidade Técnica do TCE/BA consigna, quanto a este aspecto, que as regularizações no sistema FIPLAN para emissão dos documentos legais de processamento da despesa (empenho, liquidação e nota de ordem bancária) não foram efetuadas de forma tempestiva, gerando informações divergentes em portais eletrônicos da Administração Pública estadual acerca dos valores efetivamente desembolsados por conta de cada contrato, com comprometimento do princípio da transparência pública e do controle social (Ref.2016196-156).

Das respostas apresentadas pelas secretarias gestoras dos contratos de PPP's, chama a atenção o esclarecimento prestado pela Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (SETRE), no sentido de que os pagamentos por ofício se deram em situações pontuais, nas quais "*não houve a tempestiva concessão de recursos que viabilizassem a emissão do empenho antes da realização do pagamento*" (Ofício CHEGAB/CG nº 005/2018).

A recorrente utilização dessa modalidade de pagamentos revela, como sinalizado

[10] CONTI, José Maurício (Org.). **Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 209

[11] De acordo com as informações extraídas do sítio eletrônico Transparência BAHIA, a consulta aos pagamentos realizados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado da Bahia é feita por meio do módulo Senha Aberta, que disponibiliza dados de pagamentos realizados a partir do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN), sistema responsável pela execução orçamentária e financeira e pelo registro contábil do Governo do Estado da Bahia. Vide: http://www.transparencia.ba.gov.br/Content/Arquivos/SenhaAberta/pap-senhaaberta.pdf.

pela equipe técnica desse Tribunal, que *"o valor inicialmente orçado em 2017 não foi suficiente para suportar o valor empenhado no exercício, tendo havido a necessidade de suplementação"* (Ref.2016196-154).

Ocorre que a insuficiência de dotação orçamentária não pode, sob qualquer hipótese, ser invocada como justificativa para realização de despesas públicas sem prévio empenho, haja vista se tratar de prática que não se coaduna com o ordenamento jurídico pátrio, representando transgressão ao já citado art. 60 da Lei n.º 4.320/1964, bem como – e especialmente – ao preceito normativo do art. 167, inciso II, da Constituição Federal (reproduzido pelo art. 161, inciso II, da Constituição Estadual), que proíbe *"a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais*".

Tal dispositivo constitucional traduz o alicerce do princípio da legalidade orçamentária, segundo o qual a atividade financeira do Estado deve ser desempenhada segundo as previsões contidas nas leis orçamentárias, sendo ilícita a realização de despesa pública em dissonância com o que foi previsto e autorizado no orçamento. Como defendido por Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho[12], o princípio da legalidade:

> exige que a despesa pública seja realizada dentro de uma autorização legislativa (orçamentária ou extraorçamentária). Por esse princípio, nenhuma despesa pode ser realizada sem que exista previsão legislativa (art. 167, I e II, da CF). Tal regra aplica-se inclusive às despesas que são objeto de créditos suplementares ou especiais (art. 167, V, da CF).

Restando, portanto, evidenciada a ausência ou a insuficiência de dotação orçamentária para realização de determinada despesa pública, deve o gestor público providenciar **previamente** a abertura de crédito adicional (suplementar, especial ou extraordinário), com o objetivo de ajustar o orçamento e obter a indispensável autorização para o regular processamento da despesa pretendida. Consoante leciona Marcus Abraham[13]:

> durante a execução do orçamento, podem ocorrer situações em que os valores previstos originariamente, constantes na lei orçamentária, não sejam suficientes para a realização dos gastos, e como a atividade financeira se submete ao princípio da legalidade orçamentária, que impede a realização de uma despesa específica sem a sua prévia autorização, são necessários os créditos adicionais.

Por fim, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do exercício de 2017 (Lei Estadual nº. 13.563/2016), em seu art. 36, vedava expressamente a utilização de quaisquer

[12] **Curso de direito financeiro.** São Paulo: Saraiva, 2012.
[13] **Curso de direito financeiro brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 289/290.

procedimentos que viabilizassem a realização de despesas sem a existência de dotação orçamentária com saldo suficiente para suportá-las. Veja-se:

> Art. 36 - É proibida a utilização, pelos ordenadores de despesa, de quaisquer procedimentos que viabilizem a execução de despesas sem a comprovada e suficiente disponibilidade de dotação orçamentária.

Diante dos fundamento apresentados, mostra-se evidente a antijuridicidade dos procedimentos utilizados pelas distintas Secretarias de Estado para efetivação dos pagamentos questionados pela Auditoria, os quais materializaram a realização de despesas públicas sem emissão de prévio empenho, provavelmente ocasionada pela ausência de dotação orçamentária com saldo suficiente.

Das justificativas apresentadas ao corpo técnico do TCE/BA pela SETRE, outro aspecto digno de nota diz respeito à alegação de que, "*independentemente da prévia emissão do empenho, a própria legislação local determina a realização do pagamento em favor do ente concessionário, dentro das premissas de garantia que motivaram a criação do instituto das Parcerias Público-Privadas*". Neste caso, SETRE refere-se à Lei Estadual nº. 12.610/2012, que, no seu art. 3º, §5º, inciso I, prescreve que o parceiro privado poderá acionar o Fundo Garantidor Baiano de Parcerias-FGBP nos casos de crédito líquido e certo, constante de título exigível aceito e não pago pelo parceiro público após 15 (quinze) dias, contados da data de vencimento.

Na visão deste MPC, a previsão legal de garantias ao parceiro privado não tem o condão de dispensar o cumprimento das etapas legalmente previstas para o processamento de despesas públicas (empenho, liquidação e pagamento), inclusive no âmbito dos contratos de PPP's. E nem poderia ser diferente, tendo em vista que a lei estadual invocada pela SETRE, que instituiu o Fundo Garantidor Baiano de Parcerias-FGBP, deve ser interpretada e aplicada à luz da legislação nacional sobre finanças públicas, mais precisamente da Lei nº. 4.320/1964, que, no seu art. 60, proíbe expressamente a realização de despesas sem o prévio empenho. Por se tratar de norma geral sobre Direito Financeiro, o preceito que fixa as etapas de execução de despesas públicas goza de aplicabilidade ampla, abarcando, em seu âmbito de incidência, todos os entes da federação.

As justificativas apresentadas não elidem, portanto, a irregularidade na realização de despesas públicas por ofício antes da emissão do empenho (empenho *a posteriori*).

Embora tenham ocorrido no âmbito de órgãos setoriais da Administração Pública

estadual (SEDUR, SETRE e SESAB), os pagamentos por ofício, sem prévio empenho, corresponderam a 66,88% do valor total pago em 2017 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), a revelar, portanto, que *"a administração estadual, diante da complexidade da natureza desses contratos, carece de estrutura ágil e eficiente de controle da execução orçamentária, bem como de acompanhamento e fiscalização das PPPs"*, conforme consignado pela equipe técnica do TCE/BA (Ref.2016196-157). Isto é, 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**.

Cumpre ponderar, contudo, que não há Relatório do TCE/BA informação sobre eventuais pagamentos realizados por ofício sem a correspondente regularização no Sistema FIPLAN até o encerramento do exercício financeiro. Ao revés, a equipe técnica do TCE/BA pontua que *"após efetivado o pagamento, tais despesas foram regularizadas no sistema FIPLAN, no âmbito de cada secretaria gestora do contrato, para o cumprimento dos estágios da execução da despesa prevista na Lei Federal nº 4.320/1964 (empenho, liquidação e pagamento)".*

Tal circunstância (regularização contábil dos pagamentos dentro do mesmo exercício em que foram efetivados), conquanto não elida a grave irregularidade identificada, atenua o juízo de desvalor que sobre ela recai, notadamente para fins de avaliação do seu impacto nas contas relativas à gestão governamental do Chefe do Poder Executivo.

Sendo assim, este presentante do *Parquet* entende que as irregularidades relacionadas ao achado ora examinado, a despeito de sua gravidade, não se revestem de aptidão para, numa análise global e contextualizada da gestão governamental, macular o mérito das contas em apreço, razão pela qual **OPINA** pela inclusão de **RESSALVA** específica no Parecer Prévio quanto à fragilidade no controle da execução orçamentária e financeira, possibilitando a realização de pagamentos por ofício, sem prévio empenho, de despesas relativas a contraprestações pecuniárias devidas pelo Poder Público em contratos de PPP, conduta contrária ao disposto no art. 60 da Lei n.º 4.320/1964, e possivelmente violadora do art. 167, inciso II, da Constituição Federal e art. 36 da LDO 2017 (Lei Estadual nº. 13.563/2016).

Pugna-se, também, pela expedição de **DETERMINAÇÃO** para que o Poder Executivo se abstenha de utilizar quaisquer procedimentos que, visando contornar eventual insuficiência de dotação orçamentária, viabilizem a realização de despesas públicas sem a emissão de prévio empenho, em obediência aos comandos normativos insertos no art. 167, inciso II, da Constituição Federal e no art. 60 da Lei n.º 4.320/1964.

Sugere-se, outrossim, com o objetivo de prevenir a repetição da ocorrência abordada no presente item, a expedição de **RECOMENDAÇÕES** ao Governador do Estado para que (i) adote as medidas necessárias ao aperfeiçoamento da metodologia de elaboração da Lei Orçamentária Anual, em especial no que concerne à estimativa das despesas do exercício, em ordem a minimizar o risco de insuficiência das dotações orçamentárias previstas; e (ii) aprimore os mecanismos de controle da execução orçamentária e financeira, de modo a viabilizar o reforço tempestivo das dotações com sinalização de insuficiência de saldo orçamentário, mediante abertura de créditos adicionais, evitando-se, com isso, a realização de despesas públicas por ofício sem o necessário suporte orçamentário e sem prévio empenho.

2.2.2.3. Falhas na apuração da despesa total com pessoal do Poder Executivo. Não contabilização dos valores relativos a contratos de terceirização de mão de obra em substituição a servidores públicos (art. 18, § 1º, da LRF).

No que toca aos Demonstrativos de Despesas com Pessoal, o Relatório do TCE apontou uma diferença entre o que foi publicado pelo Poder Executivo e apurado pela Auditoria no montante de R$ 631,7 milhões, referente "*aos gastos com a contratação de serviços médicos/hospitalares para os usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) nas unidades de urgência, emergência e retaguarda, administrados diretamente pela Secretaria da Saúde do Estado da Bahia – SESAB*" (Ref.2016196-218).

A tabela reproduzida abaixo discrimina os dispêndios que, na visão da Unidade Técnica, foram indevidamente excluídos do cômputo da despesa total com pessoal do Poder Executivo:

TABELA 57 – DESPESAS DE PESSOAL MEDIANTE TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADES FINALÍSTICAS DA SESAB (ano 2017)

Em R$ milhões

TIPO DE CONTRATAÇÃO	CONTRATADO	VALOR
Credenciamento de médicos	Diversas Pessoas Jurídicas	254,3
Contrato de Terceirização	Fundação José Silveira	185,4

TIPO DE CONTRATAÇÃO	CONTRATADO	VALOR
Credenciamento de médicos	Diversas Pessoas Jurídicas	254,3
	Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia e Inovação na Gestão Pública (INTS)	122,7
	Instituto de Gestão e Humanização (IGH)	50,9
	Fundação Estatal Saúde da Família (FESF-SUS)	15,5
	Fundação da Associação Bahiana de Medicina (FABAMED)	2,8
Total		**631,70**

Fonte: Dados fornecidos pela SAIS/SESAB.

Registre-se que as indigitadas despesas foram registradas no elemento de despesa 39 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física). Entretanto, na escorreita avaliação da Auditoria, os referidos gastos referem-se a contratos de fornecimento de mão de obra para o desempenho de atividades finalísticas da SESAB, no âmbito de unidades de saúde gerenciadas diretamente pela aludida Secretaria, razão pela qual deveriam ter sido classificados no elemento de despesa 34 (Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contrato de Terceirização) e computados no cálculo do limite da Despesa com Pessoal, conforme orientação contida na 7ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Com efeito, nos contratos de fornecimento de mão de obra a Administração Pública objetiva, por meio de empresas intermediárias, recrutar pessoas físicas para o desempenho de atividades de interesse da máquina administrativa, sob o seu poder de direção (subordinação) e com o atributo da pessoalidade, em descompasso com a exigência constitucional do concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal). 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.

Nestes casos, independentemente da avaliação jurídica sobre a legalidade ou não da contratação, os dispêndios realizados a esse título – terceirização ilegal de atividades finalísticas da SESAB – deveriam ter sido computados no cálculo da Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo, na forma preconizada pelo art. 18, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), *in verbis*:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa

> total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.
> **§ 1º–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".**

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

Não se pode olvidar 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.

Cumpre ainda assinalar que a Lei Estadual nº. 13.563/2016, a qual fixou as diretrizes orçamentárias do Estado da Bahia para o exercício de 2017, elencou as situações em que os contratos de fornecimento de mão de obra não devem ser considerados como hipóteses de substituição de servidores e empregados públicos, o que, em função disso, autorizaria a exclusão dos gastos respectivos do cálculo da despesa total com pessoal, a saber:

> **Art. 91** - As despesas decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, de acordo com o § 1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e àquelas referentes a ressarcimento de despesa de pessoal requisitado, serão contabilizadas como “outras despesas de pessoal” e computadas no cálculo do limite de que trata o artigo anterior da presente Lei.

> § 1º - Não se considera como substituição de servidores e empregados públicos, para efeito do *caput*, os contratos de terceirização que tenham por objeto a execução indireta de atividades que preencham simultaneamente as seguintes condições:
> I - sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal e regulamentar do órgão ou entidade;
> II - não sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas por plano de cargos e vencimentos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou quando se tratar de cargo ou categoria em extinção;
> III - não caracterizem relação direta de emprego.

No caso dos autos, verifica-se que os contratos destacados pela Auditoria objetivaram o recrutamento, por intermédio das pessoas jurídicas contratadas, de profissionais da área de saúde para executar atividades finalísticas no âmbito de unidades de urgência, emergência e retaguarda administradas diretamente pela SESAB. Logo, é de se reconhecer que essas avenças enquadram-se na categoria dos ajustes que visam a substituição de servidores e empregados públicos (*ex vi* do art. 91, *caput* e §1º, da LDO de 2017), motivo pelo qual os dispêndios dessa natureza devem ser computados no cálculo da despesa total com pessoal do Poder Executivo.

Com base nesse entendimento, verifica-se que os percentuais de gastos com pessoal do Poder Executivo e do consolidado dos poderes/órgãos passaram para **45,18%** e **54,74%** da Receita Corrente Líquida (RCL), alterando-se, portanto, a situação publicada nos demonstrativos, que haviam consignado, respectivamente, 43,06% e 52,02% da RCL, conforme demonstrado na Tabela 59 do Relatório do TCE (Ref.2016196-220):

Tabela 59 – PARTICIPAÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL NA RCL

Em %

PODER/ ÓRGÃO	LIMITE LEGAL (art. 20)	LIMITE PRUDENCIAL (art. 22)	LIMITE P/ ALERTA (art. 59)	PARTICIPAÇÃO EM 2017	
				PUBLICADO	APURADO PELA AUDITORIA
CONSOLIDADO	60,00	57,00	54,00	52,62	54,74
EXECUTIVO	48,60	46,17	43,74	43,06	45,18

Fontes: Relatórios de Gestão Fiscal e FIPLAN Gerencial.

Adotando-se a correta forma de contabilização defendida pela Auditoria, conclui-se que o Poder Executivo atingiu mais de 90% do limite de gastos com pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, razão pela qual este *Parquet* de Contas **OPINA** no sentido de que seja emitido o necessário **ALERTA**, nos termos preconizados pelo art. 59, §1º, II, da LRF.

Sugere-se, outrossim, que o TCE/BA inclua no seu Parecer Prévio **RESSALVA** em relação à não contabilização, no cálculo da despesa total com pessoal do Poder Executivo, do

valor de R$ 631,7 milhões, referente a contratos de terceirização de mão de obra celebrados pela Secretaria de Saúde em substituição a servidores públicos, com transgressão aos preceitos normativos insertos no art. 18, § 1º, da LRF e art. 91 da Lei Estadual nº. 13.563/2016 (LDO 2017).

Em atenção à função corretiva constitucionalmente outorgada à Corte de Contas, pugna-se, por fim, pela expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Governador do Estado para que, em conformidade com o disposto no art. 18, §1º, da LRF, inclua no cálculo da despesa total com pessoal os gastos referentes a contratos de fornecimento de mão de obra que objetivem substituir servidores e empregados públicos da Administração Pública estadual, sem embargo, contudo, da adoção das providências cabíveis no sentido de coibir terceirizações de atividades estatais que representem transgressão à regra constitucional do concurso público (art. 37, inciso II, da CF).

2.2.2.4. Falhas na apuração dos limites constitucionais de gastos com saúde e educação.

Conforme apontado no Relatório Técnico do TCE, o Poder Executivo estadual vem excluindo a receita vinculada ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP), instituído pela Lei Estadual nº. 7.988/2001, do cômputo do valor mínimo a ser aplicado em saúde e educação, por força de decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Cautelar nº. 268-1, ajuizada pelo Estado da Bahia em face da União.

A referida ação acautelatória foi ajuizada pelo Estado da Bahia, no ano de 2004, com o objetivo de excluir a receita tributária destinada ao FUNCEP da Receita Líquida Real (RLR), conceito que norteia o valor devido pelo Estado a título de amortização da dívida pública, nos termos preconizados pela Lei Federal nº. 9.496/97. O Estado postulou também, em típica hipótese de cumulação simples de pedidos, a retirada da receita tributária destinada ao FUNCEP da Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais (RLIT), de modo que o valor também não servisse de base de cálculo dos limites mínimos de gastos na saúde e educação.

A equipe técnica do TCE, após analisar o conteúdo do processo que tramita na Suprema Corte, entendeu que a **exclusão se mostra indevida**, *"uma vez que a decisão monocrática, datada de 19/05/2004, embora tenha sido favorável ao afastamento da consideração da receita destinada ao FUNCEP da base de cálculo para apuração dos limites,*

não foi referendada quando da sua apreciação pelo Tribunal Pleno do STF, conforme Acórdão nº 268, de 31/08/2005" (Ref.2016196-213-214).

O posicionamento adotado pela Auditoria converge integralmente com o entendimento externado na **Nota Técnica Conjunta MP/MPC-BA nº. 01/2017**, de 05 de julho de 2017, subscrita por este presentante do *Parquet* de Contas e pelos membros do Ministério Público Estadual que coordenam o Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Proteção à Moralidade Administrativa (CAOPAM), o Grupo de Atuação Especial de Defesa da Educação (GEDUC) e o Grupo de Atuação Especial de Defesa da Saúde Pública (GESAU), 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 EDUCACÃO, sob pena de transgressão ao quanto disposto no art. 198 e 212 da Constituição Federal".*** (Grifou-se)

A referida nota examina com profundidade os diversos aspectos relacionados ao tema, merecendo destaque os trechos dedicados ao estudo do alcance da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Cautelar nº. 268-1, *in verbis*:

> 9. A análise das decisões proferidas pela Suprema Corte no âmbito da referida ação cautelar evidencia, contudo, a inexistência de amparo ao procedimento contábil que vem sendo adotado pelo Estado da Bahia. Em outros termos: não há decisão vigente e eficaz do Supremo Tribunal Federal que autorize o Estado da Bahia a excluir a receita do FUNCEP da base de cálculo do montante mínimo a ser investido em saúde e educação.
> […]
> 11. Em decisão monocrática datada de 19/05/2004, o Ministro Marco Aurélio deferiu integralmente a liminar postulada *"para afastar, até o julgamento final desta ação cautelar, a consideração da receita tributária destinada ao FECEP para efeito de fixação da Receita Líquida Real e, portanto, da base de cálculo do pagamento da dívida pública do Estado da Bahia e, também, da base de cálculo para apuração dos limites mínimos de gastos na educação e saúde"*.
>
> 12. Entretanto, ao ser submetida à deliberação do Tribunal Pleno, a cautelar concedida foi referendada apenas para *"excluir da base de cálculo da relativa à Lei nº. 9.496/97 a receita prevista no § 1º do artigo 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzido pela Emenda Constitucional nº. 31/2000, nos termos do voto do relator",* consoante redação dada ao acórdão lavrado em 31/08/2005, que possui a seguinte ementa:
>
>> DÍVIDA PÚBLICA - AMORTIZAÇÃO - RECEITA LÍQUIDA REAL - CÁLCULO - FUNDO DE COMBATE À POBREZA - RECEITA - COMPROMETIMENTO. De início, surgem a relevância do pedido e o risco de se manter com plena eficácia quadro a revelar **o cômputo de receita prevista no § 1º do artigo 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias no cálculo da Receita Líquida Real definidora da amortização, pelo Estado, da dívida pública consolidada.** (AC 268 MC, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO,

Tribunal Pleno, julgado em 31/08/2005, DJ 10-08-2006)

13. O acórdão proferido pelo Plenário do STF, como se vê, apenas menciona o referendo da cautelar na parte alusiva à exclusão da receita constitucionalmente destinada ao FUNCEP (art. 82, § 1º, do ADCT) do cálculo da Receita Líquida Real (RLC), a qual, nos termos da Lei Federal nº. 9.496/97, serve de base para a definição do valor máximo a ser pago pelo Estado a título de amortização da dívida pública.

14. A leitura do inteiro teor do julgado revela que não houve, seja no voto do relator, seja no debate instaurado entre os ministros presentes na sessão de julgamento, qualquer referência à autorização para que o Estado excluísse a receita destinada ao FUNCEP da Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais (RLIT), em ordem a reduzir o valor mínimo a ser aplicado em ações e serviços de saúde e educação.

15. Revela-se forçoso reconhecer, ante a inadmissibilidade de decisões judiciais implícitas, que não houve referendo da parte da decisão monocrática que havia autorizado a exclusão da receita do FUNCEP da base de cálculo dos limites mínimos de gastos com saúde e educação.

16. Essa, inclusive, é a interpretação que o Supremo Tribunal Federal tem conferido ao acórdão proferido na Ação Cautelar nº. 268/BA, conforme se depreende de recente decisão da lavra do Ministro Edson Fachin, exarada em demanda de natureza semelhante proposta pelo Estado do Rio Grande do Sul:

> No que se refere à inclusão do adicional previsto no art. 82, § 1º, do ADCT à RLIT, para fins de apuração dos limites mínimos de gastos com ações e serviços em saúde e educação pelo Estado (arts. 198 e 212, da Constituição), ressalto que a definição da base de cálculo daquelas quantias é extraída da própria Constituição Federal, que assim dispõe sobre a matéria:
> […]
> Conforme se extrai da redação dos dispositivos acima transcritos, a própria Constituição estabeleceu quais as receitas tributárias são consideradas receitas do governo estadual para fins de apuração dos limites mínimos de gasto com saúde e educação, tendo excluído expressamente desse conceito as parcelas destinadas à transferência dos Estados para os referidos Municípios, nos termos do art. 158, III e IV, da Constituição.
> Nessa conjuntura, o art. 82, § 1º, do ADCT também excluiu os dois pontos percentuais acrescidos à alíquota do ICMS sobre produtos e serviços supérfluos da base de cálculo do percentual do produto de arrecadação desse imposto destinado aos Municípios (art. 158, IV, da CF/88), em razão da sua vinculação ao financiamento do Fundo de Combate à Pobreza estadual.
> **As normas acima mencionadas, no entanto, não tratam da exclusão do percentual previsto no art. 82, § 1º, do ADCT do cálculo da RLIT para fins de apuração dos limites mínimos de gastos com ações e serviços de saúde e educação pelo Estado, <u>nem a jurisprudência desta Corte incluiu essa hipótese dentro da determinação contida no julgamento</u> das Acs 921-MC, Dj 12.5.2006; <u>268-MC</u>, DJ 10.8.2006; e 231-MC, Dj 25.8.2006.**
> Diante da falta de previsão constitucional expressa no sentido da pretensão do Autor, não se reveste o pedido da fumaça do bom direito, apta a justificar a concessão da medida cautelar nesse ponto. (ACO 2922 MC, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, julgado em 28/09/2016).

> 17. Ou seja, o próprio Supremo Tribunal Federal entende que a decisão proferida na AC 268 MC, proposta pelo Estado da Bahia em face da União, não ampara o procedimento de exclusão da receita tributária vertida para o FUNCEP da base de apuração dos pisos constitucionais de saúde de educação.

Além de não encontrar amparo na sobredita decisão do STF, o procedimento de exclusão de receitas do FUNCEP da base de apuração dos pisos constitucionais de saúde e educação revela-se incompatível com o texto constitucional e com a legislação infraconstitucional de regência da matéria.

Observe-se que, ao dispor sobre o regime de vinculação obrigatória de recursos para ações e serviços públicos de saúde (ASPS) e manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), mecanismo vocacionado a garantir condições econômico-financeiras mínimas à efetivação dos direitos sociais correspondentes, a Constituição definiu com clareza a base de cálculo do valor mínimo a ser aplicado anualmente pelos estados (produto da arrecadação de impostos e transferências constitucionais), estabelecendo, também de modo expresso, a parcela das receitas que poderá ser deduzida na apuração do piso constitucional (recursos transferidos a outros entes federativos). É o que se depreende dos arts. 198, § 2º, inciso II e 212, *caput* e § 1º, da Constituição Federal:

> **Art. 198.** As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:
> […]
> § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:
> […]
> II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;
> […]
> § 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:
> I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º;
>
> **Art. 212.** A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.
> § 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

Neste sentido, e tendo em vista o postulado hermenêutico da máxima eficácia dos

direitos fundamentais, não se revela constitucionalmente adequada a criação, pela via interpretativa, de novas hipóteses de dedução de receitas não contempladas no texto constitucional.

Afinal, se a vinculação de receitas prevista nos arts. 198 e 202 da Carta Política tem por finalidade otimizar a efetivação dos direitos sociais à saúde e à educação, mediante garantia de disponibilização de cota mínima de recursos para custeio das ações estatais correspondentes, merece ser afastada qualquer exegese que, ampliando o rol de deduções da base de cálculo do piso constitucional, acabe por reduzir as condições fáticas de implementação dos referidos direitos fundamentais.

Portanto, não há fundamento constitucional que legitime a exclusão de receitas provenientes de impostos e transferências constitucionais da base de apuração dos pisos constitucionais de saúde e educação, sob o argumento de que se encontram vinculados a fundos ou despesas, como é o caso dos recursos vertidos para o FUNCEP.

Vale destacar que, ao dispor sobre limite mínimo de recursos a serem aplicados em ações e serviços de saúde, o legislador infraconstitucional externou expressamente essa interpretação, conforme se depreende do art. 29 da Lei Complementar nº. 141/2012, editada para disciplinar o art. 198, § 3º, da Constituição Federal:

> **Art. 29.** É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios excluir da base de cálculo das receitas de que trata esta Lei Complementar quaisquer parcelas de impostos ou transferências constitucionais vinculadas a fundos ou despesas, por ocasião da apuração do percentual ou montante mínimo a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde.

Por tais razões, afigura-se evidente a antijuridicidade do procedimento contábil que vem sendo adotado pelo Estado da Bahia, consistente na exclusão da receita obtida pelo Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP) do cômputo do valor mínimo a ser aplicado em saúde e educação.

De acordo com a Auditoria, ainda que a receita do FUNCEP fosse contabilizada, os pisos constitucionais de saúde (12%) e educação (25%) seriam atendidos no exercício de 2017, conforme dados consolidados da tabela abaixo:

ÁREA	LIMITE MÍNIMO	PUBLICADO	APURADO (incluindo-se a receita do FUNCEP)

SAÚDE	12%	13,35%	12,97%
EDUCAÇÃO	25%	26,76%	26,01%

Fonte: Seção Analítica do Relatório das Contas de Governo, exercício 2017.

Trata-se de circunstância fática que, conquanto não elida a irregularidade identificada (exclusão indevida da receita do FUNCEP da base de cálculo dos limites mínimos de saúde e educação), atenua o juízo de desvalor que sobre ela recai, merecendo, pois, ensejar a imposição de ressalva específica ao juízo aprovativo a ser emitido por essa E. Corte de Contas, bem como a expedição de determinação para que o Estado se abstenha de dar prosseguimento ao procedimento irregular.

Sendo assim, este Órgão Ministerial opina no sentido de que sejam incluídas **RESSALVAS** no parecer prévio das presentes contas de governo, em virtude da exclusão indevida das receitas vinculadas ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP), instituído pela Lei Estadual nº. 7.988/2001, do cômputo do valor mínimo a ser aplicado em saúde e educação, contrariando os arts. 198, § 2º, inciso II e 212, *caput* e § 1º, da Constituição Federal e o art. art. 29 da Lei Complementar nº. 141/2012.

Além disso, em atenção à função corretiva constitucionalmente conferida a essa Corte de Contas (art. 71, inciso IX, da Constituição Federal), sugere-se a expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo para que se abstenha de excluir as receitas tributárias destinadas ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP) da base de apuração dos valores mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) e manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), sob pena de transgressão aos preceitos normativos insertos no art. 198, § 2º, inciso II e 212, *caput* e § 1º, da Constituição Federal e art. 29 da Lei Complementar nº. 141/2012.

2.2.2.5. Inadequações na transparência, planejamento, concessão e controle dos programas de concessão de benefícios fiscais

No que pertine à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Estado da Bahia, ainda recai sobre o Chefe do Poder Executivo irregularidade relativa à deficiência do controle e acompanhamento, durante o exercício de 2017, dos programas de concessão de benefícios fiscais, com consequente renúncia de receitas pelo Estado.

O instituto da renúncia de receitas compreende, nos termos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a "*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, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado".

Conforme sinaliza Marcus Abraham, o efeito financeiro entre uma renúncia de receita e um gasto público é o mesmo, sendo comum a utilização do termo **gasto tributário** (*tax expenditure*) ou **gasto governamental indireto** para designar benefícios ensejadores de renúncia fiscal[14].

A renúncia de receita representa um dos principais mecanismos utilizados pelos entes federativos para intervir indiretamente no domínio econômico, fomentando determinadas atividades econômicas em seus respectivos territórios, com a consequente atração de investimentos, por meio da concessão de incentivos fiscais[15] aos interessados, que devem atender a certos requisitos para usufruir de tais vantagens. A propósito do tema, preleciona Harrison Leite:

> Outro tema que merece destaque é o regramento trazido pela LRF para a tão mencionada renúncia de receita. Consiste na concessão de benefícios fiscais por parte de alguns entes federativos com o fim maior de atrair investimentos.
> [...]
> Ocorre que diversos benefícios foram concedidos sem análise acurada dos seus efeitos orçamentários. É dizer, quando se concede um benefício, fatalmente há reflexos no orçamento, na parte das receitas. E, se a receita é afetada, poderá haver distúrbios em diversas áreas, incluindo-se as metas de investimento, a necessidade de redução de gastos, a impossibilidade de aumentos salariais, dentre tantos outros.[16]

Nesse trilho, revela-se imprescindível a adoção de mecanismos de controle sobre a concessão dos referidos benefícios, especialmente porque, caso estes estejam sendo distribuídos sem o lastro (formal e material) exigido, significa que, injustificadamente, deixou-se de arrecadar, comprometendo, em última análise, a execução das ações previstas no orçamento-programa.

Registre-se que o Constituinte Originário, ao dispor sobre a fiscalização

---

[14] **Curso de direito financeiro brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 363.

[15] Apesar da diferença que alguns autores fazem entre incentivos e benefícios fiscais, optou-se neste trabalho, assim como foi feito pela Unidade Técnica na auditoria operacional sobre renúncia de receitas (TCE/009417/2017), por utilizar as referidas expressões como sinônimos. Para maiores informações acerca da distinção entre benefícios e incentivos fiscais, *vide* BEVILACQUA, Lucas. Responsabilidade fiscal e ICMS: Uma perspectiva de controle. Revista de Direito. Volume 25, 197-224. 2010. Disponível em:<http://www.pge.go.gov.br/revista/index.php/revistapge/article/view/27/22>. Acesso em: 17 mai. 2018.

[16] LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro.** 2ª ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2013, p. 169/170.

orçamentária, financeira e patrimonial do Estado, conferiu expressamente ao ente concedente dos benefícios fiscais o dever de fiscalizar as renúncias de receitas por meio de suas estruturas de controle interno, conforme se depreende do art. 70, *caput*, da Constituição Federal, reproduzido pelo art. 89, *caput*, da Constituição Estadual:

> **Constituição Federal**
> **Art. 70.** A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções **e renúncia de receitas**, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e **pelo sistema de controle interno de cada Poder.**
>
> **Constituição do Estado da Bahia**
> Art. 89 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos Municípios, incluída a das entidades da administração indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções, **renúncia de receitas e isenções fiscais**, será exercida pela Assembléia Legislativa, quanto ao Estado, e pelas Câmaras Municipais, quanto aos Municípios, mediante controle externo **e sistema de controle interno de cada Poder.**

No que pertine às presentes contas, o Relatório do TCE (item 2.4.3.2) dá conta de que, em 2017, foram concedidos benefícios, por meio de diversos programas de incentivos fiscais, que representaram renúncia de receitas no valor global de R$2.894,1 milhões, consoante Tabela 23 (Ref.2016196-133):

Tabela 23 – PROGRAMAS DE INCENTIVOS FISCAIS DE 2014 A 2017

Em R$ milhões

PROGRAMA	EXERCÍCIO/ESTIMATIVA					EXERCÍCIO/REALIZADO				
	2014	2015	2016	2017	TOTAL	2014	2015	2016	2017	TOTAL
DESENVOLVE	1.907,2	2.387,1	2.783,6	2.712,7	**9.790,6**	1.799,8	2.147,4	2.104,0	2.108,8	**8.160,0**
PROAUTO	909,5	658,6	366,2	316,7	**2.251,0**	549,6	297,2	230,4	276,5	**1.353,7**
Crédito Presumido	0,0	0,0	0,0	0,0	**0,0**	0,0	0,0	215,2	428,7	**643,9**
Outros de Natureza Fiscal	85,8	107,4	125,3	135,6	**454,1**	122,7	93,0	32,0	16,8	**264,5**
PROALBA	18,7	41,5	29,0	30,1	**119,3**	27,4	30,8	30,9	40,6	**129,7**
Faz Bahia	18,0	16,9	17,5	13,2	**65,6**	16,7	12,2	11,2	13,6	**53,7**
Informática	3,9	2,0	0,6	0,1	**6,6**	0,5	0,1	0,0	9,1	**9,7**
TOTAL	**2.943,1**	**3.213,5**	**3.322,2**	** **EXPRESSION IS FAULTY** **	** **EXPRESSION IS FAULTY** **	**2.516,7**	**2.580,7**	**2.623,7**	** **EXPRESSION IS FAULTY** **	** **EXPRESSION IS FAULTY** **

Fontes: Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2014 a 2017 e demonstrativos encaminhados pela Diretoria de Planejamento da Fiscalização da SEFAZ mediante correspondência eletrônica.

Impende assentar que essa Casa de Controle realizou auditoria operacional, no exercício de 2017, com o intuito de avaliar como o Estado da Bahia tem procedido quanto ao controle dos incentivos fiscais concedidos via renúncias de receitas (TCE/009417/2017). Num primeiro momento, foram examinados, de uma maneira geral, os aspectos relacionados à "*transparência*" e ao "*planejamento"* da política de incentivos fiscais. Na sequência, em virtude da materialidade e relevância dos valores envolvidos, o trabalho auditorial focou o seu exame

no Programa DESENVOLVE, abordando três outros eixos, quais sejam "*concessão dos benefícios fiscais*", "*fiscalização e monitoramento dos empreendimentos incentivados*" e "*avaliação de desempenho do programa adotado*".

Em relação ao aspecto da **transparência**, a equipe técnica do TCE/BA identificou, nos sítios oficiais do Estado da Bahia, que as informações atinentes aos programas estaduais de incentivos fiscais encontram-se incompletas, em descumprimento ao quanto previsto na Lei Federal nº. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), a qual, no seu art. 8º, fixa a obrigação dos órgãos e entidades públicas de promover, *"independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas*". Na ótica da Auditoria, tal preceito normativo restou descumprido, porque as Secretarias de Estado responsáveis não divulgaram alguns dados mínimos, os quais são considerados cruciais para que a coletividade possa ter pleno conhecimento acerca da política estadual de benefícios fiscais atualmente vigente.

Neste caso, os dados considerados faltantes pela Unidade Técnica foram, por programa de incentivo fiscal, os seguintes: a) relação de beneficiários do programa (FAZATLETA[17]); b) requisitos para pleitear a habilitação (DESENVOLVE[18]); c) critérios para avaliar adequação dos projetos aos objetivos do programa (PROALBA[19]); d) métodos para monitorar e avaliar os resultados (PROALBA, FAZATLETA, FAZCULTURA[20] e DESENVOLVE); e) relatório de desempenho do programa (DESENVOLVE e FAZATLETA); f) resultado socioeconômico dos benefícios (FAZATLETA, FAZCULTURA e DESENVOLVE); g) montante total de recursos renunciados e separado por programa (PROALBA, DESENVOLVE, FAZATLETA e FAZCULTURA); h) prazo de fruição do benefício (DESENVOLVE); i) valor do investimento/patrocínio.

Em resposta aos questionamentos formulados pela Auditoria, vale destacar o quanto pontuado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), enquanto responsável pela execução e acompanhamento do programa DESENVOLVE, segundo a qual foram fornecidas todas as informações necessárias para se garantir a transparência em relação a esse programa. Aduz também que, no tocante aos exigidos relatórios de desempenho do aludido programa, *"(…) vem envidando esforços no sentido de desenvolver um Sistema de*

---

[17] Programa Estadual de Incentivo ao Esporte Amador, Olímpico e Paralímpico.
[18] Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia.
[19] Programa Especial de Incentivo ao Setor Automotivo da Bahia.
[20] Programa Estadual de Incentivo à Cultura.

Acompanhamento de Investimentos – SAI, que seja dotado de elementos, que aperfeiçoem ainda mais, a avaliação de desempenho do Programa Desenvolve (…)" (conforme Ref.1953784-26 do processo de nº. TCE/009417/2017).

Na visão deste *Parquet*, 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.

Nesse trilho, com o fim de uniformizar a divulgação dos dados relativos aos programas de incentivos fiscais adotados do Estado da Bahia, os quais, como visto, encontram-se de forma pulverizada nos sítios eletrônicos das diversas Secretarias de Estado, revela-se oportuno endossar as **RECOMENDAÇÕES** sugeridas pela equipe técnica do TCE/BA, no âmbito do processo de nº. TCE/009417/2017, para que o Chefe do Poder Executivo adote providências visando "*elencar em seu sítio oficial ou formalizar um site específico contendo todos os programas de incentivos fiscais do Governo do Estado, disponibilizando links para as páginas na Internet das Secretarias responsáveis por cada incentivo fiscal, oportunizando o conhecimento dos programas por novos interessados e facilitando a prospecção de novas habilitações, de modo a otimizar os esforços de divulgação de informações exigidas, já disponíveis ao cidadão*", bem como "*atribua, a um órgão específico, a responsabilidade de orientar as unidades estaduais quanto aos padrões de sítios da Internet, no que tange à transparência*".

Também como aspecto relacionado à **transparência**, a Auditoria pontuou que dois incentivos fiscais foram instituídos pelo Estado da Bahia, mas **não** foram considerados nos Demonstrativos da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita que integram os Anexos de Metas Fiscais das Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2017 (Lei Estadual nº. 13.563/2016) e de 2018 (Lei Estadual nº. 13.727/2017), violando, de modo objetivo, a norma prevista no art. 4º, § 2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

> **Lei de Responsabilidade Fiscal**
> **Art. 4o** A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:
> [...]
> § 2º O Anexo conterá, ainda:
> […]
> V - **demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita** e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Os dois benefícios fiscais acima mencionados foram concedidos mediante "redução da base de cálculo"[21] do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações - ICMS, cujos setores beneficiados foram "Aviação" e "Óticas", conforme discriminado na tabela abaixo (Ref.1953784-34 do processo de nº. TCE/009417/2017):

Tabela 05 - Renúncia dos setores de aviação e óticas

Em R$1,00

Incentivo	2016	2017 (janeiro a setembro)
Transporte Aéreo	10.731.137,00	8.403.504,00
Setor de Óticas	8.119.737,46	7.701.263,83

Fonte: Informações ao Processo 207.855/2017-3, juntadas ao ofício SEFAZ GAB nº 212/2017.

Pontue-se ainda que as citadas irregularidades se repetiram na Lei Orçamentária Anual de 2017 (Lei Estadual 13.602/2016), já que os demonstrativos orçamentários desta, **no que tange à renúncia de receitas**, apenas reproduziram na íntegra o quanto constante na LDO de 2017, a qual, como dito alhures, não divulgou os benefícios fiscais indicados na tabela acima.

Em resposta às inconformidades apontadas nos Demonstrativos da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita das LDO's 2017 e 2018, a Secretaria da Fazenda (SEFAZ) alegou que "*(…) a prioridade foi informar aqueles considerados mais relevantes em termos de renúncia e de número de contribuintes beneficiados, no caso, programa Desenvolve, crédito presumido da Lei nº 7025/97 e PROAUTO*" (Ofício GAB nº 155/2017 – Ref.1953784-32 do processo de nº. TCE/009403/2017).

No que toca aos incentivos fiscais questionados pela equipe técnica do TCE/BA, em virtude da sua não inclusão nos citados demonstrativos, a SEFAZ aduziu que "(…) *incentivos específicos para determinadas atividades, a exemplo do transporte aéreo de passageiros e óticas, geram valor de renúncia pouco relevantes em relação ao valor total renunciado a cada ano*" (Ofício GAB nº 212/2017 – consoante Ref.1953784-33 do processo de nº. TCE/009403/2017).

[21] Sobre o incentivo fiscal concedido via redução de alíquotas ou base de cálculo de tributos, discorre Marcus Abraham: "*(…) Redução de alíquota ou base de cálculo é a alteração dos critérios quantitativos de incidência dos tributos, afetando a forma de calcular a obrigação tributária e reduzindo, ao final, a carga fiscal em determinada operação*" ABRAHAM, Marcus. **Lei de responsabilidade fiscal comentada**. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 149.

Os argumentos apresentados não elidem a irregularidade identificada pela Auditoria.

É que, independentemente da materialidade dos valores envolvidos, o regramento aplicável à espécie (4º, §2º, V, da Lei de Responsabilidade Fiscal) impõe a divulgação do demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita, como elemento obrigatório do anexo de metas fiscais da LDO, inexistindo qualquer espaço de discricionariedade para que administrador público decida, com base em critérios subjetivos de relevância/materialidade, os benefícios fiscais que devem ou não integrar o referido demonstrativo.

Ademais, a receita renunciada por força dos benefícios fiscais não contemplados no demonstrativo da LDO (renúncia dos setores de aviação e óticas) superou, com certa vantagem, os valores relativos a outros incentivos fiscais que tiveram suas projeções financeiras devidamente divulgadas pelo Estado.

Basta conferir que os incentivos não incluídos no demonstrativo da LDO importaram, de janeiro a setembro de 2017, renúncia de receita na ordem, respectivamente, de R$8.406.504,00 (setor aéreo) e R$7.701.263,83 (setor de óticas), consoante Tabela 05 do processo nº. TCE/009417/2017, superando, com expressiva folga, o patamar de R$147.000,00 projetado no demonstrativo da LDO de 2017 para o programa de incentivo fiscal "INFORMÁTICA".

Esses dados demonstram a inconsistência da alegação de que, na confecção da LDO, apenas foram levados em consideração os benefícios fiscais de maior relevância sob o aspecto financeiro.

Ressalte-se que os Demonstrativos da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, peça integrante do Anexo de Metas Fiscais da LDO, têm como propósito conferir maior transparência sobre os benefícios fiscais instituídos e mantidos pelo Poder Público, em ordem a possibilitar a identificação, sobretudo pelos organismos de controle social, dos custos financeiros (gastos tributários) projetados para cada um dos programas de renúncia fiscal existentes.

Desse modo, este MPC sugere a inclusão de **RESSALVAS** nas presentes contas de governo, tendo em vista a não inclusão de benefícios fiscais vigentes, relativos aos setores de óticas e de transporte aéreo de passageiros, nos demonstrativos da estimativa e compensação da renúncia de receita, peça integrante do anexo de metas fiscais da LDO de 2017, o que

importou violação ao art. 4º. § 2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Outrossim sugere-se a expedição de **DETERMINAÇÕES** ao Chefe do Poder Executivo para que, na elaboração dos projetos de leis de diretrizes orçamentárias, inclua todos os benefícios fiscais vigentes nos respectivos demonstrativos da estimativa e compensação da renúncia de receita, em conformidade com o art. 4º. §2º, V, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ainda no que se refere ao eixo da **transparência** das renúncias fiscais, a equipe técnica TCE/BA identificou que determinado benefício fiscal foi incluído nos demonstrativos das LDO's de 2017 e 2018 de forma não segregada ou detalhada, tendo sido lançado num grupo genérico que abarcava diversas categorias de incentivos fiscais, intitulado de "Outros de Natureza Fiscal". O incentivo em referência foi concedido na modalidade "crédito presumido"[22] de ICMS, cujo setor beneficiado foi o dos "*fabricantes de polpas de frutas*".

Na visão deste *Parquet*, não se coaduna com o dever constitucional de transparência da Administração Pública a inclusão, nos anexos das leis orçamentárias, de incentivos fiscais sem o devido detalhamento, impedindo que se tenha conhecimento da natureza e dos impactos orçamentários e financeiros projetados para cada categoria de renúncia de receita.

Nessa senda, este MPC opina pela expedição de **RECOMENDAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo para que divulgue, nos demonstrativos de estimativa de renúncia de receita que acompanham a LDO, de forma segregada por categoria de benefício fiscal, todos os gastos tributários em vigor, com indicação de prazos de vigência e dos tributos afetados, abstendo-se de utilizar classificações genéricas, a exemplo de "Outros de Natureza Fiscal", para agrupar benefícios de categorias distintas.

Por fim, a área técnica do TCE aponta, como irregularidade associada ao aspecto da **transparência** dos benefícios tributários – mas que, em verdade, guarda maior pertinência com a vertente da **concessão** –, a manutenção, durante o exercício de 2017, de inventivos fiscais instituídos com base exclusivamente em norma infralegal (Regulamento do ICMS - Decreto Estadual nº. 13.780/2012), contrariando o disposto no art. 150, §6º, da Constituição Federal, que exige a aprovação de lei específica para concessão de tais benefícios. Veja-se o

[22] Sobre o incentivo fiscal concedido via crédito presumido, cabe colher novamente o escólio de Marcus Abraham: "*(…) Crédito presumido é o mecanismo pelo qual o ente tributante reduz o montante devido do tributo, através de ressarcimento ou compensação do próprio tributo a ser apurado, incidente sobre determinadas operações (...)*" ABRAHAM, Marcus. **Lei de responsabilidade fiscal comentada**. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 149.

teor do dispositivo constitucional citado:

> **Art. 150.** Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
> [...]
> § 6º **Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica**, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.
> (Grifou-se)

No mesmo sentido, a Constituição do Estado da Bahia reclama a prévia edição de lei em sentido formal (ato normativo emanado do Poder Legislativo) como requisito de validade dos benefícios fiscais concedidos, ao dispor que *"as isenções, benefícios e incentivos fiscais somente serão concedidos mediante aprovação pela Assembléia Legislativa"* (art. 150 da Constituição Estadual).

Foram quatro os benefícios fiscais considerados irregulares: dois instituídos na modalidade "redução da base de cálculo da ICMS"[23], referentes aos setores "aéreo" e de "óticas" (já citados no presente parecer), e dois criados na modalidade "crédito presumido" do ICMS[24], concernentes aos setores nos quais atuam os "fabricantes de polpas" (já referido no presente opinativo) e "criadores e produtores de lagosta e camarão". Tais incentivos nasceram mediante a publicação de decretos que alteraram o atual Regulamento do ICMS, sem a aprovação de lei específica por parte do Poder Legislativo. Segue abaixo quadro ilustrativo confeccionado pela Auditoria, que traz uma síntese dos benefícios fiscais concedidos sem amparo legal (Ref.1953784-37 do processo nº. TCE/009417/2017):

[23] Regulamento do ICMS do Estado da Bahia de 2012: Art. 268. É reduzida a base de cálculo: XVIII - até 31.12.2018, nas operações internas com querosene de aviação (QAV) destinado a empresa de serviço de transporte aéreo de passageiros, inscrita no Cadastro de Contribuintes da Bahia, observado o seguinte (…); […] XLVI - até 31/12/2018, nas saídas internas e nas importações com os produtos de ótica indicados a seguir, de forma que a carga tributária seja equivalente a 9% (nove por cento), ficando a fruição do benefício condicionada à celebração de termo de acordo com a Secretaria da Fazenda, representada pelo titular da Diretoria de Planejamento da Fiscalização, desde que o contribuinte esteja em dia com as obrigações tributárias principal e acessórias: (…);

[24] Regulamento do ICMS do Estado da Bahia de 2012: Art. 269. Ficam concedidos os seguintes créditos presumidos do ICMS para fins de compensação com o tributo devido em operações ou prestações subsequentes e de apuração do imposto a recolher: […] XIII - aos fabricantes de polpas de frutas, sucos, néctares e concentrados de frutas, nas saídas desses produtos, desde que produzidos neste estado, em importância equivalente a até 70% (setenta por cento) do valor do imposto destacado nos documentos fiscais, observado o seguinte (…); Art. 270. São concedidos os seguintes créditos presumidos do ICMS para fins de compensação com o tributo devido em operações ou prestações subsequentes e de apuração do imposto a recolher, em opção ao aproveitamento de quaisquer outros créditos vinculados às referidas operações ou prestações: […] IX - ao contribuinte criador e produtor de lagosta e camarão, inscrito no cadastro de contribuintes do ICMS deste Estado (CAD-ICMS), o equivalente a 75% (setenta e cinco por cento) do imposto destacado no documento fiscal, podendo ser elevado para até 99% (noventa e nove por cento) mediante celebração de termo de acordo com a Secretaria da Fazenda que condicionará a fruição do benefício à realização de investimentos e geração de novos empregos;

Quadro 03 - Renúncias de receitas não divulgadas e com instituição irregular

Dispositivo do RICMS-BA	Tipo de incentivo	Setor beneficiado	Situação
Art. 268, inciso XVIII	Redução da base de cálculo	Aviação	Incentivo vigente (até 31/12/2018), não autorizado em lei e não informado nas LDOs 2017 e 2018.
Art. 268, inciso XLVI	Redução da base de cálculo	Óticas	Incentivo vigente (até 31/12/2017), não autorizado em lei e não informado nas LDOs 2017 e 2018.
Art. 269, inciso XIII	Crédito presumido	Fabricantes de polpas de frutas	Incentivo vigente (prazo indeterminado), não autorizado em lei, considerado na elaboração das LDOs 2017 e 2018, embora sem divulgação nominal.
Art. 270, inciso IX	Crédito presumido	Criadores e produtores de lagosta e camarão	Incentivo não usufruído atualmente, mas que configura renúncia de receita não autorizada em lei.

Fonte: Decreto Estadual nº 13.780/2012 – Regulamento do ICMS do Estado da Bahia 2012.

Ressalte-se que o benefício relativo ao setor de "óticas", inicialmente programado para durar até 31/12/2017, teve sua vigência recentemente prorrogada nos termos do Decreto Estadual nº 18.085/2017, o que significa que, atualmente, todos os incentivos fiscais listados na tabela acima estão em vigor no Estado da Bahia.

Por meio do Ofício GAB. nº. 62/2018 (Ref.2000309-1/10 do processo nº. TCE/009417/2017), a Secretaria da Fazenda argumentou que os benefícios fiscais apontados como irregulares estão sendo regularizados/convalidados no âmbito do CONFAZ com base na Lei Complementar nº. 160/2017 e no Convênio ICMS nº. 190/2017, de modo que "*não restarão empecilhos para a sua renovação*" e "*não haverá empecilho para novas concessões*". Alega também que a continuidade das operações das empresas beneficiadas com tais incentivos *"[...] gera arrecadação de ICMS ao Estado, além dos benefícios econômicos provenientes das suas atividades fabris e/ou comerciais [...]"*.

Ocorre que não se questiona, no presente ponto, a concessão de benefícios fiscais relativos ao ICMS em desacordo com o art. 155, § 2º, inciso XII, alíena "g", da Constituição Federal, isto é, sem prévia aprovação de convênio interestadual que os autorize. Tais benefícios, como mencionado pela SEFAZ, estão sendo objeto de convalidação com base na

Lei Complementar nº. 160/2017 e no Convênio ICMS nº. 190/2017.

Também não se questiona, de outro lado, os benefícios socioeconômicos supostamente auferidos por meio dos indigitados benefícios tributários.

Em verdade, o que está em discussão é o fato de alguns **benefícios fiscais terem sido instituídos por meio de atos infralegais editados pelo Poder Executivo, em desacordo com o art. 150, § 6º, da Constituição Federal**, que exige a aprovação de lei específica autorizadora. Trata-se, pois, de vício de inconstitucionalidade decorrente da inadequação da espécie normativa utilizada pelo Estado da Bahia para instituição dos indigitados benefícios fiscais, que acabou subtraindo a necessária participação do Poder Legislativo do processo de aprovação das medidas de desoneração tributária.

O Supremo Tribunal Federal (STF) já foi instado a se manifestar sobre o tema em voga, tendo declarado a inconstitucionalidade de benefícios fiscais instituídos por meio de simples decretos do Poder Executivo, sem aprovação da lei específica exigida pelo art. 150, § 6º, da Constituição Federal. Neste sentido, merece destaque o julgamento do Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº. 579630, cuja ementa segue abaixo:

> TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ICMS. BENEFÍCIOS FISCAIS. REMISSÃO, MEDIANTE DECRETO DO GOVERNADOR DE ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE. NECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA. PRECEDENTES.
> 1. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido de que a concessão de benefícios fiscais relativos ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços pressupõe não somente a autorização por meio de convênio celebrado entre os Estados e o Distrito Federal, nos termos da Lei Complementar nº 24/1975, <u>mas também da edição de lei em sentido formal de cada um daqueles entes.</u>**
> 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 579630 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 02/08/2016)

Registre-se que, para fins de cumprimento do requisito constitucional acima mencionado, a lei específica deve definir, de modo suficiente, todos os elementos necessários à incidência da norma concessiva do favor fiscal, afigurando-se inconstitucional a outorga de autorização genérica para que o Chefe do Executivo, no exercício do seu poder regulamentar, institua incentivos fiscais mediante edição de simples decreto. É esse, aliás, o entendimento adotado pela Suprema Corte, consoante se depreende dos seguintes precedentes:

> TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO E DE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL E INTERESTADUAL. ISENÇÃO CONCEDIDA A TÍTULO DE

> AUXÍLIO-TRANSPORTE AOS INTEGRANTES DA POLÍCIA CIVIL E MILITAR EM ATIVIDADE OU INATIVIDADE. AUSÊNCIA DE PRÉVIO CONVÊNIO INTERESTADUAL. PERMISSÃO GENÉRICA AO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 13.561/2002 DO ESTADO DO PARANÁ.
> 1. A concessão de benefício ou de incentivo fiscal relativo ao ICMS sem prévio convênio interestadual que os autorize viola o art. 155, § 2º, XII, g da Constituição.
> **2. Todos os critérios essenciais para a identificação dos elementos que deverão ser retirados do campo de incidência do tributo (regra-matriz) <u>devem estar previstos em lei, nos termos do art. 150, § 6º da Constituição</u>. <u>A permissão para que tais elementos fossem livremente definidos em decreto do Poder Executivo viola a separação de funções estatais prevista na Constituição</u>.** Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.
> (ADI 2688, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 01/06/2011)
>
> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. LEI PARAENSE N. 6.489/2002. AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA O PODER EXECUTIVO CONCEDER, POR REGULAMENTO, OS BENEFÍCIOS FISCAIS DA REMISSÃO E DA ANISTIA. PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA ABSOLUTA DE LEI FORMAL. ART. 150, § 6º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. A adoção do processo legislativo decorrente do art. 150, § 6º, da Constituição Federal, tende a coibir o uso desses institutos de desoneração tributária como moeda de barganha para a obtenção de vantagem pessoal pela autoridade pública, pois a fixação, pelo mesmo Poder instituidor do tributo, de requisitos objetivos para a concessão do benefício tende a mitigar arbítrio do Chefe do Poder Executivo, garantindo que qualquer pessoa física ou jurídica enquadrada nas hipóteses legalmente previstas usufrua da benesse tributária, homenageando-se aos princípios constitucionais da impessoalidade, da legalidade e da moralidade administrativas (art. 37, caput, da Constituição da República).
> 2**. <u>A autorização para a concessão de remissão e anistia, a ser feita "na forma prevista em regulamento" (art. 25 da Lei n. 6.489/2002), configura delegação ao Chefe do Poder Executivo em tema inafastável do Poder Legislativo.</u>**
> 3. Ação julgada procedente. (ADI 3462, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 15/09/2010) (Grifou-se)

O Secretário da Fazenda aduz ainda que os benefícios ora questionados não foram instituídos pelo atual Chefe do Poder Executivo, mas por gestões anteriores, argumento que não tem aptidão para afastar o achado auditorial. Isso porque os dispositivos do Regulamento do ICMS que instituíram os aludidos benefícios permaneceram em vigor durante o exercício financeiro de 2017, produzindo efeitos no mundo jurídico, em contrariedade ao disposto no art. 150, § 6º, da Constituição Federal e 150 da Constituição Estadual.

Cumpre também observar que os benefícios que continham prazo de vigência determinado foram prorrogados pela atual gestão governamental, apesar do vício congênito de inconstitucionalidade acima mencionado. Basta conferir os decretos estaduais nºs. 17.596/2017 e 18.085/2017, que prorrogaram, respectivamente, a duração dos benefícios concedidos aos

setores de óticas e de transporte aéreo de passageiros, evidenciado a atuação do Poder executivo, durante o exercício em exame, no sentido de dilatar a vigência de incentivos fiscais irregularmente instituídos.

Considerando a materialidade dos valores envolvidos nos referidos benefícios fiscais, que representaram pequena parcela do volume total das receitas renunciadas no exercício de 2017[25], bem como – e especialmente – o fato de os indigitados benefícios não terem sido instituídos na gestão do atual Chefe do Poder Executivo, entende este *Parquet* de Contas que a irregularidade em apreço, a despeito de sua gravidade, não possui aptidão para, numa perspectiva global, macular o mérito das presentes contas governamentais, devendo ensejar a imposição de ressalva específica ao juízo aprovativo.

Em sendo assim, este Órgão Ministerial sugere a inclusão de **RESSALVA** no parecer prévio das presentes contas de governo quanto à manutenção de benefícios fiscais instituídos por ato normativo de estatura infralegal, contrariando a exigência de lei específica prevista no art. 150, § 6º, da Constituição Federal e no art. 150 da Constituição Estadual.

De igual modo, opina este MPC, com fulcro nos arts. 71, inciso IX e 150, § 6º, ambos da Constituição Federal, bem como no art. 150 da Constituição Estadual, pela expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Governador do Estado da Bahia para que suspenda a concessão dos benefícios fiscais previstos nos arts. 268, XVIII, XLVI, 269, XIII, e 270, IX, do Regulamento do ICMS (aprovado pelo Decreto Estadual nº. 13.780/2012), até que seja aprovada lei autorizadora específica.

Ainda como medida vocacionada ao aperfeiçoamento do controle externo, este Órgão Ministerial recomenda ao TCE-BA que, com fulcro nos arts. 3º, § 3º, da Lei Complementar Estadual nº. 005/1991, e 242, *caput* (parte final), do Regimento Interno dessa Casa de Controle, formule **REPRESENTAÇÃO** à Procuradoria Geral da República e à

[25] Segundo a Auditoria (Ref.1953784-34 do processo TCE/009417/2017), os benefícios fiscais concedidos aos setores de transporte aéreo de passageiros e de óticas representaram, entre janeiro e setembro de 2017, renúncia de receitas na ordem de R$ 16,1 milhões, ao passo que, no ano de 2016, alcançaram o montante de R$ 18,8 milhões, ficando abaixo de 1% do total das receitas renunciadas pelo Estado no período. Com relação ao incentivo fiscal concedido aos fabricantes de polpas de frutas, também instituído sem lei específica, não foi apurado o montante total renunciado em 2017, nem divulgado de forma individualizada, no demonstrativo da LDO, o valor estimado para o exercício. Segundo a Auditoria, a estimativa de renúncia decorrente de tal benefício foi incluída no demonstrativo da LDO dentro do item genérico *"Outros de Natureza Fiscal"*, que contemplava vários benefícios tributários, e projetava uma renúncia total de R$ 135,6 milhões para o exercício de 2017. De acordo com a SEFAZ (Ref.1953784-30 do processo TCE/009417/2017), o principal incentivo fiscal previsto neste item da LDO (*"Outros de Natureza Fiscal")* é o crédito presumido de ICMS implementado pela Lei n.º 7.025/97, que beneficia diversos segmentos industriais, a exemplo dos fabricantes de calçados, curtumes, produtos têxteis e outros. Quanto ao benefício concedido aos fabricantes de polpas de frutas, a SEFAZ informou que, em 2017, existiam apenas duas empresas ativas beneficiárias.

Procuradoria Geral de Justiça para que, caso entendam pertinente, ajuízem ação direta de inconstitucionalidade em face dos arts. 268, XVIII, XLVI, 269, XIII, e 270, IX, do Regulamento do ICMS (aprovado pelo Decreto Estadual nº. 13.780/2012), ante a incompatibilidade de tais dispositivos com o art. 150, § 6º, da Constituição Federal e o art. 150 da Constituição Federal.

Quanto ao aspecto do **planejamento** em matéria de renúncia de receitas, a equipe técnica do TCE/BA pontuou que não há no Estado da Bahia estudos sistematizados prévios que amparem as políticas públicas suportadas por incentivos fiscais. Trata-se de fato corroborado pela resposta apresentada pela Secretaria de Cultura (SECULT), responsável pela execução do Programa FAZCULTURA, a qual afirmou que "*não há estudos relacionados a políticas públicas de incentivos fiscais*" (consoante Ref.1953784-42 do processo de nº. TCE/009417/2017).

A concessão de incentivos fiscais, por importarem em efetiva renúncia de receitas (gastos tributários), deve estar amparada em estudos técnicos que consigam estimar razoavelmente quanto o ente estatal deixará de arrecadar e quais os impactos orçamentários e financeiros de curto e médio prazo. É necessário, outrossim, que seja realizado um diagnóstico preciso sobre as causas do problema que se pretende solucionar, definindo-se, de forma clara, os resultados socioeconômicos esperados com o programa de incentivo fiscal, bem como os objetivos e metas a serem alcançados. Por fim, deve o Poder Público avaliar se a concessão do benefício fiscal representa o meio mais adequado para o alcance do objetivo governamental traçado, comparando-o com as alternativas eventualmente existentes, a exemplo da realização de gastos diretos (concessão de subsídios, subvenções, etc).

Como destacado pela equipe técnica do TCE/BA (Ref.1953784-43 do processo de nº. TCE/009417/2017),

> do processo de planejamento de uma política pública de incentivo fiscal, espera-se a certificação, pela Administração Pública, de que a concessão do benefício estará justificada e adequadamente definidos estarão os segmentos beneficiados, bem como as métricas para aferição dos resultados pretendidos com a implementação da política.

A ausência desses estudos típicos de planejamento compromete a mensuração dos resultados socioeconômicos de cada programa, que devem ser confrontados com o impacto na arrecadação, de modo a avaliar o seu custo-benefício de sua instituição e manutenção.

Em sendo assim, este MPC ratifica a proposta de **RECOMENDAÇÃO** sugerida pela

Auditoria ao Chefe do Poder Executivo, a fim de que este regulamente "os processos de instituição de programas de incentivos fiscais, definindo responsabilidades centrais e fornecendo regras gerais a serem seguidas pelas Secretarias, que deverão incluir a obrigatoriedade de estudo prévio de viabilidade do programa, amparado em estimativas de valores arrecadados e renunciados, bem como em indicadores e metas para mensuração dos benefícios socioeconômicos esperados".

Por fim, no que se refere à ***concessão dos benefícios fiscais***[26], ***fiscalização e monitoramento dos empreendimentos incentivados*** e ***avaliação de desempenho do programa adotado***, cumpre destacar que esses aspectos foram avaliados sob a perspectiva do Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE).

Trata-se de programa que visa fomentar e diversificar a matriz industrial e agroindustrial estadual (*ex vi* do art. 1º da Lei Estadual nº. 7.980/2001), e que, no exercício de 2017, importou na concessão de benefícios fiscais no valor de R$2.108,8 milhões (Ref.2016196-133).

Os aludidos incentivos ocorreram por meio de liquidações antecipadas da parcela do ICMS com prazo dilatado e redução dos juros eventualmente incidentes. São operações que, no termos do Regulamento do Programa DESENVOLVE, geram descontos nos pagamentos dos tributos devidos, conforme se extrai do art. 6º do Decreto Estadual nº. 8.205/2002:

> **Art. 6º -** A liquidação antecipada da parcela do imposto cujo prazo tenha sido dilatado ensejará desconto de até 90% (noventa por cento), de acordo com a Tabela I, anexa.
>
> § 1º - Os valores antecipados deverão ser recolhidos em moeda corrente até o 20º dia do mês da antecipação.
>
> § 2º - Para os efeitos deste artigo, entende-se por parcela do imposto a soma da parcela do ICMS com prazo de pagamento dilatado e dos encargos financeiros correspondentes.

[26] Quanto a este aspecto, a área técnica do TCE apontou, no âmbito da auditoria operacional nº. TCE/009417/2017, a ocorrência de flexibilização na aplicação dos critérios para concessão dos benefícios tributários relativos ao Programa Desenvolve. O Secretário de Desenvolvimento Econômico negou, categoricamente, a ocorrência dessa inadequação, tendo juntado farta documentação que não foi objeto de avaliação posterior por parte da equipe técnica do Tribunal (consoante Ref.1997452-1/19, Ref.1997454-1/10, Ref.1997455-1/2, Ref.1997457-1/45, Ref.1997460-1/41, Ref.1997461-1/61, Ref.1997462-1/14, Ref.1997463-1/20, Ref.1997465-1/116 do processo de nº. TCE/009417/2017). Diante disso, este MPC deixa, no presente momento, de se manifestar especificamente sobre o apontado achado auditorial, tendo em vista a controvérsia fática instalada sobre o assunto, que deverá ser enfrentado, no âmbito do indigitado processo auditorial, após a análise técnica conclusiva dos documentos apresentados pelo titular da SDE.

> § 3º - Ocorrendo liquidação antecipada de parte da parcela do imposto cujo prazo tenha sido dilatado, considera-se quitado o valor da parcela do imposto correspondente ao percentual que o recolhimento equivale na data em que foi efetuado.
>
> § 4º - O percentual de desconto sobre a parcela do imposto restante será calculado considerando a quantidade de anos de antecipação, de acordo com a Tabela I, anexa.

Na interpretação dos técnicos dessa Casa de Controle, as sobreditas operações representaram efetiva renúncia de receita e só poderiam ter sido efetuadas com respaldo em convênio firmado no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ)[27], sob pena de malferir o art. 1º, IV, da Lei Complementar n.º 24/1975, que assim dispõe:

> **Art. 1º -** As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei.
> […]
> IV - à quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no Imposto de Circulação de Mercadorias, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus;

Nos termos Lei Complementar nº. 24/1975 – que regulamenta a concessão de isenções do ICMS, em consonância com o quanto disposto no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea "g", da Constituição Federal –, encontra-se compreendida pela exigência de celebração prévia de convênio interestadual a outorga de *"quaisquer outros incentivos ou favores **fiscais** **ou** **financeiro-fiscais**, concedidos com base no Imposto de Circulação de Mercadorias, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus"* (art. 1º, parágrafo único, inciso IV).

Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que não se afigura compatível com o texto constitucional, mais precisamente com o quanto preceituado no dispositivo acima mencionado, a edição de atos normativos *"que outorguem **benefícios fiscais ou financeiros**, bem assim incentivos compensatórios pontuais, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus tributário, em matéria de ICMS, sem que tais medidas sejam precedidas da necessária celebração de convênio no âmbito do CONFAZ"*.[28]

A Secretaria da Fazenda insiste na tese de que as aludidas concessões feitas no pagamento do ICMS tiveram natureza meramente financeira e não fiscal e, por essa razão,

[27]"Compete ao Conselho promover a celebração de convênios, para efeito de concessão ou revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais do imposto de que trata o inciso II do art. 155 da Constituição, de acordo com o previsto no § 2º, inciso XII, alínea g, do mesmo artigo e na Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975". Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/menu-de-apoio/competencias>. Acesso em: 14 mai. 2018.
[28]Rcl 15819 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2014.

"não haveria necessidade de aprovação pelo CONFAZ". Pontua que essa posição não se alterou, mas que, em virtude da recente publicação da Lei Complementar nº. 160/2017, que incluiu os benefícios de caráter financeiro no rol dos incentivos que devem ser convalidados no âmbito do referido órgão colegiado, o Estado da Bahia naturalmente apoiou essa medida, primando pela "*segurança jurídica dos beneficiários nas suas relações comerciais com outras unidades da federação*" (Ref.1992298-30/32 do processo de nº. TCE/009403/2017)

Informa ainda que, como decorrência das exigências contidas no referido diploma legal, foi recentemente aprovado, no âmbito do CONFAZ, o Convênio nº. 190/2017[29], que elenca/discrimina os requisitos para a convalidação dos benefícios fiscais ou financeiros-fiscais concedidos pelas unidades federativas em desacordo com a indigitada alínea "*g*" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal. Diante desse novo cenário normativo em matéria de incentivos fiscais, aduz que a SEFAZ passou a adotar as providências necessárias para que as disposições desse instrumento convenial surtam efeitos esperados no âmbito estadual (Ref.1992298-30/32 do processo de nº. TCE/009403/2017).

Na visão deste *Parquet*, a aprovação da citada Lei Complementar nº. 160/2017, bem como do posterior Convênio nº. 190/2017 do CONFAZ, apenas reforça o argumento defendido por este Órgão Ministerial de que os benefícios financeiro-fiscais concedidos por força do Programa DESENVOLVE sempre dependeram de aprovação de instrumento convenial no âmbito do citado conselho fazendário, já que tal exigência decorre de expressa disposição normativa, mais especificamente do quanto previsto no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea "g", da Constituição Federal c/c o art. 1º, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar n.º 24/1975.

Em sendo assim, cumpre à equipe técnica competente verificar se o Estado da Bahia já adotou as medidas necessárias a fim de se adequar às disposições do Convênio nº. 190/2017 para efeito de regularização/convalidação dos benefícios que foram concedidos com base no Programa DESENVOLVE.

Especificamente em relação ao aspecto da **fiscalização e monitoramento**, insta salientar que a Portaria Conjunta n.° 78/2004, das Secretarias da Fazenda (SEFAZ) e da Indústria, Comércio e Mineração (SICM)[30], constituiu a Comissão de Acompanhamento de Empreendimentos Incentivados pelo Estado da Bahia, com competência para fiscalizar o

[29] Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2017/CV190_17>. Acesso em: 12 abr. 2018.

[30] Atual Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Disponível em: <http://www.sde.ba.gov.br/Pagina.aspx?pagina=institucional-historico>. Acesso em: 14 mai. 2018.

cumprimento, pelas empresas empreendedoras, dos compromissos assumidos nos respectivos protocolos de intenções, especialmente quanto aos números de empregos gerados, de investimentos realizados, níveis de produção alcançados e cronogramas de implantação.

Mais recentemente, a aludida comissão foi extinta por força da Portaria Conjunta SDE/SEFAZ nº. 01 de 13/01/2017, sendo que a fiscalização dos empreendimentos incentivados passou, então, a ser da atribuição exclusiva da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), ao passo que à Secretaria da Fazenda foi imposto o dever de verificar o cumprimento das obrigações tributárias assumidas pelas empresas beneficiadas.

Quanto a este ponto, o Relatório do TCE pontua que, no exercício de 2017, foram firmados 103 (cento e três) protocolos de intenções, com previsão de investimentos de "*R$4.830,0 milhões e geração estimada de 24.891 empregos, entre diretos e indiretos*", conforme se pode verificar da tabela abaixo (Ref.2016196-133 do processo de nº. TCE/002387/2018):

Tabela 24 – PROTOCOLOS DE INTENÇÕES FIRMADOS EM 2017

QUADRIMESTRE	NÚMERO DE PROTOCOLOS	INVESTIMENTOS PREVISTOS (EM MILHÕES)	NOVOS EMPREGOS A SEREM GERADOS
1º	39	1.532,8	12.292
2º	33	2.026,7	6.642
3º	31	1.270,5	5.957
TOTAL	**** Expression is faulty ****	**** Expression is faulty ****	**** Expression is faulty ****

Fontes: Ofícios n.os 178/2017, 250/2017 e 33/2018 do Gabinete do Secretário da SDE.

Para a Unidade Técnica, a despeito do reduzido número de empresas incentivadas que foram acompanhadas pela SDE no exercício ora examinado (2017), verifica-se, quando confrontado com o período imediatamente anterior (2016), um aumento na quantidade nas visitas técnicas realizadas aos empreendimentos beneficiários de incentivos fiscais, bem como uma melhoria na qualidade das informações que foram prestadas.

Segundo dados da auditoria operacional realizada por essa Corte (Processo nº. TCE/009417/2017), encontravam-se em curso, no exercício *sub examine*, 610 (seiscentos e dez) empresas habilitadas só no âmbito do Programa DESENVOLVE. Esse expressivo número de empreendimentos incentivados chama a atenção, porque ainda persiste um "*número reduzido na quantidade de visitas técnicas realizadas aos empreendimentos habilitados ao programa*" (Ref.1953784-63 do Processo nº. TCE/009417/2017). Tal fato revela que a SDE, apesar dos avanços verificados, ainda não vem realizando a contento o papel de monitorar os

empreendimentos incentivados via renúncia de receitas, descumprindo, assim o disposto no art. 89, *caput*, da Constituição Estadual, segundo o qual:

> A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos Municípios, incluída a das entidades da administração indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções, **renúncia de receitas e isenções fiscais**, será exercida pela Assembléia Legislativa, quanto ao Estado, e pelas Câmaras Municipais, quanto aos Municípios, mediante controle externo **e sistema de controle interno de cada Poder.**

A deficiência do controle dos empreendidos incentivados fica evidente a partir da análise dos dados apresentados na multicitada auditoria operacional (Processo nº. TCE/009417/2017).

No referido processo auditorial, a partir do exame de uma amostra de 57 (cinquenta e sete) processos de monitoramento instaurados pela SDE, foram apontadas graves fragilidades que "*afetam a capacidade do Estado de garantir que apenas as empresas que cumprem as obrigações assumidas no Protocolo de Intenções e na legislação vigente continuem habilitadas no programa*" (Ref.1953784-64 do processo de nº. TCE/009417/2017). Merecem transcrição, pela sua relevância, os comentários da equipe técnica do TCE/BA acerca do assunto (Ref.1953784-61/63 do processo de nº. TCE/009417/2017):

> **a) Investimentos projetados**
> […]
> Em consulta aos relatórios de desempenho citados na resposta da SDE, observou-se que tais documentos restringem-se a informar o valor total dos investimentos realizados por ano. Em um tópico específico, é apresentada uma lista dos principais empreendimentos com o seu respectivo valor de investimento, entretanto, **trata-se de um conjunto reduzido de empresas, não contemplando a totalidade dos empreendimentos incentivados**. Ademais, **não há esclarecimentos quanto à metodologia utilizada para apurar o montante dos investimentos realizados e se existe a validação destes valores indicados pelas empresas.**
> [...]
>
> **b) Cronograma do projeto de implantação/ampliação**
> No que se refere à execução do cronograma de implantação ou ampliação do empreendimento, a SDE solicita a indicação do ano em que a empresa concluirá o projeto previsto no Protocolo de Intenções. Todavia, não foram indicados, nos relatórios técnicos, procedimentos para a confirmação da informação.
> […]
> **Quanto aos relatórios de desempenho indicados, a referida documentação não traz informações acerca do cumprimento do cronograma do projeto de implantação/ampliação.**
>
> **c) Níveis de produção e faturamento**
> […]
> **Nos relatórios de desempenho apresentados à equipe de auditoria, não**

> **<u>há menção aos dados sobre a evolução dos níveis de produção das empresas incentivadas</u>**.
> […]

O quadro fático descrito acima revela que, apesar de a Lei Estadual nº. 7.980/2001, que instituiu o Programa DESENVOLVE, ter previsto no seu art. 4º, §3º, que os empreendimentos incentivados deveriam ser verificados sob a perspectiva "*do cronograma de implantação, expansão, reativação ou dos investimentos em pesquisa e tecnologia, a evolução dos níveis de produção e do seu respectivo nível de emprego*", verifica-se, na prática, que esses parâmetros não estão sendo adequadamente analisados.

Assim, este Ministério Público de Contas opina no sentido de que sejam incluídas **RESSALVAS** nas presentes contas de governo, em virtude das fragilidades identificadas nos procedimentos de fiscalização e monitoramento dos empreendimentos incentivados via benefícios fiscais, sem prejuízo da expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo para que promova o devido monitoramento de todos os projetos beneficiados com incentivos fiscais, em obediência ao art. 89, *caput*, da Constituição Estadual, mediante a apresentação de relatórios de desempenhos dos empreendimentos incentivados, nos quais conste a individualização dos beneficiários, respaldados em análise técnica que permita uma avaliação dos benefícios socioeconômicos até então auferidos.

Ainda quanto às renúncias de receitas, cumpre destacar o aspecto relativo à **<u>avaliação</u>** dos programas de governo que preveem a concessão de benefícios fiscais. Em relação a esse ponto, impende registrar que, atualmente, o Estado da Bahia, não avalia qualitativamente, por meio de indicadores de metas e resultados, o desempenho do seu programa de incentivos fiscais de maior expressividade financeira, qual seja o "Programa DESENVOLVE".

A Auditoria identificou, a partir de arquivos fornecidos pela SDE[31], que, na atual sistemática de acompanhamento do aludido programa, os relatórios emitidos por tal Pasta de Estado carecem de informações essenciais, pois "*[…] não averíguam o cumprimento de metas ou emitem manifestação conclusiva sobre o andamento da política pública a que se reportam [...]"* (Ref.19523784-66 do processo de nº. TCE/009417/2017).

[31] Os documentos analisados pela Unidade Técnica foram os seguintes: 1) anexados ao ofício nº 134/2017 – CG, os arquivos intitulados "Relatório Mensal da Coordenação de Acompanhamento dos Empreendimentos: Dezembro 2016", "Relatório Anual de Atividades da Coordenação de Acompanhamento de Empreendimentos - 2016", e "Relatório Mensal da Coordenação de Acompanhamento dos Empreendimentos: 2016 e 2017"; e 2) anexados ao ofício nº 208/2017 – CG, um documento intitulado "Relatório da Coordenação de Acompanhamento dos Empreendimentos: 1º semestre 2017" e dois arquivos sem título, com informações do exercício 2015 e do primeiro semestre de 2016 (Ref.1953784-66 do processo de nº. TCE/009417/2017).

A obrigação de avaliar periodicamente os resultados dos programas de governo instituídos, notadamente daqueles que geram renúncia de receitas, decorre do texto constitucional, especificamente dos arts. 70, *caput* e, e 74, I, segundo os quais:

> **Art. 70.** A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e **renúncia de receitas**, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
>
> **Art. 74.** Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
> […]
> I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, **a execução dos programas de governo** e dos orçamentos da União;

No âmbito do Programa de incentivo fiscal "DESENVOLVE", foi atribuída ao seu Conselho Deliberativo, órgão colegiado presidido pelo Secretário de Desenvolvimento Econômico, a competência para "*acompanhar, controlar e avaliar o desempenho das atividades de tal programa, submetendo ao Governador do Estado relatório semestral de desempenho*" (*ex vi* do art. 7º, IV, do Regulamento do DESENVOLVE, o qual foi aprovado pelo Decreto Estadual nº. 8.205/2002).

Trata-se de obrigação que não vem sendo cumprida com a qualidade esperada por nenhuma das unidades encarregadas de monitorar o Programa DESENVOLVE, tendo em vista as inúmeras fragilidades que foram identificadas pela Unidade Técnica nos relatórios disponibilizados pela SDE. Dentre as críticas feitas pela Auditoria, cabe destacar as seguintes (Ref.1953784-67/68 do processo de nº. TCE/009417/2017):

> Apesar da competência estabelecida, verificou-se que os arquivos encaminhados pela SDE carecem de características típicas de um trabalho avaliativo, como as relatadas adiante, de modo sumário:
> […]
> b) parâmetro que funcione como referência ou critério – o esforço da avaliação deve compreender um ou mais enfoques, como economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, transparência, participação social e sustentabilidade, dentre outros, também não identificados;
> […]
> d) opinião fundamentada sobre o cumprimento dos objetivos propostos – é relevante que a avaliação, para se distinguir do mero acompanhamento, culmine em parecer sobre os resultados do programa, que deveria incluir menção às metas previamente estipuladas;
> e) propostas de encaminhamento, com ajustes que se julgarem necessários – identificados eventuais desvios no alcance dos objetivos do programa DESENVOLVE, a avaliação deveria propor soluções ou medidas reparatórias

> para a sua execução em exercícios futuros;
> […]
> h) comunicação de resultados – os documentos apresentados não se dirigem formalmente a uma autoridade, embora o seu formato sugira que o conteúdo registrado seja objeto de exposição [...].

Ora, a manutenção de programas de incentivos fiscais, que geram renúncias de receitas, não pode prescindir/descurar da previsão de metas, objetivos e resultados esperados, por meio dos quais se possa avaliar o desempenho das ações governamentais adotadas. Essa mensuração qualitativa é imprescindível, porque, ao permitir medir o grau de eficácia, eficiência e efetividade desses programas, lastreará, com parâmetros seguros, a tomada de decisão estatal pela sua manutenção, revisão ou extinção.

Atento a isso, o Poder Executivo Federal, ao elaborar o projeto de lei que "Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019"[32], inseriu dispositivo que estabelece uma série de critérios para as proposições legislativas que objetivem criar ou prorrogar benefícios fiscais, merecendo destaque a exigência de que sejam indicados os objetivos, metas e indicadores relativos às políticas públicas fomentadas, *in verbis*:

> **Art. 110.** Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.
> [...]
> § 2º As proposições que tratem de renúncia de receita, ainda que sujeitas a limites globais, devem estar acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, **consignar objetivo, metas e indicadores**, bem como atender às condições do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
> § 3º **As proposições que criem ou prorroguem benefícios tributários devem estar acompanhadas dos objetivos, metas e indicadores relativos à política pública fomentada, bem como da indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação.**

Desse modo, este MPC sugere que seja expedida **RECOMENDAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo estadual para que adote as medidas necessárias no sentido de corrigir as fragilidades identificadas pela Auditoria no controle de desempenho do Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE).

2.2.2.6. Baixa execução das emendas parlamentares impositivas, sem apresentação de justificativas individualizadas sobre eventuais impedimentos de ordem técnica ou legal

[32] Projeto de Lei nº 2/2018-CN (MSG nº 187/2018-Origem). Disponível: <http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/LDO/LDO2019/proposta/CONSOLIDADO.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2018.

Após analisar o Demonstrativo da Execução das Despesas por Emendas Individuais dos Deputados Estaduais, peça constante das Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (DCCEs), a Auditoria do TCE-BA constatou que, em que pese o orçamento atinente a emendas parlamentares, para o exercício 2017, tenha sido de R$ 78,3 milhões, o total empenhado (R$ 26,4 milhões) correspondeu a apenas 33,68% do orçamento referente às cotas individuais dos deputados estaduais[33]. Consignou-se, também, que a execução orçamentária em comento se deu 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% (Ref.2016196-234).

Sobre o tema, cumpre esclarecer que, ao apreciarem o projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA), encaminhado pelo Poder Executivo, os integrantes do Poder Legislativo podem propor emendas individuais, com fins de acrescentar recursos orçamentários voltados ao atendimento de demandas específicas, indicando programas e ações nos quais deverão ser alocados.

Com o advento da Emenda Constitucional Estadual nº. 18/2014, a parcela do orçamento público correspondente às emendas parlamentares individuais passou 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. É o que dispõe o art. 160, §§ 9º, 10, 11 e 14, da Constituição Estadual de 1989, com redação conferida pela aludida emenda constitucional:

> **Art. 160 -** Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos adicionais serão apreciados pela Assembleia Legislativa, na forma do seu Regimento Interno.
> [...]
> § 9º - As emendas individuais propostas pelos deputados ao projeto de lei orçamentaria serão:
> I - aprovadas no limite correspondente de 0,33% (zero vírgula trinta e três por cento) da Receita Corrente Liquida realizada no exercício anterior, e
> II - divulgadas em audiências públicas pelos municípios beneficiados.
>
> § 10 - É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma isonômica, do valor incluído em Lei Orçamentária por emendas individuais, em montante correspondente a 0,33% (zero vírgula trinta e três por cento) da Receita Corrente Liquida, realizada no exercício anterior.

[33] Pontuou-se que o percentual apurado deixou de considerar R$11,5 milhões rubricados como "PROVISÃO PARA EMENDA PARLAMENTAR", bem como que 58, dos 63 deputados, tiveram emendas aprovadas.

> § 11 - No caso de impedimento de ordem técnica ou legal na execução de credito que integre a programação prevista no § 10 deste artigo:
> I - até 30 de junho, os Poderes e o Ministério Publico Estadual publicarão as justificativas do impedimento;
> II - até 30 de setembro, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei de credito adicional à Assembleia Legislativa para remanejamento o cancelamento da programação cujo impedimento não tiver sido superado;
> III - até 20 de novembro, não havendo deliberação da comissão permanente prevista no art. 160, § 1º, o projeto será considerado rejeitado.
>
> [...]
>
> § 14 - Considera-se obrigatória, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, a transferência do Estado aos Municípios para execução de programação prevista no § 10 deste artigo. (Destaques não constantes do original).

De acordo com o art. 48 da Lei estadual n. 13.563/2016 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para exercício 2017), os valores correspondentes às cotas individuais dos parlamentares devem ser aplicados em 3 (três) áreas/funções de governo, com observância dos percentuais mínimos de 50% (cinquenta por cento) para a saúde e 25% (vinte e cinco por cento) para a educação, e percentual máximo de 25% (vinte e cinco por cento) em área de livre escolha do parlamentar,

Quanto a este aspecto, a Auditoria consigna que, do valor total das emendas parlamentares empenhadas em 2017 (R$26,4 milhões), nenhum valor foi aplicado na educação, ao passo que 54,44% foram destinados à área de saúde e 45,56% aplicados em outras funções, o que representaria violação ao mencionado dispositivo da LDO que trata da distribuição dos recursos por áreas/funções de governo (Ref.2016196-235).

É importante registrar que a LDO de 2017 estabeleceu limites mínimos e máximos para a alocação orçamentária de recursos por meio de emendas parlamentares individuais, e não propriamente para a aplicação dos referidos recursos, conforme se depreende da redação do art. 48:

> **Art. 48 -** As emendas individuais propostas pelos deputados de que trata o art. 160 da Constituição Estadual, destinarão, na Lei Orçamentária de 2017, no mínimo 50% (cinquenta por cento) do seu limite para a área de saúde; 25% (vinte e cinco por cento) para a área de educação; e, no máximo, 25% (vinte e cinco por cento) para execução em qualquer área.

Obviamente que, respeitada a natureza impositiva das emendas parlamentares, a execução orçamentária espelhará o modo como os recursos foram distribuídos no orçamento

aprovado, ressalvados os possíveis impactos decorrentes da inexecução de emendas individuais por força de impedimentos de ordem técnica ou legal devidamente justificados.

No presente caso, a Auditoria aponta que *"a SESAB e a SEC concentraram, respectivamente, 53,78% e 27,77% do orçamento atual relacionado a emendas parlamentares [...]"*, evidenciando o cumprimento **formal** dos limites mínimos de alocação orçamentária previstos na LDO para as áreas de saúde e educação. Contudo, a completa inexecução dos recursos orçamentários colocados à disposição da Secretaria de Educação distorceu substancialmente, na fase de aplicação, a distribuição dos recursos previstos pelas emendas parlamentares, sem que fossem devidamente justificados, de forma individualizada, os impedimentos de ordem técnica ou legal eventualmente existentes.

A fim de apurar as causas do *déficit* executório observado, foram cobradas justificativas tanto à SEC quanto à SESAB, vez que, juntas, as referidas Secretarias concentraram 81,55% do orçamento inicial relacionado às emendas parlamentares.

Em síntese, a SESAB alegou que a ocorrência de embaraços em procedimentos licitatórios impediram que empenhos correspondentes à principal atividade/ação contemplada pelas indicações parlamentares ("Aparelhamento de Unidade de Saúde") fossem efetuados dentro do exercício 2017. Além disso, destacou que houve consensual alteração da previsão orçamentária, com redução do montante inicialmente estipulado para a referida ação, remanejando-se os recursos para o projeto/atividade "Ampliação da Frota de Ambulância", vez que a aquisição de referidos veículos estava ocorrendo de forma plena.

Por sua vez, o núcleo central da SEC justificou a constatada inexecução orçamentária das cotas em debate alegando genericamente que: (i) os recursos individualmente destinados eram insuficientes ao desenvolvimento das ações a eles correspondentes; (ii) os padrões estipulados nos objetos das emendas divergiam das orientações normativas aplicáveis; e (iii) as indicações feitas pelos parlamentares estavam dissociadas das reais demandas locais, sendo enfrentadas dificuldades de ajustes operacionais.

Tendo em vista o caráter impositivo do orçamento decorrente das emendas parlamentares, em caso de sua inexecução, exige-se a **publicação das justificativas individualizadas acerca dos fatores de ordem técnica que impediram a execução dos créditos correspondentes às cotas individuais**, nos termos do já transcrito art. 160, §11,

inciso I, da Constituição Estadual. Tais justificativas, aliás, são indispensáveis para a garantia do tratamento isonômico exigido pela Constituição Estadual (art. 160, § 10), porquanto asseguram que a inexecução de determinada emenda parlamentar estará necessariamente associada à existência de razões técnicas devidamente explicitadas, inibindo a ocorrência de discriminações pautadas em critérios ilegítimos (vinculação político-partidária, por exemplo).

Em que pese a exigência constitucional, a SESAB e a SEC apresentaram justificativas genéricas, não informando os impedimentos de ordem técnica ou legal justificadores da inexecução – ou execução parcial – de cada uma das emendas parlamentares que alocaram recursos em ações orçamentárias das áreas de saúde e educação. Além disso, a Auditoria consignou que não foram levadas às DCCEs 2017 justificativas suficientes à comprovação de que a inexecução (orçamentária e financeira) observada decorreu de impedimentos de ordem técnica.

Na visão deste *Parquet,* o baixo percentual de execução orçamentária das emendas parlamentares impositivas, sem a apresentação de justificativas individualizadas acerca dos impedimentos de ordem técnica ou legal que impossibilitaram a execução integral dos créditos orçamentários correspondentes, merece ensejar a imposição de **RESSALVA** específica ao juízo aprovativo, por contrariedade ao disposto no art. 160, §§ 10 e 11, da Constituição Estadual (Ref.2016196-235).

Revela-se também oportuna, em atenção à função corretiva constitucionalmente outorgada à Corte de Contas (art. 71, inciso IX, da Constituição Federal), a expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo para que adote as medidas necessárias no sentido de assegurar que os créditos orçamentários incluídos na Lei Orçamentária Anual por emendas parlamentares individuais sejam obrigatoriamente executados, de modo isonômico, providenciando, na hipótese de impedimento de ordem técnica ou legal, a publicação de justificativas individualizadas, nos termos proclamados pelo art. 160, §§ 10 e 11, da Constituição Estadual.

Ampliando a análise acerca dos aspectos operacionais que permeiam a execução de emendas parlamentares impositivas, depreende-se que, para que sejam observados os parâmetros normativos previstos no art. 160 da Constituição Estadual e nas leis de diretrizes orçamentárias, afigura-se indispensável a edição de ato normativo pelo Governador do Estado definindo o órgão responsável pelo acompanhamento e monitoramento da execução das emendas parlamentares individuais, em ordem a suprir a lacuna de competência identificada

pela Auditoria, e destacada no seguinte trecho do relatório que instrui as presentes contas de governo (Ref.2016196-235):

> A SERIN afirmou, mediante ofício datado de 28/03/2018, 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", apesar de seu Regimento Interno estabelecer como suas competências, dentre outras, "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". Registre-se que foram encaminhadas solicitações à SEPLAN, à Casa Civil e ao GABGOV, que também afirmaram não possuir atribuição regimental quanto ao acompanhamento e monitoramento da execução das emendas parlamentares.

Ademais, mostra-se também necessária uma estreita articulação institucional entre as secretarias de estado envolvidas na execução das emendas parlamentares impositivas. Vale lembrar que, além das providências atinentes ao planejamento da execução das emendas parlamentares – individualização das cotas com segregação de valores, redirecionamento de recursos, alterações dos orçamentos dos órgãos responsáveis pelas áreas, funções e programas indicados pelos parlamentares, planejamento financeiro, processamento das despesas, etc. –, há o desenvolvimento das ações concretas, bem como a adoção de medidas administrativas associadas às escolhas ou indicações feitas, o que requer adequado planejamento administrativo e ajustes operacionais.

Nesta linha de intelecção, este Órgão Ministerial entende que o arranjo político-administrativo em que as emendas parlamentares estão inseridas reclama aperfeiçoamentos normativos, administrativos e operacionais, o que abarca: **(i)** edição de instrumentos normativos que definam, pormenorizadamente e para cada centro de competência envolvido, competências e atribuições inerentes ao processamento dos créditos, acompanhamento e monitoramento do ciclo executório das emendas parlamentares e **(ii)** articulação interinstitucional entre os órgãos envolvidos, bem como entre os Poderes Legislativo e Executivo, de modo a estabelecer um alinhamento material entre ações indicadas pelos titulares das cotas individuais e os projetos e atividades programadas e/ou desenvolvidas no âmbito das Pastas encarregadas por cada área ou função de governo.

Dentro da perspectiva de aperfeiçoamento dos mecanismos e procedimentos de gestão, e em face das evidências levadas ao Relatório Analítico, atinentes à execução do orçamento decorrente de emendas parlamentares, este *Parquet* de Contas sugere também a expedição de **RECOMENDAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo para que regulamente a

sistemática de execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais, definindo, dentre outros aspectos, as competências e atribuições inerentes ao processamento dos créditos, acompanhamento e monitoramento do ciclo executório, de modo a garantir o cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais relacionados à execução das referidas emendas.

3. CONCLUSÃO

Tomando por base as informações e conclusões apresentadas na Seção Analítica do Relatório Técnico que instrui o presente processo, e ponderando as irregularidades identificadas no contexto global e contextualizado da gestão governamental, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela emissão de **PARECER PRÉVIO** favorável à **APROVAÇÃO** das Contas de Governo referentes ao exercício de 2017, de responsabilidade do Exmo. Sr. Rui Costa, com

(a) RESSALVAS quanto às irregularidades apontadas pelas Coordenadorias de Controle Externo deste Tribunal, a serem devidamente discriminadas no Parecer Prévio, especialmente em relação:

> ***a.1)*** às deficiências na avaliação de desempenho dos programas de governo pelas estruturas integrantes do sistema de controle interno da Administração Públicas Estadual, em decorrência, especialmente, de fragilidades na estruturação do PPA 2016-2019, comprometendo o efetivo cumprimento das finalidades previstas no art. 74, incisos I e II, da Constituição Federal;
>
> ***a.2*)** à ausência de mecanismos no sistema de informação adotado pelo Poder Executivo do Estado da Bahia (FIPLAN) que permitam catalogar adequadamente as informações e acompanhar, de modo razoavelmente eficiente, a execução dos convênios e instrumentos congêneres celebrados com entidades governamentais e não governamentais, impactando negativamente não apenas na consistência dos registros contábeis da conta “Convênios Concedidos a Comprovar” (item 2.4.5.1.3 da Seção Analítica do Relatório Técnico), como também – e especialmente – na efetividade do controle (interno e externo) da boa e

regular aplicação dos recursos públicos estaduais voluntariamente transferidos;

a.3) ao elevado grau de descumprimento da ordem cronológica de pagamento dos credores no âmbito de diversas secretarias estaduais, a revelar a deficiência dos mecanismos de controle interno existentes para assegurar o cumprimento da regra prevista no art. 5º, *caput*, da Lei Federal nº. 8.666/1993, bem como no art. 6º da Lei Estadual nº. 9433/2005 (item 2.3.2.2 da Seção Analítica do Relatório Técnico);

a.4) ao expressivo montante de Despesas de Exercícios Anteriores realizadas no exercício de 2017, gerando distorções relevantes nas DCCEs, em contrariedade ao caráter de estrita excepcionalidade do procedimento e ao comando constitucional inserto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal (item 2.2.2.4 da Seção Analítica do Relatório Técnico);

a.5) à omissão quanto ao registro contábil das obrigações pecuniárias constituídas no exercício 2016, mas pagas como DEA em 2017, no Passivo Circulante do Estado, comprometendo a transparência pública e a fidedignidade das informações constantes dos demonstrativos contábeis, e gerando, como consequência, uma distorção no saldo do Balanço Patrimonial (item 2.4.5.2.2 da Seção Analítica do Relatório Técnico);

a.6) à fragilidade no controle da execução orçamentária e financeira, possibilitando a realização de pagamentos por ofício, sem prévio empenho, de despesas relativas às contraprestações pecuniárias devidas pelo Poder Público em contratos de PPP, conduta contrária ao disposto no art. 60 da Lei n.º 4.320/1964, e possivelmente violadora do art. 167, inciso II, da Constituição Federal e art. 36 da LDO 2017 (item 2.4.4.2 da Seção Analítica do Relatório Técnico).

a.7) à não contabilização, no cálculo da despesa total com pessoal do Poder Executivo, do valor de R$ 631,7 milhões, referente a contratos de

terceirização de mão de obra celebrados pela Secretaria de Saúde em substituição a servidores públicos, com transgressão aos preceitos normativos insertos no art. 18, § 1º, da LRF e art. 91 da LDO 2017 (item 2.5.3 da Seção Analítica do Relatório Técnico).

a.8) à exclusão indevida das receitas vinculadas ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP), instituído pela Lei Estadual nº. 7.988/2001, do cômputo do valor mínimo a ser aplicado em saúde e educação, contrariando os arts. 198, § 2º, inciso II e 212, *caput* e § 1º, da Constituição Federal e o art. art. 29 da Lei Complementar nº. 141/2012;

a.9) à não inclusão de benefícios fiscais vigentes, relativos aos setores de óticas e de transporte aéreo de passageiros, no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, peça integrante do anexo de metas fiscais da LDO de 2017, contrariando o art. 4º. § 2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

a.10) à manutenção de benefícios fiscais instituídos por ato normativo de estatura infralegal, contrariando a exigência de lei específica prevista no art. 150, § 6º, da Constituição Federal e no art. 150 da Constituição Estadual;

a.11) às fragilidades identificadas nos procedimentos de fiscalização e monitoramento dos empreendimentos incentivados via benefícios fiscais (item 2.4.3.2.1 da Seção Analítica do Relatório Técnico);

a.12) ao baixo percentual de execução orçamentária das emendas parlamentares impositivas, sem a apresentação de justificativas individualizadas acerca dos impedimentos de ordem técnica ou legal que impossibilitaram a execução integral dos créditos orçamentários correspondentes, contrariando o disposto no art. 160, §§ 10 e 11, da Constituição Estadual;

a.13) às fragilidades identificadas nos procedimentos contábeis empregados pela Administração Pública estadual, gerando as

inconsistências e distorções apontadas pelas Coordenadorias de Controle Externo no item 2.4.5 da Seção Analítica do Relatório Técnico ("Gestão Patrimonial").

(b) DETERMINAÇÕES[34] ao Governador do Estado para correção das irregularidades apontadas pelas Coordenadorias de Controle Externo deste Tribunal, especialmente para que:

b.1) adote, com urgência, as medidas administrativas necessárias ao aprimoramento dos mecanismos específicos de controle interno relacionados ao processamento de Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, de modo a assegurar a utilização deste tipo de procedimento em situações de estrita excepcionalidade, apurando-se, ademais, a responsabilidade funcional dos agentes que eventualmente deem causa, de modo injustificado ou sem justificativa razoável, ao não processamento de despesas públicas no exercício de sua competência;

b.2) o Poder Executivo promova o registro contábil, no Passivo Circulante do Estado, do montante das obrigações pecuniárias constituídas e não adimplidas pela Administração Pública até o encerramento do exercício, independentemente da realização do empenho das despesas a elas referentes, em ordem a garantir a transparência pública e a fidedignidade das informações constantes do Balanço Patrimonial;

b.3) contabilize na Despesa Total com Pessoal, para fins de apuração dos limites previstos nos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, os gastos desta natureza efetuados como Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, quando a competência da despesa estiver

[34] Neste ponto, vale consignar que o poder do Tribunal de Contas de expedir determinações voltadas ao exato cumprimento da lei dimana **diretamente** do texto constitucional, mais precisamente do art. 71, IX, da Constituição da República, segundo o qual compete à Corte de Contas *"assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade"* (função corretiva). Trata-se de **competência autônoma**, veiculada em norma constitucional de eficácia plena e aplicabilidade imediata, e que é passível, por conseguinte, de ser exercida em qualquer processo no qual o órgão controlador identifique lesão ou ameaça de ofensa à ordem jurídica, abrangendo tanto a determinação de abstenção de ato contrário à lei (tutela de natureza inibitória, vocacionada à prevenção do ilícito), quanto a determinação para adoção de medidas necessárias à correção/eliminação de ilicitude identificada (tutela de remoção do ilícito). Logo, o fato de a Lei Complementar n. 005/91 ter sido omissa em relação à possibilidade de o Tribunal expedir determinações na oportunidade da apreciação de processos de contas (art. 24) jamais pode conduzir ao (equivocado) entendimento de tal competência não pode ser exercida, sob pena de subversão do escalonamento hierárquico das normas jurídicas e de clara violação ao princípio da supremacia da constituição.

abrangida pelo período de apuração previsto no art. 18, § 2º, da LRF;

b.4) o Poder Executivo se abstenha de utilizar quaisquer procedimentos que viabilizem a realização de despesas públicas sem prévia e suficiente dotação orçamentária, bem como sem a emissão de prévio empenho, a exemplo dos denominados pagamentos "por ofício", em obediência aos comandos normativos insertos no art. 167, inciso II, da Constituição Federal e no art. 60 da Lei nº. 4.320/64;

b.5) abstenha-se de excluir as receitas tributárias destinadas ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP) da base de apuração dos valores mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) e manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), sob pena de transgressão aos preceitos normativos insertos no art. 198, § 2º, inciso II e 212, *caput* e § 1º, da Constituição Federal e art. 29 da Lei Complementar nº. 141/2012

b.6) na elaboração dos projetos de leis de diretrizes orçamentárias, inclua todos os benefícios fiscais vigentes nos respectivos demonstrativos da estimativa e compensação da renúncia de receita, em conformidade com o art. 4º. §2º, V, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

b.7) suspenda a concessão dos benefícios fiscais previstos nos arts. 268, XVIII, XLVI, 269, XIII, e 270, IX, do Regulamento do ICMS (aprovado pelo Decreto Estadual nº. 13.780/2012), até que seja aprovada lei autorizadora específica, nos termos do art. 150, § 6º, da Constituição Federal e no art. 150 da Constituição Estadual;

b.8) adote as medidas necessárias no sentido de garantir o devido monitoramento de todos os projetos beneficiados com incentivos fiscais, em obediência ao art. 89, *caput*, da Constituição Estadual, mediante a apresentação de relatórios de desempenhos dos empreendimentos incentivados, nos quais conste a individualização dos beneficiários, respaldados em análise técnica que permita uma avaliação dos

benefícios socioeconômicos até então auferidos;

b.9) adote as medidas necessárias no sentido de assegurar que os créditos orçamentários incluídos na Lei Orçamentária Anual por emendas parlamentares individuais sejam obrigatoriamente executados, de modo isonômico, providenciando, na hipótese de impedimento de ordem técnica ou legal, a publicação de justificativas individualizadas, nos termos proclamados pelo art. 160, §§ 10 e 11, da Constituição Estadual.

b.10) adote as providências necessárias à correção das inconsistências e distorções contábeis apontadas pelas Coordenadorias de Controle Externo no item 2.4.5 da Seção Analítica do Relatório Técnico ("Gestão Patrimonial").

(c) RECOMENDAÇÕES ao atual Governador do Estado para que:

c.1) adote as providências necessárias ao aprimoramento do sistema atualmente utilizado para o acompanhamento e controle dos convênios e instrumentos congêneres (FIPLAN), corrigindo as deficiências apontadas pela Unidade Técnica desse Tribunal e municiando o sistema de funcionalidades capazes de viabilizar o controle operacional de todo o ciclo de existência dos convênios e instrumentos congêneres, em especial o acompanhamento do estágio de execução, o monitoramento de metas e a avaliação de desempenho desses ajustes;

c.2) no exercício do poder normativo que lhe é atribuído, regulamente o cumprimento do artigo 5º da Lei 8.666/93, contemplando, no mínimo: (i) o momento em que o credor deverá ser inserido na respectiva sequência, considerando *(i.a)* a demonstração, para o ingresso na fila, do adimplemento da parcela contratual mediante a apresentação de fatura ou documento equivalente pelo contratado, a ser confirmada na liquidação da despesa e *(i.b)* o cumprimento das demais condições legais e contratuais exigíveis, como a regularidade fiscal, trabalhista e com a seguridade social, entre outras, também a serem confirmadas na

liquidação da despesa; (ii) as hipóteses de suspensão da inscrição do crédito na ordem cronológica de pagamento, em razão da ausência de demonstração do cumprimento das condições legais e contratuais pelo contratado; (iii) a fixação de prazo máximo para a realização da liquidação e para o efetivo pagamento, a contar do ingresso na linha de preferência, ou para a rejeição dos serviços prestados ou bens fornecidos, por desatendimento das exigências legais ou contratuais; (iv) as situações que poderão vir a constituir, ainda que de forma não taxativa, relevantes razões de interesse público, a permitir excepcionar a regra da ordem cronológica, a propósito do que estabelece a parte final do artigo 5º, caput, da Lei 8.666/93.

c.3) implemente sistema informatizado que possibilite a divulgação em tempo real, na rede mundial de computadores, das diversas ordens cronológicas e das respectivas listas de credores, com ampla acessibilidade a qualquer cidadão, em atenção ao prescrito na Lei Federal nº. 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação).

c.4) adote as medidas necessárias ao aperfeiçoamento da metodologia de elaboração da Lei Orçamentária Anual, especialmente no que concerne à estimativa das despesas, em ordem a minimizar o risco de insuficiência das dotações orçamentárias previstas;

c.5) aprimore os mecanismos de controle da execução orçamentária e financeira, de modo a viabilizar o reforço tempestivo das dotações com sinalização de insuficiência de saldo orçamentário, mediante regular abertura de créditos adicionais, evitando-se, com isso, o não processamento de despesas previsíveis e seu consequente pagamento como DEA no exercício seguinte;

c.6) adote providências no sentido de viabilizar a divulgação na rede mundial de computadores, de forma centralizada, de informações sobre todos os programas de incentivos fiscais do Governo do Estado, disponibilizando *links* para as páginas das secretarias responsáveis por cada incentivo fiscal, oportunizando o conhecimento dos programas por

novos interessados e facilitando a prospecção de novas habilitações, de modo a otimizar os esforços de divulgação de informações exigidas, já disponíveis ao cidadão;

c.7) divulgue, nos demonstrativos de estimativa de renúncia de receita que acompanham a LDO, de forma segregada por categoria de benefício fiscal, todos os gastos tributários em vigor, com indicação de prazos de vigência e dos tributos afetados, abstendo-se de utilizar classificações genéricas, a exemplo de "Outros de Natureza Fiscal", para agrupar benefícios de categorias distintas.

c.8) no exercício do poder normativo que lhe é atribuído, regulamente os processos de instituição de programas de incentivos fiscais, definindo responsabilidades centrais e fornecendo regras gerais a serem seguidas pelas Secretarias, que deverão incluir a obrigatoriedade de estudo prévio de viabilidade do programa, amparado em estimativas de valores arrecadados e renunciados, bem como em indicadores e metas para mensuração dos benefícios socioeconômicos esperados;

c.9) adote as medidas necessárias no sentido de corrigir as fragilidades identificadas pela Auditoria no controle de desempenho do Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE);

c.10) abstenha-se de promover a inscrição de despesas orçamentárias em restos a pagar não processados sem que haja suficiente disponibilidade financeira em caixa ao final de cada exercício, e de forma correlacionada com a vinculação dos recursos, nos termos da orientação contida na 7ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN);

(d) ALERTA ao atual Governador do Estado, com fundamento no art. 59, §1º, II, da LRF, em virtude de o Poder Executivo ter ultrapassado, no exercício financeiro de 2017, 90% do limite de gastos com pessoal previsto no art. 20, inciso II, alínea "c", da LRF;

Sugere-se, outrossim, em conformidade com a Resolução nº. 08/2014 da ATRICON, que o Tribunal Pleno aprove a **realização de AUDITORIA ESPECIAL** com o objetivo de examinar, de forma aprofundada, o efetivo cumprimento da ordem cronológica de pagamentos pelos órgãos e entidades da Administração Pública estadual (art. 5º, *caput*, da Lei Federal nº. 8.666/1993 e art. 6º da Lei Estadual nº. 9433/2005).

Por fim, tendo em vista o vício de inconstitucionalidade que macula os arts. 268, XVIII, XLVI, 269, XIII, e 270, IX, do Regulamento do ICMS (aprovado pelo Decreto Estadual nº. 13.780/2012), por contrariedade ao disposto nos arts. 150, § 6º, da Constituição Federal e 150 da Constituição Federal, este Órgão Ministerial propõe ao TCE-BA que, com fulcro nos arts. 3º, § 3º, da Lei Complementar Estadual nº. 005/1991, formule **REPRESENTAÇÃO** à Procuradoria Geral da República e à Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Bahia para que, caso entendam pertinente, e nos limites de suas atribuições, ajuízem ação direta de inconstitucionalidade em face dos referidos dispositivos.

É o parecer.

Salvador/BA, 21 de maio de 2018.

DANILO FERREIRA ANDRADE
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

DECLARAÇÃO DE VOTO EM SEPARADO – CONS. INALDO ARAÚJO

"Enquanto houver vontade de lutar,
haverá esperança de vencer".
Santo Agostinho

1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

1.1 TRIBUNAIS DE CONTAS, O QUE DIZES DE TI MESMO?

Tomo, por empréstimo, para iniciar esta Declaração de Voto[1], uma modesta adaptação da pergunta que sintetizou a preocupação reinante daqueles bispos que participaram do Concílio Ecumênico Vaticano II, em Roma, entre 1962 e 1965. O objetivo principal do encontro, marco do catolicismo, foi discutir a renovação da secular igreja e a sua participação mais efetiva em relação aos problemas sociais e econômicos. Não por outra razão, o termo italiano *aggiornamento*, que pode ser traduzido como atualização, renovação, foi sua palavra de ordem.

Apesar da importância daquele evento para a fé cristã, não escrevo para falar do Concílio, mas aproveito este espaço para discorrer sobre um tema que muito me apraz: os Tribunais de Contas.

Criados há mais de um século, sob a inspiração do baiano Ruy Barbosa, os Tribunais de Contas carecem de um amplo encontro reflexivo de seus membros para discutir e repensar a sua razão de ser. É preciso convocar, também, os diversos atores envolvidos no sistema de fiscalização para debater sobre o que deve ser feito para que seja bem cumprida a missão que lhes é própria: **cuidar do que é do povo**.

É pacífico o entendimento de que o constituinte de 1988 foi generoso com os Tribunais de Contas e com o Ministério Público, no que tange às competências, aos requisitos para autonomia e formas de atuação. Mas, decorridos quase 30 anos, as Casas de Auditoria ainda não conseguiram revelar, adequadamente, a sua importância e a efetividade dos seus trabalhos.

Apesar dos esforços despendidos para redefinir práticas, rever procedimentos, agilizar processos, melhorar a imagem perante a opinião pública e tentar construir um modelo de controle eficiente, as Cortes de Contas ainda não tiveram sucesso, com raras exceções, na divulgação massiva de suas ações, apresentando à sociedade o tamanho do benefício e o custo para alcançá-lo.

Pois tão importante quanto dizer qual a efetividade das auditorias por eles realizadas é informar o montante gasto por esses órgãos.

Mas não basta apenas dizer sobre as contas públicas, é essencial demonstrar, e provar, com a publicação de relatórios objetivos e tempestivos, que apontem as eventuais desconformidades, o impacto financeiro das constatações e quais as medidas saneadoras a serem adotadas, tendo como suporte, sempre, o respectivo trabalho auditorial.

Caso essas ações sejam integralmente implementadas, não se espera que os Tribunais de Contas se tornem uma espécie de *Lúmen Gentium* (Luz das Nações), título do documento mais importante do Concílio citado, mas que eles possam se transformar, simplesmente, no farol da gestão pública econômica, eficiente, efetiva e transparente, na "luz de um estado republicano", para que, ao dizerem sobre si mesmos, a sociedade possa ouvir, refletir e ter a

[1] O Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado da Bahia estabelece: art. 93. O Conselheiro pode fazer declaração de voto, oralmente ou por escrito, por tempo não superior a cinco minutos, requerendo que conste em ata, sucintamente ou por extenso, sendo-lhe facultado entregar sua cópia à Secretaria Geral em vinte e quatro horas.
§ 1º Se protestar para que sua declaração de voto conste da decisão o Conselheiro deverá apresentá-la, por escrito, no prazo previsto no caput deste artigo.

certeza de que neles podem crer. Afinal, eles existem para atender aos anseios da sociedade no que tange ao bom uso dos recursos públicos.

1.2 TRIBUNAL DE CONTAS E A ATIVIDADE AUDITORIAL

Os Tribunais de Contas são órgãos de controle externo que, nos termos do art. 71 da Constituição Federal, possuem competências exclusivas, as quais podem ser agrupadas nas funções: opinativa, judicante, fiscalizadora, consultiva, sancionadora e corretiva.

Os Tribunais de Contas exercem a **competência opinativa** quando emitem parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo (art. 71, I).

O **caráter judicante** dos Tribunais prevalece quando são julgadas as contas dos demais responsáveis pelo patrimônio público, assim como dos que causam prejuízo ao erário (art. 71, II).

A **ação fiscalizadora** materializa-se quando os Tribunais apreciam a legalidade dos atos de pessoal (art. 71, III), realizam auditorias contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais (art. 71, IV) e fiscalizam empresas supranacionais e a aplicação de recursos repassados a entidades (art. 71, V e VI).

A **função consultiva** ocorre quando os Tribunais prestam informações sobre os trabalhos realizados (art. 71, VII).

Já o **caráter sancionador** surge quando são aplicadas multas, em caso de ilegalidade de despesa ou de irregularidade de contas (art. 71, VIII).

Por fim, os Tribunais assumem o **papel corregedor** quando assinam prazo para o cumprimento da lei, sustam ato impugnado e representam ao Poder competente sobre irregularidades (art. 71, IX a XI).

Apesar de estar diretamente relacionada à função fiscalizadora, a atividade auditorial deve ser suporte para que os Tribunais de Contas desempenhem, de forma efetiva, todas as demais competências. De fato, não é admissível que essas Casas de Controle opinem, julguem, informem, sancionem, ressalvem, determinem, recomendem e estabeleçam medidas corretivas sem evidências suficientes e adequadas, obtidas e documentadas em processo profissional de auditoria. Em outras palavras, os Tribunais de Contas dependem, fundamentalmente, das atividades auditoriais para levar sua missão a cabo. E não digo isso pelo Auditor que fui, mas sim pelo Conselheiro que sou.

Todavia, para que a auditoria suporte as decisões dos Tribunais, no exercício de qualquer de suas funções, torna-se necessário que, na sua execução, sejam observadas normas técnicas que assegurem a **integridade**, a **independência**, a **objetividade**, a **competência**, o **comportamento profissional**, a **confidencialidade** e que seja, a auditoria, realizada por profissionais capacitados, zelosos, motivados, despidos de qualquer influência ou ideologia e que tenham garantias de autonomia de opinião.

No que tange aos profissionais da auditoria pública, estes devem, de forma análoga ao que Carlos A. Di Franco (A TARDE, 14/12/2012) defendeu como atributos de um bom jornalista, saber “pensar com lógica, investigar sem preconceitos, escrever com elegância e informar com clareza e isenção sobre a verdade dos fatos”.

Outro aspecto relevante para o controle público é que toda auditoria não deixa de ser um trabalho de pesquisa. Demanda dedicação e estudo. Todo auditor, que, em essência, é um pesquisador, deve saber ouvir, ver detidamente, agir com humildade e perseverança, na busca de evidências suficientes e adequadas, pautadas em critérios objetivos e acordados com a administração auditada.

Auditar é o buscar constante!

No seu pensar e repensar, o auditor deve possuir senso crítico, ser criativo e ter em mente que, por muitas vezes, recomendar a adoção de um determinado procedimento, sem levar em consideração o contexto e as circunstâncias reais do fato, pode levar a um sério risco de se cometer injustiças. Sendo assim, é preciso saber ouvir e, devidamente, experimentar antes de julgar. É preciso, pois, que a auditoria pública seja realizada pelo "bom auditor".

E o bom auditor é aquele que, com outro olhar, é capaz de enxergar o que normalmente não se vê na busca da evidência. Além disso, audita ouvindo, perguntando, vendo, examinando e tendo a coragem de colocar o dedo e perguntar o porquê, perguntar: e daí? Pois só assim pode-se chegar à raiz do problema.

O citado auditor sabe que, no processo de obtenção de evidência, é salutar a aplicação de mais de um procedimento auditorial – prova e contraprova –, pois, inspirado no ceticismo do filósofo britânico Bertrand Russel (1872 – 1970), "nunca sabemos o suficiente para estarmos certos se um curso de uma opção é mais sábio que outro". Em outras palavras, o auditor somente deve opinar sobre um determinado tema se tiver mais de um fundamento para supô-lo verdadeiro e se, sobre ele (o tema), possuir segurança razoável.

Por fim, os relatórios desses auditores, que devem suportar as decisões dos Tribunais de Contas, precisam ser imparciais, objetivos, tempestivos e construtivos, com diagramação atraente e com a utilização racional de infografias, fotografias, gráficos, mapas e tabelas, possibilitando o seu entendimento por todos, independentemente de sua formação acadêmica. E, se assim for, as funções dos Tribunais de Contas serão, sem dúvida, desempenhadas com ainda mais efetividade. É o que desejo. É o que sonho e sei que, neste sonhar, não estou só. Afinal, como vaticinou o Dr. da Igreja, Santo Agostinho: "Enquanto houver vontade de lutar, haverá esperança de vencer".

2 O PARECER PRÉVIO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Como já registrei em artigo publicado no Jornal A Tarde[2]:

> O parecer prévio representa a opinião do Tribunal sobre as contas de governo. Nele se encontra exposta a apreciação imparcial sobre essas contas. Esse documento, essencialmente técnico, resume a apreciação dessas contas pelo órgão de controle e deve estar fundamentado nas auditorias realizadas.
>
> Por meio do parecer prévio é que a sociedade deve tomar conhecimento sobre se as contas do Chefe do Poder Executivo foram elaboradas e apresentadas em conformidade com os preceitos constitucionais e legais, com as normas de contabilidade aplicadas ao setor público, se representam adequadamente a boa execução orçamentária e financeira, e se também demonstram corretamente a situação patrimonial, além dos resultados da gestão pública.
>
> De forma mais objetiva, é por meio do parecer prévio que se verifica se as contas foram bem prestadas e se a *accountability* pública foi observada.

[2] Parecer Prévio Sobre as Contas Governamentais: um ilustre desconhecido, A Tarde, edição de 22/03/2013.

Isso posto, dúvidas não podem restar sobre a importância do parecer prévio para balizar o julgamento das Contas do Chefe do Poder Executivo pelos representantes da Casa do Povo. Contudo, como também registrei no citado artigo:

> […] é o parecer prévio das Cortes de Contas que garante o aval técnico à decisão política do Poder Legislativo. Nesse diapasão, resgatam-se os ensinamentos de Luciano Ferraz (2001), em "Due process of law e parecer prévio das Cortes de Contas", que afirma que o Poder Legislativo, na materialização do direito de julgar contas, não pode "ignorar o parecer prévio, omitindo-se de julgá-lo ou desprezar seu conteúdo sem expressar, motivada e tecnicamente, as razões pelas quais o fazem. Em qualquer dessas duas hipóteses, a conduta do Parlamento será ilícita".
>
> Dessa forma, o Parlamento, ao tomar sua decisão política, deve se pautar no parecer prévio ou, na hipótese de se adotar um outro caminho, deverá, sempre em quorum qualificado, fundamentar sua posição e expressamente indicar os motivos que conduziram ao posicionamento divergente.

Como enfatizou o hoje aposentado Conselheiro Zilton Rocha, no artigo "Os Tribunais de Contas e os desafios para a promoção do controle social", publicado na Revista TCMRJ, n. 46, janeiro de 2011[3], "[...], este material [parecer prévio] é uma fonte valiosa de controle, através do qual todas as instâncias formais e informais que concorrem para o controle da coisa pública deveriam se valer. Fato é que tal preciosidade é solenemente desconhecida do grande público e ignorada, na maioria das vezes, pelos órgãos governamentais com atribuições correlatas".

Razão assiste ao eminente Conselheiro, pois, como sempre digo, esse parecer prévio, mais do que parecer, precisa efetivamente demonstrar que é o principal documento de aferição de uma boa gestão pública a fim de tornar-se, cada vez mais, conhecido.

Vale destacar o trabalho realizado pelos nossos Auditores, sob a responsabilidade do Superintendente Técnico desta Casa, Senhor José Raimundo Bastos de Aguiar. O documento por eles encaminhado, denominado Seção Analítica, possui uma importância tamanha que, não podemos olvidar, é a base maior para a elaboração da seção conclusiva, da proposta de Parecer Prévio e do parecer do Ministério Público de Contas.

Acho importante também apresentar, neste voto, para efeito comparativo, o seguinte quadro com o histórico de apreciação e julgamento dos últimos cinco exercícios:

Quadro 01 – DATAS DE APRECIAÇÃO E JULGAMENTO DAS CONTAS GOVERNAMENTAIS

EXERCÍCIO						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
GOVERNO	Exmo. Sr. JAQUES WAGNER	Exmo. Sr. JAQUES WAGNER	Exmo. Sr. JAQUES WAGNER	Exmo. Sr. JAQUES WAGNER	Exmo. Sr. RUI COSTA	Exmo. Sr. RUI COSTA
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO						
PROCESSO	TCE/002110/2012	TCE/002064/2013	TCE/004093/2014	TCE/004023/2015	TCE/002434/2016	TCE/002522/2017
RELATOR	Consa. Ridalva Figueiredo	Cons. Inaldo Araújo	Cons. Gildásio Penedo Filho	Consa. Carolina Costa	Cons. João Bonfim	Cons. Marcus Presídio
PARECER PRÉVIO	Aprovação com recomendações	Aprovação com recomendações	Aprovação com recomendações	Aprovação com recomendações	Aprovação com recomendações	Aprovação com recomendações
SESSAO	12/06/2012	04/06/2013	11/06/2014	02/06/2015	07/06/2016	01/06/2017
PUBLICAÇAO DOE Cad. 3	19/06/2012	12/06/2013	18/06/2014	19/06/2015	15/06/2016	20/06/2017
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA						
PARECER	Favorável	Favorável	Favorável	Favorável	*	**
DECRETO LEGISLATIVO	2033/2014	2034/2014	2035/2014	2038/2016		
PUBLICAÇÃO DOE	26/11/2014	26/11/2014	31/12/2014	01/06/2016		

Fonte: Diário Oficial do Estado (DOE).
* Projeto de Decreto Legislativo 2.506/2017. Disponível em: <http://www.al.ba.gov.br/atividade-legislativa/proposicao/OF./1.723/2016>. Acessado em: 03 maio 2018.

[3]Disponível em: http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/5030/Revista_TCMRJ_46.pdf.

** Distribuído ao Relator Dep. Zé Raimundo. Disponível em: <http://www.al.ba.gov.br/atividade-legislativa/proposicao/OF./1.865/2017>. Acessado em: 03 maio 2018.
** Pendente de julgamento pela Assembleia Legislativa do Estado da Bahia (AL/BA).

3 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DA BAHIA

3.1 INTRODUÇÃO

Em observância à Resolução desta Casa de Auditoria nº 164, de 10/12/2015, que normatizou os procedimentos para emissão do Relatório e Parecer Prévio das Contas do Chefe do Poder Executivo, a equipe, composta pelos auditores deste Tribunal: José Raimundo Bastos de Aguiar, Jucival Santana de Souza, Márcia da Silva Sampaio Cerqueira, Yuri Moisés Martins Alves, Antônio Luiz Carneiro, José Luís Galvão Pinto Bonfim, Maurício Souza Ferreira e Marcos André Sampaio de Matos, aos quais aproveito o momento para agradecer, parabenizando-os – vocês são os verdadeiros responsáveis –, elaborou **Seção Analítica**, contendo os exames dos elementos da prestação de contas, objetivando respaldar a emissão do Parecer Prévio, a qual está dividida em cinco tópicos, como bem descrito pelo Ministério Público de Contas (MPC) em seu Parecer nº 310/2018, a saber:

> a) Avaliação quanto ao estágio de implementação das ações pactuadas pelo Governo Estadual no Plano de Ação para atendimento às recomendações do Relatório sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2016;
>
> b) Análise dos instrumentos de planejamento e orçamento que nortearam e viabilizaram a atuação do Governo Estadual. Foram avaliados os procedimentos relativos ao processo de elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual e suas repercussões sobre as demais leis orçamentárias. Além disso, foram realizadas auditorias relacionadas a ações de políticas públicas;
>
> c) Avaliação do sistema de controle interno do Estado, englobando a concepção de sistema, reportado nos arts. 70 e 74 da Carta Magna, considerando as normas, sistemas corporativos, a estrutura organizacional e de recursos humanos destinados a promoverem o controle interno das diversas unidades administrativas, sendo realizadas auditorias com foco em aspectos voltados ao controle interno;
>
> d) Revisão do conteúdo das Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado buscando avaliar se evidenciam adequadamente a gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Estado, e se proporcionam a interpretação dos seus aspectos relevantes considerando os assuntos comentados em notas explicativas e em demonstrativos complementares;
>
> e) Verificação quanto ao cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais no que diz respeito aos limites com manutenção do ensino, com saúde, da despesa com pessoal, com a previdência dos servidores, de endividamento, de operações de crédito e de desembolsos relacionados com as Parcerias Público-Privadas (PPPs), além dos resultados nominal e primário e da execução das emendas parlamentares.

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

Apesar da importância da revelação individualizada dos dados acerca da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Estado da Bahia, como demonstrado pela auditoria do Tribunal de Contas do Estado, no Relatório Técnico denominado Seção Analítica, torna-se também relevante a sua apresentação integrada, objetiva e compreensiva, no sentido de proporcionar uma visão abrangente da gestão pública no exercício de 2017.

Assim é que, do confronto das receitas orçamentárias realizadas pelo Poder Executivo do Estado da Bahia no montante de R$40.659 milhões (R$21.983 milhões provenientes de arrecadação de tributos) com as despesas orçamentárias executadas (empenhadas) no total de R$40.979 milhões (R$13.372 milhões, com pessoal e encargos sociais; R$6.774 milhões, com previdência; R$1.321 milhões, com dívida; R$5.780 milhões com transferências constitucionais e R$2.607 milhões, com investimentos), resultou um **déficit orçamentário de R$320 milhões**.

A tabela a seguir demonstra, de forma resumida, a integração desse resultado orçamentário ao patrimônio do Estado, comparativamente ao exercício de 2016:

TABELA 01 – ANÁLISE SIMPLIFICADA DOS DADOS CONTÁBEIS DO ESTADO DA BAHIA

Em R$ milhões

DESCRIÇÃO	NOTAS EXPLICATIVAS	EXERCÍCIO 2017	EXERCÍCIO 2016
Execução Financeira			
ta Orçamentária Realizada		40.659	38.776
spesa Orçamentária Executada		40.979	39.493
it orçamentário	Receitas Orçamentárias menos Despesas Orçamentárias	**(320)**	**(717)**
(+/-)Movimentação Extraorçamentária Líquida	Pagamentos de passivos financeiros, recebimentos de ativos financeiros e transferências financeiras internas	437	(865)
(=) Variação no Caixa		**117**	**(1.582)**
(+) Saldo Inicial do Caixa		4.931	6.513
(=) Saldo Final do Caixa		**5.048**	**4.931**
(+) Outros Ativos Financeiros		1.497	562
(=) Ativo Financeiro		**6.545**	**5.493**
(-) Passivo Financeiro	Restos a Pagar, conforme Demonstrativo da Dívida Flutuante Consolidada, R$1.941 milhões	2.316	1.428
(=) Superávit Financeiro		**4.229**	**4.065**
(+) Ativo Permanente		**29.824**	**25.512**
• Investimento		6.800	6.855
• Imobilizado	Bens Imóveis, deduzido da Depreciação Acumulada, R$16.473 milhões	18.924	14.435
• Outros Valores		4.100	4.222
(-) Passivo Permanente		**(212.855)**	**(205.936)**
• Empréstimos e Financiamento		16.829	16.089
• Outras Obrigações		11.010	8.020
• Obrigações Previdenciárias	Provisão matemática para suprir os gastos previdenciários do Estado	185.016	181.827
(=) Saldo Patrimonial		**(178.802)**	**(176.359)**
• Provisão Previdenciária não Contabilizada Tempestivamente		(36.026)	
(=) Saldo Patrimonial		**214.828**	

Fonte: Relatório sobre as Contas de Governo – Exercício 2017.

3.3 BREVES ANÁLISES DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DO ESTADO DA BAHIA

Impende registrar a qualidade da apresentação, nos últimos exercícios, das Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado da Bahia, inclusive a publicação da Prestação de Contas Anual Simplificada.

Esse fato decorre "da adequação contínua ao processo de convergência" aos padrões internacionais de contabilidade pública, dispostos no *International Public Sector Accounting Standards IPSAS* e editados pela Federação Internacional de Contadores – IFAC (sigla em inglês), como bem pontua o Instituto de Auditores Fiscais do Estado da Bahia – IAF (disponível em www.iaf.org.br).

Não se pode esquecer, todavia, que este Tribunal de Contas do Estado da Bahia, pelo menos desde o exercício de 2012, já recomendava, em sede de parecer prévio, essa adoção:

> 4) Quanto aos procedimentos contábeis:
>
> a) implantar os novos padrões de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP) estabelecidos pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), em consonância com as diretrizes definidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com o objetivo de modernizar práticas, uniformizar conceitos, reconhecer todos os ativos e passivos, contribuir para a transparência, proporcionar a qualidade das informações, permitir a comparabilidade, aprimorar controles e possibilitar a correta apuração dos custos dos serviços públicos e a elaboração de demonstrações contábeis com enfoque patrimonial (item 3.4.1);[4]

A adoção de práticas avançadas de Contabilidade Pública tem possibilitado ao Estado da Bahia a publicação de Demonstrações Contábeis mais confiáveis, transparentes e adequadas.

Feitos esses comentários, importante registrar que, em 2017, o Patrimônio Líquido do Estado da Bahia, cuja evolução é item essencial para avaliação da gestão fiscal, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), alcançou o montante negativo de R$178.802[5] milhões (54,89% superior ao resultado negativo apresentado em 2013, que foi de R$115.442 milhões).

Não obstante a incorporação de bens de parceria público-privada, no montante de R$2.675 milhões, como será comentado no próximo tópico, o Resultado Patrimonial do exercício foi negativo no valor de R$710 milhões.

Esse resultado está subavaliado em, pelo menos, R$36.026 milhões, em face do não registro do Passivo Atuarial dos fundos financeiros da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia. Caso essa provisão fosse registrada tempestivamente, o Resultado Patrimonial do exercício passaria de um déficit de R$710 milhões para um déficit de R$36.736 milhões.

Conforme evidenciado pelo Estado da Bahia nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis, a provisão matemática previdenciária de longo prazo não foi registrada em função do não fornecimento dos valores pela empresa contratada pela Superintendência de Previdência do Estado da Bahia (SUPREV), conforme descrito na Nota Explicativa 5.2.7.1, a saber:

> 2.5.2.7.1 **Evento Subsequente**: Ao verificar a não contabilização da atualização da Provisão Matemática Previdenciária em 2017, a Diretoria da Contabilidade Pública – DICOP, por intermédio do Ofício DICOP nº 005/2018, de 15/01/2018, solicitou esclarecimentos à Superintendência de Previdência – SUPREV, da Secretaria da Administração, que, mediante o Ofício nº 034/2018, informou que não recebeu da empresa contratada o cálculo da atualização do valor das Provisões Matemáticas dos Benefícios Concedidos e Benefícios a Conceder a tempo de efetuar o registro contábil no exercício de 2017, tendo em vista que o prazo final para realizar registros contábeis no Fiplan foi o dia 10 de janeiro de 2018, conforme estabelecido no Anexo II da 10ª edição do Manual de Encerramento do Exercício, aprovado pelo Decreto Estadual nº 18.025, de 28 de novembro de 2017.

[4] Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/controle-externo/contas-de-governo?view=article&id=2008:contas-de-governo-2012&catid=8:controle-externo.

[5] Para melhor ilustração da evolução do Patrimônio Líquido do Estado da Bahia, é demonstrado a seguir a posição do Patrimônio Líquido a partir de 2013:
Fonte: www.sefaz.ba.gov.br.

> Em seus esclarecimentos, a referida Superintendência elencou uma série de situações que geraram um atraso na entrega das informações pelo Escritório Técnico de Assessoria e Avaliação Atuarial S/S LTDA.
>
> No referido ofício, a SUPREV destacou que, no Exercício 2017, o novo leiaute para o envio das bases de dados, instituído pelo Ministério da Fazenda, foi adotado para recepcionar as bases de dados de todos os Poderes, e para tanto promoveu um evento de capacitação liderado pelo Escritório Técnico de Assessoria e Avaliação Atuarial S/S LTDA, que contou com a presença de todos os setores responsáveis pelo encaminhamento das bases de dados a fim de sanar dúvidas operacionais.
>
> Ocorre que o novo leiaute mostrou-se mais crítico em relação às bases de dados encaminhadas em anos anteriores, o que gerou a necessidade de uma série de correções e adequações nas bases, por parte dos Órgãos, culminando no atraso do cronograma de trabalho estabelecido. O Atuário só pôde finalizar os cálculos a serem inseridos na contabilidade do Exercício 2017 apenas no dia 12 de janeiro de 2018, não sendo mais possível atualizar os registros contábeis, pois, nesta data, o sistema Fiplan já se encontrava com o exercício financeiro de 2017 encerrado e homologado.

Este fato foi relatado pela Auditoria do Tribunal de Contas do Estado da Bahia nas fls. 200 e 201 do Relatório Técnico denominado Seção Analítica. Apesar de considerarem o fato relevante, os Auditores informaram que a apresentação de um Balanço Patrimonial ajustado "caso a provisão atuarial tivesse sido contabilizada tempestivamente (fls. 129/130 das Demonstrações Contábeis de 2017)", foi uma forma de "evidenciar e minimizar esta situação". Contudo, na nossa opinião, pela relevância apontada, essa matéria deve ser considerada no Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, estando sujeito, pois, as devidas recomendações.

Por fim, além de adotar ações que visem garantir a capitalização do Estado da Bahia para lastrear o seu passivo previdenciário, urge também que o Estado passe a registrar em seu Balanço Patrimonial os bens de uso comum explorados direta ou indiretamente pela Administração Pública, assim como realizar os testes de emparidade de seus ativos de usos especiais.

3.4 CONTABILIZAÇÃO DAS PPPS PELO ESTADO DA BAHIA

Entendo oportuno salientar, somente para fins históricos, que o Conselho Federal de Contabilidade (CFC), no processo de convergência da Contabilidade Aplicada ao Setor Público no Brasil às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (IPSAS), editadas pela International Federation of Accountants (IFAC), aprovou, a partir de 2008, o conjunto de 11 Normas Brasileiras de Contabilidade Técnica Aplicadas ao Setor Público, as NBCT SP. Com isso, objetivou modernizar práticas, estabelecer parâmetros, uniformizar conceitos, reconhecer todos os ativos e passivos públicos, contribuir para a transparência, além de possibilitar a correta apuração dos custos dos serviços públicos.

Em sintonia com essas ações, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, atualizou seu arcabouço normativo, buscando promover o acompanhamento, a sistematização e a padronização da execução contábil, bem como incentivou a elaboração e a publicação das demonstrações contábeis, em consonância com os padrões internacionais de contabilidade aplicados ao setor público.

Nesse contexto, o Ministério da Fazenda dispôs, por meio da Portaria STN n.º 828, de 14/12/2011, que alterou a Portaria STN n.º 406, de 20/06/2011, sobre a necessidade de os

entes federados divulgarem cronograma de ações objetivando a efetiva implantação das novas Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público e a maior transparência das contas públicas.

Apesar de as Portarias n.º 828, de 14/12/2011, e n.º 753, de 21/12/2012, do Ministério da Fazenda (MF), determinarem que as novas demonstrações deveriam ter sido adotadas pela administração pública, facultativamente, a partir de 2013, e integralmente até o final de 2014, no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Exercício de 2012, do qual fui o Relator, tive a oportunidade de recomendar que, já a partir de 2013, o Estado da Bahia adotasse integralmente as regras e padrões da nova Contabilidade Aplicada ao Setor Público aprovadas pelo Conselho Federal de Contabilidade.

Entretanto somente agora, no exercício de 2017, como se observa nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado, mais precisamente nas Notas à Demonstração da Variação Patrimonial, o Estado efetivamente iniciou o processo de adequação da contabilização dos Ativos e Passivos decorrentes das Parcerias Público-Privadas – PPP, fazendo-o conforme os requisitos estabelecidos no item 2.3 da Parte III – Procedimentos Contábeis Específicos – PCE, do Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público – MCASP, 7ª Edição. Essas disposições estão refletidas na Orientação Técnica DICOP nº 60/2017 e são compatíveis com as novas Normas de Contabilidade Pública atualmente adotadas pelo CFC em convergência com aquelas editadas pela IFAC.

Ressalte-se que o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, já na sua 6ª edição, válido a partir do exercício de 2015, instruía a contabilização das Parcerias Público-Privadas pelos entes Públicos de todas as esferas da Administração Pública. Enfim, ainda que tardiamente, o fato é que o Estado da Bahia passou a atender a esses procedimentos contábeis a partir de 2017, registrando, no seu Balanço Patrimonial, o montante, já deduzido da respectiva depreciação acumulada, no valor de R$2.675 milhões, correspondente a ativos decorrentes de Parcerias Público-Privadas, dos quais R$2.010 milhões relativos ao Metrô de Salvador e R$578 milhões correspondentes à Arena Fonte Nova.

3.5 AS NORMAS DE CONTABILIDADE E A EVOLUÇÃO DO PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

Até o exercício de 1999, o modelo de Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo continha apenas um parágrafo que enunciava a proposta de opinativo emitido pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia, antecedido pelas considerações sobre os documentos e os elementos fáticos da atuação estatal que o fundamentavam.

Na elaboração do Parecer Prévio sobre as Contas de 2000, sob a relatoria do Exmo. Cons. Pedro Lino, este Tribunal de Contas, adequando-se ao que preconizava a Resolução CFC nº 700, de 1991, inovou no modelo do Parecer e passou também a incluir parágrafo contendo, além das fontes de critério utilizadas, os procedimentos e técnicas auditoriais empregados pelos auditores e que culminaram na elaboração da peça opinativa.

Em 2009, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC), por meio da Resolução CFC 1.231/2009, aprovou a NBC TA 700, que trouxe importantes inovações aos modelos dos Relatórios dos Auditores Independentes. Essencialmente, foi introduzida uma nova estrutura padronizada, envolvendo a incorporação de tópicos mediante composição básica por parágrafos, que informam a identificação das demonstrações contábeis e a definição das responsabilidades da administração e do auditor, seguidos da emissão do opinativo dos auditores.

Cumpre salientar que, apesar de essas modificações terem vigência já para os exercícios iniciados em 1º/10/2010, conforme art. 2º da Resolução nº 1.231/2009 do Conselho Federal de Contabilidade, foi apenas no Parecer Prévio das Contas do Chefe do Poder Executivo de 2011 que o TCE/BA modificou o formato do seu Parecer Prévio visando a atender o preconizado pela NBC TA 700.

Nas Contas do Chefe do Poder Executivo do exercício de 2014, a Relatora, a Exma. Cons. Carolina Costa, propôs inovações, em sua sugestão de Parecer Prévio, inspirando-se em recomendações que teriam sido emanadas da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) para o Tribunal de Contas da União (TCU).

Com esse propósito, foram excluídos parágrafos padrões iniciais adotados há vários exercícios e que estavam em consonância com o que preconizava a NBC TA 700, vigente à época. Atento a este ponto, o Exmo. Cons. Marcus Presídio, no seu voto em separado, entendeu que:

> […] em consideração ao Parecer Prévio definitivo, entendo que a sua versão final deve constar, além das recomendações listadas e do resumo do opinativo do Ministério Público de Contas (nessa ordem), os parágrafos padrões iniciais adotados há vários exercícios.

A proposta do Exmo. Sr. Cons. Marcus Presídio foi acolhida pelo Tribunal Pleno, de modo que, na versão final do Parecer Prévio, fez-se constar efetivamente os referidos parágrafos adotados, como mencionei, há vários exercícios, conforme as normas vigentes à época.

Mais recentemente, atento às novas necessidades dos usuários dos relatórios de auditoria, o *International Auditing and Assurance Standards Board* (*IAASB*), por meio de diversas consultas a esses usuários, identificou uma série de demandas por mudança no modelo de relatório que vinha sendo utilizado pelos auditores independentes. Nesse sentido, restou demonstrado que os usuários querem conhecer como os riscos e outros aspectos específicos de cada entidade foram enfrentados pelo auditor, bem assim como ele procedeu para chegar a determinada conclusão.

Após debates entre profissionais de auditoria, acadêmicos e usuários, ocorridos em audiências públicas promovidas pelo IAASB, foram adotadas alterações no modelo do relatório estabelecido na nova norma internacional de auditoria (ISA 700), com emendas provenientes da ISA 720. Esse novo modelo passou a ser utilizado para as demonstrações contábeis de entidades dos exercícios que se findaram em, ou após, 31 de dezembro de 2016, quando aplicável a NBC TA 701.

Este novo modelo de relatório introduz novas seções, contendo a base de opinião, as incertezas quanto à continuidade da entidade, quando aplicável, e os principais assuntos de auditoria, além de outras informações.

Conforme a NBC TA 701, a comunicação dos principais assuntos de auditoria visa tornar o relatório de auditoria mais informativo, ao dar maior transparência sobre a auditoria realizada, fornecendo informações adicionais aos usuários previstos das demonstrações contábeis, para auxiliá-los a entender os assuntos que, segundo o julgamento profissional do auditor, foram os de maior importância na auditoria das demonstrações contábeis do período corrente.

Ainda segundo a NBC TA 701, quando o auditor emite opinião com ressalva ou adversa de acordo com a NBC TA 705, o assunto que deu origem à opinião modificada deve ser explicitado na seção “Base para opinião” com ressalva ou opinião adversa, contribuindo

para que os usuários previstos entendam e identifiquem tais circunstâncias quando elas ocorrem.

Diante do exposto, entendo PRELIMINARMENTE que o modelo do Parecer Prévio sobre as Contas do Governador de 2017, a ser emitido por este TCE/BA, deva seguir o preconizado nas novas Normas Brasileiras de Auditoria a fim de garantir que esta Corte esteja alinhada aos novos conceitos e às necessidades dos usuários deste Parecer. Prática, aliás, adotada por esta Casa de Auditoria desde o exercício financeiro de 2000.

3.6 CONSTATAÇÕES AUDITORIAIS

No que tange às Constatações Auditoriais mais relevantes, deixo de resumi-las aqui, principalmente pelo fato de que a equipe auditorial assim já o fez – e o fez bem, como demonstrado adiante – com o destaque e a prudência necessários, no item 2.6 da percuciente **Sessão Analítica**.

O art. 9º da Lei Complementar nº 05, de 04 de dezembro de 1991, estabelece que:

> Art. 9º - O parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos e daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo e dano ao erário, devem estar fundamentados nas respectivas auditorias.
>
> Parágrafo único - As decisões contrárias às conclusões dos relatórios de auditoria serão, necessariamente, fundamentadas com a indicação expressa dos motivos que conduziram à divergência.

Sábio, por demais, foi o legislador ao estabelecer este nexo causal, afinal o parecer prévio é um instrumento que fortalece a *accountability* governamental. Dessa forma, além de imparcial, fundamentado e técnico, ele precisa ser justo. E, como bem pontuou Graça Góes no artigo "Compostura é necessário" (*in* A Tarde, ed. 07/02/2018), "a justiça verdadeira requer provas e provas; não bastam os sentimentos vis e muito menos as rasas convicções".

Ao concluir suas análises sobre as Contas Governamentais, nossos auditores informam, taxativamente, que "os elementos contidos na prestação de contas representam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do Poder Executivo do Estado da Bahia no exercício de 2017, de acordo com os critérios estabelecidos na Constituição Federal de 1988, na Constituição do Estado da Bahia de 1989, na Lei Complementar nº 101/2000, com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e em outros instrumentos legais pertinentes", ressalvados os seguintes aspectos:

- deficiências nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas impossibilitaram concluir quanto à adequação das informações contidas no Relatório de Execução do PPA 2016-2019 e, consequentemente, quanto aos resultados alcançados pelos Programas de Governo em 2017 (item 2.2);

- despesas relativas às contraprestações públicas de contratos de PPP no montante de R$355,2 milhões, pagas em 2017 antes da emissão do empenho, e indevidamente autorizadas mediante ofícios da DESENBAHIA, foram realizadas sem a observância dos preceitos legais

dos arts. 60 e 64, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964 (item 2.4.4.2);

- inconsistências identificadas em processos de despesas empenhadas no elemento "92 – Despesas de Exercícios Anteriores", que totalizaram R$1.587,8 milhões em 2017, tanto pelo efeito das despesas do ano anterior, contabilizadas nesse exercício, como daquelas que serão contabilizadas somente em 2018, porém inerentes ao exercício de 2017. Ademais, as condutas identificadas ferem o disposto no art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, que veda a realização de despesa sem prévio empenho, e no 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 (item 2.4.4.4);

- execução orçamentária e financeira das Emendas Individuais Parlamentares não atendeu ao disposto no art. 160, §10, da Constituição Estadual e no art. 48 da LDO/2017, não sendo apresentados os impedimentos de ordem técnica ou legal para a não execução, previstos no §11 do citado art. constitucional e no art. 52 da citada lei (item 2.5.9);

- ausência de elementos e informações relevantes que permitissem concluir quanto à adequação dos saldos apresentados no Balanço Patrimonial e diferenças na Demonstração das Variações Patrimoniais das seguintes contas: Ativo – Convênios Concedidos a Comprovar, R$732,7 milhões (item 2.4.5.1.3); Ativo – Empréstimos e Financiamentos Concedidos, R$1.358,7 milhões (item 2.4.5.1.4); Ativo – Outros Valores a Receber, R$694,8 milhões (item 2.4.5.1.5); Ativo – Imobilizado, R$1.221,5 milhões (item 2.4.5.1.6); Passivo – Convênios Recebidos a Comprovar, R$4.002,4 milhões (item 2.4.5.2.3); Patrimônio Líquido – Ajustes de Exercícios Anteriores, R$1.733,4 milhões (item 2.4.5.2.7) e Demonstração das Variações Patrimoniais, R$165,7 milhões (item 2.4.1);

- inconsistências nos saldos apresentados no Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais das seguintes contas: Ativo – Disponibilidades, R$33,0 milhões (item 2.4.5.1.1); Ativo – Outros Valores a Receber, R$134,9 milhões (item 2.4.5.1.4); Ativo – Investimentos, R$230,2 milhões (item 2.4.5.1.5); Ativo – Imobilizado, R$2.019,5 milhões (item 2.4.5.1.6); Passivo – Fornecedores e Outras Contas a Pagar de Curto Prazo, R$612,8 milhões (item 2.4.5.2.2) e Passivo – Obrigações relativas a Contratos de PPP, R$229,7 milhões (item 2.4.5.2.5);

Além disso, os auditores propuseram a imposição de determinações, recomendações e expedição de alerta referente à observância ao art. 59, parágrafo 1º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Irregularidades apontadas neste exercício de 2017 são recorrentes, a exemplo da fragilidade no tocante à ausência de mensuração dos resultados dos programas; utilização indevida no elemento relativo às 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. Fatos que têm gerado a emissão de recomendações e alertas por parte deste Tribunal de Contas do Estado da Bahia.

O *Parquet*, "tomando por base as informações e conclusões apresentadas na Seção Analítica do Relatório Técnico que instrui o presente processo, e ponderando as irregularidades identificadas no contexto global e contextualizado da gestão governamental",

manifestou-se pela "emissão de parecer prévio favorável à aprovação das Contas de Governo referentes ao exercício de 2017, de responsabilidade do Exmo. Sr. Rui Costa", também com imposição de ressalvas, determinações e recomendações.

4 DA CONCLUSÂO

A análise da regularidade da gestão fiscal é tema essencial no processo de emissão do parecer prévio. Nessa seara, os auditores deste Tribunal de Contas informam que, até onde foi possível observar, o Poder Executivo do Estado da Bahia observou os limites impostos pela Constituição e pela legislação infraconstitucional, a saber: educação, saúde, pessoal, previdência, endividamento e parceria público-privada.

No que se refere às inconsistências nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Poder Executivo, embora algumas recorrentes, não foram relevantes e generalizadas de modo a embasar a proposição de uma opinião adversa em relação às Contas do Chefe do Poder Executivo tomadas em conjunto, na forma descrita no tópico anterior.

Ao realizar uma avaliação sistêmica dos resultados auditoriais e dos fatos apontados para o exercício de 2017, confrontando-os com aqueles registrados em exercícios anteriores, observa-se que não há qualquer agravamento das condições do Estado neste exercício. Em verdade, verifica-se até alguns avanços, com a adoção de medidas saneadoras para fatos anteriormente apontados, havendo, inclusive, certa recuperação, ainda que sutil, na situação orçamentária, financeira e patrimonial do Estado, como observado, por exemplo, na redução das Despesas de Exercícios Anteriores em 2017.

Em relação ao atendimento das 18 recomendações constantes do Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício de 2016, os auditores responsáveis pela análise técnica constataram o reduzido percentual de implementação[6]. Assim, urge o contínuo aprimoramento do Plano de Ação elaborado pela Auditoria Geral do Estado (AGE), no sentido de que:

- os prazos de implementação das ações sejam definidos, considerando a perspectiva do pleno atendimento ao quanto recomendado, priorizando aquelas de maior relevância financeira ou com maior risco de prejuízo ao erário; e
- as ações propostas que requerem prazo de implementação superior a um ano (apenas seis recomendações possuem prazo previsto de atendimento até 2018) sejam acompanhadas de cronograma com indicação das atividades a serem desenvolvidas de forma escalonada no tempo, pelo menos, semestralmente.

Razão assiste ao eminente Conselheiro-relator quando, em suas considerações finais (item 3.7), afirma que:

> 3.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS
> [...] 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.

Sendo assim, urge prestigiar o "riquíssimo e competente trabalho elaborado pelos nossos técnicos", como declarou também textualmente o Conselheiro-relator.

[6] 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.

Mas não posso fazê-lo propondo "desaprovação", por entender não ser este o caminho mais justo e que esteja suportado por evidências auditoriais, mesmo reconhecendo que, por vezes, com base nas nossas ideologias e idiossincrasias, possamos adotar diferentes caminhos para compreender a realidade, como bem afirmou Leonardo Sakamoto[7]. Esse articulista, magistralmente conclui:

> […] nossa ideologia vai conosco para toda parte. Adotamos ou escolhemos formas diferentes de filtrar e interpretar a realidade à nossa volta fazendo com que os acontecimentos signifiquem coisas diferentes para você, para mim e para os outros. Tudo tem base ideológica. Somos guiados por conjuntos de ideias e adotamos diferentes formas de interpretar os fatos do mundo.

Tampouco irei propor, nesta oportunidade, ressalvas e determinações, apesar da relevância – embora não generalizada – de determinadas constatações. E assim o faço, pois esse tem sido o entendimento deste Tribunal de Contas do Estado da Bahia há oito anos (esse é o parâmetro adotado, em tais circunstâncias), aliado ao fato de que o Poder Executivo, conforme é de amplo conhecimento, tem se esforçado para sanar, na medida do possível, achados apontados e que, embora recorrentes, representam situações complexas da Administração Pública baiana e que demandam tempo para as devidas regularizações.

Com efeito, apontamentos lançados no presente processo de prestação de contas, tais como: deficiências de planejamento, despesas sem prévio empenho, inconsistências em despesas de exercícios anteriores, distorções não relevantes em saldo de balanço, fragilidades de controle no acompanhamento, avaliação e fiscalização de incentivos fiscais, perpassam vários exercícios anteriores ao ora sob exame, tendo sido, por vezes, exaustivamente discutidos neste Pleno em sede de apreciação do parecer prévio.

Este Tribunal de Contas do Estado da Bahia, como já tive a oportunidade de me manifestar nos autos do Processo nº TCE/001122/2013, cujo voto foi aprovado por maioria, deve seguir os preceitos normativos contemporâneos que emergem da sistemática processual delineadas no Código de Processo Civil (2015) acerca da vinculação dos precedentes. O NCPC, em seu art. 926, determina que caberá aos tribunais uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente, e, nessa jornada em defesa da plena eficácia dos precedentes, cumpre reproduzir a lição de José Rogério Cruz e Tucci, apoiada em Taruffo, *verbis*:

> […] o precedente produz uma regra universal, que pode ser aplicada como critério de decisão num caso sucessivo em função da identidade ou da analogia entre os fatos do primeiro caso e os fatos do segundo caso. "Naturalmente, a analogia dos dois casos concretos não é dada *in re ipsa*... É, com efeito, o juiz do caso sucessivo que estabelece se existe ou não existe o precedente e, portanto, 'cria' o precedente. A estrutura fundamental do raciocínio que leva a aplicar o precedente ao caso sucessivo é fundada sobre a comparação dos fatos. Se esta análise justifica a aplicação no segundo caso da *ratio decidendi* aplicada no primeiro, o precedente é eficaz e pode determinar a decisão do segundo caso. Note-se que, quando se descortinam estas condições, apenas um único precedente é suficiente para fundamentar a decisão do caso sucessivo (in Notas sobre os conceitos de jurisprudência, precedente judicial e súmula (Acessado em 28/03/2018, disponível em: https://www.conjur.com.br/2015-jul-07/paradoxo-corte-anotacoes-conceitos-jurisprudencia-precedente-judicial-sumula).

[7] Blog do Sakamoto. Disponível em: https://blogdosakamoto.blogosfera.uol.com.br/2018/06/01/turbulencia-na-petrobras-lembra-que-o-brasil-nao-e-uma-planilha-de-excel/.

Firme nessa linha de consideração, afasto a proposta de desaprovação das contas e, fiel aos julgados deste Plenário, meu voto caminha, nesta assentada, para a aprovação das contas com recomendações, mantendo as recomendações constantes da Seção Analítica elaborada pelos auditores, com a adição de duas novas (registrar tempestivamente as atualizações do passivo atuarial e ampliar esforços para adoção integral das novas Normas de Contabilidade aplicadas ao Setor Público) e convertendo as determinações e ressalvas propostas também em recomendações.

Tudo isso posto e na expectativa de contribuir, ainda que modestamente, para um *aggiornamento* no sistema de controle externo a cargo dos Tribunais de Contas brasileiros, **VOTO** pela emissão de **PARECER PRÉVIO** favorável à aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, referentes ao exercício de 2017, tendo como responsável o Governador Sr. Rui Costa, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, do art. 91, inciso I, da Constituição Estadual, do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº. 005/1991 e do art. 4º, inciso II, alínea "a", do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, com **RECOMENDAÇÕES**, quanto às constatações da Auditoria.

Assim, com a devida vênia ao eminente Relator destas Contas, Conselheiro Pedro Lino, apresento a seguinte proposta de Parecer Prévio:

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

À
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA

Opinião com Recomendações

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA*, reunido em sua composição Plena, nesta data, objetivando atender ao disposto no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, no art. 91, inciso I, da Constituição do Estado da Bahia, no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar n.º 005/1991, e no art. 19 da Lei Complementar n.º 27/2006, apreciou as Contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, Excelentíssimo Senhor Governador Rui Costa, com amparo no* ***Relatório Técnico*** *denominado* ***Seção Analítica****, no qual estão informados os resultados dos exames auditoriais realizados, referentes ao exercício financeiro de 2017, compreendendo as Demonstrações Contábeis (Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Demonstração dos Fluxos de Caixa, Balanço Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais e Notas Explicativas), os relatórios anuais sobre o desempenho dos programas de governo, demais demonstrativos previstos na legislação pertinente e a mensagem enviada pelo Governador a essa augusta Assembleia Legislativa.*

Assim, o TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA conclui que as Contas do Chefe do Poder Executivo, tomadas em seu conjunto, representam adequadamente, em seus aspectos relevantes e materiais, a gestão orçamentária, financeira, econômica, patrimonial e operacional do Poder Executivo, no exercício de 2017, de acordo com os critérios estabelecidos na Constituição Federal, na Constituição do Estado da Bahia, na Lei Complementar Federal n.º 101/2000, nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e em outros informes legais pertinentes.

Isso posto, este TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA opina, por maioria de votos, ***favoravelmente à aprovação, com recomendações****, por essa augusta Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, das Contas do Chefe do Poder Executivo,*

referentes ao exercício de 2017, liberando de responsabilidade o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado da Bahia, Rui Costa.

Base para Opinião com Recomendações

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

A responsabilidade do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA, em conformidade com tais normas, estão descritas na seção deste parecer prévio intitulada "Responsabilidades do Tribunal de Contas do Estado da Bahia pela auditoria das Contas do Chefe do Poder Executivo".

Os trabalhos realizados, com independência e com observância aos princípios éticos, previstos no Código de Ética dos Membros e Servidores do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA, permitiram constatar que o Poder Executivo do Estado da Bahia deve:

- ***Recomendações***

1) Quanto ao sistema de controle interno:

a) estabelecer, conjuntamente, sob a coordenação do comitê instituído para viabilizar atendimento à Lei Federal nº 12.714/2012, ações para implementação de sistema informatizado estadual, definindo responsáveis e prazos; e

b) *aprimorar os controles internos relacionados aos empréstimos concedidos a servidores no âmbito do Programa Habitacional do Servidor Público (PROHABIT) e aos repasses, por meio de convênios, a prefeituras e outras entidades, observando as disposições contidas na Resolução deste Tribunal de Contas do Estado da Bahia nº 144/2013, principalmente quanto ao adequado monitoramento das inadimplências.*

2) Quanto aos mecanismos de monitoramento e avaliação das ações governamentais:

a) aprimorar os procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas de modo a possibilitar concluir quanto à adequação das informações contidas no Relatório de Execução do PPA e, consequentemente, quanto aos resultados alcançados pelos Programas de Governo.

3) Quanto às ferramentas de arrecadação, distribuição e renúncia de tributos:

a) apresentar, em relação aos benefícios instituídos no art. 268, incisos XVIII e XLVI, e no art. 269, inciso XIII, todos do Regulamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações do Estado da Bahia (RICMS-BA), relatório de desempenho individualizado por beneficiário, respaldado em análise técnica que permita uma avaliação dos benefícios socioeconômicos até então auferidos para o Estado, sob pena de cancelamento dos termos de acordo ou documentos equivalentes celebrados

com os respectivos contribuintes;

b) apresentar relatório de desempenho dos empreendimentos, individualizado por beneficiário, respaldado em análise técnica que permita uma avaliação dos benefícios socioeconômicos até então auferidos, acompanhado de parecer do Conselho Deliberativo;

c) instituir incentivos fiscais com a devida publicação de lei autorizadora, em atenção ao art. 150, § 6º, da Constituição Federal de 1988, e aos arts. 3º, IV, e 150 da Constituição do Estado da Bahia; e

d) regulamentar os processos de instituição de programas de incentivos fiscais, definindo responsabilidades centrais e fornecendo regras gerais a serem seguidas pelas secretarias, que deverão incluir a obrigatoriedade de estudo prévio de viabilidade do programa, amparado em estimativas de valores arrecadados e renunciados, bem como em indicadores e metas para mensuração dos benefícios socioeconômicos esperados.

4) Quanto aos procedimentos contábeis:

a) obter e contabilizar, tempestivamente, o valor correspondente ao cálculo atuarial para atualização da Provisão Matemática Previdenciária de Longo Prazo dos fundos financeiros da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia, de modo a evitar as ocorrências que foram claramente divulgadas nas Notas Explicativas 5.9 e 5.2.7.1 às Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado da Bahia;

b) aprimorar os procedimentos contábeis de modo que se permita concluir quanto à adequação de saldos apresentados no Balanço Patrimonial e diferenças na Demonstração das Variações Patrimoniais, na forma demonstrada pela auditoria na Conclusão da Seção Analítica;

c) implementar estrutura que permita a apuração do custo mensal dos presos de forma detalhada, por unidade prisional, segregando as despesas correntes dos investimentos, e adotando os parâmetros previstos na Resolução nº 06/2012, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP);

d) continuar os esforços para implantar os novos padrões de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP) estabelecidos pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), em consonância com as diretrizes definidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com o objetivo de modernizar práticas, uniformizar conceitos, reconhecer todos os ativos e passivos, contribuir para a transparência, proporcionar a qualidade das informações, permitir a comparabilidade, aprimorar controles e possibilitar a correta apuração dos custos dos serviços públicos e a elaboração de demonstrações contábeis com enfoque patrimonial;

e) aprimorar os procedimentos de consolidação das Demonstrações Contábeis, no que se refere à: eliminação dos efeitos de operações e saldos patrimoniais na demonstração de variações patrimoniais; apuração da diferença entre as receitas e despesas intragovernamentais; apresentação nas Notas Explicativas em relação a todas as rubricas de saldo relevante e comentários sobre os aspectos que influenciaram nas variações das despesas e receitas; e

f) rever os procedimentos de contabilização dos "Ajustes de Exercicios Anteriores",

tendo em vista o excessivo volume de registros verificados nos últimos exercícios e as informações a serem divulgadas nas Demonstrações Contábeis previstas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

5) Quanto à gestão orçamentária, financeira e patrimonial:

a) observar os preceitos legais dos arts. 60 e 64, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964, quando da execução de despesas relativas às contraprestações públicas de contratos de Parceria Público-Privada (PPP), que têm se materializado antes da emissão de empenho, e indevidamente autorizadas mediante ofícios da DESENBAHIA;

b) regularizar inconsistências identificadas em processos de despesas empenhadas no elemento "92 – Despesas de Exercícios Anteriores", que totalizaram R$1.587,8 milhões em 2017 (representando 3,87% da despesa total empenhada em 2017), tanto pelo efeito das despesas do ano anterior, contabilizadas nesse exercício, como daquelas que serão contabilizadas somente em 2018, porém inerentes ao exercício de 2017; e

c) elaborar regulamentação específica, visando normatizar os aspectos relacionados ao cumprimento da ordem cronológica de pagamentos, de acordo com disposto no art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/05.

6) Outras recomendações:

a) observar o disposto no art. 160, §10, da Constituição Estadual, e no art. 48 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2017, no que tange à execução orçamentária e financeira das Emendas Individuais Parlamentares;

b) estabelecer, regimentalmente, qual o órgão responsável pelo monitoramento da execução das Emendas Parlamentares Individuais, de modo a garantir o cumprimento dos dispositivos legais associados às referidas emendas;

c) incorporar as posições e os relatórios sobre o desempenho dos contratos de PPP em execução, na prestação de contas anual do Chefe Poder Executivo, em atendimento ao art. 26 da Lei Estadual nº 9.290/2004;

d) apresentar as medidas adotadas no curso da ação ordinária proposta pela Associação dos Magistrados da Bahia (AMAB), com vistas a recorrer da decisão que deferiu liminar em sede de agravo de instrumento, decisão esta que culminou na situação deficitária do extinto Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (BAPREV) e, consequentemente, do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS-BA), ampliando sobremaneira o passivo atuarial do Estado da Bahia; e

e) demonstrar, quando aplicável, a realização dos aportes de recursos previstos na reavaliação atuarial de 2017 para cobertura do déficit técnico apontado, conforme declarado nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado, exercício de 2017.

- ***Expedição de Alerta referente ao art. 59, parágrafo 1º, inciso II, da LRF***

Considerando-se os cálculos da auditoria e o que dispõe o art. 59, parágrafo 1º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), este TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA emite ALERTA ao Poder Executivo sobre o fato de que o montante da despesa total com Pessoal e Encargos Sociais (Poder Executivo e Consolidado), em 31/12/2017, ultrapassou 90% do limite de gastos.

• Ênfase

Como evidenciado na Nota Explicativa às Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado da Bahia nº 2.5.1.7.6 – Parcerias Público-Privadas (PPP), a partir do exercício de 2017 o Estado iniciou o processo de adequação da contabilização dos Ativos e Passivo decorrentes das Parcerias Público-Privadas, conforme estabelece o item 2.3 da Parte III – Procedimentos Contábeis Específicos – PCE, do Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público – MCASP, 7ª Edição. Essas disposições estão refletidas na Orientação Técnica DICOP nº 60/2017 e são compatíveis com as novas Normas de Contabilidade Pública atualmente adotadas pelo CFC, em convergência com aquelas editadas pelo IFAC.

Assim, foi registrado no Balanço Patrimonial do Estado da Bahia o montante, já deduzido da respectiva depreciação acumulada, no valor de R$2.675 milhões, correspondente a ativos decorrentes de Parcerias Público-Privadas, dos quais R$2.010 milhões relativos ao Metrô de Salvador e R$578 milhões correspondentes à Arena Fonte Nova.

• Outros Assuntos

As Contas do Chefe do Poder Executivo referentes ao exercício financeiro de 31 de dezembro de 2016, cujas informações orçamentárias, financeiras e patrimoniais, apresentadas para fins de comparação, foram examinadas por este TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA, conforme Parecer Prévio aprovado por voto de desempate do então Conselheiro-presidente, na Sessão Plenária realizada em 1º de junho de 2017, favorável à aprovação das citadas contas, com recomendações.

Responsabilidade do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia

O Governador do Estado da Bahia é responsável pela elaboração e apresentação das demonstrações e demais informações que compõem as presentes contas, bem como pelos controles internos que considerou como necessários para permitir a adequada gestão do orçamento, proteção do patrimônio público e elaboração dos relatórios confiáveis e oportunos, livres de distorção relevante.

Responsabilidade do Tribunal de Contas do Estado da Bahia pela Auditoria das Contas do Chefe do Poder Executivo

A competência constitucional e legal deste TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA é a de expressar opinião mediante emissão de Parecer Prévio sobre a adequação das Contas do Chefe do Poder Executivo, consideradas em seu conjunto, devidamente fundamentada nas respectivas auditorias, conduzidas de acordo com as Normas Brasileiras de Auditoria Aplicadas ao Setor Público (NBASP), recomendadas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e adotadas por este Tribunal, em vista do que dispõe a Resolução n.º 173/2015, as quais são compatíveis com aquelas recomendadas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Entretanto, por sua própria natureza e extensão, os trabalhos auditoriais que fundamentam essa opinião não constituem uma revisão sistemática e completa da gestão dos órgãos, entidades e fundos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado da Bahia, cujas prestações de contas, observadas as normas constitucionais, legais e as práticas contábeis vigentes, serão objeto de julgamentos próprios e específicos por este TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA.

Os objetivos do trabalho do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA são obter segurança razoável de que as Contas do Chefe do Poder Executivo, tomadas em conjunto, estão livres de distorções relevantes e emitir um parecer prévio.

Segurança razoável é um alto nível de segurança, mas não uma garantia de que os trabalhos auditoriais, realizados de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria, sempre detectam eventuais distorções relevantes existentes. As distorções, independentemente de sua natureza, são consideradas relevantes quando, individualmente ou em conjunto, podem influenciar, dentro de uma perspectiva razoável, as decisões dos atores interessados, tomadas com base nas referidas Contas do Chefe do Poder Executivo.

Na realização dos trabalhos de auditoria, onde se exercem julgamento e ceticismo profissionais, foram avaliados os riscos de distorção relevante nas Demonstrações Contábeis, independentemente de ter sido causada por fraude ou erro. Os trabalhos foram planejados, executados, bem como obtidas as evidências de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar a opinião expressa nesse Parecer Prévio, com aplicação dos seguintes procedimentos:

- *verificação quanto ao cumprimento das disposições contidas na Resolução nº 164/2015;*
- *revisão analítica de informações, registros e saldos relevantes das demonstrações contábeis, dos demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e dos relatórios componentes da prestação de Contas de Governo;*
- *avaliação de achados relevantes, identificados em auditorias, quanto ao seu impacto nas Contas de Governo;*
- *confronto de dados e informações contábeis e financeiras do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN) com aquelas apresentadas nas prestações de contas de entes jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado da Bahia e com dados disponíveis na internet, em sítios de órgãos públicos federais e estaduais;*
- *solicitação de esclarecimentos e justificativas a dirigentes de órgãos componentes da estrutura do Poder Executivo; e*
- *realização de entrevistas e reuniões com servidores das secretarias e órgãos.*

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA obteve entendimento dos controles internos relevantes para a auditoria, para planejar procedimentos de auditoria apropriados às circunstâncias, mas não com o objetivo de expressar opinião sobre eficiência dos controles internos do Poder Executivo do Estado da Bahia.

Em consonância com a Decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) publicada no Diário da Justiça de 21/08/2007, que deferiu Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.238, suspendendo a eficácia do caput dos artigos 56 e 57 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), o presente exame está circunscrito à emissão de Relatório e Parecer Prévio sobre as

Contas do Chefe do Poder Executivo.

Competência da Assembleia Legislativa

De acordo com o art. 71, inciso IX, da Constituição Estadual, é da competência privativa da Assembleia Legislativa julgar as contas prestadas pelo Governador, até sessenta dias do recebimento do parecer prévio emitido pelo TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA.

Para tanto, nos termos do art. 160, § 1º, inciso I, da Carta Maior Estadual, cabe a uma comissão permanente da Assembleia Legislativa examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas anualmente pelo Governador do Estado. O parecer prévio emitido pelo TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA é um subsídio para o parecer da Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle, à qual compete a fiscalização das atividades da Administração Pública centralizada e descentralizada, cabendo-lhe, ainda, opinar sobre "tomada de contas" do Governador, na forma estabelecida no art. 51, §2º, I, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa da Bahia, quanto do julgamento dessas contas pela Casa do Povo da Bahia.

Em relação à opinião materializada neste Parecer Prévio, foram vencidos, parcialmente…

Tribunal de Contas do Estado da Bahia, em 05 de junho de 2018.

Conselheiro GILDÁSIO PENEDO FILHO
Presidente

Conselheiro MARCUS VINICIUS DE BARROS PRESÍDIO
Vice-presidente

Conselheiro INALDO DA PAIXÃO SANTOS ARAÚJO
Corregedor

Conselheiro PEDRO HENRIQUE LINO DE SOUZA
Relator das Contas

Conselheiro ANTONIO HONORATO DE CASTRO

Conselheira CAROLINA MATOS ALVES COSTA

Conselheiro JOÃO EVILÁSIO VASCONCELOS BONFIM

PROCESSO: TCE/002387/2018
NATUREZA: CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO
RESPONSÁVEL: RUI COSTA DOS SANTOS
EXERCÍCIO: 2017
RELATOR: CONSELHEIRO PEDRO HENRIQUE LINO DE SOUZA

VOTO

Senhor Presidente, Senhora Conselheira, Senhores Conselheiros, Membros das Procuradorias, demais autoridades, Senhoras e Senhores.

Inicialmente, gostaria de parabenizar o Relator pelo seu esforço e dedicação. Conheço e sei o quão árdua é a tarefa executada pela sua equipe e pelos ilustres auditores desta Casa, capitaneados pela 7ª Coordenadoria de Controle Externo.

Na condição de Relator das últimas contas do Chefe do Poder Executivo, trouxe minha proposta de Parecer Prévio, acolhida em sua essência pelo Colegiado.

Neste voto, procuro fazer uma ligação entre aquelas contas e a atual, analisando o andamento das recomendações expedidas, bem como os demais pontos ali tratados, fundado em enfoques técnicos consubstanciados, inicialmente, na Seção Analítica, pois esta é uma Casa de Auditoria.

Adentrando à análise das contas propriamente ditas, identifico que, especificamente quanto ao exercício de 2016, este Tribunal expediu 18 recomendações, visando ao aprimoramento da gestão pública. Destas, 12 já foram

objeto de atuação governamental, sendo 3 cumpridas integralmente, 6 atendidas parcialmente e outras 3 em execução.

A despeito do acompanhamento futuro pela Coordenadoria competente, destaco a necessidade de aperfeiçoar o cumprimento das deliberações emanadas por esta Casa por parte do Poder Executivo.

Os técnicos avaliaram, outrossim, o Planejamento e a Gestão de Ações de Políticas Públicas. Os principais instrumentos legais nesta área são o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

Neste quesito, identificou-se que, apesar das recomendações desta Casa em sentido contrário, o Poder Executivo alterou o PPA utilizando-se da LOA. Desta forma, mantenho meu posicionamento do exercício passado, e entendo que as futuras revisões do PPA devem ser devidamente fundamentadas e realizadas, exclusivamente, por meio de encaminhamento, ao Poder Legislativo, de projeto de lei específico para as alterações propostas, não contemplando, na lei orçamentária anual, matéria estranha ao conteúdo previsto no texto constitucional.

Tais alterações abordaram diversos elementos na estrutura do Plano. Apesar de alguns avanços, ainda foram identificadas questões atinentes aos indicadores, compromissos, metas ou iniciativas, que fragilizam o monitoramento e a avaliação dos resultados. No campo prático, os auditores avaliaram estas questões atinentes à execução de diversos programas de governo nas áreas de saúde, educação e segurança pública.

Ademais, a Auditoria constatou a ausência de uma sistemática formalizada para definição das prioridades na LDO e uma necessidade de aperfeiçoamento da metodologia de elaboração e de acompanhamento da LOA, bem como deficiências na compatibilização entre as peças de planejamento e as prioridades legais com o sistema gerencial FIPLAN.

A análise anual do PPA identificou a apresentação de informações com pouca clareza, fragilidade na metodologia de avaliação de desempenho da efetividade dos programas e seleção de metas em desacordo ao Decreto Estadual nº 16.664/2016. Consignou, ainda, que houve ausências: a) de dados sobre os valores projetados para as metas no exercício; b) de avaliação sobre a correlação da execução financeira com as metas dos compromissos; e, por fim, c) de conclusão sobre o desempenho dos Programas.

Para a avaliação das políticas públicas, o Tribunal procedeu inspeções em diversas áreas de interesse social, registrando que algumas das ações prioritárias não tiveram execução orçamentária no exercício e que outras sofreram reprogramação de recursos, diante do cenário de crise instaurado no âmbito nacional e do atraso na liberação de recursos de empréstimos.

Na educação, a equipe técnica identificou a necessidade de aperfeiçoamento do Plano Estadual do decênio 2016-2026 e apontou questões atinentes à carreira do magistério, assim como à estrutura da rede física e sua operação, visando a melhorar o acompanhamento e a avaliação das políticas governamentais.

No campo da segurança pública, Inspeções identificaram alguns problemas no sistema prisional, no que pertine aos controles quanto à execução das penas e no monitoramento eletrônico, gerando reflexos nas vagas do sistema e na sua governança.

O Tribunal realizou auditorias, também, com temática na assistência farmacêutica e na Fundação BahiaFarma, dirigindo suas recomendações aos respectivos gestores. Existiram trabalhos, ainda, nas PPPs do Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT) e do Sistema Viário do Oeste (Ponte do Desenvolvimento), sem, contudo, pronunciamentos conclusivos, reservando-se à perspectiva de fazê-los oportunamente.

O Controle Interno é de importância primordial para a Administração Pública. Verifico que o número de Coordenações de Controle Interno – CCI foi ampliado de 44 para 52, em relação ao exercício anterior, significando evolução na área. Houve, também, a elaboração pela AGE do Guia Referencial de Controles Internos da Gestão que contém orientações técnicas e práticas de controle.

Contudo, a equipe auditorial identificou que algumas situações apontadas em 2016 persistiram no exercício seguinte, a exemplo da alteração no quadro dos Coordenadores, bem como das deficiências no quantitativo de pessoal e do elevado nível de servidores sem vínculo efetivo com o Estado.

Outras questões relacionadas ao Controle Interno são algumas fragilidades constatadas no Sistema FIPLAN, que carece de aperfeiçoamento, mediante um melhor registro das operações realizadas e seus respectivos usuários.

Há falhas de controle, também, relacionadas à obrigatoriedade de cumprimento da ordem cronológica de pagamentos. O Tribunal demonstrou que há divergências nos entendimentos das Secretarias da Administração e da Fazenda quanto à matéria, tornando imprescindível que o Governo promova a unificação e regulamentação dos procedimentos relativos ao tema. Registre-se que, pela sua relevância, o TCE tem tratado da matéria mediante a criação de uma trilha de auditoria específica, pela equipe do Observatório da Despesa Pública – ODP.TCE.

Assim como defendi no meu Relatório do ano anterior, entendo que o Controle Interno deve ter caráter pedagógico, com intuito preventivo, coibindo ou sanando irregularidades persistentes nas prestações de contas. O seu fortalecimento, portanto, mostra-se útil, principalmente, para toda a sociedade, que contará com serviços estatais mais adequados às suas necessidades. Ademais, presta-se a auxiliar, também, o próprio gestor, muitas vezes sancionado em decorrência de falhas que poderiam ser evitadas.

Por fim, o Sistema de Controle Interno é um instrumento essencial à governança pública e ao resguardo do exercício da atividade administrativa e dos atos de gestão, garantindo a efetividade dos Programas Governamentais e atendendo aos princípios constitucionais da Administração Pública.

Ainda nesta seara, a equipe auditorial relacionou seus achados alusivos a diversos contratos no âmbito do Programa Primeiro Emprego, do Centro de Convenções da Bahia e da concessão da Rodovia BA-099, informando que as providências para saneamento foram dirigidas especificamente aos gestores dos órgãos auditados.

De um modo geral, mantiveram-se, dentro dos critérios estabelecidos, os limites constitucionais da saúde e da educação, bem como outros fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, de acordo com cálculos desenvolvidos pelos auditores, que incluem a parcela do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FUNCEP no montante da Receita Líquida de Impostos – RLI.

Com efeito, as ações de saúde atingiram um índice de 12,97%, tendo como base a RLI. Também foram satisfatórios, do ponto de vista das metas percentuais, o total de despesas aplicadas na área educacional, ou seja, 26,01%.

O comportamento das despesas com pessoal e encargos, em relação ao ano de 2016, permaneceu dentro dos critérios legais e em ligeiro descenso, sendo as do Poder Executivo fixadas em 45,18% e o total dos gastos dos poderes e órgãos, em 54,74%, segundo os cálculos procedidos pelos Auditores desta Casa. Esses números, no entanto, ainda sujeitam o Estado à emissão de Alerta, como procedido no último Parecer Prévio.

Repetiu-se, nas presentes contas, a situação confortável dos aspectos atinentes ao endividamento público. Em relação às Parcerias Público Privadas (PPP), os gastos foram equivalentes a 2,22% da Receita Corrente Líquida – RCL, um aumento percentual no que toca ao último período, mas ainda dentro dos limites legais. No mesmo tema, houve a expedição da Orientação Técnica nº 60/2017, pela SEFAZ, para normalizar os procedimentos contábeis, atendendo a recomendação vigente.

O resultado primário apurado, negativo em torno de R$843 milhões, foi inferior ao de 2016, sendo que o resultado nominal, objeto de recomendação em 2016, atingiu a meta prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Do ponto de vista da gestão orçamentária e financeira, mantiveram-se ocorrências relativas a pagamentos *por ofício* nas contraprestações públicas de contratos de PPP, autorizados mediante correspondência ao banco e sem prévio empenho, com regularização no FIPLAN apenas *a posteriori*. Tal situação se opõe a recomendação lançada no Parecer Prévio de 2016.

A garantia de pagamento estabelecida pela Lei 12.610/2012 não substitui a anterior realização de reserva orçamentária prevista na Lei Complementar nº 4.320/64. Entendo que, como dito no exercício em que figurei na Relatoria, a despeito das justificativas apresentadas, o Estado deve realizar despesas públicas mediante prévia e suficiente dotação orçamentária, bem como a emissão tempestiva do empenho.

O Estado da Bahia manejou sete programas de incentivos fiscais que foram analisados em auditoria operacional[1], ainda em andamento. Foram identificadas fragilidades na transparência e no planejamento, bem como nos aspectos da concessão, da fiscalização e da avaliação dos fomentos atribuídos por meio do Programa *Desenvolve*.

Merece destaque, também, a celebração de convênio de convalidação para amparar, *via* CONFAZ, o Programa *Desenvolve*, atendendo ao apontamento defendido em anos anteriores.

Em 2017, os gastos com o REDA representaram 2,7% do total na rubrica "Pessoal e Encargos Sociais". Ademais, Auditoria realizada na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB relatou a persistência de PSTs em diversas funções nos *campi* universitários.

1 TCE/009417/2017

A propósito, no que se refere ao Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), assinado em outubro de 2016, entre o Estado da Bahia e os Ministérios Públicos Estadual (MPE) e do Trabalho (MPT), os progressos observados se referem à criação de um Grupo de Trabalho para pesquisar soluções administrativas e de prestação de serviços em favor das unidades escolares.

A análise financeira das Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) apontou pagamentos aproximados de R$1,5 bilhão o que, segundo os auditores, significou uma redução de 2,58% em relação aos valores registrados em 2016. Nesse tema, a AGE informou que a Administração está promovendo ações visando à redução desse volume.

Ainda conforme nossos técnicos, foram processadas as referidas despesas sem atender às formalidades necessárias. Em muitos casos, inclusive, foram identificados pagamentos de obrigações previamente conhecidas pela Administração, sob essa rubrica. Ademais, foram apontadas situações onde os saldos das dotações orçamentárias eram insuficientes para suportar os valores envolvidos.

Inobstante a diminuição relatada, considero que a redução promovida está aquém do esperado para a importância do tema. Repise-se, portanto, quanto à necessidade da correta e tempestiva contabilização das despesas, em atenção a todas as disposições legais do tema, assim como o empreendimento de esforços para reduzir estes valores a montantes compatíveis com a natureza excepcional desta modalidade.

Em 2016, foi apurado que a conciliação bancária entre a Conta Única do Tesouro Estadual (CUTE) e o respectivo extrato bancário indicou uma diferença

de R$442,8 milhões. No presente trabalho, foi informada a retomada da conciliação correspondente, tendo sido encaminhados lançamentos de ajustes realizados em 2018.

A conta "Convênios Concedidos a Comprovar" apresentou saldo de R$732,7 milhões, permanecendo anotada a ausência de controles adequados sobre tais ativos. Como resposta a essa recorrente fragilidade, a Administração criou Grupo de Trabalho e sinalizou para a formação de uma unidade de controle e acompanhamento da gestão de convênios.

O corpo auditorial identificou diversas inconsistências nos saldos de ativos e passivos no Balanço Patrimonial. Assim, ocorreu superavaliação de ativos, como nas contas *Disponibilidades*, *Outros Valores a Receber*, *Investimentos* e *Imobilizado*. Por outro lado, constatou-se subavaliação no Passivo envolvendo as rubricas *Fornecedores* e *Outras Contas a Pagar de Curto Prazo*, além de *Obrigações Relativas a Contratos de PPP*.

Quanto aos Fundos Previdenciários estaduais, houve o exaurimento dos recursos do BAPREV, em virtude de cumprimento de decisão judicial, que determinou a utilização dos seus recursos para suplementar o FUNPREV, no montante de R$1,8 bilhão. Os aportes do orçamento para o pagamento dos inativos do FUNPREV alcançaram quase R$1,3 bilhão, valor inferior ao verificado no ano anterior.

Dessa maneira, continua delicado o estado dos Regimes Próprios de Previdência Social, tendo, pela primeira vez, o número de servidores inativos superado os ativos, cujos totais alcançaram 126.957 e 115.348, respectivamente. Faz-se necessário a assunção de estratégias para buscar o equilíbrio do sistema

baiano.

A execução apenas parcial das despesas decorrentes de Emendas Individuais dos Deputados Estaduais foi outro ponto analisado por nossos Auditores. Em detrimento do mandamento constitucional insculpido no artigo 160, não houve o cumprimento integral das respectivas despesas, sem a devida e necessária justificativa. Saliento que, ainda por força da Constituição Estadual, os recursos destas Emendas são majoritariamente destinados às áreas de saúde e educação, sendo apenas 25% de livre escolha. Inobstante, por exemplo, não foram executadas Emendas na área educacional.

A obrigatoriedade na aplicação dos recursos previstos nas Emendas Individuais representa uma conquista do Parlamento Baiano. Com isto, os membros do poder legislativo podem garantir, independente da posição política adotada por cada um, a utilização dos valores nas áreas de maior interesse da população.

Assim, tendo como fundamento as informações e conclusões indicadas na Seção Analítica elaborada pela equipe técnica deste Tribunal, sem descuidar do opinativo emitido pelo Ministério Público de Contas – MPC e dos dados constantes da Seção Conclusiva elaborada pelo Eminente Relator, considerando as ocorrências apontadas, manifesto-me pela emissão de PARECER PRÉVIO favorável à APROVAÇÃO das Contas de Governo referentes ao exercício de 2017, de responsabilidade do Exmo. Sr. Rui Costa, com as seguintes RECOMENDAÇÕES, visando ao aprimoramento da gestão pública:

a) Apresente Plano de Ação, no prazo de até 90 (noventa) dias, relacionando as ações a serem empreendidas no sentido de solucionar as recomendações contidas neste

Documento, bem como aquelas não atendidas em sua plenitude, constantes do Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2015 e 2016, reiteradas, assim, no Parecer, estabelecendo prazos e responsáveis para o efetivo saneamento;

b) adote as medidas administrativas necessárias ao aprimoramento dos mecanismos específicos de controle interno relacionados ao processamento de **Despesas de Exercícios Anteriores – DEA**, de modo a assegurar a utilização deste tipo de procedimento em situações de estrita excepcionalidade, atendendo aos requisitos legais;

c) contabilize na **Despesa Total com Pessoal**, para fins de apuração dos limites previstos nos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, os gastos desta natureza efetuados como Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, quando a competência da despesa estiver abrangida pelo período de apuração previsto no art. 18, § 2º, da LRF;

d) abstenha-se de utilizar quaisquer procedimentos que viabilizem a realização de despesas públicas sem prévia e suficiente dotação orçamentária, bem como sem a emissão de prévio empenho, a exemplo dos denominados **pagamentos "por ofício"**, em obediência aos comandos normativos insertos no art. 167, inciso II, da Constituição Federal e no art. 60 da Lei nº. 4.320/64;

e) inclua na elaboração dos projetos de leis de diretrizes orçamentárias, todos os **benefícios fiscais vigentes** nos respectivos demonstrativos da estimativa e compensação da renúncia de receita, em conformidade com o art. 4º. §2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

f) adote as medidas necessárias no sentido de garantir o devido **monitoramento e transparência de todos os projetos beneficiados com incentivos fiscais**, em obediência ao art. 89, *caput*, da Constituição Estadual;

g) adote as medidas necessárias no sentido de assegurar que os créditos orçamentários incluídos na Lei Orçamentária Anual por **emendas parlamentares individuais** sejam obrigatoriamente executados, de modo isonômico;

h) adote as providências necessárias à correção das inconsistências e distorções contábeis apontadas pelas Coordenadorias de Controle Externo no item 2.4.5 da Seção Analítica do Relatório Técnico ("Gestão Patrimonial");

i) adote as providências necessárias ao aprimoramento do sistema atualmente utilizado para o acompanhamento e **controle dos convênios e instrumentos congêneres** (FIPLAN), corrigindo as deficiências apontadas pela Unidade Técnica desse Tribunal;

j) regulamente o cumprimento do artigo 6º da Lei nº 9.433/05, visando a garantir que a **ordem cronológica de pagamentos** seja cumprida de maneira uniforme por todo o Estado, e que seja dada a devida transparência;

k) adote as medidas necessárias no sentido de corrigir as fragilidades identificadas pela Auditoria no **controle de desempenho do Programa** de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE);

l) incorpore as posições e os **relatórios sobre os desempenhos dos contratos de PPP** em execução na prestação de contas anual do Chefe do Poder Executivo, em atendimento ao art. 26 da Lei Estadual nº 9.290/2004;

m) aprimore os **procedimentos de consolidação das DCCEs**, no que se refere às inconsistências apontadas pela equipe auditorial no item 2.4.1 da Seção Analítica do Relatório Técnico;

n) aprimore os mecanismos de controle da execução orçamentária e financeira, de modo a viabilizar o reforço tempestivo das dotações com sinalização de insuficiência de saldo orçamentário, mediante regular abertura de créditos adicionais, evitando-se,

com isso, o não processamento de despesas previsíveis e seu consequente pagamento como "Despesa de Exercício Anterior (DEA)" no exercício seguinte;

Pela expedição de ALERTA ao atual Governador do Estado, com fundamento no art. 59, §1º, II, da LRF, em virtude de o Poder Executivo ter ultrapassado, no exercício financeiro de 2017, 90% do limite de gastos com pessoal previsto no art. 20, inciso II, alínea "c", da LRF;

Por fim, deixo de acompanhar o Eminente Relator na sua proposta de expedição de determinação à Coordenadoria de Controle Externo competente para a realização de uma Auditoria Especial, por entender que tal proposição é estranha ao Parecer Prévio das Contas de Governo, cujo destinatário é a Assembleia Legislativa do Estado da Bahia – ALBA.

Outrossim, entendo ser impertinente a expedição de determinação no ambiente da apreciação das contas anuais, visto que o julgamento se dá pela Casa Legislativa a partir do Parecer Prévio, e, nesse sentido, o Chefe do Poder Executivo não pode ser considerado jurisdicionado deste Tribunal de Contas, nos termos do artigo 71, inciso IX, e do artigo 91, inciso I, ambos da Constituição Estadual da Bahia.

Salvador, 05 de junho de 2018

Marcus Presídio
Conselheiro

PROCESSO: TCE/002387/2018
NATUREZA: Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual
EXERCÍCIO: 2017
RESPONSÁVEL: Governador Rui Costa
RELATOR: Conselheiro Pedro Henrique Lino de Souza

DECLARAÇÃO DE VOTO

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Valendo-me da prerrogativa prevista no art. 93, §1º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, apresento declaração de voto escrita, por meio da qual farei algumas considerações sobre a Prestação de Contas de Governo, referente ao exercício de 2017.

Inicialmente, parabenizo o Relator Conselheiro Pedro Lino. Somente quem já vivenciou essa experiência conhece o peso da responsabilidade de emitir um Parecer Prévio das contas do Excelentíssimo Governador do Estado da Bahia. Por justo e oportuno, enalteço o primoroso trabalho elaborado pela Unidade Técnica competente pela Seção Analítica, que traça um panorama fidedigno e absolutamente confiável acerca da Gestão do Chefe do Poder Executivo no exercício 2017.

A apreciação das contas prestadas anualmente, para fins de emissão de Parecer Prévio, é a competência constitucional mais importante do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA). O parecer emitido por este Órgão de Controle contém elementos técnicos destinados a fundamentar o julgamento político, a orientar a gestão governamental e a fornecer à sociedade informações para o exercício do Controle Social.

Nesta oportunidade, chamo atenção desse Plenário para reforçar que a competência dessa Casa, no âmbito do presente processo, vai muito além do que a simples emissão de parecer prévio. Pode-se citar, como exemplo, a ampliação das atribuições dos Tribunais de Contas pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, em especial, as que tratam dos alertas (§ 1º, art. 59 do referido comando legal[1]), bem como o estabelecimento

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

de competência pela Lei de Crimes Fiscais (art. 5º da Lei Federal n° 10.028/00[2]) para **processar e julgar** as infrações administrativas contra as leis de finanças, podendo, inclusive, aplicar multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que praticar as condutas vedadas pelo último comando legal referido.

Ainda com relação às infrações administrativas elencadas no art. 5º do mesmo diploma legal, cumpre ressaltar que elas são caracterizadas, em sua maioria, pela não realização de obrigações estabelecidas no âmbito da LRF. Obrigações essas que buscam a concretização dos conceitos de responsabilidade, planejamento, equilíbrio fiscal e transparência, condições indispensáveis para a execução de gestões eficientes.

Destaco que esse Tribunal tem o dever institucional de exercer as suas competências no sentido de buscar o equilíbrio das contas públicas, sob pena de, no futuro, ter a sua existência questionada pela sociedade. Por essas razões é que as minhas ponderações tomam como referência os principais aspectos da LRF.

Desse modo, peço licença a todos Plenário para proferir a leitura do art. 1º, §1º, da LRF, o qual estabelece que:

> § 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).

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária. (grifo nosso)

2 Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:
I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;
II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;
III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;
IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.
§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.
§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida. (grifo nosso)

Cumpre aqui congratular mais uma vez a Equipe de Auditoria responsável pela instrução do presente processo, tendo em vista que os principais pontos da mencionada lei de finanças públicas foram devidamente abordados na sua Seção Analítica.

Dando seguimento, farei breves comentários sobre os temas listados a seguir, os quais julgo imprescindíveis para a análise global da gestão:

- Planejamento;
- Gestão das políticas públicas;
- Transparência;
- Despesa com propaganda, promoção e divulgação da ação governamental;
- Prevenção de riscos;
- Correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas;
- Cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas;
- Limites constitucionais e legais;
- Obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receitas;
- Geração de despesas com pessoal e com seguridade social;
- Dívida consolidada e mobiliária;
- Operações de crédito;
- Concessão de garantias;
- Convênios;
- Inscrição em restos a pagar;
- Despesa de Exercícios Anteriores – DEA;
- Controle interno; e
- Acompanhamento das deliberações do TCE.

Observo que a análise dos pontos listados acima, além de ser fundamental para a emissão de um Parecer Prévio que contemple os principais aspectos da prestação de contas do Poder Executivo estadual, possibilita uma maior atuação desse Tribunal no que se refere à **função orientadora**, contribuindo, assim, para o aperfeiçoamento da gestão pública.

2. PLANEJAMENTO

Ao analisar os elementos colacionados nos autos (itens 2.2, 2.4.2, 2.4.4.3 e 2.5.9), foi possível constatar que ocorreram irregularidades graves que colocam seriamente em risco o modelo de planejamento e de execução definidos pela Lei Maior e regulamentados por leis infraconstitucionais, em especial, a Lei nº 4.320/1964 e a Lei Complementar nº 101/2000. Tais irregularidades podem afetar o equilíbrio das contas públicas, vez que o planejamento é condição necessária para a realização do gasto público com qualidade. Confira-se:

2.1 Instrumentos de Planejamento

Principais ocorrências detectadas pela Auditoria:

- alteração do PPA, por meio da LOA, para o exercício de 2018 (Ref.2016196-12/13), contrariando, assim, o disposto no art. 159, § 8º da Constituição Estadual[3], e a deliberação do TCE/BA, disposta no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo de 2016;
- fragilidade dos componentes do PPA 2016-2019 que comprometem o monitoramento e a avaliação dos resultados, face:

  a) a insuficiência de indicadores para avaliar o desempenho dos programas;

  b) as deficiências na estrutura de indicadores dos programas do PPA, com 28 indicadores sem valores de referência e 18 indicadores com valores de referência alterados; e

  c) as deficiências em metas estabelecidas para mensurar o alcance dos compromissos de programas, a exemplo do Educar para Transformar, Saúde Mais Perto de Você e Pacto pela Vida, com existência de metas com descritivos que não refletem de forma objetiva o resultado do esforço realizado pelo Estado (Ref.2016196-14/17);
- ausência de sistemática formalizada com normativo, de modo a orientar os critérios a serem utilizados pelos Órgãos para definição das prioridades da Administração Pública nas LDOs (Ref.2016196-17/19);
- inconformidades identificadas na análise da compatibilidade entre as peças de planejamento, que contrariam a Constituição Federal, a Constituição Estadual e o

3 § 8º, art. 159 da CF/88 – A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, 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.

art. 5º da LRF, decorrentes:

a) da deficiência na compatibilização das prioridades definidas na LDO/2017 com os elementos constitutivos do PPA, cabendo à SEPLAN identificar, para as ações orçamentárias estabelecidas na LOA, aquelas com indicativo de prioridade; e

b) da incompatibilidade entre as prioridades de Governo identificadas no FIPLAN e na LDO/2017, o que dificulta o monitoramento dos órgãos de controle (Ref.2016196-21/23);

- realização de 83,41% dos Investimentos previstos na LOA/2017 em 13 Territórios de Identidade com maior renda per capita, situação em desacordo os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil de reduzir as desigualdades sociais e regionais (CF/88, art. 3º, III). A mencionada conduta colide como com o art. 11, IV, da Constituição Estadual[4] e com os princípios e diretrizes dispostos na Lei Estadual nº 13.214/2014[5]. Além disso, 09 Territórios de Identidade, dentre eles três situados dentro os 10 de menor renda per capita, tiveram execução orçamentária inferior a 30% do valor previsto na LOA/2017 (Ref. 2016196-162/163).

Com bem observa José Maurício Conti[6], um sistema de planejamento do Brasil é fundado em leis, o que torna mais democrático, por envolver o Poder Legislativo. A efetividade das autorizações de gastos públicos depende da coordenação entre o PPA, LDO e a LOA, de modo que as previsões do plano plurianual condicione a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias, cuja função é delimitar os parâmetros da lei orçamentária anual.

Diante do procedimento reiterado de alterar o PPA, por meio da LOA (Ref.2016196-12/13), contrariando o art. 159, § 8º da Constituição Estadual e a deliberação do TCE/BA,

4 Art. 11 - Compete ao Estado, além de todos os poderes que não lhe sejam vedados pela Constituição Federal: IV - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

5 Art. 2º – A Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia observará os princípios previstos na Constituição Federal e na Constituição Estadual, bem como nas normas específicas aplicáveis para garantia do desenvolvimento territorial sustentável e solidário, em especial os seguintes princípios: […] II – do desenvolvimento sustentável; […] IV – da justiça social e ambiental; […] Art. 3º – A elaboração e a implementação da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia observará as seguintes diretrizes: I – estabelecer estratégias de desenvolvimento territorial sustentável e solidário; II – fomentar a coesão social e reduzir as desigualdades territoriais; III – valorizar o potencial de desenvolvimento dos Territórios de Identidade;

6 CONTI, José Maurício. Planejamento e Responsabilidade Fiscal. In: SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Maurício (Coord.). **Lei de Responsabilidade Fiscal: 10 anos de vigência – questões atuais**. Florianopolis: Editora Conceito Editorial, 2010, p. 39-56.

disposta no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo de 2016, faz-se necessário **ALERTAR o Poder Legislativo das consequências dessa prática**:

1. a tripartição do planejamento exige coordenação entre o PPA, LDO e a LOA, de modo que as previsões do plano plurianual condicione as demais peças orçamentárias, caso contrário, haverá um desvirtuamento e subversão do sistema de planejamento;
2. revisões do PPA sem processo legal específico de revisão desorganiza o processo de planejamento e compromete sua natureza democrática, já que o plano plurianual aprovado pelos excelentíssimos Parlamentares sofre diversas modificações, concomitantemente, a cada Proposta Orçamentária Anual;
3. a avaliação da compatibilidade do PPA com as demais peças orçamentárias (LDO e LOA), exigida pela Constituição Federal[7] e pela Constituição Estadual[8], torna-se inócua, pois a Proposta de LOA estará sempre modificando o plano plurianual condutor das diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública;
4. por consequência, as revisões comprometem as atividades de monitoramento e avaliação das intervenções governamentais propostas, visto que seus parâmetros podem ser modificados a qualquer tempo, concomitantemente à aprovação do orçamento.

Dessa forma, sou obrigada a reforçar o posicionamento já manifestado na apreciação da prestação de contas dos últimos dois exercícios, quando destaquei que a postura adotada pelo Poder Executivo sinaliza a incompreensão da importância do PPA como um instrumento de gestão estratégica, viabilizador da condução dos projetos do Estado. Se os programas são mal desenhados e prevalece apenas a logística orçamentária, tem-se

7 Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. […] **§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual,** terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. […] Art. 166 Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. […] § 4º As emendas ao **projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual**. (Grifos nosso)

8 Art. 159 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - plano plurianual; II - diretrizes orçamentárias; III - orçamentos anuais.[…] **§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, incisos I e II, terão: I - compatibilização com o plano plurianual**; Art. 160 - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos adicionais serão apreciados pela Assembleia Legislativa, na forma do seu Regimento Interno. [...] § 4º - As emendas ao **projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual**. (Grifos nosso)

uma programação de baixa qualidade com consequente redução da capacidade de organização e de efetividade do Estado.

Ressalto que das 268 ações classificadas como prioritárias em 2017, 45 ações não tiveram execução orçamentária. Assim totaliza um orçamento não executado de R$684,8 milhões. Ademais, 94 ações com indicativo de prioridade tiveram suas dotações reduzidas em R$289,3 milhões ao longo do exercício (Ref.2016196-36/37), demonstrando com isso, que o cenário é preocupante, no que se refere a ações planejadas.

Outro ponto que exige muita atenção dos Órgãos de Controle, em especial da Assembleia Legislativa e desse Tribunal de Contas, diz respeito aos ajustes na LOA no valor total de R$19.017,4 milhões (dezenove bilhões dezessete milhões e quatrocentos mil reais) mediante a abertura de créditos suplementares, sendo a anulação (parcial/total) de dotações orçamentárias a modalidade de financiamento mais utilizada (63,64% do valor total).

A Auditoria pontua que, embora essas alterações não tenham influenciado na diferença entre os valores totais orçados inicial e final, constata-se que houve alteração qualitativa significativa no orçamento inicialmente aprovado pela Casa Legislativa, devido às realocações de recursos, o que desvirtua o sentido da submissão ao Legislativo.

Cumpre registrar a vedação imposta pelo art. 167, VI, da Constituição Federal, relativa a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

2.2 Emendas Individuais de Parlamentares aprovadas na LOA/2017

Em observância ao §13 do art. 160 da Constituição Estadual, que exige manifestação específica no Parecer Prévio das contas do chefe do Poder Executivo sobre a execução das emendas parlamentares, os Técnicos dessa Casa se debruçaram sobre o assunto e identificaram os seguintes achados (Ref.2016196-233/236):

- não houve execução de emendas parlamentares na Ação “2984 – Oferta de Transporte Escolar no Município” mesmo com as dificuldades referentes ao transporte escolar, identificadas em auditoria realizada pelo TCE/BA (vide item

2.2.7.1 da Seção Analítica);

- quanto à distribuição dos valores das emendas por área/função de governo conforme a LDO/2017, dos R$26,4 milhões empenhados no exercício 2017, nenhum valor foi aplicado na área de educação, sendo 54,44% destinados à área da saúde e 45,56% em outras funções, descumprindo os percentuais apresentados na LDO/2017 associados à educação e às outras funções;
- nas DCCEs 2017, não foram apresentadas justificativas para a não execução das programações, conforme impõe o §11 do art. 160 da Constituição Estadual e no art. 52 da LDO/2017;
- a SERIN, a SEPLAN, a Casa Civil e o GABGOV afirmaram não possuir atribuição regimental quanto ao acompanhamento e monitoramento da execução das emendas parlamentares.

Além do já pontuado, conforme manifestação dos Auditores, a execução das emendas parlamentares não ocorreu de forma isonômica, pois três deputados não tiveram emendas executadas. Por outro lado, a execução dos demais variou de 2,95% a 100,00% da dotação aprovada na LOA, restando evidenciado o descumprimento do art. 160, §10, da Constituição Estadual[9], além do não atendimento à LDO/2017, visto que a execução das despesas entre as áreas/funções de governo não ocorreu conforme estabelecido.

2.3 Previsão orçamentária insuficiente para cobrir despesas

Nesse item, é necessário destacar uma situação diretamente relacionada com a desorganização do planejamento, qual seja: aprovação de Lei Orçamentária para o exercício 2017 com dotação insuficiente para as cobrir despesas de pessoal e os custos das ações relacionadas a projetos e atividades finalísticas.

No caso das despesas com pessoal, a Auditoria constatou deficiência na previsão inicial do orçamento de 2017 para o grupo ocupacional de saúde e do sistema penitenciário, correspondente, respectivamente, aos valores de R$ 59,9 milhões e de R$19,1 milhões inferiores ao orçado em 2015 (Ref.2016196-130).

A SEPLAN reconheceu a inconsistência das projeções realizadas, argumentando que os

9 Art. 160. […] § 10 - É 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 virgula trinta e três por cento) da Receita Corrente Liquida, realizada no exercício anterior.

dados trabalhados tomaram como base a expectativa do grande número de funcionários aptos a demandar aposentadoria, que não se confirmou na magnitude esperada. Contudo, como bem pontua a Auditoria, a justificativa não se sustenta diante da informação prestada pela SUPREV, publicada em 16/01/2018 no site da SAEB[10], que em *"2017 foi alcançado o recorde histórico de aposentadorias, com mais de sete mil novos inativos no Estado"* (Ref.2016196-130/131).

O certo é que a insuficiência orçamentária acarretou:

- **pagamento** de ações relacionadas a projetos e atividades finalísticas que encerraram 2017 com saldo insuficiente **por meio de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA)**, que apenas no primeiro trimestre de 2018 já comprometeram o orçamento atual, mediante empenhos no montante de R$654,2 milhões (Ref.2016196-20)
- abertura de créditos suplementares, mediante Decreto Financeiro nº 11, de 04/02/2017, no valor total de R$771,9 milhões para atender à regularização da folha de pessoal da Polícia Militar, APG/SAEB, Polícia Civil e APG/SEFAZ, por meio de **anulação de recursos orçamentários do FUNPREV**, sem a devida justificativa quanto às necessidades supervenientes, conforme estabelecido no art. 6º, inciso III, da LOA/2017, já que as modificações orçamentárias ocorreram na primeira quinzena de fevereiro, sendo destinadas ao atendimento de despesas previsíveis (Ref.2016196-128);
- 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**, também sem a devida justificativa quanto às necessidades supervenientes, conforme estabelecido no art. 6º, inciso III, da LOA/2017, já que as modificações orçamentárias ocorreram para pagamento de despesas previsíveis, como folha pagamento de pessoal ativo e inativo (Ref.2016196-129/131); e
- **pagamento** de contraprestações públicas de contratos de Parceria Público-privada (PPP) **"por ofício"** antes da emissão do empenho, 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), valores correspondentes a

10 Disponível em: <http://www.saeb.ba.gov.br/2018/01/8844/Superintendencia-de-Previdencia-do-Estado-comemora-dezanos-de-criacao.html>. Acesso em: 20 abr. 2018

66,88% dos R$531,1 milhões pagos em 2017 (Ref.2016196-154/157).

É importante registrar que, no posicionamento manifestado na apreciação da prestação de contas do exercício anterior, chamei atenção para a realização de pagamentos "por ofício", procedimento que afronta a vedação de realização de despesa fora dos limites fixados pelo Poder Legislativo[11].

Repise-se que pagamentos efetuados "por ofício" consistem em realização de despesa sem que haja autorização orçamentária, mediante encaminhamento de ofício ao agente financeiro pagador, autorizando efetuar os pagamentos indicados no corpo do documento, por meio de crédito direto na conta bancária do credor[12].

A presente situação gera insegurança jurídica, uma vez que são realizados pagamentos em desacordo com o regramento vigente, sobretudo, o art. 60 da Lei 4.320/64[13], o qual veda a realização de despesa sem a emissão do prévio empenho. Tal procedimento, se utilizado em grande proporção, pode provocar desequilíbrio nas contas públicas, tendo em vista que a execução da despesa orçamentária exige receita orçamentária equivalente, uma das razões pelas quais não se deve efetuar pagamentos às margens do orçamento público.

Ademais, ainda que os pagamentos por ofícios sejam posteriormente regularizados no Sistema FIPLAN, observa-se a existência de limitação à atividade do controle, tendo em vista que a ausência do registro da despesa, de forma tempestiva, tem como consequência a omissão de informações da saída de recursos dos cofres públicos, de forma irregular, oferecendo um grande risco de lesão ao erário.

Chamo a atenção para a necessidade de intensificação dos trabalhos auditoriais nos processos de pagamento por ofícios, bem como nos processos de DEA, em especial, aqueles que se referem à regularização no Sistema FIPLAN. A partir da análise minuciosa

11 Lei nº 4.320/1964: […] Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho; e art. […] 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.
12 Assim, se manifesta a Auditoria (Ref.2016196-154/155): "Essas despesas foram pagas a partir de autorização, 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. Em seguida, após efetivado o pagamento, tais despesas foram regularizadas no FIPLAN, no âmbito de cada secretaria gestora do contrato, para o cumprimento dos estágios da execução da despesa prevista na Lei Federal nº 4.320/1964 (empenho, liquidação e pagamento).
13 Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

desses procedimentos, é possível verificar se a despesa pública passou pelos estágios legalmente estabelecidos pela Lei Federal 4.320/64, além de possibilitar a responsabilização dos agentes que deram causa às irregularidades identificadas.

Um Estado Democrático de Direito submete a todos (pessoas físicas e jurídicas) ao imperativo da Lei e com mais razão ainda se espera que haja estrita observância às normas por parte de um Governo. Dessa forma, é inadmissível que se desorganize o processo de planejamento e a sua execução por meio de anulações sem a devida justificativa quanto às necessidades supervenientes, por meio de uso indiscriminado de DEA ou por pagamentos efetuados "por ofício", numa clara insubordinação da Administração, que desarticula o modelo definido pela Lei Maior, encontrando-se regulamentado por leis infraconstitucionais, em especial, a Lei nº 4.320/1964 e a Lei Complementar nº 101/2000.

Por todo o exposto, com fulcro no art. 59, § 1º, V da LRF[14], posiciono-me pela emissão de alerta ao Chefe do Poder Executivo em razão das irregularidades das seguintes condutas:
1 - alteração do PPA por meio da LOA;
2 - abertura de créditos suplementares ou transposição de recursos, por meio de anulação de recursos orçamentários, sem a devida justificativa quanto às necessidades supervenientes;
3 - pagamentos de ações relacionadas a projetos e atividades finalísticas que encerraram 2017 com saldo insuficiente, por meio de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), que apenas no primeiro trimestre comprometeu o orçamento atual em R$654,2 milhões;
4 - realização de pagamentos por ofícios 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).

Além disso, também com fulcro no art. 59, § 1º, V da LRF[15], posiciono-me pela emissão de alerta ao Chefe do Poder Executivo face da não execução das emendas

14 § 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem: […] **V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária**. (grifo nosso)
15 § 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem: […] **V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária**. (grifo nosso)

parlamentares na forma exigida pelo art. 160, §10, da Constituição Estadual[16], organizada no art. 48 da LDO/2017[17] e prevista na LOA/2017.

3. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Sobre esse item, embora tenha relação com o planejamento, optei por analisá-lo apartadamente, dada a sua relevância para emissão de juízo de valor quanto ao alcance dos resultados inicialmente previstos pelo Governo.

No que se refere ao acompanhamento, monitoramento e avaliação da execução dos programas do PPA 2016-2019, a Unidade Técnica pontuou fragilidades em virtude (Ref. 2016196-23/34):

a) da apresentação de informações pouco transparentes, de modo que compromete a comunicação do Estado quanto à avaliação, a exemplo de ausência de justificativas para a não evolução ou evolução negativa de 40,74% dos indicadores; ausência de registro do valor anual previsto e de projeções para os anos seguintes; e ausência da execução orçamentária e financeira correspondentes, de forma a demonstrar a relação entre o que está sendo gasto e o que está sendo ofertado comparando-os com os resultados alcançados de evolução das metas;
b) da fragilidade da metodologia para avaliação de desempenho na dimensão efetividade, visto que a metodologia adotada (i) não sinaliza que aspectos dos compromissos do programa impactariam seus resultados, (ii) não apresenta nenhuma análise da evolução dos indicadores em relação ao valor de referência e (iii) não informam, quando aplicáveis, as justificativas para existência de indicadores sem dados válidos para avaliação;
c) do critério adotado para seleção das metas avaliadas, feita em desacordo com o Decreto Estadual nº 16.664/2016;
d) da ausência de demonstração dos valores planejados para as Metas no exercício;
e) da ausência de análise da correlação entre a execução orçamentária-financeira e a execução física das ações orçamentárias com o alcance das Metas dos

16 Art. 160. […] § 10 - É 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 virgula trinta e três por cento) da Receita Corrente Liquida, realizada no exercício anterior.
17 Art. 48 - As emendas individuais propostas pelos deputados de que trata o art. 160 da Constituição Estadual, destinarão, na Lei Orçamentária de 2017, no mínimo 50% (cinquenta por cento) do seu limite para a área de saúde; 25% (vinte e cinco por cento) para a área de educação; e, no máximo, 25% (vinte e cinco por cento) para execução em qualquer área.

Compromissos;

f) da inadequação da metodologia para aferição do desempenho orçamentário-financeiro, uma vez que acumula valores orçados com liquidados; e

g) da ausência de avaliação conclusiva sobre o desempenho dos Programas.

As falhas apontadas pela Auditoria podem comprometer a efetividade das políticas públicas, contudo, as recomendações realizadas por este Órgão de Controle não vêm sendo implementadas.

Importante ressaltar esse trecho da Seção Analítica (Ref.2016196-35):

> (…) fica evidente que uma parcela significativa do orçamento estatal não está diretamente associada à entrega de bens ou à prestação de serviços à população, visto que 50,99% da despesa do exercício correspondem a programas não finalísticos. No âmbito do programa "Ações de Apoio Administrativo do Executivo", 54,14% referem-se às aposentadorias e pensões dos servidores civis e militares; quanto ao programa "Operação Especial", 58,46% estão associados à distribuição constitucional/legal de receitas orçamentárias aos municípios.
> **Dos 20 programas finalísticos, seis se destacaram por menor desempenho percentual de execução, citados em ordem crescente: Água para Todos (32,84%), Igualdade Racial, Povos e Comunidades Tradicionais (34,06%), Desenvolvimento Produtivo (45,56%), Desenvolvimento Rural Sustentável (51,13%), Infraestrutura para o Desenvolvimento (51,24%) e Desenvolvimento Urbano (57,70%)**. (Grifo nosso)

Diante do exposto, com relação aos programas que foram objeto de análise durante o exercício de 2017, merecem destaque os seguintes aspectos:

3.1 Programa 200 – Saúde Mais Perto de Você

Com relação ao referido programa, a Auditoria pontuou (Ref.1815099-48) que 24 ações prioritárias (28,92%) apresentaram execução orçamentária abaixo de 50,00%, comprometendo, portanto, o caráter prioritário dessas ações. Dentre elas, três não tiveram dotação alguma para o exercício de 2017: "7509 – Ampliação da Frota de Veículos da Fundação HEMOBA", "4477 – Reordenamento da Formação Profissional em Saúde" e "4484 – Apoio Institucional à Unidade de Saúde na Implementação dos Dispositivos da Política de Humanização do SUS".

A Unidade Técnica ainda destacou que, da análise sobre a execução física, 40 ações

prioritárias (48,19%) apresentaram desempenho abaixo de 50,00%, sendo 16 associadas ao Compromisso "3 – Ampliar o acesso da população às ações e serviços de saúde da atenção especializada ambulatorial e hospitalar, com resolutividade, fortalecendo a regulação do Sistema de Saúde, com ganho de eficiência e garantia da segurança do paciente" (Ref.2016196-45/46).

Também, merece registro a informação de que há discrepância significativa entre as execuções orçamentária e física das ações orçamentárias designadas como prioritárias, constantes das ações orçamentárias prioritárias do Compromisso 3. Da Tabela 11 da Seção Analítica (Ref.2016196-46), verificam-se as seguintes situações:

- cinco ações com execução orçamentária superior a 60,00%, em contrapartida ao baixo percentual (≤ 30,00%) de produtos concluídos;
- aplicação de 100,00% da dotação em contraste a 50,00% de execução física;
- liquidação de 34,76% do orçamento, confrontando-se com 3,11% do quantitativo do produto concluído; e
- aplicação de 26,90% da dotação de recursos com meta de conclusão do produto de 100,00%.

3.2 Programa 212 – Educar para Transformar

Com relação ao Programa em análise, cumpre destacar o fato da execução orçamentária restar concentrada em apenas 02 dos 15 compromissos estabelecidos, quais sejam: Compromisso 12 – Promover a consolidação e ampliação de ações de ensino, pesquisa e extensão nas universidades estaduais, em prol da melhoria da qualidade de vida da população baiana", com execução orçamentária de R$930,9 milhões, representando 19,30% dos recursos liquidados para o programa; Compromisso 19 – Prover a infraestrutura e suprimentos adequados na rede escolar estadual", que executou R$3.771,1 milhões, representando 78,19% (Ref.2016196-50/51).

Além disso, dos R$930,9 milhões liquidados no Compromisso 12 e dos R$3.771,1 milhões liquidados pelo Compromisso 19, observa-se que 93,64% e 88,16%, respectivamente, foram liquidados em ações orçamentárias relacionadas a despesas com pessoal da educação superior (Compromisso 12) e básica (Compromisso 19), restando apenas 13,04% dos recursos alocados nas demais ações da educação (Ref.2016196-51).

Ressalto que, da análise da evolução das metas, restou demonstrado (Ref.2016196-51/52) baixo desempenho de três Compromissos, com execução orçamentária em 2017 inferior a 50,00%: 38,26% no Compromisso 3 – "Fortalecer a educação profissional na rede estadual", 38,74% no Compromisso 10 – "Promover a modernização e ampliação da infraestrutura das universidades estaduais, observando parâmetros técnicos" e 14,26% no Compromisso 8 – "Fortalecer a alfabetização e a educação de jovens, adultos e idosos que não concluíram a educação básica no tempo correto". Além disso, o Compromisso 5 – "Fortalecer a integração família-escola, a fim de promover avanços no funcionamento das escolas e no desempenho dos estudantes" não teve execução orçamentária, embora a LDO/2017 tenha destacado como prioritário.

A Unidade Técnica, também, pontuou (Ref.2016196-54) a existência de fragilidade das informações relativas ao desempenho das Metas de Compromisso decorrentes das seguintes situações:

- Meta 1 – "Prover suprimentos regulares às unidades escolares", consta que foram atendidas 180 unidades escolares com 19.081 conjuntos de aluno (carteira e mesa), contudo, o valor apurado não é transparente quanto ao que foi aferido;
- Meta 3 – "Construir unidades escolares da educação básica – SEC", apresenta como valor apurado 18 unidades escolares, no entanto, esta apuração decorre de 8 concluídas, 7 em andamento e 3 paralisadas, evidenciando que foram considerados, indevidamente, o quantitativo paralisado e em andamento para o cômputo da meta;
- Meta 4 – "Melhorar a estrutura física de unidades escolares da educação básica – SEC", apresenta como valor apurado 250, contudo, de acordo com o mesmo relatório, as informações demonstram quantitativos de 37 unidades concluídas e 213 em execução, evidenciando que o segundo grupo foi considerado indevidamente para o cômputo do desempenho da meta;
- Meta 5 – "Ampliar as unidades escolares da educação básica", apresenta como valor apurado 55 ampliações de unidades escolares, entretanto, o próprio relatório demonstra que 13 estão concluídas, 8 em andamento e 34 paralisadas, evidenciando que foram considerados, indevidamente, o quantitativo paralisado e em andamento para o cômputo da meta;

- Meta 8 – "Dotar as bibliotecas da rede estadual de infraestrutura física adequada" apresentando conceito acima do esperado, pois, em 2016, houve a execução física da meta de 25 bibliotecas e, durante o exercício 2017, 26 bibliotecas, contudo, o relatório demonstra que não houve nenhuma ação orçamentária associada a esta meta, não sendo possível validar esse resultado; e
- Meta 13 – "Distribuir uniformes para estudantes da educação básica na rede estadual", apresenta como apurada a mesma quantidade de 629.093 atribuída em 2016, no entanto, observa-se que, em 2017, não houve execução orçamentária da Ação 6530 associada a esta Meta.

3.3 Planos Nacional e Estadual de Educação

No que pertine aos planos educacionais, inicio a minha análise destacando que o TCE/BA realizou, em 2017, as auditorias indicadas a seguir, cujo conteúdo integra o presente subtítulo (Ref.2016196-66):

a) auditoria operacional (Processo nº TCE/009313/2017) nas peças de planejamento (PPA, LDO e LOA) à luz do Plano Estadual de Educação (PEE);
b) auditoria de acompanhamento do PEE, visando verificar a situação da implantação, execução e monitoramento do Plano, especialmente o cumprimento da Meta 18 e a implementação das suas respectivas estratégias (Processo nº TCE/009427/2017); e
c) auditoria nos 27 Núcleos Territoriais de Educação (NTEs), com o objetivo de fazer um levantamento dos macroproblemas da Educação, conforme estabelece a Meta 14 do Plano de Fiscalização da Educação da Resolução TCE/BA nº 082/2017 (Processo nº TCE/009586/2017).

Com relação a compatibilidade entre o PPA 2016-2019 e o PEE 2016-2026, a Unidade Técnica pontua a ausência de vinculação das Estratégias do PEE 2016-2026 ao PPA 20162019, a inadequação dos indicadores do PPA 2016-2019 (Programa Educar para Transformar) para a mensuração de desempenho das Metas do PEE e a presença de deficiências nos elementos (Metas e Iniciativas) do Programa "212 – Educar para Transformar" relacionados à implementação das Metas do PEE (Ref.2016196-97/69).

Os planos setoriais, na forma como está definido o PEE, constituem um dos fatores que devem influenciar o conteúdo estratégico do PPA estadual. No entanto, os achados

descritos no parágrafo anterior, como bem assinalado pela Auditoria, evidencia a fragilidade no processo de planejamento, trazendo, como possíveis efeitos, a dificuldade no direcionamento do esforço governamental e na alocação eficiente de recursos, além do risco potencial ao alcance dos resultados pretendidos no Plano Estadual de Educação. Ainda que o PEE tenha sido promulgado posteriormente ao PPA, entendo que a excepcionalidade e importância da norma justifique a correção, pelas vias próprias, do planejamento estatal corporificado por meio do PPA.

No que se refere ao cumprimento da Meta 18[18], a Auditoria constatou que 12.432 dos 38.477 profissionais do magistério público da educação básica, o que equivale a 32,00% da categoria, não recebe o valor do piso salarial nacional.

Além disso, Auditoria concluiu que o modelo de avaliação de estágio probatório adotado pela SEC, para avaliar aptidão e capacidade para o desempenho do cargo do professor iniciante, não se ajusta ao estabelecido na estratégia 18.3 da meta 18 do PEE. Ademais, atualmente, nenhuma das normas que regem a progressão na carreira dos profissionais da educação condiciona avanços ou promoções ao aumento da proficiência dos estudantes, da permanência e da conclusão de escolaridade no tempo certo e ao final de cada etapa, conforme requer a estratégia 18.3 da meta 18 do PEE. Registre-se ainda em relação a valorização do magistério, que foi constatada 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 (Ref.2016196-71/73).

Por fim, mediante processo de auditoria que teve o objetivo de fazer um levantamento dos macroproblemas da Educação nos 27 Núcleos Territoriais de Educação (NTE) do Estado da Bahia, a Auditoria constatou que:

a) independentemente dos NTEs terem que descentralizar ações para 31 ou 311

18 Lei Estadual nº. 13.559/2016: Meta 18: Estimular, no prazo de 02 (dois) anos, a existência de Planos de Carreira para os profissionais da Educação Básica pública, tomando como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal. […] 18.2) implantar, no Estado, e recomendar às redes públicas municipais de Educação Básica o acompanhamento dos profissionais iniciantes, supervisionados por equipes experientes, a fim de fundamentar, com base em avaliação documentada, a decisão pela efetivação após o estágio probatório; 18.3 atender, no Estado, e recomendar aos Municípios e redes privadas de ensino que, nos Planos de Carreira dos profissionais da educação, constem indicações para incentivos resultantes de processos para formação continuada, com definições das prioridades para as licenças e padrões para a formalização desses incentivos, de modo associado ao aumento da proficiência dos estudantes, da permanência e da conclusão de escolaridade no tempo certo e ao final de cada etapa;

Unidades Escolares (UEs), os quantitativos de cargos de coordenação, de veículos e de pessoal disponibilizados não se alteram;

b) existe uma grande quantidade de bens permanentes e de consumo inservíveis nas dependências sob responsabilidade dos Núcleos;

c) precariedade em instalações físicas;

d) prejuízos resultantes de invasões em UEs, em virtude da proibição, por parte da SEC, da presença de vigilantes nas unidades situadas em cidades com menos de 100.000 habitantes;

e) dificuldades referentes ao Transporte Escolar, tendo em vista o translado conjunto dos alunos das escolas estaduais com os alunos das escolas municipais, importando na ausência do serviço aos estudantes estaduais, quando do encerramento das aulas municipais antes das atividades educacionais das escolas estaduais, causando descontinuidade da prestação do serviço;

f) os coordenadores pedagógicos responsáveis por capacitar, coordenar, acompanhar e supervisionar as UEs foram retirados dos Núcleos para relotação nas unidades escolares, impossibilitando a continuidade das mencionadas ações por pessoal devidamente habilitado;

g) ausência servidores responsáveis pelo desempenho dos trabalhos referentes a sindicâncias e processos administrativos, não obstante o elevado quantitativo de procedimentos desta natureza (Ref.2016196-74/77).

3.4 Programa 205 – Pacto pela Vida

Os auditores pontuaram (Ref.2016196-55/66) que a análise de informações relativas ao Programa demonstra deficiência de indicadores para mensurar a sua efetividade na área da Segurança Pública, pois estes se mostram inadequados para mensurar a propriedade da intervenção governamental na área da Segurança Pública no tocante à prevenção e repressão da criminalidade e violência, conforme revela o comportamento de índices específicos, como Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLIs) e Crimes Violentos Contra o Patrimônio (CVP).

Quanto à execução de compromissos, observa-se que a execução orçamentária do Programa ficou concentrada em apenas dois dos oito compromissos da Secretaria de Segurança Pública (SSP,) quais sejam, Compromisso 15 – “Promover a formação, a

capacitação, a valorização e a qualidade de vida dos servidores do Sistema Estadual de Segurança Pública", com execução orçamentária de R$4.057,02 milhões, representando 91,84% dos recursos liquidados, e Compromisso 21 – "Fortalecer o funcionamento do Sistema Estadual de Segurança Pública", que executou R$308,8 milhões, correspondente a 7,06%. Registre-se que, no Compromisso 15, estão alocadas as despesas com pessoal da SSP, as quais representam 91,64% do total liquidado, restando apenas R$369,4 milhões para os demais compromissos.

3.5 Sistema Prisional

Sobre o referido tema, os auditores sinalizaram (Ref.2016196-77/84) que foram realizadas duas auditorias operacionais, a primeira (Processo nº TCE/009387/2017) tendo por objeto o sistema prisional sob a responsabilidade da Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização (SEAP), abrangendo, ainda, os aspectos relacionados à atuação da Secretaria de Segurança Pública (SSP), do TJ, da DPE e do MPE e a segunda auditoria (Processo nº TCE/009397/2017), que avaliou os aspectos das atribuições estaduais no âmbito da política pública do Sistema Prisional.

Os exames realizados na primeira auditoria identificaram os seguintes achados: a) inexistência de um sistema estadual de acompanhamento da execução das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança; b) déficit de vagas no sistema prisional e inobservância à Lei Federal nº 7.210, de 11/07/1984 (LEP); c) desconhecimento, por parte do Estado, do custo mensal do preso por estabelecimento penal; d) carência de defensores públicos para atuação nas áreas criminal e de execução penal; e e) inexistência de controles relativos aos defensores dativos que prestam assistência jurídica aos presos e seus familiares.

Já os exames relativos à segunda auditoria resultaram nos seguintes achados: a) morosidade na implementação de solução de monitoração eletrônica de pessoas pelo Estado da Bahia; b) deficiência de governança do sistema prisional, decorrente da ausência de institucionalização de política pública estadual para o sistema prisional, da deficiência na articulação entre os órgãos que atuam no sistema prisional e da morosidade na resolução dos problemas, agravada pela ausência de informações sistematizadas, de Plano de Ação e de mecanismos de monitoramento e avaliação do sistema prisional.

Cumpre destacar que ainda não houve a formalização do Regimento Interno das Câmaras Setoriais de Articulação dos Poderes e de Administração Prisional e do Comitê Executivo, que deveria normatizar a composição, as competências e a periodicidade das reuniões desses órgãos. A criação do referido Regimento está previsto no art. 11 da Lei nº 12.357/2011, sancionada pelo Governador do Estado em 26 de setembro de 2011.

Diante do exposto, acolho as recomendações e determinações sugeridas pela Auditoria.

3.6 Assistência Farmacêutica

Com relação ao referido programa, os auditores apontaram (Ref.2016196-84/85) as seguintes situações merecedoras de destaque:

a) R$1,2 milhão (período de janeiro a setembro) de perda de medicamentos por vencimento do prazo de validade, conforme Relatório da Central Farmacêutica de 2017, situação também identificada em relação aos medicamentos integrantes do rol dos Componentes Estratégico e Especializado;
b) inadequações do sistema de controle de estoque e a pouca confiabilidade dessa ferramenta, sobretudo pela sua não integração com o sistema SIMPAS, utilizado pelo Estado para o controle e movimentação dos seus bens de consumo;
c) desabastecimento de alguns produtos no período compreendido entre janeiro e setembro/2017, comprometendo o início ou a continuidade do tratamento dos pacientes; e
d) precariedade das instalações utilizadas para armazenamento de medicamentos que, juntamente aos pontos já mencionados, concorrem para o comprometimento do atingimento da economicidade, da eficiência e da eficácia pela gestão ora auditada.

3.7 Fundação BAHIAFARMA

Na auditoria (Processo nº TCE/008991/2017) realizada na Fundação Baiana de Pesquisa Científica e Desenvolvimento Tecnológico, Fornecimento e Distribuição de Medicamentos (BAHIAFARMA), os autos revelam como ocorrências detectadas pela Auditoria (Ref.2016196-85/86) os apontamentos seguintes:

- falta de planejamento na implantação da estrutura organizacional e no

funcionamento das atividades da Fundação;

- não observância, nos pactos sob análise, de conteúdo sobre a prescrição legal da BAHIAFARMA quanto à sua autonomia gerencial e administrativa e, especialmente, quanto às suas atribuições, responsabilidades e obrigações e de seus dirigentes, aquelas a serem cumpridas pela Administração Pública direta, conforme determina o art. 17 da Lei Estadual nº 11.371/2009, que autorizou a sua instituição;
- ausência de um órgão superior de direção, consoante previsto no art. 9º da Lei de criação da BAHIAFARMA, uma vez que os membros do Conselho Curador ainda não foram nomeados pelo Governador do Estado;
- impropriedade na gestão dos recursos humanos da Fundação, cujo custeio demandou valores no montante de R$44,1 milhões, do início de seu funcionamento até o exercício de 2016, com previsão de gastos para 2017 de R$16,5 milhões, sem que o dispêndio desses recursos esteja submetido a um plano de cargos e salários, bem como ao respaldo de concurso público, como prescreve o art. 12 da Lei Estadual nº 11.371/2009; e
- irregularidade na formalização e na execução dos aludidos contratos de gestão, inclusive em relação à indefinição quanto à avaliação das prestações de contas dos contratos encerrados pelo controle interno da SESAB, bem assim da compatibilidade do valor do pacto ainda em fase de execução.

Cumpre registrar que os Técnicos dessa Casa apontaram (Ref.2016196-86) que os recursos investidos pela SESAB na constituição da BAHIAFARMA não devem ser considerados como ação e serviço público de saúde, pois não são de acesso universal, igualitário e gratuito, não atendendo, dessa forma, aos critérios previstos na Lei Complementar Federal nº 141/2012.

De acordo com a Auditoria (Ref.2016196-86), caso os investimentos que foram realizados pela SESAB na sua estruturação BAHIAFARMA sejam considerados como ações e serviços públicos em saúde, restará caracterizada duplicidade de apropriação de recursos utilizados na compra de medicamentos como ação e serviço público de saúde, uma vez que o Governo paga pela fabricação desses produtos.

3.8 Parceria Público-Privada (PPP) do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) de Salvador

Foi realizada auditoria (Processo nº TCE/009418/2017) 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 (Ref.2016196-86/89). Contudo, o acesso intempestivo às informações requisitadas pela Equipe Técnica, restaram prejudicadas as seguintes avaliações:

- se a escolha da forma de contratação atendeu aos princípios da economicidade e da legalidade, em virtude da ausência de informações dos custos totais para execução mediante Obra Pública e por meio de PPP;
- se os valores de referência para condução do procedimento licitatório atendem aos princípios da economicidade e da legalidade, devido à ausência das planilhas de cálculo dos valores máximos e do cronograma das contraprestações;
- se a contratação, durante a vigência contratual, é sustentável financeira e economicamente, pela ausência de justificativa da diferença entre o valor da demanda constante em parecer da SEMOB/SEDUR e a memória de cálculo das receitas acessórias e das receitas tarifárias;
- se os componentes individuais da Planilha de Custos (e, consequentemente, dos principais investimentos) atendem aos princípios da razoabilidade e da economicidade, devido à ausência de detalhamento das Desapropriações (R$30,0 milhões) e do Projeto Social (R$48,0 milhões) presentes na planilha da SEMOB/SEDUR e das cotações de preços, memória de cálculo, fontes de referência, índices, entre outros que fundamentaram os valores unitários e quantitativos estimados para os Sistemas (R$402,6 milhões) e Obras Civis (R$688,3 milhões);
- verificação do impacto tributário no orçamento do Estado da Bahia, em virtude da ausência da memória de cálculo dos benefícios fiscais referentes às Obras Civis (R$50,2 milhões), Material Rodante (R$68,3 milhões) e Sistemas (R$24,5 milhões) e da existência de suporte legal para aqueles valores estimados em relação aos tributos das demais esferas de governo (federal e municipal);
- verificação, em relação à execução da obra, da vantagem da utilização da PPP em contraposição a outra forma de contratação;
- verificação da adequação dos preços em relação ao mercado e às tabelas de referências usualmente utilizadas.

Ademais, observou-se a ausência no Anexo 04 do Edital de indicação da Lei Federal nº 13.146, de 06/07/2015, que dispõe sobre os requisitos de acessibilidade dos projetos e da obra, bem como da exigência de apresentação de "Anteprojeto" a ser entregue pelo licitante.

O produto da presente apreciação, a ser enviada ao Parlamento, representa a análise técnica formulada por órgão de controle externo constitucionalmente competente por fiscalizar e assegurar uma gestão responsável, equilibrada e efetiva dos recursos públicos. Por essa razão, a entrega intempestiva dos documentos necessários ao acompanhamento da Parceria Público-Privada do Veículo Leve sobre Trilhos de Salvador deve ser comunicada à Assembleia Legislativa, uma vez que a impede de desempenhar a sua missão no que diz respeito à responsabilidade na fiscalização da Administração Pública, face ao prejuízo acarretado a análise da legalidade, ao cumprimento de todas as formalidades precedentes ao procedimento licitatório e à evitabilidade de um eventual prejuízo ao erário na hipótese de contratação.

3.9 Estudos para a PPP do Sistema Viário do Oeste (SVO) – Ponte do Desenvolvimento

Do processo de auditoria de acompanhamento da implantação do Sistema Viário do Oeste (SVO) - Ponte do Desenvolvimento (Processo nº TCE/009016/2017), que teve por objetivo a verificação da gestão dos projetos técnicos e da modelagem do Edital para Licitação quanto à legislação aplicável, a Unidade Técnica destacou apenas duas ações realizadas em 2017: a celebração, em janeiro, do Memorando de Entendimento entre o Estado da Bahia e a China Road and Bridge Corporation (CRBC) e o Chamamento Público ocorrido em agosto. (Ref.2016196-89/91), concluindo que existem ainda muitas indefinições com relação à forma de contratação da concessão. Desse modo, fez as seguintes recomendações, as quais eu acolho integralmente:

- na hipótese de ser adotada outra modelagem para contratação, que não a PPP, fosse enviado relatório circunstanciado para este Tribunal, indicando as justificativas para a alteração;
- no caso de ser definida a PPP como forma de modelagem, que sejam cumpridos

os prazos estabelecidos na Resolução do TCE/BA nº 016/2016.

Diante de tudo quanto exposto, a partir da avaliação sobre as políticas públicas empreendidas, constato que o Estado tem muito o que avançar em relação ao gerenciamento e a qualidade dos serviços disponibilizados à população. Para tanto, torna-se imprescindível que a equipe gestora do Poder Executivo esteja municiada de informações suficientes em quantidade e qualidade de forma a permitir que os responsáveis pela tomada de decisão consigam, a partir de sua interpretação, construir caminhos que conduzam as diversas ações do Governo à efetividade frente aos problemas públicos alçados à agenda oficial.

As fragilidades e as irregularidades aqui reportadas demonstram a oportunidade de melhoria da atuação governamental por meio da convergência entre o planejado e o executado, configurando a interlocução entre os controles interno e externo uma importante ferramenta nesse sentido.

4. TRANSPARÊNCIA

Assim como ocorreu nas prestações de contas dos últimos três exercícios, a análise da Seção Analítica permite concluir que a publicidade das informações públicas, ainda, é precária. Em vários pontos do Relatório da Auditoria, restou evidenciado que os resultados da aplicação dos recursos orçamentários e financeiros não são divulgados como determina a legislação pertinente.

Principais ocorrências detectadas pela Auditoria:

- Não se encontram publicizados no endereço eletrônico da SEPLAN parecer/análise da mencionada Secretaria baseados em “critérios de avaliação estratégica, avaliação de viabilidade operacional, aderência metodológica, sobreposição de ações e competência do órgão responsável”, como previsto no “Guia de Revisão do PPA Participativo 2016-2019”, sobre a viabilidade de alteração e inclusão dos componentes programáticos do PPA, com vistas a dar maior transparência ao processo de revisão (Ref.2016196-13);
- A correlação entre as ações orçamentárias e as linhas de ação destacadas como prioridade pela LDO/2017, bem como a análise de compatibilidade da correlação

realizada no âmbito da SEPLAN, não se encontram publicizadas nem demonstradas em relatórios do sistema corporativo do Estado de forma a permitir transparência ao controle social (Ref.2016196-22);

- Não foram apresentadas justificativas para a ausência de evolução ou evolução negativa para 40,74% dos indicadores dos Programas de Governo, bem como houve divergência entre seis programas (Programas 200, 203, 205, 207, 215 e 219) e os dados apresentados no Quadro 3 e nas suas avaliações individuais (Ref.2016196-24);
- Não há registro do valor anual previsto e das projeções das metas dos compromissos para os anos seguintes, de forma a viabilizar à sociedade, de forma direta, o comparativo entre o resultado desejável para o exercício e o efetivamente alcançado das metas e, consequentemente, dos compromissos a elas atrelados, assim como sua evolução ao longo do quadriênio (Ref.2016196-24);
- Não há registro da ação orçamentária e da respectiva Iniciativa vinculada aos responsáveis pela entrega dos bens e serviços correlacionados, de forma a impedir a verificação da compatibilidade dos bens e dos serviços apresentados com as Iniciativas previstas no PPA para as respectivas metas, tampouco apresentam a execução orçamentária e a financeira correspondentes, de forma a se verificar a relação entre o que está sendo gasto e o que está sendo ofertado com os resultados alcançados na evolução das metas (Ref.2016196-25);
- Os valores referentes à execução orçamentário-financeira das metas avaliadas pelo Governo, por programa, são parciais, com data de corte de 30/09/2017, o que pode ensejar uma análise divergente ao final do exercício, em vista da anualidade compreendida pela LOA (Ref.2016196-25);
- As alterações nos atributos dos programas do PPA 2016-2019, ocorridas no exercício sob exame e anterior, aprovadas por meio das LOAs 2017 e 2018, não se encontram sinalizadas, dificultando a identificação do que foi alterado (Ref.2016196-25);
- Utilização de fórmula de cálculo não adequada para aferição do desempenho orçamentário-financeiro dos 20 programas do Executivo no exercício de 2017(Ref.2016196-25);
- Não apresentação das receitas e despesas previdenciárias em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos (art. 50 da LRF, inciso IV) (Ref.2016196-118);

- Não eliminação das operações intragovernamentais (art. 50 da LRF, parágrafo 1º) (Ref.2016196-119);
- Em 2017, não foram eliminadas receitas e despesas intra-governamentais na Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) em montantes superiores a R$295 milhões, sendo identificada uma diferença liquida de R$165,7 milhões. Os quadros demonstrativos das variações apresentados às fls. 126-127 das DCCEs 2017 ficaram comprometidos em virtude, principalmente, de não terem sido expurgados tais registros (Ref.2016196-122);
- 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, consequentemente, no resultado econômico e orçamentário de R$710,1 milhões, conforme DVP, e de R$344,5 milhões, consoante Balanço Orçamentário, ambos deficitários (Ref.2016196-125);
- As DCCEs 2017 carecem de informações abrangentes sobre os fatores que influenciaram nas variações mais relevantes, e/ou relacionadas às principais contas dos balanços patrimonial e orçamentário, tanto as de natureza ativa ou passiva, assim como, e, principalmente, àquelas relativas aos resultados econômico-contábil (DVP) e orçamentário (Ref.2016196-125);
- **Auditoria operacional na renúncia de receita -** Os sítios eletrônicos dos órgãos e entidades do Executivo estadual não dispõem da totalidade das informações mínimas ao cumprimento satisfatório da obrigação de fornecer a transparência ativa determinada no art. 8º da Lei Federal nº 12.527, de 18/11/2011 (Ref.2016196-134);
- Nas DCCEs 2017, não constam comentários sobre os fatores que influenciaram as flutuações das despesas, em relação ao desempenho do exercício anterior, de forma sistêmica e coordenada com os números do Balanço Orçamentário, elemento importante para a avaliação da quanto à evolução das despesas no tempo (Ref.2016196-145/146);
- a disponibilidade de caixa bruta e, por consequência, a disponibilidade de caixa liquida, apresentadas no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, estavam superavaliadas em R$47,5 milhões, impactando na apuracão da dívida consolidada liquida, e, consequentemente, do resultado nominal (Ref.2016196-172).

4.1 Notas explicativas

A Unidade Técnica apontou (Ref.2016196-121) que, ao realizar a revisão do conteúdo das Notas Explicativas, constatou insuficiência de elementos informativos sobre determinadas rubricas contábeis com saldos relevantes, cuja não apresentação pode comprometer a sua adequada compreensão.

Dentre os elementos ou informações nos quais foi apontada insuficiência nas Notas Explicativas, constam os seguintes:

- **renúncia de receita:** demonstrativo do montante de renúncia seja por anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, seja por concessão de isenção em caráter não geral;
- **contas a receber:** composição da dívida ativa e de outros créditos a receber, resumo dos principais credores, informações sobre montante vencido e a vencer por exercício;
- **demonstrativos sobre fundos:** inclusão das demonstrações de origens e aplicações, bem como das disponibilidades de outros fundos, além dos listados às fls. 104-107, cujo volume de recursos movimentado foi superior a R$30,0 milhões, portanto, relevante. A título de exemplo, é possível citar o Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (FUNDESE), o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) e o Fundo Estadual de Saúde (FESBA); e
- **contratos de PPP e concessões:** embora tenham sido reconhecidos contabilmente os ativos e as obrigações deles decorrentes dos contratos de PPP, não foram objeto de divulgação as informações sobre as concessões, bem como de outros aspectos como garantias e riscos provenientes de pactos dessa natureza, inclusive sobre o desempenho dos contratos, consoante disposição prevista no art. 26 da Lei Estadual nº 9.290[19], de 27/12/2004.

Como bem pontuou a Auditoria (Ref.2016196-122), a ausência de informações completas, apuradas de forma precisa compromete o preceito da transparência da gestão fiscal, contrariando o art. 48 *caput* e parágrafo único, inciso II, da LRF[20].

19 Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia - PPP Bahia e dá outras providências.

20 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

As falhas mencionadas contrariam frontalmente o dever de promover acesso ao conteúdo informacional dos atos e dispêndios efetuados pelo Estado, na medida em que representa verdadeiro entrave ao acompanhamento e ao controle dos recursos financeiros.

Ressalto que as referidas irregularidades se revestem de gravidade, tendo em vista que a análise de mérito por este Tribunal pode ocorrer sobre parâmetros deficientes de completude e de profundidade, reverberando tanto sobre o vindouro julgamento político, como, também, sobre o Controle Social.

Reforço o entendimento por mim exarado na apreciação da prestação de contas do exercício anterior, quando afirmei que a informação pública deve ser completa, caso contrário, compromete-se a credibilidade sobre a assertiva dos atos praticados. Espera-se da Administração Pública que os seus Demonstrativos Contábeis Consolidados reflitam a realidade da aplicação do recurso público, assegurando que se prestem como instrumento de publicidade e transparência da gestão, bem como sirvam de garantia de segurança ao orçamento público, permitindo o exercício do controle externo e interno e, principalmente, do controle social.

5 DESPESAS COM PROPAGANDA, PROMOÇÃO E DIVULGAÇÃO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL

A publicidade é requisito de eficácia dos atos administrativos, permitindo que estes sejam levados ao conhecimento público, especialmente, para efeito de controle. Para tanto, nos termos do artigo 37, § 1º da Constituição Federal, 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.

A Unidade Técnica indicou que a LOA/2017 estabeleceu a dotação inicial de R$162,0 milhões para gastos com propaganda, promoção e divulgação da ação governamental, da

---

Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.
Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:
[…]
II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

qual foi liquidada a importância de R$140,0 milhões (Ref. 2016196-168).

Ademais, verificou que foram executados R$53,0 milhões por meio do elemento de despesa “92 – Despesas de Exercícios Anteriores” e R$16,1 milhões pelas empresas constantes do Orçamento de Investimentos do Estado. Dessa forma, a despesa total realizada com propaganda, promoção e divulgação das ações do Estado totalizou o montante de R$209,1 milhões, o que representou um acréscimo nominal de aproximadamente 28% em relação aos gastos do exercício anterior, conforme tabela constante da Seção Analítica (Ref. 2016196-169).

Considerando apenas o elemento de despesa próprio, a análise das Leis Orçamentárias Anuais de outros estados que tiveram previsão de total de despesas em montantes próximos (referentes ao exercício de 2017), demonstra que os valores inicialmente consignados assim pelo Estado da Bahia são os mais altos, correspondendo a 0,36% do total de despesas previstas[21].

Em Minas Gerais, na LOA/2017, verifica-se que foi destinada dotação de R$ 85,8 milhões ao elemento “Divulgação Governamental”[22], correspondente a um percentual de 0,09% do total de despesas previstas[23]. Já no Estado de Pernambuco, na LOA/2017, foi consignada dotação de R$ 68,1 milhões para a atividade “Divulgação Governamental em Todos os Meios de Comunicação”[24], correspondente a um percentual de 0,2% do total de despesas previstas[25].

O crescimento excessivo de despesas com propaganda não se coaduna com um contexto econômico que demanda qualidade e contenção do gasto público, podendo gerar riscos ao cumprimento de despesas obrigatórias ou prioritárias e, em especial, à eficácia de direitos fundamentais. Em verdade, nas lições da Professora Élida Graziane Pinto[26], a diminuição dos gastos com propaganda poderia ser alternativa para evitar cortes no

21 Total de despesas previstas: R$44.449.417.633,00
22 MINAS GERAIS. Lei Orçamentária Anual 2017. Orçamento Fiscal. Volume IIB, p. 242. Disponível em: https://mediaserver.almg.gov.br/acervo/236/769/1236769.pdf. Acessado em 22 de maio de 2018.
23 Total de despesas previstas: R$95.335.872.482,00
24 PERNAMBUCO. Lei Orçamentária 2017. Orçamento Fiscal. Demonstrativo da Despesa por Atividade, p. 77 e 286. Disponível em: http://www.seplag.pe.gov.br/c/publicador_repositorio_documento/get_file?p_l_id=938&folderId=4440&name=DLFE-4452.pdf. Acesso em 22 de maio de 2018.
25 Total de despesas previstas: R$33.172.189.80,00
26 PINTO, Élida Graziane. *Controle judicial dos orçamentos públicos em prol dos direitos fundamentais*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2016-ago-17/elida-pinto-controle-orcamentario-prol-direitos-fundamentais. Acesso em 22 de maio de 2018.

financiamento de direitos fundamentais, visto que são despesas discricionárias, passíveis de contingenciamento.

O aumento chama atenção quando comparado a outros importantes gastos, aos quais foram designadas dotações em montante próximo ou inferior ao valor de R$162,0 milhões. A dotação inicial prevista para a Fundação da Criança e do Adolescente (FUNDAC), por exemplo, constou no montante de R$ 121, 7 milhões[27], já para o Departamento de Polícia Técnica (DPT) constou no montante de R$185,8 milhões)[28].

Causa alarme ainda, o quantitativo de despesas com propaganda executado por meio do elemento Despesas de Exercícios Anteriores, correspondente a R$53,0 milhões. O fato revela que o gasto com tal objeto é ainda maior do que a dotação inicial de R$162,0 milhões. Ademais, pode indicar inobservância ao requisito de excepcionalidade imprescindível ao pagamento de despesas de exercícios anteriores, causando desequilíbrio às finanças públicas.

Desse modo, os gastos crescentes com propagada, promoção e divulgação da ação governamental colidem com o princípio constitucional da razoabilidade, considerando que a propaganda sobre o serviço não pode ser mais onerosa do que o próprio serviço. A incongruência é patente. Assim, deve o Estado da Bahia avaliar se as ações de publicidade se coadunam com o contexto econômico que demanda qualidade e contenção de gastos públicos, bem como somente realizá-las em vinculação estrita aos fins educativo, informativo ou de orientação social, em conformidade com o disposto no artigo 37, § 1º, da Constituição Federal. Do mesmo modo, cumpre a esse Tribunal manter a vigilância constante acerca da questão relatada.

6. PREVENÇÃO DE RISCOS

Assim como ocorreu no exercício de 2016, foi constatada a existência de situações recorrentes e graves, das quais enseja sério risco de lesão ao erário, tendo em vista a precariedade do controle exercido sobre parte dos recursos financeiros estaduais. Com

27 BAHIA. Lei Orçamentária Anual 2017. Demonstrativos Orçamentários Consolidados. Volume I, p. 15. Disponível em: http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/loa/LOA2017/LOA_2017_VOLUME_I.pdf. Acessado m 23 de maio de 2018.

28 BAHIA. Lei Orçamentária Anual 2017. Demonstrativos Orçamentários Consolidados. Volume I, p. 22. Disponível em: http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/loa/LOA2017/LOA_2017_VOLUME_I.pdf. Acessado em 23 de maio de 2018.

efeito, consta nos autos (Ref.2016196-174) a informação de que, embora tenha sido iniciado o procedimento de conciliação bancária da Conta Única do Estado (CUTE) no exercício de 2017, persistem pendências decorrentes dos últimos 3 exercícios, quando a conciliação ainda não era realizada.

Os Auditores destacaram (Ref.2016196-175) que, em 23/04/2018, o saldo a apurar na conta "1.1.3.8.1.27.00.00 Ajuste CUTE a Regularizar/Valores Anteriores a 2017" era de R$68,8 milhões. Ainda com relação mesma falha, os técnicos pontuaram (Ref.2016196-175) que a DEPAT/SEFAZ não apresentou a conciliação bancária para a conta bancária de órgão (CBO) no 01907, conta contábil 1.1.1.1.1.04.01.00, cujo saldo representava o valor de R$62,2 milhões como disponibilidade nas DCCEs 2017, bem como que foi verificada a permanência de pendências antigas nas conciliações bancárias CBOs nos 00014, 01944 e 02186.

Não obstante tenha sido destacado pela Auditoria que no exercício em análise houve avanço no que se refere a conciliação bancaria da conta CUTE – Banco do Brasil (conta-corrente no 929.661-1), cumpre asseverar que a situação apresentada ainda oferece risco de lesão ao patrimônio público, razão pela qual esse Tribunal tem o dever de intervir, buscando com isso, preservar o interesse público.

7. CORREÇÃO DE DESVIOS CAPAZES DE AFETAR O EQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS

No que diz respeito a esse tópico, verifico a existência de quatro situações que, em médio e longo prazo, podem comprometer o equilíbrio das contas públicas, quais sejam:

- Ausência de transparência, planejamento, fiscalização, monitoramento e avaliação acerca das balizas mínimas de validade e dos resultados alcançados com o fomento ao mercado pela das renúncias de receitas no valor de R$2.894,1 milhões (dois bilhões, oitocentos e noventa e quatro milhões e cem mil reais), correspondentes a 83% e 42% dos pisos constitucionais aplicados no exercício de 2017 em saúde e educação, respectivamente (item 2.4.3.2);
- Pagamento de contraprestações públicas de contratos de PPP "por ofício", antes da emissão do empenho, 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), valores correspondentes a 66,88% dos R$531,1 milhões pagos em 2017 (2.4.4.2); e

- Pagamento de Despesas de Exercícios Anteriores (DEAs) que, em 2017, atingiram R$1.587,8 milhões (um bilhão quinhentos e oitenta e sete milhões e oitocentos mil reais), o equivalente a 3,87% da despesa total (item 2.4.4.4);
- os percentuais de gastos com pessoal do Poder Executivo e do consolidado dos poderes/órgãos correspondem a 45,18% e 54,74 % da RCL, respectivamente, estando ambos acima do limite para alerta previsto no art. 59, § 1º, da LRF, fato que também ocorreu no exercício de 2016 (item 2.5.3).

Cumpre registrar que as ocorrências já foram objeto de apontamento por este Tribunal nos exercícios anteriores, não constando nos autos informações a respeito da adoção de medidas com a finalidade de corrigir o quanto relatado. Pelos motivos expostos, entendo que esse Tribunal de Contas tem o dever de censurar e sancionar suficientemente as situações citadas para que não venham comprometer o equilíbrio e a sanidade das contas públicas do Estado da Bahia.

8. CUMPRIMENTO DE METAS DE RESULTADOS ENTRE RECEITAS E DESPESAS

8.1 Resultado Nominal

A Unidade Técnica constatou que o resultado nominal, apresentado no Demonstrativo do Resultado Nominal do sexto bimestre de 2017, no montante de R$1.213,7 milhões (um bilhão duzentos e treze milhões e setecentos mil reais), estava a maior em R$416,7 milhões (quatrocentos e dezesseis milhões e setecentos mil reais) em relação ao apurado pela Auditoria, no montante de R$797,0 milhões (setecentos e noventa e sete milhões de reais). Tal ocorreu devido às seguintes circunstâncias:

- Não adoção, em sua completude, por parte da SEFAZ, no exercício de 2016, da orientação da STN para preenchimento do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, impactando, consequentemente, no resultado nominal do exercício de 2017;
- Não realização, por parte do DEPAT/SEFAZ, de ajuste do saldo devedor do Contrato PRODETUR I.

Ademais, constatou-se que o resultado nominal perfaz o montante de R$1.196,5 milhões (um bilhão cento e noventa e seis milhões e quinhentos mil reais) abaixo da meta fixada na LDO/2017. O distanciamento ocorreu, principalmente, devido à frustração de receitas de operações de crédito.

Observa-se que o Estado da Bahia não publicizou as causas que levaram ao distanciamento da meta de resultado nominal, tendo em vista que não há comentários nas DCCEs 2017, nem tampouco, no Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 3º quadrimestre de 2017, bem como não foram formalizadas as medidas de limitação ao empenho de despesas e à movimentação financeira, previstas na LRF e na LDO/2017.

O art. 9º da LRF[29] estabelece que, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e **nos montantes necessários**, nos trinta dias subsequentes, **limitação de empenho e movimentação financeira**, segundo os critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Importante registrar, ainda, que o art. 5º da Lei Federal n° 10.028/00[30] (Lei de Crimes Fiscais) tipifica como infração administrativa contra as leis de finanças públicas deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei. Ressalto que a mencionada omissão é punida com multa

29 Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

30 Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:
I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;
II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;
III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;
IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.
§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.
§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida. (grifo nosso)

de 30% dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal, bem assim deve ser relembrado que a competência para processar e julgar a referida infração cabe aos Tribunais de Contas.

Contudo, tendo em vista a carência de informações detalhadas a respeito do apontamento, considerando ainda que sobre a situação reportada não há registro de atuação tempestiva desse Tribunal, deixo de votar pela aplicação da multa prevista no art. 5º, § 1º da Lei 10.028/00.

Em virtude de tudo quanto exposto, explicito a necessidade da SEFAZ rever seus procedimentos relativos ao acompanhamento da meta de resultado nominal, de modo que o montante previsto na LDO seja, de fato, um balizador da gestão fiscal do Estado. Nesse sentido, voto pela emissão de alerta ao Chefe do Poder Executivo, pelo descumprimento da meta do Resultado Nominal para o exercício de 2017, no termos do, art. 59, § 1º, V da LRF[31].

8.2 Resultado Primário

O Resultado Primário apresentado nas DCCEs 2017 (fl. 144) foi de *déficit*, no montante de R$843 milhões, ante a um *déficit* de R$2.418,6 milhões (dois bilhões quatrocentos e dezoito milhões e seiscentos mil reais) autorizado pela LDO/2017. Isto posto, evidenciou-se uma redução do *déficit* fiscal em relação ao registrado no exercício de 2016 (Ref. 2016196-230).

Nesse cenário, compete ao Estado da Bahia acompanhar e analisar os efeitos de possíveis *déficits* fiscais no crescimento da dívida, de forma a reduzi-la ou, ao menos, mantê-la nos parâmetros definidos pela LRF, bem como envidar esforços para auferir superávit, evitando o crescimento da dívida mobiliária.

---

31 § 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:
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. (grifo nosso)

9. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

No que pertine a esse tópico, a Auditoria destacou (Ref.2016196-213/2014) que o Estado da Bahia, por força da Ação Cautelar nº 268-1, de 19/05/2004, no STF, contra a União (Fazenda Nacional), vem excluindo a receita obtida com o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP), da base de cálculo (Receita Líquida de Impostos) para o cômputo do valor mínimo a ser aplicado nas referidas áreas, diferentemente do normatizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Contudo, a Auditoria, após revisitar o conteúdo do referido processo, observou que tal exclusão é indevida, já que não foi referendada quando da sua apreciação pelo Tribunal Pleno do STF, conforme Acórdão nº 268, de 31/08/2005. Assim, na verificação do cumprimento dos limites mínimos a serem aplicados em Saúde e Educação, a Unidade Técnica apurou o valor de R$26.796,4 milhões como Receita Líquida de Impostos, o que difere do valor apresentado nas DCCEs 2017 de R$26.042,5 milhões.

Além disso, cumpre destacar que os valores de R$259,0 milhões e de R$163,9 milhões contabilizados como DEA relativamente às Ações e Serviços Públicos de Saúde e às Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, respectivamente, estão sendo considerados nos seus cômputos, segundo as normas editadas pela STN. Porém, a Auditoria pontuou que esse procedimento distorce os valores das despesas efetivamente aplicadas no exercício em análise, considerando que esses montantes tiveram suas origens em anos anteriores aos da apuração.

9.1 Saúde

Os documentos constantes dos autos informam (Ref.2016196-214/215) que o Estado da Bahia, no exercício de 2017, realizou despesas em saúde no montante de R$ R$3.476,5 milhões (três bilhões quatrocentos e setenta e seis milhões e quinhentos mil reais), atingindo o percentual de 13,35% da receita líquida de impostos e de transferências constitucionais e legais. Portanto, resta atendido o limite mínimo de aplicação de 12% estabelecido no art. 6º da Lei Complementar (LC) nº 141/2012. Todavia, o resultado apurado pela Auditoria, corresponde a 12,97% em ações e serviços públicos de saúde, divergente do índice publicado pelo Estado, mantendo, contudo, o atendimento ao limite

mínimo de aplicação estabelecido pela Constituição.

9.2 Educação

Já em relação ao campo da educação, o Estado da Bahia, no exercício de 2017, realizou despesas no montante de R$ R$6.968,5 milhões (seis bilhões novecentos e sessenta e oito milhões e quinhentos mil reais), equivalentes a 26,76% do total da receita líquida de impostos e de transferências constitucionais e legais, atendendo ao limite mínimo constitucional de aplicação de 25% (Ref.2016196-215/216).

Entretanto, os cálculos produzidos pela Auditoria revelaram que foi aplicado 26,01% em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, divergente do índice publicado pelo Estado, mas estando ainda conforme limite mínimo de aplicação exigido na Constituição Federal, em seu Título VIII – Da Ordem Social, em seu art. 212.

Ressalte-se que o Estado da Bahia comprometeu 99,09% dos recursos recebidos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e de Valorização dos Profissionais da Educação (Lei Federal nº 11.494, de 20/06/2007), desembolsando recursos da ordem de R$2.985 milhões (dois bilhões novecentos e oitenta e cinco milhões de reais) com o pagamento de profissionais do magistério, estando muito acima do limite estabelecido pela supracitada Lei.

O elevado percentual de comprometimento dos recursos do Fundo demonstra o quanto a Bahia depende desse recurso para adimplir a folha de pessoal do magistério público, devendo, pois, o Governo ficar atento às discussões que ocorrem atualmente no Congresso Nacional, ante a perspectiva do fim dessa linha de financiamento em 2020, *ex vi* a Proposta de Emenda à Constituição nº 15/2015.

9.3 Pessoal

Conforme bem pontuado pela Auditoria, no Parecer Prévio do exercício de 2016 foi expedido Alerta ao Poder Executivo sobre o fato de que o montante da despesa total com Pessoal e Encargos Sociais (Poder Executivo e Consolidado) ultrapassou 90,00% do limite de gastos.

Nesse exercício, os percentuais de gastos com pessoal do Poder Executivo e do consolidado dos poderes/órgãos correspondem a 45,18% e 54,74 % da RCL, respectivamente, estando ambos acima do limite para alerta previsto no art. 59, § 1º, da LRF[32] (Ref.2016196-216/220).

10. OBEDIÊNCIA A LIMITES E CONDIÇÕES NO QUE TANGE A RENÚNCIA DE RECEITAS

Diante do impacto que causam sobre a arrecadação do Estado, esse Tribunal realizou auditoria específica (Processo nº TCE/009417/2017) nas renúncias de receita, tendo como escopo avaliar a adequação e a suficiência dos controles exercidos pelo Executivo estadual em relação aos incentivos fiscais concedidos por meio de políticas públicas apoiadas nesses instrumentos. Para a execução da auditoria, foram definidos a "transparência", o "planejamento", a "concessão", a "fiscalização e o monitoramento" e a "avaliação" como eixos de investigação (Ref.2016196-133/140).

No eixo transparência, os exames identificaram:

a) ausência de publicação de informações mínimas necessárias, de modo a fornecer a transparência ativa, determinada no art. 8º da Lei Federal nº 12.527, de 18/11/2011;
b) renúncias de receitas não declaradas pela SEFAZ nos Anexos de Metas Fiscais das LDOs 2017 e 2018, bem como sem fundamentação em lei e não convalidada pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), requisito obrigatório à época de sua instituição, no montante de R$16,1 milhões[33].

Quanto ao eixo planejamento, os auditores constataram a ausência de planejamento estruturado das políticas públicas de incentivo fiscal, tendo em vista que nenhum órgão/entidade do Poder Executivo questionado sistematiza procedimentos, mantém registros ou realiza estudos prévios ao planejamento com vistas à realização das políticas públicas de incentivos fiscais.

32 Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a: […] § 1o Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem: […] II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;
33 De acordo com a nota de rodapé da Seção Analítica nª 74, esse valor renunciado corresponde ao período entre janeiro e setembro de 2017.

Sobre o eixo concessão, a Equipe Técnica evidenciou, em cinco processos de concessão relativos ao programa DESENVOLVE, a flexibilização na aplicação dos critérios de avaliação constantes da Resolução nº 02/2002 e do regulamento aprovado pelo Decreto Estadual nº 8.205, de 03/04/2002.

No eixo fiscalização e monitoramento, foi detectada ocorrência, que, inclusive, já foi objeto de apontamentos por este Tribunal nos exercícios anteriores, qual seja: fragilidade nos procedimentos de acompanhamento das empresas habilitadas quanto ao cumprimento dos compromissos assumidos nos Protocolos de Intenções. Além disso, ficou assente a ausência da emissão, por parte da Secretaria-Executiva do DESENVOLVE, de laudo que constate a integral realização dos investimentos projetados, que estão previstos no Regulamento do Programa.

Cumpre registrar que a referida auditoria investigou os dois primeiros eixos em todos os incentivos concedidos pelo Estado da Bahia, restando os três últimos eixos restritos ao programa DESENVOLVE, que, em 2017, respondeu por R$2.108,8 milhões (dois bilhões, cento e oito milhões e oitocentos mil reais), equivalentes a 72,87% do montante total das renúncias realizadas no exercício.

No âmbito dos trabalhos das auditorias de acompanhamento da LRF (1º, 2º e 3º quadrimestres de 2017), também foram detectadas a ausência de amparo por convênio no âmbito do CONFAZ do Programa DESENVOLVE[34] e a fragilidade na fiscalização das empresas beneficiárias de incentivos fiscais.

Orçamento é local de escolha! Estamos diante de um evidente conflito distributivo, o qual se agrava em tempos de redução de arrecadação, impondo-se o necessário reequilíbrio das contas públicas. Para que tenhamos a dimensão dos valores, somente em 2017 foram realizados "gastos tributários[35]" no montante de R$2.894,1 milhões (dois bilhões,

34 Por força da Lei Complementar nº 160 de 07/08/2017, foi dado um prazo de 180 dias a contar da publicação da Lei para aprovação junto ao CONFAZ do convênio de convalidação dos benefícios fiscais. Esse instrumento foi o Convênio ICMS nº 190/2017, publicado no DOU de 18/12/2017, com ratificação em 26/12/2017, estabelecendo condicionantes e seus respectivos prazos, que devem ser observados pelos estados a partir do exercício de 2018. Como bem pontuou a Unidade Técnica, a formalização do referido instrumento regulariza o programa DESENVOLVE, que já deveria está amparado por Convênio no âmbito do CONFAZ.

35 A Receita Federal do Brasil adota o seguinte conceito para Gasto Tributário: Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a

oitocentos e noventa e quatro milhões e cem mil reais) com renúncias fiscais, ou seja, correspondente a 83% do piso constitucional aplicado em saúde e a 42% do piso aplicado em educação no exercício de 2017.

Mais uma vez, assevero que a utilização instrumental dos tributos, seja para onerar ou desonerar, exige cautela e estudos técnicos acerca dos resultados produzidos/pretendidos. A questão relacionada à renúncia de receita é um tema tão sensível que, não por outra razão, a LRF dedica-lhe atenção em três capítulos diferentes, obrigando a quem a concede a realização de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atendendo ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias e, pelo menos, a das seguintes condições: (i) demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais (ii) apresentação de medidas de compensação, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição (art. 14 da LRF).

Desse modo, diante de quase três bilhões de reais renunciados, é inadmissível a falta de transparência, planejamento, fiscalização, monitoramento e avaliação acerca das balizas mínimas de validade das desonerações, bem como a identificação e evidenciação dos resultados alcançados com o fomento ao mercado pela via tributária, como ficou patente pelos achados identificados pela auditoria.

Cumpre ressaltar, como já transcrito nesse Voto, no item 3.1, relativo ao Programa Saúde Mais Perto de Você, que a Auditoria pontuou (Ref.1815099-48) que 24 ações prioritárias (28,92%) apresentaram execução orçamentária abaixo de 50,00%, dentre elas, <u>três não tiveram dotação para o exercício de 2017</u>[36]. No caso do Programa Educar para

arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/conceito-de-gasto-tributario>. Acesso em: 23 maio. 2017. Em texto publicado pelo Senado Federal, o autor Josué Alfredo Pellegrini afirma "Gastos públicos diretos e tributários diferem, pois, no primeiro, ocorre a arrecadação que, posteriormente, financia a despesa; enquanto, no segundo, é a não arrecadação que financia a realização, na órbita privada, de um determinado resultado esperado pelo poder público, por exemplo, gasto extra com educação ou inovação tecnológica ou ainda investimento extra em determinada região ou setor. Assim, embora sejam distintos, ambos são gastos; daí a expressão gasto tributário ou ainda gasto indireto, realizado por meio do sistema tributário." Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td159>. Acesso em: 23 maio. 2017.

36 As ações foram elas: "7509 – Ampliação da Frota de Veículos da Fundação HEMOBA", "4477 – Reordenamento da Formação Profissional em Saúde" e "4484 – Apoio Institucional à Unidade de Saúde na

Transformar, tratado no item 3.2, restou demonstrado pela Unidade Técnica (Ref.2016196-51/52) que três Compromissos tiveram execução orçamentária em 2017 inferior a 50,00%[37] e o Compromisso 5 – "Fortalecer a integração família-escola (...)" não teve execução orçamentária, embora a LDO/2017 tenha qualificado-os como prioritários.

Nesse contexto, é bom lembrar o alerta da Professora Élida Graziane de que quanto maior a escassez de recursos, maior há de ser o compromisso da sua aplicação aderentes à Constituição e aos direitos fundamentais[38].

Portanto, diante do conflito distributivo no ciclo orçamentário, é imprescindível que seja evidenciada de forma ostensiva a razão do tratamento diferenciado em relação a determinadas empresas de modo que se possa constatar a legitimidade do alijamento da realização de gasto pelo Estado em direitos fundamentais, como saúde e educação, em virtude da concessão de renúncias de receitas tributárias.

11. GERAÇÃO DE DESPESAS COM PESSOAL E SEGURIDADE SOCIAL

11.1 Despesa com Pessoal e Encargos Sociais

A despesa com pessoal e encargos sociais representou o montante de R$ 22.467,6 milhões (vinte e dois bilhões quatrocentos e sessenta e sete milhões e seiscentos mil reais), sendo que, desse valor, R$ 7.251,8 milhões (sete bilhões duzentos e cinquenta e um milhões e oitocentos mil reais) se referem aos montantes pagos pelo FUNPREV e BAPREV. (Ref.2016196-147).

11.2 Regime Especial de Direito Administrativo (REDA)

Os autos informam (Ref.2016196-147) que, em 2017, encontravam-se vigentes 32.255 contratos sob a égide REDA nas diversas unidades da Administração Direta e Indireta,

---

Implementação dos Dispositivos da Política de Humanização do SUS".

37 Os três Compromissos foram: 38,26% no Compromisso "3 – Fortalecer a educação profissional na rede estadual", 38,74% no Compromisso "10 – Promover a modernização e ampliação da infraestrutura das universidades estaduais, observando parâmetros técnicos" e 14,26% no Compromisso "8 – Fortalecer a alfabetização e a educação de jovens, adultos e idosos que não concluíram a educação básica no tempo correto"

38 Pinto, Élida Graziane. *Controle judicial dos orçamentos públicos em prol dos direitos fundamentais*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-17/elida-pinto-controle-orcamentario-prol-direitos-fundamentais>. Acesso em: 23 mai. 2018.

sendo que foram empenhados recursos orçamentários para o pagamento desse tipo de despesa no montante de R$ 515,8 milhões, correspondentes a 2,7% do gasto total com pessoal e encargos sociais.

Cumpre destacar que houve um incremento de 1.794 contratos no exercício de 2017, dos quais cerca de 87,17% encontravam-se lotados na Secretaria da Educação (Ref.2016196-147).

11.2.1 Despesas com REDA na SEC

Das contratações por intermédio do REDA, no âmbito da Secretaria da Educação (SEC), a partir de auditorias[39] realizadas pelo TCE/BA, em 2017, foram destacadas seguintes ocorrências:

- Contratação de 11.226 trabalhadores pertencentes ao quadro de empregados das empresas prestadoras de serviços terceirizados inadimplentes, contratadas em 2016, realizada com dispensa de processo seletivo e com fundamento nas hipóteses elencadas no art. 253 da Lei Estadual no 6.677/1994, contudo, sem observância de critérios objetivos e impessoais;
- Descumprimento de cláusulas acordadas no Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) nº 163/2016[40]. Até o encerramento da auditoria, ainda, não havia solução em relação à modelagem jurídica de contratação que o Estado passaria a adotar, sendo também inexistente respectivo o procedimento licitatório. Ressalte-se que, de acordo com a Cláusula Quarta do TAC, o descumprimento implica multa diária no valor de dois salários-mínimos, em favor do Fundo de que trata o art. 13 da Lei Federal nº 7.347/1985;
- *Déficit* de pessoal nas universidades estaduais, o qual vem sendo preenchido sem a realização de concurso público. A título de exemplo, na Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), de 1.188 cargos de técnico universitário e analista universitário, previstos no plano de cargos da unidade, 638 encontram-se vagos.

39 Processos nº TCE/008288/2017, TCE/008992/2017, TCE/006802/2017.
40 Firmado em 06/10/2016, entre o Estado da Bahia, por meio da SEC/SAEB, junto ao Ministério Público do Estado da Bahia (MPE) e ao Ministério Publico do Trabalho (MPT) da 5ª Região, sob o nº 163/2016. Determinou que o Estado, até 04/01/2017, concebesse nova modelagem jurídica para as contratações de serviços terceirizados e, por conseguinte, por meio da SEC e da SAEB, iniciasse novo processo licitatório até 04/04/2017, voltado a contratação de empresas para prestação de serviços de conservação, limpeza, copa, cozinha, suporte administrativo e operacional, bem como que a contratação realizada no novo modelo proposto aconteceria no prazo máximo de um ano, sem prorrogação.

Na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), dos 889 cargos da mesma natureza, 459 encontram-se vagos;

- Contratação de professores substitutos na UESB em desacordo ao artigo 47 da Lei Estadual nº 8.352/20024, o qual determina tal contratação nas hipóteses de falta de docente decorrente de exoneração ou demissão, falecimento, aposentadoria, afastamentos ou licenças de concessão obrigatória e licença para capacitação prevista no incisos I e II do art. 33 da referida Lei; e
- Ausência de padronização de vencimentos entre os cargos efetivos e os cargos ocupados via REDA, nos termos do art. 255 da Lei Estadual nº 6.677/1994, o que pode dar ensejo a eventual responsabilização futura do Estado.

11.3 Despesas com Prestação de Serviço Temporário (PST) na SEC

Das contratações com PST no âmbito da SEC, a partir de auditoria[41] realizada na UESB, em 2017, verificou-se que permanece a contratação continuada de prestadores de serviços temporários para diversas funções como assistentes e auxiliares administrativos, agentes para serviços de jardinagem e serviços gerais, motoristas, vaqueiro, enfermeiras, professores, psicólogos, dentre outros, lotados nos *Campi* universitários de Vitória da Conquista, Jequié e Itapetinga, dos quais, alguns exercem funções na UESB por, até, dez anos. (Ref. 20161196-148).

Destaque-se que, desde o Parecer Prévio referente ao exercício de 2009, vem sendo expedida recomendação para que o Estado da Bahia priorize a contratação por meio de concurso público, nos casos de servidores nas áreas de educação, saúde e segurança pública, com base no disposto no artigo 22, inciso IV, da LRF e que proceda com a descontinuidade dos contratos de prestadores de serviços temporários (PST). (Ref. 2016196-7). Todavia, em razão da persistência desse tipo de contratação, foi considerada não atendida a recomendação expedida no Parecer Prévio para o exercício de 2016.

Cumpre reforçar que a contratação de prestadores de serviço temporários com ânimo de continuidade afronta o preceito constitucional que determina a realização de concurso público para a investidura em cargo ou emprego público (art. 37, II, CF), bem como se apresenta como violação às diretrizes fixadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, uma

41 Processo nº TCE/008992/2017

vez que o suprimento de mão de obra necessária à permanência dos serviços prestados pelo Estado perpassa pelo correspondente e adequado planejamento orçamentário.

11.4 Despesa com a seguridade social

No exercício de 2017, os gastos realizados no âmbito da seguridade social somaram o montante de R$ 10.032,3 milhões (dez bilhões trinta e dois milhões e trezentos mil reais), representando 24,7% do total das despesas liquidadas pelo Poder Executivo.

O total das despesas com seguridade social dos servidores aumentou em 22,2% em relação a 31/12/2016 (Ref. 20161196-153). Dentre os principais fatos que contribuíram para esta variação, os auditores destacaram a transferência de recursos do BAPREV para o FUNPREV no montante de R$1.808,7 milhões (um bilhão, oitocentos e oito milhões e setecentos mil reais), em cumprimento de Decisão Monocrática, oriunda do Agravo de Instrumento nº 0024397-55.2016.8.05.000066, conforme registros da fl. 80 das Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (DCCEs) 2017. (Ref. 20161196-154)

11.5 Outras despesas de pessoal

Quanto aos Demonstrativos de Despesas com Pessoal, a Equipe Técnica apontou uma diferença no montante de R$ 631,7 milhões entre o que foi publicado pelo Poder Executivo e o apurado por este Tribunal, referente "*aos gastos com a contratação de serviços médicos/hospitalares para os usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) nas unidades de urgência, emergência e retaguarda, administrados diretamente pela Secretaria da Saúde do Estado da Bahia – SESAB*" (Ref.2016196-218).

As citadas despesas foram registradas no elemento de despesa 39 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física). Entretanto, no entendimento da Unidade Técnica, esses gastos referem-se a contratos de fornecimento de mão de obra para o desempenho de atividades finalísticas da SESAB, no âmbito de unidades de saúde gerenciadas diretamente pela Secretaria, razão pela qual deveriam ter sido classificados no elemento de despesa 34 (Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contrato de Terceirização) e, em consequência, serem computados no cálculo do limite da Despesa com Pessoal,

conforme orientação contida na 7ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Desse modo, considera-se que essas contratações objetivaram a substituição de servidores e empregados públicos, motivo pelo qual os dispêndios dessa natureza devem ser computados no cálculo da despesa total com pessoal do Poder Executivo, nos termos do art. 18, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Com base nesse entendimento, verifica-se que os percentuais de gastos com pessoal do Poder Executivo e do consolidado dos poderes/órgãos passaram, respectivamente, para 45,18% e 54,74% da Receita Corrente Líquida (RCL), alterando a situação publicada nos demonstrativos, que haviam consignado, respectivamente, 43,06% e 52,02% da RCL, conforme demonstrado na Tabela 59 da Seção Analítica (Ref.2016196-220), resultando em percentuais acima do limite para alerta previsto no artigo 59 da LRF.

11.6 Acumulação de cargos e teto constitucional

Foi realizada auditoria[42] na área de pessoal tendo como objetivo verificar, nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, no Ministério Público e na Defensoria Pública do Estado da Bahia, a ocorrência de acumulação ilícita de cargos, empregos e funções públicas por parte dos servidores do Estado da Bahia, observando o respeito à compatibilidade de horários, bem como a verificação de pagamentos acima do teto constitucional.

Com base no quantitativo informado nos posicionamentos “1 – Irregularidade procede e foram adotadas medidas para regularizar a situação” e “2 – Irregularidade procede, mas não foram adotadas medidas para regularizar a situação”, conclui-se que grande parcela dos indícios apontados pela auditoria ainda precisa ser apurada pelas unidades jurisdicionadas, restando evidente a ausência de controles internos nos órgão/poderes, além da falta de integração entre os setores de recursos humanos desses, a fim de que detectem tempestivamente a acumulação ilícita de cargos e o pagamento acima do teto constitucional.

12 DÍVIDA CONSOLIDADA E MOBILIÁRIA

42 TCE/009460/2017.

Assim como ocorreu na prestação de contas do exercício de 2016, o saldo da dívida consolidada, publicado no Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2017, estava subavaliado. Os auditores pontuaram (Ref.2016196-224) a existência de subavaliação no valor R$2,3 milhões, devido a não realização, por parte da DEPAT/SEFAZ, de ajuste do saldo devedor do Contrato PRODETUR I, em decorrência da variação monetária.

A Unidade Técnica destacou (Ref.2016196-224) que as deduções computadas no cálculo da Dívida Consolidada encontravam-se superavaliadas em R$47,5 milhões, uma vez que na apuração da disponibilidade de caixa bruta não foi abatido o saldo da conta "Aplicação Financeira – Banco Contábil – CB, no valor de R$14,5 milhões, e que, no comparativo dos saldos das disponibilidades apresentados nas demonstrações financeiras das empresas estatais dependentes, constatou-se uma diferença de R$33,0 milhões.

Não obstante a ocorrência da falha apontada, comprometendo a confiabilidade das informações, os auditores asseveraram (Ref.1815099-182) que a Divida Consolidada Liquida do Estado, em 31/12/2017, estava inferior ao limite legal de até duas vezes a RCL e ao limite para alerta de até 1,8 vezes a RCL, conforme estabelecido pelas Resoluções nos40 e 43/2001.

13. OPERAÇÕES DE CRÉDITO

As operações de crédito realizadas totalizaram a quantia de R$1.156,4 milhões (um bilhão, cento e cinquenta e seis milhões e quatrocentos mil reais), superando em 27,44% o valor verificado no exercício de 2016.

Ressalte-se que as receitas arrecadadas com as operações de crédito representaram 48,38% da sua previsão atualizada (R$2.390,6 milhões – dois bilhões, trezentos e noventa milhões e seiscentos mil reais) e 55,44% das Receitas de Capital recolhidas pelo Poder Executivo (R$2.086,1 milhões – dois bilhões, oitenta e seis milhões e cem mil reais).

Na Seção Analítica (Ref.2016196-141), consta que, não obstante tenha ocorrido frustração de receitas de operações de crédito no percentual de 51,62% com relação à previsão atualizada, não foi identificada pela auditoria a formalização de limitações ao

empenho de despesas e à movimentação financeira no exercício de 2017, conforme disposto no art. 9º, *caput* e § 4º da Lei Complementar Federal nº 101/2000 – LRF[43] e art. 56 Lei Estadual nº 13.563/2016 - LDO/2017[44].

Na forma destacada no item que trata do Resultado Nominal, verifica-se a necessidade da SEFAZ rever seus procedimentos de modo que o montante previsto na LDO seja, de fato, um balizador da gestão fiscal do Estado. Em razão da sua importância, impende dedicar atenção especial ao tema, razão pela qual é ele consignado nessa declaração de voto.

Por fim, cumpre noticiar que, na Seção Analítica (Ref.2016196-223), é registrada a informação de que o limite para as liberações de operações de crédito previstas para o exercício de 2018 não foi apurado, em vista da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) no 2.238-5, que foi proferida com a finalidade de suspender a eficacia do § 2o do art.12 da LRF.

14. CONCESSÃO DE GARANTIAS

No que pertine a esse tópico, os auditores destacaram (Ref.2016196-225) que foram concedidas garantias pelo Estado da Bahia em operações de crédito no valor de R$ 91,6 milhões, tendo como beneficiária a DESENBAHIA (Lavoura Cacaueira), ao passo que o limite estabelecido era R$ 6.589,6 milhões (seis bilhões quinhentos e oitenta milhões e seiscentos mil reais), equivalentes a 22% da RCL.

15. CONVÊNIOS

A Seção Analítica (Ref.1815099-179) revela que o saldo da rubrica contábil Convênios

43 Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.
[…]
§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais. (Grifos da Auditoria)

44 Art. 56 - No caso do cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, estabelecidas no Anexo II da presente Lei, vir a ser comprometido por uma insuficiente realização da receita, os Poderes, o Ministério Público e a Defensoria Pública deverão promover reduções de suas despesas, nos termos do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, fixando, por atos próprios, limitações ao empenho de despesas e à movimentação financeira.

Concedidos a Comprovar no Balanco Patrimonial, em 31/12/2017, era de R$732,7 milhões, devendo representar o montante dos repasses para entidades governamentais e não governamentais, por meio de instrumentos de convênios ou congêneres, pendentes de comprovação da aplicação dos recursos as unidades gestoras concedentes, incluindo aqueles em fase de execução.

Os auditores destacaram (Ref.1815099-179) que "o FIPLAN, apesar de possuir módulo específico para registro dos desembolsos e das prestações de contas relacionados aos convênios, ainda não dispõe de relatórios que possibilitem o adequado acompanhamento dos instrumentos pendentes de prestação de contas e de dispositivos para registrar":

- elementos inerentes à análise pelo controle interno, a exemplo da data de conclusão dos exames;
- 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;
- 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.

Registre-se que, os técnicos desse Tribunal apontaram (Ref.2016196-180/181) diversas irregularidades envolvendo a matéria em análise, quais sejam:

a) fragilidades nos controles internos do estado quanto à prestação de contas dos recursos repassados;
b) carência de informações em Notas Explicativas;
c) ausência de relatórios contendo informações relevantes para o adequado gerenciamento e controle das prestações de contas; e
d) ausência de catalogação de dados relativos aos convênios em situação de inadimplência.

Outra informação digna de registro e que causa certo espanto, refere-se ao número de convênios com indicação de inadimplência. Mediante consulta em relatórios disponíveis no portal eletrônico Transparência Bahia, os Auditores destacaram (Ref.2016196-180) a existência de 1.371 convênios que tinham a indicação como situação de "inadimplência"

por ausência ou irregularidade na prestação de contas ou por se encontrarem suspensos pela administração.

Por tudo quanto exposto, pode-se concluir que a situação apresentada é grave e que merece atenção especial por parte desse Tribunal, sobretudo, em virtude do grande potencial de geração de dano ao erário estadual, tendo em vista que estão sendo repassados recursos públicos sem que sejam realizados os controles e os gerenciamentos adequados.

Ressalte-se, como bem pontuado pela Auditoria (Ref.1815099-179), que o art. 175 da Lei Estadual no 9.433/2005[45] dispõe no sentido de que os recursos financeiros repassados não perdem a natureza de dinheiro publico, ficando a sua utilização vinculada aos termos previstos no ajuste, pelo que deve a entidade, obrigatoriamente, prestar contas ao ente repassador e ao Tribunal de Contas.

Ademais, cumpre destacar que a liberação de recursos por meio de convênios só deve ocorrer quando o órgão repassador possuir estrutura capaz de garantir a fiscalização adequada dos recursos repassados.

16. INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR

Ao tratar das Despesas de Exercícios Anteriores, os auditores destacaram (Ref.1815099-132) que elas representaram 308,49% dos Restos a Pagar, fato que demonstra um grave e preocupante problema com o cumprimento das fases das despesas estabelecidas pela Lei Federal n° 4.320/64, quais sejam empenho, liquidação e pagamento.

Consta nos autos (Ref.2016196-172) a informação de que houve inscrição de despesas orçamentárias em restos a pagar não processados com insuficiência de caixa, no valor de R$131,2 milhões.

Segundo pontuou a Unidade Técnica ((Ref.2016196-172/173):

> O art. 42 da LRF impôs aos titulares dos poderes ou órgãos a necessidade

45 Art. 175 - Os recursos financeiros repassados em razão do convênio não perdem a natureza de dinheiro público, ficando a sua utilização vinculada aos termos previstos no ajuste e devendo a entidade, obrigatoriamente, prestar contas ao ente repassador e ao Tribunal de Contas.

> de preservar uma suficiência de caixa ao final dos mandatos, de modo a não deixar aos sucessores obrigações financeiras sem a devida cobertura para o pagamento. Dentre algumas das mudanças adotadas pela STN desde 2010, destacou-se o posicionamento de 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.
>
> Observe-se que, na LRF, não está explicitamente previsto o dever de comprovar a suficiência de disponibilidades financeiras em caixa ao final de cada exercício, e de forma correlacionada à vinculação dos recursos. Decorre a obrigação estabelecida, portanto, de interpretação sistemática da LRF pela STN, conforme Manual dos Demonstrativos Fiscais (MDF), 7ª edição:
>
> **03.07.02.01 Restos a Pagar**
>
> […] **2. Restos a Pagar não processados** São considerados **não processados** os empenhos de contrato e convênios que se encontram em plena execução, não existindo o direito líquido e certo do credor. Dessa forma, no encerramento do exercício a despesa orçamentária que se encontrar empenhada mas ainda não paga será inscrita em restos a pagar não processados **desde que haja suficiente disponibilidade de caixa**. (grifos do original)

Merece destaque o fato de que a observância da existência de disponibilidade financeira para inscrição de Restos a Pagar é uma exigência da LRF, conforme pontuou a Unidade Técnica. Desse modo, faz-se necessário planejar o gasto público de forma adequada para que se possa manter/assegurar o equilíbrio das contas públicas.

Ressalte-se que a ausência de disponibilidade financeira e/ou dotação orçamentária não serve como justificativa para a omissão do registro da despesa e da sua posterior execução mediante DEA, tal como vem ocorrendo. O mencionado procedimento contraria os arts. 37 e 60 da Lei Federal n° 4.320/64, bem como o princípio da transparência, precarizando a sanidade do orçamento público.

17. DESPESA DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

Verifica-se no Relatório de Auditoria (Ref.2016196-164) a informação de que as Despesas de Exercícios Anteriores empenhadas em 2017 atingiram o montante de R$1.587,8 milhões (um bilhão quinhentos e oitenta e sete milhões e oitocentos mil reais), que corresponde a 3,87% da despesa total empenhada no período e a 308,49% dos Restos a Pagar inscritos.

Os nossos técnicos concluíram que o montante empenhado como DEA representa uma distorção relevante nas DCCEs 2017 (Ref.2016196-168), bem como nos valores dos investimentos, dos gastos com publicidade e propaganda, do Passivo Circulante e dos limites mínimos com saúde e educação. Reconhecem o impacto direto nos saldos apurados 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, ora apreciado.

Assim como fiz na minha declaração de voto no exercício anterior, 2016, reforço o meu posicionamento veemente no sentido de afirmar que tal situação viola a determinação contida no art. 37 da Lei Federal n.º 4.320/64, o qual admite o pagamento de despesas de exercícios anteriores **apenas em situações específicas**, estabelecidas de modo restritivo.

Cumpre registrar que a excepcionalidade desse tipo de despesa é reforçada com a vedação imposta pelo art. 60, também da Lei nº 4.320/64, o qual dispõe ser **vedada a realização de despesa sem prévio empenho**. Dessa forma, tem-se que é obrigatória a efetuação do prévio empenho em momento oportuno, inscrevendo a despesa em restos a pagar, não havendo o que se falar em pagamento mediante DEA, ainda mais quando se tratam de despesas previsíveis, como foi constatado no presente processo.

18. CONTROLE INTERNO

O artigo 70 da Constituição Federal de 1998 dispõe, em seu *caput*, que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Direta e Indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Por seu turno, o artigo 74 estabelece que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, atribuindo-lhe finalidades na sequência.

O Relatório da AGE vem apontando, desde o exercício de 2015, situações que são recorrentes ano após ano (Ref. 2016196-93), quais sejam:

- Alta rotatividade das equipes, na medida em que as mudanças de coordenadores

das CCIs em 2017 representaram mais de 25,00% do total das unidades implantadas;

- Deficiências no quantitativo de pessoal;
- 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, mais da metade (54,14%) dos servidores encontravam-se nessa situação.

Importante trazer a discussão que o controle interno deve permear toda a Administração Pública, razão pela qual não se pode confundir auditoria interna com controle interno. Este, como parcela do ciclo administrativo, objetiva a salvaguarda do patrimônio e a eficácia operacional das diversas atividades empreendidas, de modo a contribuir para o alcance dos resultados almejados.

Nesse sentido, a segurança de que o objetivo da entidade seja atingido em sua plenitude requer um corpo de servidores estruturado e qualificado a examinar os procedimentos executados cotejando com os objetivos estipulados pela Instituição.

Sobre o tema, Maria Celeste Moraes Guimarães[46] assevera que o controle interno deve ter autonomia, administrativa e financeira, e independência, além de seus cargos serem providos por concurso de provas e títulos, sendo criadas carreiras para o exercício dessas funções. O órgão de controle interno, em razão da essência de sua atividade, deve ser autônomo e independente, livre de ingerência de outros órgãos ou Poderes.

No âmbito do Estado da Bahia, observo que as ações de controle são concretizados por setores esparsos, com baixa integração entre as unidades de controle interno, de modo que o planejamento das atividades das CCIs não se dá de maneira estruturada. Nos termos do artigo 1º do Decreto Estadual nº 16.059/2015, caberia à Auditoria Geral do Estado (AGE), promover a articulação sistêmica das atividades desempenhadas pelas CCIs. Registre-se, contudo, que a AGE não tem estrutura e quadro de servidores suficiente ao desempenho de tal mister.

18.1 Sistema FIPLAN (Segurança da Informação) (item 2.3.2.1)

46 GUIMARÃES, Maria Celeste Moraes *apud* GUERRA, Evandro Martins; CASTRO, Sebastião Helvecio Ramos de. *Controle externo: estudos temáticos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 126.

Após serem realizados testes nos controles de segurança da informação do FIPLAN, a Unidade Técnica identificou graves vulnerabilidades, conforme relatado a seguir:

- Deficiências na estrutura de registro de operações realizadas, em contrariedade com norma da ABNT;
- Deficiências no controle de inativação de usuários, causando risco de realização de transações por usuários não autorizados;
- Deficiências na estrutura de gestão de privilégios de acesso, não sendo possível a confirmação de que as operações efetivamente realizadas são as que o usuário possuía permissão de acesso;
- Operações realizadas sem o registro do endereço IP do responsável;
- Usuários cadastrados com divergência em relação ao Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) na Secretaria da Receita Federal (SRF);
- Estruturas sem utilidade na base de dados.

Pelo exposto, faz-se imprescindível a implementação de controles que mitiguem os riscos associados à segurança da informação e dos dados no FIPLAN, visto que podem impactar de forma significativa na qualidade e credibilidade dos demonstrativos produzidos.

18.2 Descumprimento da ordem cronológica de pagamentos realizados pelo Estado (item 2.3.2.2)

A Seção Analítica também destaca, como falha referente ao controle interno, a inobservância da ordem cronológica de liquidação das obrigações nos pagamentos realizados pelas unidades aos seus fornecedores, em desrespeito ao quanto previsto no artigo 5º, *caput*, da Lei Federal nº 8.666/1993[47] e no artigo 6º, *caput* e § 2º da Lei Estadual nº 9.433/2005[48]. Ao instituírem uma ordem cronológica, as citadas normas visaram a

47 Art. 5º - Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.

48 Art. 6º - No pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, para cada fonte diferenciada de recursos a unidade da Administração Pública Estadual obedecerá à estrita ordem cronológica das datas de sua exigibilidade.
(…)

preservar os princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade.

Ocorre que, foram identificadas Secretarias de Estado que apresentaram percentuais bastante elevados em termos de alteração da ordem cronológica de pagamentos, tais como a Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização, no percentual de 98,2%; a Secretaria de Comunicação Social, no percentual de 85,8%; e a Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social, no percentual de 85,6%, consoante Tabela 14 da Seção Analítica (Ref.2016196-101).

Cabe ressaltar que a legislação previu a possibilidade de, excepcionalmente, ser afastada a ordem cronológica de exigibilidade das obrigações, desde que relevantes razões de interesse público, previamente, explicitadas e publicadas, justifiquem a adoção de tal medida. No entanto, a descrição e publicação da excepcionalidade não ocorreu, vez que não houve a devida motivação, como determinam o artigo 5º, *caput*, da Lei Federal nº 8.666/93 e artigo 6º, § 2º, da Lei Estadual nº 9.433/05.

Ademais, a Unidade Técnica consignou que realizou busca nos diversos sítios e portais na *internet* dos Órgãos/Secretarias Estaduais, notadamente no Portal de Governo, sítio da SEFAZ e Portal da Transparência, não tendo identificado qualquer referência a respeito de regulamentação ou de divulgação da ordem cronológica de pagamentos a credores.

O descumprimento da ordem cronológica evidencia um cenário de significativa insegurança tanto para os fornecedores quanto para a própria Administração Pública estadual, haja vista gerar ausência de controle sobre os pagamentos.

18.3 Deficiências relacionadas ao controle interno de contratos (itens 2.3.2.3, 2.3.2.4, 2.3.2.5, 2.3.2.6 e 2.3.2.8)

A Unidade Técnica consignou diversos apontamentos referentes a deficiências na celebração e execução de contratos, dos quais destaco abaixo aqueles que se relacionam diretamente com o controle interno:

---

§ 2º - Qualquer pagamento fora da ordem de que trata o caput deste artigo, somente poderá ocorrer quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada

Contrato	Unidades envolvidas	Objeto	Valor	Irregularidades referentes ao controle interno
077/2016[49]	Secretaria de Administração do Estado da Bahia (SAEB) Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM)	Prestação de serviço de apoio à primeira experiência profissional do egresso do ensino técnico da rede estadual de educação profissional, com o prazo de vigência de 37 meses	R$365,3 milhões	a) pagamentos de INSS efetuados a maior; b) notas Fiscais com valores incompatíveis ao valor das despesas; c) ausência de cursos de aperfeiçoamento profissional, contemplados na composição do custo unitário por egresso; d) ausência de detalhamento da composição dos custos que serviram de base para formar os valores cobrados em Nota Fiscal;
078/2016[50]	SAEB Fundação Estatal de Saúde da Família (FESFSUS)	Execução de programa de aperfeiçoamento para 1.500 técnicos alocados, contemplando a realização de quatro cursos na modalidade à distância	Valor inicial unitário mensal por egresso: R$2.884,6	a) ausência de cursos de aperfeiçoamento profissional contemplados na composição do custo unitário por egresso; b) ausência de cursos de aperfeiçoamento exigidos em cláusula contratual; c) inserção irregular de egressos em atividades finalísticas do Estado; d) desvio de função; e) irregularidade no pagamento do adicional de insalubridade; d) burla à realização de concurso público.
Concessão nº 02/2000[51]	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (AGERBA)	Concessão da Rodovia Estadual BA-099 (Estrada do Côco/Linha Verde)	A Auditoria não identificou nos autos remissão ao processo administrativo ou judicial de apuração do valor exato devido pelo Estado da Bahia à concessionária	Prorrogação do Contrato de Concessão, prorrogando o prazo da concessão da BA-099 por mais 15 anos, totalizando 50 anos de exploração, sem fundamentação técnica suficiente.
053/2012[52] 043/2014 072/2014 078/2014 038/2015 054/2016	Secretaria de Turismo do Estado da Bahia (SETUR) Superintendência de Construções Administrativas da Bahia (SUCAB) Secretaria de	Manutenção e Reforma do Centro de Convenções da Bahia (CCB)	Os seis contratos envolveram recursos no montante de R$13 milhões	a) ausência de pagamento dos serviços prestados, ensejando enriquecimento sem causa por parte da Administração; b) deficiência no sistema de vigilância do CCB, ensejando furto dos equipamentos instalados; c) não emissão do Termo de Recebimento Definitivo dentro do prazo estabelecido pela legislação; e

49 Item 2.3.2.3 da Seção Analítica (Ref. 2016196-102)
50 Item 2.3.2.3da Seção Analítica (Ref. 2016196-103)
51 Item 2.3.4 da Seção Analítica (Ref. 2016196-104)
52 Item 2.3.2.5 da Seção Analítica (Ref. 2016196-107)

	Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR) Superintendência de Patrimônio (SUPAT) SAEB			d) deficiência na comprovação da execução dos serviços contratados.
004/2016[53]	Secretaria de Segurança Pública (SSP)	Aquisição de bens e realização de serviços de telecomunicações e de construção civil, objetivando a integração dos Centros Integrados de Comunicação (CICOM) com o Centro Integrado de Gestão de Emergências (CIGE).	R$35 milhões	a) duplicidade de cobrança para o mesmo objeto, tendo ocorrido pagamento adicional referente a garantia estendida; e b) deficiências nas instalações elétricas e hidráulicas, pintura e cobertura, que requerem dos órgãos competentes da SSP a emissão de notificação as empresas integrantes do Consórcio, no sentido de exigir delas a correção dos problemas constatados nos CICOM.
015/2014[54] 023/2014	SAEB Empresa Gráfica da Bahia (EGBA)	Execução do Projeto RH Bahia	Contrato nº 015/2014: R$15,3 milhões Contrato nº 023/2014: R$10,8 milhões	Celebração de dois contratos com objetos semelhantes sem justificativa plausível.

Pelo exposto, evidencia-se a necessidade do aprimoramento do controle interno no que tange à elaboração e ao acompanhamento de contratos.

19. ACOMPANHAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO TCE

E em cumprimento ao art. 8º, inciso I, da Resolução nº 164/2015 deste Tribunal[55], registro

53 Item 2.3.2.6 da Seção Analítica (Ref. 2016196-109)
54 Item 2.3.2.8 da Seção Analítica (Ref. 2016196-111)
55 Art. 8° Para fins de subsidiar as análises técnicas e a avaliação do resultado da gestão, além dos elementos componentes da prestação de contas do Governo encaminhada à Assembleia Legislativa, deverá ser remetido ao TCE/BA, pelo Auditor Geral do Estado ou pelo dirigente máximo do órgão central de controle interno, até 15 de fevereiro do ano seguinte ao que se referem as contas, os seguintes elementos:
I -Relatório sobre as providências adotadas objetivando o saneamento das recomendações, ressalvas, determinações e observações contidas no Parecer Prévio deste Tribunal, relativas às contas do exercício anterior ao das contas sob exame, contendo as justificativas para eventual descumprimento e providênci-

que foi apresentado (em 28/02/2018) documento intitulado "Plano de Ação para Atendimento às Recomendações do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, Contas de Governo 2016, Fevereiro de 2018", objetivando o saneamento das recomendações do Parecer Prévio das contas do exercício anterior, contendo as justificativas para eventuais descumprimentos (Ref.2016196-4). Posteriormente, em 05/04/2018, foi protocolada uma nova versão do referido documento, acrescentando informações relativas a três recomendações específicas.

É oportuno ratificar as sugestões exaradas pela Unidade Técnica na Seção Analítica dos Relatórios das Contas do Chefe do Poder Executivo referente aos exercícios de 2016 e 2015, objetivando o aprimoramento contínuo do Plano de Ação, quais sejam:

- Os prazos de implementação das ações sejam definidos considerando a perspectiva do pleno atendimento ao quanto recomendado, priorizando aquelas de maior relevância financeira ou com maior risco de prejuízo ao erário; e
- As ações que requerem prazo de implementação superior a um ano sejam acompanhadas de cronograma com indicação das atividades a serem desenvolvidas de forma escalonada no tempo, pelo menos, semestralmente.

A Auditoria realizou análise com a finalidade de verificar o atendimento das recomendações exaradas no Parecer do exercício anterior, cujo resultado pode ser resumido da seguinte forma: 16,67% das recomendações foram atendidas, 16,67% estão em atendimento, 33,33% foram atendidas parcialmente e 33,33% foram não atendidas (Ref.2016196-9). Portanto, verifica-se reduzido percentual de implementação das recomendações exaradas.

Conforme Quadro 1 constante da Seção Analítica (Ref.2016196-4), observo que do total de 12 recomendações não atendidas plenamente, 5 constavam no Parecer Prévio do exercício de 2014 e/ou 2015. Assim, denoto a necessidade de que esse Tribunal reitere tais recomendações para cumprimento até o prazo indicado no Plano de Ação, bem como que determine que as Coordenadorias de Controle Externo (CCEs) competentes acompanhem o seu cumprimento no decurso de seus respectivos trabalhos.

Em razão do exposto, creio que a breve reflexão abaixo se faça oportuna:

as adotadas;

Noto que a atuação desse Tribunal de Contas tem se direcionado à emissão de recomendações, sendo que o percentual de atendimento completo delas destas se limitou ao patamar de 16,67%. Nesse sentido, talvez seja o momento de se reafirmar o compromisso desta Instituição no que diz respeito aos resultados esperados pela sociedade e pelo próprio Estado em sua configuração constitucional.

Assim, entendo que esse Tribunal deve exercer as suas competências objetivando a assegurar o equilíbrio e a sanidade das contas públicas. O efetivo desempenho de suas atribuições constitucionais é, antes de um poder, um dever, não sendo facultativo restringi-las ou deixar de praticá-las.

19.1 Importância da imposição de ressalvas, determinações e ampliação das recomendações

No que se refere à imposição de ressalvas, chamo a atenção deste Plenário para o fato de que restaram demonstradas irregularidades graves que merecem a reprimenda deste Tribunal. A emissão de parecer prévio sem as devidas ressalvas pode ser entendida indevidamente como emissão de juízo de valor positivo para consentir com condutas incompatíveis com a Legislação aplicável.

Por outro lado, em relação às recomendações, penso que quanto mais específicas forem, maior é a possibilidade de verificação pela Equipe Técnica. No meu modesto entender, cada irregularidade identificada deve gerar uma recomendação para que a situação seja regularizada, sem prejuízo de imposições de eventuais ressalvas e determinações pertinentes.

De outra sorte, a emissão de determinações se justifica pelo fato de que parte das obrigações que deixaram de ser cumpridas foram oriundas de imposições constitucionais e legais sobre, as quais o Gestor não tem a opção de escolha no que se refere ao cumprimento, devendo este Tribunal se valer das suas competências para assegurar a estrita observância da legislação, art. 71, IX da Constituição Federal.

Além disso, tratam-se, em grande parte, de falhas recorrentes, cujas recomendações expedidas visando à correção mostram-se inócuas ao atingimento do fim pretendido.

Conclui-se, portanto, que a expedição de recomendações não foi suficiente para o reparo das falhas verificadas e que nova expedição de recomendação, nesse cenário, não se configura como meio efetivo para a correção dos citados apontamentos.

Pelo exposto, é que meu voto caminha para a imposição de ressalvas, face à detecção, por parte da Auditoria, de vícios de antijuridicidade, com expedição de determinações, em observância ao "Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas", de autoria de FREITAS e MILESKI (2013, 50-51), publicado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon)[56].

20. CONCLUSÃO

Desse modo, pelas razões expostas **e acolhendo**, ainda, a manifestação do Ministério Público de Contas, **VOTO pela emissão de PARECER PRÉVIO** favorável à **APROVAÇÃO** das contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, referentes ao exercício de 2017, tendo como responsável o **Governador Sr. Rui Costa**, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, art. 91, inciso I, da Constituição Estadual, art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº. 005/1991 e art. 4º, inciso II, alínea "a", do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, **com ressalvas** quanto às falhas identificadas pela Auditoria, as quais constam como fundamentação para a Proposta de Parecer Prévio do Cons. Relator.

Além disso, reforçando a **função orientadora desse Tribunal, de modo a contribuir com o aperfeiçoamento da gestão pública,** acompanho todos os encaminhamentos de **determinações** e **recomendações** constantes na proposta de Parecer Prévio;

Quanto às recomendações expedidas no Parecer Prévio referente ao exercício de 2016, observou-se que muitas delas foram apenas parcialmente atendidas ou que não foram atendidas, merecendo, portanto, **reiteração** as seguintes **recomendações**, para cumprimento no prazo indicado no Plano de Ação no Parecer Prévio respectivo:

---

56 (…) quando detectado vício de antijuridicidade, convém dar preferência à determinação, pois não se trata de mera sugestão de aperfeiçoamentos procedimentais.
(...)
Assim, nos procedimentos de auditoria, **de emissão de parecer prévio**, de julgamento de contas ou de apreciação de legalidade, **quando for constatada ilegalidade** que enseje modificação ou sustação de ato, mesmo que resulte em decisão com fixação de débito e aplicação de multa, o Tribunal de Contas terá de assinar prazo para que sejam adotadas as providências determinadas pela decisão, no sentido de ser restabelecida a legalidade rompida. (Grifo nosso)

1. Abstenha-se de modificar o PPA e a LDO sem o encaminhamento, ao Poder Legislativo, de projeto de lei específico para as alterações propostas, bem como de contemplar, na Lei Orçamentária Anual, matéria estranha ao conteúdo previsto no texto constitucional, inclusive a definição das ações prioritárias, devendo ser garantida, outrossim, a compatibilidade entre a LDO e a LOA;
2. Aperfeiçoe a metodologia de elaboração e de acompanhamento da Lei Orçamentária Anual, especialmente no que concerne à estimativa das despesas e aos respectivos saldos, de ordem a minimizar o risco de insuficiência das dotações orçamentárias;
3. Reveja a estrutura de indicadores do PPA, aprimorando o processo de monitoramento e avaliação dos Programas, mediante a atualização tempestiva do Sistema FIPLAN com os dados do acompanhamento, bem como a indicação do valor anual previsto e o projetado para os anos seguintes e respectivas justificativas;
4. Reveja o Plano Estadual de Educação de modo a incorporar indicadores que permitam o monitoramento e a avaliação dos resultados intermediários e finais do Plano, bem como os respectivos responsáveis, garantindo a adequada compatibilidade com o Plano Nacional de Educação;
5. Promova a revisão dos procedimentos administrativos e contábeis, observando as dotações orçamentárias, com o devido respeito às fases de processamento da despesa e, quanto à abertura de créditos adicionais, se restrinja ao exercício financeiro em que foram autorizados;
6. Priorize a contratação por meio de concurso, nos casos de servidores nas áreas de educação, saúde e segurança pública, com base no permissivo previsto no art. 22, inciso IV da LRF, e promova, ademais, a descontinuidade dos contratos de prestadores de serviços temporários – PST;
7. Estabeleça as adequadas estimativas de receitas e despesas, bem como revise os controles internos de execução, de modo a prevenir o crescimento no elemento “Despesa de Exercício Anterior (DEA)”, sobretudo por causa de insuficiência de saldo orçamentário;
8. Finalize e implante o Plano de Comunicação Social do Estado, bem como aprimore os controles internos, objetivando possibilitar a avaliação da qualidade dos produtos da área referida e sua conformidade com os interesses e determinações da Administração Pública;

9. Adote as medidas administrativas para garantir a realização sistemática e periódica de conciliações das contas bancárias do Estado, promovendo, ademais, a regularização dos ajustes pendentes;
10. Aprimore os controles sobre os convênios concedidos e recebidos, mediante registros detalhados e tempestivos no FIPLAN objetivando o acompanhamento do estágio da execução, ao monitoramento das metas e à avaliação de desempenho, bem como à aplicação efetiva e integral dos recursos permutados entre os partícipes na destinação estabelecida;
11. Estabeleça estratégias no sentido de contribuir para o equilíbrio do sistema previdenciário do Estado, promovendo a reavaliação atuarial do BAPREV com uso de premissa de juros compatível com o histórico de rentabilidade real apurada;
12. Aprimore os procedimentos de registro e de monitoramento dos saldos contábeis, a exemplo de cálculo de equivalência patrimonial, consolidação das demonstrações, ajustes de exercícios anteriores, transações entre unidades/empresas e outros créditos a receber;
13. Envide esforços para implementar estratégias sistemáticas de acompanhamento, avaliação e fiscalização dos incentivos fiscais concedidos, visando a prevenir possíveis prejuízos aos cofres públicos na execução desses acordos, bem como para verificar se os objetivos propostos foram atingidos; e
14. Evite o pagamento de multa e juros, em especial quanto à previdência e às contas de consumo, mediante o alinhamento dos repasses financeiros aos diversos órgãos e o aprimoramento de sistemas centralizados de controle dessas obrigações de consumo, bem como a realização de lançamentos contábeis, de modo a segregar os gastos dessa natureza;
15. Aprimore o controle interno, tendo em vista a sua relevância reconhecida em âmbito constitucional, dotando o órgão central e suas unidades fracionárias das ferramentas necessárias ao desempenho de suas competências, inclusive quanto ao quadro de pessoal com o preenchimento por meio de servidores efetivos, em especial destaco os cargos de Coordenadores de Controle Interno (CCI) e Assessores de Planejamento e Gestão (APG), buscando garantir-lhe os atributos e a independência necessários em razão de suas atividades, assegurando, por outro lado, a possibilidade de imprimir a necessária continuidade das atividades demandadas pelas responsabilidades das funções que desempenham.

Adiro a expedição de **ALERTA** proposta pelo Ilustre Conselheiro Relator, estabelecido no art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar nº 101/2000, tendo em vista que a despesa total com Pessoal e Encargos Sociais (Poder Executivo e Consolidado), em 31/12/2017, ultrapassou 90% do limite de gastos.

Além disso, nos termos do art. 59, § 1º, V da LRF[57], também proponho a expedição de **ALERTA** em razão dos seguintes fatos, os quais podem comprometer os custos ou os resultados dos programas ou que revelam indícios de irregularidades na gestão orçamentária:

1. alteração do PPA por meio da LOA, contrariando, assim, o disposto no art. 159, § 8º da Constituição Federal[58];
2. abertura de créditos suplementares ou transposição de recursos, por meio de anulação de recursos orçamentários, sem a devida justificativa quanto às necessidades supervenientes, contrariando o art. 6º, inciso III, da LOA/2017;
3. pagamento de contraprestações públicas de contratos de PPP "por ofício" antes da emissão do empenho, infringindo o art. 60 da Lei Federal no 4.320/1964[59];
4. execução de despesas no montante de um R$1.587,8 milhões (um bilhão quinhentos e oitenta e sete milhões e oitocentos mil reais), o equivalente a 3,87% da despesa total, por meio de DEA, atentando contra os princípios orçamentários insculpidos no art. 159 da Constituição Estadual e nos arts. 2º e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964;
5. ausência de transparência, planejamento, fiscalização, monitoramento e avaliação acerca das balizas mínimas de validade e dos resultados alcançados com o fomento ao mercado pela das renúncias de receitas no valor de R$2.894,1 milhões (dois bilhões, oitocentos e noventa e quatro milhões e cem mil reais);
6. descumprimento da meta do Resultado Nominal para o exercício de 2017,

57 § 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:
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. (grifo nosso)

58 § 8º, art. 159 da CF/88 – A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, 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.

59 Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

infringindo o art. 9º da LRF[60]; e

7. não execução das emendas parlamentares na forma exigida pelo art. 160, §10, da Constituição Estadual[61], organizada no art. 48 da LDO/2017[62] e prevista na LOA/2017.

Diante do procedimento reiterado do Poder Executivo de alterar o PPA, por meio da LOA, contrariando o art. 159, § 8º da Constituição Estadual e a deliberação do TCE/BA, disposta no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo de 2016, faz-se necessário também **ALERTAR**, com fundamento no art. 59, § 1º, V da LRF **o Poder Legislativo das consequências dessa prática**, como segue:

- a tripartição do planejamento exige coordenação entre o PPA, LDO e a LOA, de modo que as previsões do plano plurianual condicione as demais peças orçamentárias, caso contrário, haverá um desvirtuamento e subversão do sistema de planejamento;
- revisões do PPA sem processo legal específico de revisão desorganiza o processo de planejamento e compromete sua natureza democrática, já que o plano plurianual aprovado pelos excelentíssimos Parlamentares sofre diversas modificações, concomitantemente, a cada Proposta Orçamentária Anual;
- a avaliação da compatibilidade do PPA com as demais peças orçamentárias (LDO e LOA), exigida pela Constituição Federal[63] e pela Constituição Estadual[64], torna-

60Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

61 Art. 160. […] § 10 - É 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 virgula trinta e três por cento) da Receita Corrente Liquida, realizada no exercício anterior.

62 Art. 48 - As emendas individuais propostas pelos deputados de que trata o art. 160 da Constituição Estadual, destinarão, na Lei Orçamentária de 2017, no mínimo 50% (cinquenta por cento) do seu limite para a área de saúde; 25% (vinte e cinco por cento) para a área de educação; e, no máximo, 25% (vinte e cinco por cento) para execução em qualquer área.

63 Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. […] **§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual,** terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. […] Art. 166 Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. […] § 4º As emendas ao **projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual**. (Grifos nosso)

64 Art. 159 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - plano plurianual; II - diretrizes orçamentárias; III - orçamentos anuais.[…] **§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, incisos I e II, terão: I - compatibilização com o plano plurianual**; Art. 160 - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos adicionais serão apreciados pela Assembleia

se inócua, pois a Proposta de LOA estará sempre modificando o plano plurianual condutor das diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública; e

- por consequência, as revisões comprometem as atividades de monitoramento e avaliação das intervenções governamentais propostas, visto que seus parâmetros podem ser modificados a qualquer tempo, concomitantemente à aprovação do orçamento.

Além disso, em razão da missão constitucional atribuída à Assembleia Legislativa, cumpre **ALERTAR** o Legislativo que esse Parecer Prévio deixou de emitir opinião sobre a Parceria Público-Privada do Veículo Leve sobre Trilhos de Salvador, em virtude do prejuízo acarretado pela intempestividade da entrega dos documentos necessários à análise da legalidade, do cumprimento de todas as formalidades precedentes ao procedimento licitatório e da apuração de um eventual prejuízo ao erário na hipótese contratação.

É o VOTO.

Em 05 de junho de 2018.

Carolina Costa
Conselheira

Legislativa, na forma do seu Regimento Interno. [...] § 4º - As emendas ao **projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual**. (Grifos nosso)

ATA DA 31ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA, REALIZADA EM 05 DE JUNHO DE 2018.

Abertura dos trabalhos: 14h30min. Presidente Exmo. Sr. Conselheiro **GILDÁSIO PENEDO FILHO**; Exmos. Srs. Conselheiros **PEDRO LINO, ANTONIO HONORATO, INALDO ARAÚJO, CAROLINA COSTA, JOÃO BONFIM e MARCUS PRESÍDIO-** Procurador-geral do Ministério Público Especial junto a este Tribunal: **Dr. DANILO FERREIRA ANDRADE.-** Representante do Núcleo de Atuação da Procuradoria Geral do Estado: **Dra. PATRICIA SABACK PACHECO STARTARI DE OLIVEIRA.**- Secretário-geral: **Dr. LUCIANO CHAVES DE FARIAS**.– A ata da sessão anterior foi aprovada.- Ao iniciar a sessão, o Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Gildásio Penedo Filho saudou os Exmos. Srs Conselheiros, a representação do Ministério Público de Contas, na pessoa do Exmo. Sr. Procurador-geral, Dr. Danilo Ferreira Andrade, e a representação do Núcleo da Procuradoria Geral do Estado, na pessoa da Ilma. Sra. Procuradora, Dra. Patrícia Saback, e os demais presentes, em especial, a Exma. Sra. Subprocuradora-geral da Procuradoria Geral do Estado, Dra. Luciane Croda, e o Ilmo. Sr. Auditor-geral do Estado, Dr. Luís Augusto Peixoto. Em seguida, o Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Gildásio Penedo Filho, consoante o Projeto desenvolvido por esta Corte de Contas denominado "Casa Aberta", fez registrar a presença de alunos do curso de Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA), acompanhados da Ilma. Sra. Professora e Auditora desta Casa, Dra. Morgana Bellazzi de Oliveira; de alunos do curso de Direito da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e da Faculdade Baiana de Direito, ressaltando, ao final, que os alunos presentes terão a oportunidade de assistir, nesta sessão, à apreciação do Parecer Prévio das Contas do Chefe do Poder Executivo, o Excelentíssimo Senhor Governador Rui Costa, exercício de 2017, sob a relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Pedro Lino.- Antes de passar a palavra ao Exmo. Conselheiro Relator para os devidos encaminhamentos, o Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Gildásio Penedo Filho, a título de registro, trouxe os seguintes informes a esta Casa de Controle: conforme tradição deste Tribunal e devido à relevância da matéria, não há nenhum processo pautado, a não ser as Contas do Governador, exercício 2017; que as Contas em comento estão sendo

apreciadas tempestivamente e dentro do prazo, posto que as mesmas ingressaram neste Tribunal de Contas do Estado em 16 de abril de 2018, em conformidade com o quantum determinado pela regra constitucional, que estabelece o prazo de sessenta (60) dias para a emissão do Parecer Prévio; que a Resolução Normativa nº 164/2015 desta Casa, regulamentando a matéria, estabeleceu que a sessão de apreciação do processo de Prestação de Contas do Governador deve ocorrer em até dez (10) dias antes do término do prazo constitucionalmente estabelecido, destacando que a apreciação que ocorrerá no dia de hoje está dentro do limite estabelecido e parabenizando o Exmo. Sr. Conselheiro Pedro Lino e a Comissão que trabalhou na análise das referidas Contas; que haverá uma versão cidadã deste Relatório e Parecer Prévio, a ser elaborado e divulgado amplamente, inclusive, no portal deste Tribunal; ao final, o Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Gildásio Penedo Filho agradeceu pela confecção e elaboração desse importante trabalho também à equipe do gabinete do Exmo. Sr. Conselheiro Pedro Lino e à comissão liderada por S. Exa., que foi instituída através do Ato de nº 147, de 27 de setembro de 2017, publicado no Diário Oficial Eletrônico desta Corte de Contas, integrada pelos servidores adiante relacionados, indicados pelo Exmo. Conselheiro Relator: o Ilmo. Sr. Superintendente Técnico desta Corte de Contas, Dr. José Raimundo Bastos de Aguiar; o Ilmo. Sr. Jucival Santana de Souza; a Ilma. Sra. Márcia da Silva Sampaio Cerqueira; o Ilmo. Sr. Yuri Moisés Martins Alves; o Ilmo. Sr. Antônio Luiz Carneiro; o Ilmo. Sr. José Luiz Galvão Pinto Bonfim; o Ilmo. Sr. Maurício Souza Ferreira; o Ilmo. Sr. Marcos André Sampaio de Matos; os Ilmos. Srs. Coordenadores de Controle Externo, que muito se dedicaram à confecção deste trabalho, além das virtuosas colaborações dos Ilmos. Srs. Josué Lima de França, Josimeire Leal de Oliveira, Valéria Dias Carvalho Silva Câncio, Rita de Cássia de Araújo Melo, Bruno Mascarenhas da Silveira Ventim, Cláudia Virgínia Sandes Lima Miguel, Daniel Lisboa Júnior, Maria Amélia Vieira da Silva, Neuza Adorno Farias, Ane Gleide da Conceição de Araújo, Denilze Alencar Sacramento e Cristiano Pereira Rodrigues, sob a coordenação do Ilmo. Sr. Rui Nunes Santos, Coordenador do Gabinete do Exmo. Sr. Conselheiro Pedro Lino, para o assessoramento do exame das citadas contas. O Exmo. Sr.

Conselheiro Presidente Gildásio Penedo Filho, considerando que o processo n° TCE/002387/2018, referente às Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, exercício de 2017, do Excelentíssimo Senhor Governador Rui Costa, foi incluído em pauta, concedeu a palavra ao Exmo. Sr. Conselheiro Pedro Lino para, na condição de Relator, discorrer sobre as suas considerações sobre a matéria e apresentar o seu Relatório e Parecer Prévio. O Exmo. Sr. Conselheiro Pedro Lino deu início ao seu pronunciamento fazendo referências a todos que contribuíram para a elaboração do presente trabalho, incluindo aqueles que, porventura, não tenham sido citados pelo Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Gildásio Penedo Filho, pedindo, em seguida, vênia ao Plenário para, de imediato, passar para as Considerações Finais, tendo em vista que todo o material foi disponibilizado aos Gabinetes com oito dias de antecedência, com o que concordou o Tribunal Pleno, passando, portanto, S. Exa., à leitura das Considerações Finais, a seguir: "CONSIDERAÇÕES FINAIS - Primeiramente, 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 neste momento de agora, na apreciação das contas prestadas pelo 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 circunstância', é apenas e tão somente um fâmulo do poder, com funções precípuas e tarefas específicas a executar (dai o epíteto 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 TCU: '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 Pública), 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 é a pergunta: conseguiremos? 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 Constitucional. 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 recebimento, 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. É 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. O dito instrumento (cuja cópia se anexa ao fim deste 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, foi 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. Ou seja, estabelece as regras e as condições para o exato enquadramento do(s) fato(s) à norma, e a precisa formação do silogismo jurídico, no qual 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, documento 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; da utilização indevida no elemento relativo às Despesas de Exercícios Anteriores (DEA); das deficiências do controle interno quanto ao acompanhamento, à avaliação e à fiscalização dos incentivos fiscais concedidos; da despesa com pessoal ultrapassando o limite de Alerta; e da 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, necessitarem de uma postura mais rigorosa deste Tribunal que, sobretudo, prestigie o riquíssimo e competente trabalho elaborado pelos técnicos, cujo exame auditorial pertinente às Contas de Governo de 2017 sinaliza para falhas inadmissíveis numa gestão pública. Desse modo, ao constatar a 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 de a 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, é imperioso relembrar que, dispõe o parágrafo primeiro do

art. 37 da Constituição Federal, 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'. 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 três empresas de comunicação atingiram a soma de 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 um 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, e, 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. Cumpre 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, o BAPREV apresentou, pela primeira vez, um deficit 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 de 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, visando a melhor organizar o regime, contribuindo, desse modo, 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, então, 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, já havia ocorrido em discordância da 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 aposentados. 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. Esse 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, tratando-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 SAEB e na Polícia Civil, que apuraram R$79,8 milhões e R$7,2 milhões, respectivamente). Entendo que já passou da hora de o TCE/BA adotar um posicionamento incisivo em relação à recorrência dessa 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 da 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, conforme 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 1.079, 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'. É Importante destacar que essa 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 nº 9.433/2005, 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 os 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 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 de 2017) tenha sido de R$78,3 milhões, foram empenhados apenas R$26,4 milhões, que correspondem a somente 33,68% de execução. 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 três 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 serão destinados 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 o da 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 preveem 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, no qual 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 de 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 milhões 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, a ausência de planejamento e de critérios para concessão, a fiscalização e a avaliação de incentivos fiscais concedidos pelo Estado. Entendo que a renúncia de receita é um tema que merece maiores considerações, pelo fato de o Corpo Técnico desta Casa ter reiteradamente sinalizado, desde o exercício de 2014, sobre diversas fragilidades identificadas na concessão e na 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 DESENVOLVE, 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 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 desse programa, nesse 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 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-se 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 com o 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, visando 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, da liquidação e do 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 o 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 com 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. Esse 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 com a 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 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 da 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 o 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. Note-se que isso é 'porteira aberta' para a corrupção. MANOBRAS IRREGULARES NO ORÇAMENTO - No exercício de 2017, o Governo procedeu à 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 distorcer 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 da 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 é, em geral, 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 a irresponsabilidade fiscal do Governo na elaboração e na 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, é 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: 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. § 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. (grifos nossos). 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. [Sem aspas.] 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, § 1°, da LRF. Ressalta o MPC que o real objeto de contratos dessa 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 evidente 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. Nessa 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/a 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, ao passo 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 vem sendo tratada a área de Educação. 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; deficit de vagas no sistema; 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/a; 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 deficit 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. É inegável a relevância e a 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, à transparência e à 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 a 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 que 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 do TCU, ensejam atribuir às Contas em análise o caráter 'adverso', submeto à apreciação deste Tribunal Pleno, a seguinte Proposta de Parecer Prévio". O Exmo. Sr. Conselheiro Pedro Lino passou à leitura da Proposta de Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, exercício 2017, a seguir: "O Tribunal de Contas de Estado de Bahia, reunido em sua composição Plena, nesta data, objetivando atender ao disposto no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, no art. 91, inciso I, da Constituição do Estado da Bahia, no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar n.º 005/1991, e no art. 19 da Lei Complementar n.º 27/2006, apreciou as Contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, Excelentíssimo Senhor Governador Rui Costa, com amparo no Relatório das Contas de Governo, composto da Seção Analítica e da Seção Conclusiva, no qual estão informados os resultados dos exames realizados pelos auditores, referentes ao exercício financeiro de 2017, compreendendo as Demonstrações contábeis (Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais e Notas Explicativas), os relatórios anuais sobre o desempenho dos Programas de Governo, demais demonstrativos previstos na legislação pertinente e a mensagem enviada pelo Governador a essa augusta Assembleia Legislativa. Da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia. O Governador do Estado da Bahia é responsável pela elaboração e apresentação das Demonstrações e demais informações que compõem as Contas do Poder Executivo, bem como pelos mecanismos de controle interno que considerou necessários para promover a adequada gestão do orçamento, proteção do patrimônio público e elaboração de relatórios confiáveis e oportunos, livres de distorção relevante. Da responsabilidade do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. A competência constitucional e legal deste Tribunal é a de expressar

opinião mediante emissão de Parecer Prévio sobre a adequação dessas Contas, consideradas em seu conjunto, devidamente fundamentada nas respectivas auditorias aprovadas pela Resolução TCE/BA nº 114/2016, conduzidas de acordo com as Normas de Auditoria Governamental (NAGs), recomendadas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e adotadas por este Tribunal, em face do que dispõe a Resolução n.º 53/2011, as quais são compatíveis com aquelas recomendadas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Entretanto, por sua própria natureza e extensão, os trabalhos auditoriais que fundamentam essa opinião não constituem uma revisão sistemática e completa da gestão dos órgãos, entidades e fundos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado da Bahia, cujas prestações de contas, observadas as normas constitucionais, legais e as práticas contábeis vigentes, serão objeto de julgamentos próprios e específicos por este Tribunal de Contas. Em consonância com a Decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) publicada no Diário de Justiça de 21/08/2007, que deferiu Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.238, suspendendo a eficácia do caput dos artigos 56 e 57 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), o presente exame está circunscrito à emissão de Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo. Opinião. As demonstrações contábeis exceto pelas distorções relevantes consignadas na Seção Analítica do Relatório das Contas de Governo, refletem a situação patrimonial em 31/12/2017 e os resultados orçamentários, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade pública. Entretanto, a análise da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do Poder Executivo, em 2017, demonstra que, devido à gravidade das irregularidades detectadas, houve inobservância relevante aos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública, bem como às normas constitucionais, legais, regulamentares na execução do orçamento do estado da Bahia e nas demais operações realizadas com recursos públicos, em especial quanto ao que estabelece a Lei Orçamentária Anual. Isso posto, este

Tribunal de Contas opina à unanimidade/por maioria de votos favoravelmente à desaprovação, por essa augusta Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, das Contas do Chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício de 2017, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado da Bahia, Rui Costa, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, art. 91, inciso I, da Constituição Estadual, art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº. 005/1991 e art. 4º, inciso II, alínea 'a', do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, com determinações, recomendações e alerta ao Poder Executivo Estadual. Fundamentação do Parecer Prévio. 1. Inconsistências identificadas em processos de despesas empenhadas no elemento '92 – Despesas de Exercícios Anteriores', que totalizaram R$ 1.587,8 milhões em 2017, tanto pelo efeito das despesas do ano anterior, contabilizadas nesse exercício, como daquelas que serão contabilizadas somente em 2018, porém inerentes ao exercício de 2017. Ademais, as condutas identificadas ferem o disposto no art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, que veda a realização de despesa sem prévio empenho, e no 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 (item 2.4.4.4). 2. Execução orçamentária e financeira das Emendas Individuais Parlamentares não atendeu ao disposto no art. 160, §10, da Constituição Estadual e no art. 48 da LDO/2017, não sendo apresentados os impedimentos de ordem técnica ou legal para a não execução, previstos no §11 do citado art. constitucional e no art. 52 da citada lei (item 2.5.9). 3. Despesas relativas às contraprestações públicas de contratos de PPP no montante de R$355,2 milhões, pagas em 2017 antes da emissão do empenho, e indevidamente autorizadas mediante ofícios da Desenbahia, foram realizadas sem a observância dos preceitos legais dos arts. 60 e 64, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964, e possivelmente violando o art. 167, inciso II, da Constituição Federal e art. 36 da LDO 2017 (item 2.4.4.2). 4. Elevado grau de descumprimento da ordem cronológica de pagamento dos credores no âmbito de diversas Secretarias estaduais, a revelar a deficiência dos mecanismos de controle interno existentes para assegurar o cumprimento da regra prevista no art. 5º, caput, da Lei Federal nº.

8.666/1993, bem como no art. 6º da Lei Estadual nº. 9.433/2005 (item 2.3.2.2). 5. Não contabilização, no cálculo da despesa total com pessoal do Poder Executivo, do valor de R$ 631,7 milhões, referente a contratos de terceirização de mão de obra celebrados pela Secretaria de Saúde em substituição a servidores públicos, com transgressão aos preceitos normativos insertos no art. 18, § 1º, da LRF e art. 91 da LDO 2017 (item 2.5.3). 6. Exclusão indevida das receitas vinculadas ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP), instituído pela Lei Estadual nº. 7.988/2001, do cômputo do valor mínimo a ser aplicado em saúde e educação, contrariando os arts. 198, § 2º, inciso II e 212, caput e § 1º, da Constituição Federal e o art. art. 29 da Lei Complementar nº. 141/2012 (item 2.5.2). 7. Não inclusão de benefícios fiscais vigentes, no valor de R$ 16,1 milhões, no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, peça integrante do anexo de metas fiscais da LDO de 2017, contrariando o art. 4º. § 2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal (item 2.4.3.2). 8. Manutenção de benefícios fiscais instituídos por ato normativo de estatura infralegal, contrariando a exigência de lei específica prevista no art. 150, § 6º, da Constituição Federal e no art. 150 da Constituição Estadual (item 2.4.3.2). 9. Fragilidades nos procedimentos de fiscalização e monitoramento dos empreendimentos incentivados via benefícios fiscais (itens 2.4.3.2). 10. Limitação de escopo na análise das DCCEs, diante da ausência de elementos e informações relevantes que permitissem concluir quanto à adequação dos saldos apresentados no Balanço Patrimonial e na Demonstração das Variações Patrimoniais das seguintes contas: Ativo – Convênios Concedidos a Comprovar, R$ 732,7 milhões (item 2.4.5.1.3); Ativo – Empréstimos e Financiamentos Concedidos, R$1.358,7 milhões (item 2.4.5.1.4); Ativo – Outros Valores a Receber, R$ 694,8 milhões (item 2.4.5.1.5); Ativo – Imobilizado, R$1.221,5 milhões (item 2.4.5.1.6); Passivo – Convênios Recebidos a Comprovar, - R$ 4.002,4 milhões (item 2.4.5.2.3); Patrimônio Líquido – Ajustes de Exercícios Anteriores, R$1.733,4 milhões (item 2.4.5.2.7) e Demonstração das Variações Patrimoniais, - R$165,7 milhões (item 2.4.1). 11. Inconsistências nos saldos apresentados no Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações

Patrimoniais das seguintes contas: Ativo – Disponibilidades, R$ 33,0 milhões (item 2.4.5.1.1); Ativo – Outros Valores a Receber, R$ 134,9 milhões (item 2.4.5.1.4); Ativo – Investimentos, R$230,2 milhões (item 2.4.5.1.5); Ativo – Imobilizado, R$2.019,5 milhões (item 2.4.5.1.6); Passivo – Fornecedores e Outras Contas a Pagar de Curto Prazo, R$ 612,8 milhões (item 2.4.5.2.2) e Passivo – Obrigações relativas a Contratos de PPP, R$229,7 milhões (item 2.4.5.2.5). 12. Deficiências nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas impossibilitaram concluir quanto à adequação das informações contidas no Relatório de Execução do PPA 2016-2019 e, consequentemente, quanto aos resultados alcançados pelos Programas de Governo em 2017 (item 2.2). 13. Deficiências na avaliação de desempenho dos programas de governo pelas estruturas integrantes do sistema de controle interno da Administração Públicas Estadual, em decorrência, especialmente, de fragilidades na estruturação do PPA 2016-2019, comprometendo o efetivo cumprimento das finalidades previstas no art. 74, incisos I e II, da Constituição Federal (item 2.2). 14. Reduzido percentual de atendimento integral das recomendações proferidas nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2015 e 2016 (item 2.1). Determinações, Recomendações e Alerta ao Poder Executivo Estadual: Determinações. 1. Implemente estrutura que permita a apuração do custo mensal dos presos de forma detalhada, por unidade prisional, segregando as despesas correntes dos investimentos, e adotando os parâmetros previstos na Resolução nº 06/2012, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) (item 2.2.7.2). 2. Estabeleça, conjuntamente, sob a coordenação do comitê instituído para viabilizar atendimento à Lei Federal nº 12.714/2012, ações para implementação de sistema informatizado estadual de acompanhamento da execução das penas, definindo responsáveis e prazos (item 2.2.7.2). 3. Apresente, em relação aos benefícios instituídos no art. 268, incisos XVIII e XLVI, e no art. 269, inciso XIII, todos do Regulamento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) do Estado da Bahia (RICMSBA), relatório de desempenho individualizado por beneficiário, respaldado em análise técnica que permita uma avaliação dos benefícios socioeconômicos até

então auferidos para o Estado, sob pena de cancelamento dos termos de acordo ou documentos equivalentes celebrados com os respectivos contribuintes (item 2.4.3.2). 4. Apresente relatório de desempenho dos empreendimentos relativos ao programa Desenvolve, individualizado por beneficiário, respaldado em análise técnica que permita uma avaliação dos benefícios socioeconômicos até então auferidos, acompanhado de parecer do Conselho Deliberativo, sob pena de retificação das resoluções concessivas, conforme exposto no Decreto Estadual nº 8.205/2002 (item 2.4.3.2). 5. Adote as medidas necessárias no sentido de garantir o devido monitoramento de todos os projetos beneficiados com incentivos fiscais, em obediência ao art. 89, caput, da Constituição Estadual, mediante a apresentação de relatórios de desempenhos dos empreendimentos incentivados, nos quais conste a individualização dos beneficiários, respaldados em análise técnica que permita uma avaliação dos benefícios socioeconômicos até então auferidos (item 2.4.3.2). 6. Na elaboração dos projetos de leis de diretrizes orçamentárias, inclua todos os benefícios fiscais vigentes nos respectivos demonstrativos da estimativa e compensação da renúncia de receita, em conformidade com o art. 4º. § 2º, V, da Lei de Responsabilidade Fiscal (item 2.4.3.2). 7. Incorpore as posições e os relatórios sobre o desempenho dos contratos de PPP em execução na prestação de contas anual do Chefe Poder Executivo, em atendimento ao art. 26 da Lei Estadual nº 9.290/2004 (item 2.4.4.2). 8. Apresente ao TCE/BA as medidas adotadas no curso da ação ordinária proposta pela Amab, com vistas a recorrer da decisão que deferiu liminar em sede de agravo de instrumento, decisão esta que culminou na situação deficitária do Baprev e, consequentemente, do RPPS-BA, ampliando sobremaneira o passivo atuarial do Estado da Bahia (item 2.4.5.2.6). 9. Demonstre anualmente a realização dos aportes de recursos previstos na reavaliação atuarial de 2017 para cobertura do *déficit* técnico apontado do Baprev, conforme declarado nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado, exercício 2017 (item 2.4.5.2.6). 10. Adote, com urgência, as medidas administrativas necessárias ao aprimoramento dos mecanismos específicos de controle interno relacionados ao processamento de Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, de modo a assegurar a utilização

deste tipo de procedimento em situações de estrita excepcionalidade, apurando-se, ademais, a responsabilidade funcional dos agentes que eventualmente deem causa, de modo injustificado ou sem justificativa razoável, ao não processamento de despesas públicas no exercício de sua competência (item 2.4.4.4). 11. Promova o registro contábil, no Passivo Circulante do Estado, do montante das obrigações pecuniárias constituídas e não adimplidas pela Administração Pública até o encerramento do exercício, independentemente da realização do empenho das despesas a elas referentes, em ordem a garantir a transparência pública e a fidedignidade das informações constantes do Balanço Patrimonial (item 2.4.5.2.2). 12. Contabilize na Despesa Total com Pessoal, para fins de apuração dos limites previstos nos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, os gastos desta natureza efetuados como Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, quando a competência da despesa estiver abrangida pelo período de apuração previsto no art. 18, § 2º, da LRF (item 2.4.4.4). 13. Abstenha-se de utilizar quaisquer procedimentos que viabilizem a realização de despesas públicas sem prévia e suficiente dotação orçamentária, bem como sem a emissão de prévio empenho, a exemplo dos denominados pagamentos "por ofício", em obediência aos comandos normativos insertos no art. 167, inciso II, da Constituição Federal e no art. 60 da Lei nº. 4.320/64 (item 2.4.4.2). 14. Abstenha-se de excluir as receitas tributárias destinadas ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (Funcep) da base de apuração dos valores mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) e manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), sob pena de transgressão aos preceitos normativos insertos no art. 198, § 2º, inciso II e 212, caput e § 1º, da Constituição Federal e art. 29 da Lei Complementar nº. 141/2012 (item 2.5.2). 15. Adote as medidas necessárias no sentido de assegurar que os créditos orçamentários incluídos na Lei Orçamentária Anual por emendas parlamentares individuais sejam obrigatoriamente executados, de modo isonômico, providenciando, na hipótese de impedimento de ordem técnica ou legal, a publicação de justificativas individualizadas, nos termos proclamados pelo art. 160, §§ 10 e 11, da Constituição Estadual (item 2.5.9). Recomendações. 1. Elabore regulamentação

específica visando normatizar os aspectos relacionados ao cumprimento da ordem cronológica de pagamentos, de acordo com disposto no art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/05 (item 2.3.2.2). 2. Aprimore os procedimentos de consolidação das DCCEs, no que se refere à: eliminação dos efeitos de operações e saldos patrimoniais na demonstração de variações patrimoniais; apuração da diferença entre as receitas e despesas intragovernamentais; apresentação nas Notas Explicativas em relação a todas as rubricas de saldo relevante e comentários sobre os aspectos que influenciaram nas variações das despesas e receitas (item 2.4.1). 3. Abstenha-se de instituir novos incentivos fiscais sem a publicação de lei autorizadora, em atenção ao art. 150, § 6º da Constituição Federal de 1988, e aos arts. 3º, IV, e 150 da Constituição do Estado da Bahia (item 2.4.3.2). 4. Regulamente os processos de instituição de programas de incentivos fiscais, definindo responsabilidades centrais e fornecendo regras gerais a serem seguidas pelas Secretarias, que deverão incluir a obrigatoriedade de estudo prévio de viabilidade do programa, amparado em estimativas de valores arrecadados e renunciados, bem como em indicadores e metas para mensuração dos benefícios socioeconômicos esperados (item 2.4.3.2). 5. Reavalie a estratégia de regionalização dos investimentos por Território de Identidade, em consonância com a Constituição Estadual e com a Lei Estadual nº 13.214/2014 (item 2.4.4.3). 6. Aprimore os controles internos relacionados aos empréstimos concedidos a servidores no âmbito do Prohabit e aos repasses por meio de convênios às prefeituras e outras entidades, observando as disposições contidas na Resolução TCE/BA nº 144/2013, principalmente quanto ao adequado o monitoramento das inadimplências (itens 2.4.5.1.3 e 2.4.5.1.4). 7. Reveja os procedimentos de registro dos 'Ajustes de Exercícios Anteriores', tendo em vista o excessivo volume de registros verificados nos últimos exercícios e as informações a serem divulgadas nas DCCEs previstas no MCASP (item 2.4.5.2.7). 8. Estabeleça, regimentalmente, o órgão responsável pelo monitoramento da execução das Emendas Parlamentares Individuais, de modo a garantir o cumprimento dos dispositivos legais associados às referidas emendas (item 2.5.9). 9. Adote as providências necessárias ao aprimoramento do sistema atualmente utilizado

para o acompanhamento e controle dos convênios e instrumentos congêneres (Fiplan), corrigindo as deficiências apontadas pela auditoria e municiando o sistema de funcionalidades capazes de viabilizar o controle operacional de todo o ciclo de existência dos convênios e instrumentos congêneres, em especial o acompanhamento do estágio de execução, o monitoramento de metas e a avaliação de desempenho desses ajustes (item 2.4.5.1.3). 10. Implemente sistema informatizado que possibilite a divulgação em tempo real, na rede mundial de computadores, das diversas ordens cronológicas e das respectivas listas de credores, com ampla acessibilidade a qualquer cidadão, em atenção ao prescrito na Lei Federal nº. 12.527/11 - Lei de Acesso à Informação (item 2.3.2.2). 11. Adote as medidas necessárias ao aperfeiçoamento da metodologia de elaboração da Lei Orçamentária Anual, especialmente no que concerne à estimativa das despesas, em ordem a minimizar o risco de insuficiência das dotações orçamentárias previstas (item 2.4). 12. Aprimore os mecanismos de controle da execução orçamentária e financeira, de modo a viabilizar o reforço tempestivo das dotações com sinalização de insuficiência de saldo orçamentário, mediante regular abertura de créditos adicionais, evitando-se, com isso, o não processamento de despesas previsíveis e seu consequente pagamento como DEA no exercício seguinte (item 2.4). 13. Adote providências no sentido de viabilizar a divulgação na rede mundial de computadores, de forma centralizada, de informações sobre todos os programas de incentivos fiscais do Governo do Estado, disponibilizando links para as páginas das Secretarias responsáveis por cada incentivo fiscal, oportunizando o conhecimento dos programas por novos interessados e facilitando a prospecção de novas habilitações, de modo a otimizar os esforços de divulgação de informações exigidas, já disponíveis ao cidadão (item 2.4.3.2). 14. Abstenha-se de promover a inscrição de despesas orçamentárias em restos a pagar não processados sem que haja suficiente disponibilidade financeira em caixa ao final de cada exercício, e de forma correlacionada com a vinculação dos recursos, nos termos da orientação contida na 7ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional (item 2.4.5.1.1). 15. Apresente Plano de Ação, no prazo máximo de até 90 dias,

relacionando as ações a serem empreendidas no sentido de solucionar as deliberações contidas neste documento, bem como aquelas não atendidas integralmente, constantes do Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2016, estabelecendo prazos e responsáveis para o efetivo saneamento. Alerta. 1. Alertar ao Poder Executivo sobre o fato de que o montante da despesa total com Pessoal e Encargos Sociais (Poder Executivo e Consolidado), em 31/12/2017, ultrapassou 90,00% do limite de gastos (item 2.5.3). Determinações à(s) Coordenadoria(s) de Controle Externo competente(s): 1. Realize(m) Auditoria Especial com o objetivo de examinar, de forma aprofundada, o efetivo cumprimento da ordem cronológica de pagamentos pelos órgãos e entidades da Administração Pública estadual (art. 5º, caput, da Lei Federal nº. 8.666/1993 e art. 6º da Lei Estadual nº. 9433/2005)". O Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Gildásio Penedo Filho, ao abrir a discussão da matéria, fez registrar a presença do Exmo. Sr. Procurador-geral, Dr. Paulo Moreno, passando a palavra ao Exmo. Sr. Conselheiro Corregedor Inaldo Araújo. No ensejo, o Exmo. Sr. Conselheiro Corregedor Inaldo Araújo, ao fazer distribuir, aos Exmos. Srs. Conselheiros, a sua declaração de voto, fez registrar as honrosas presenças do Exmo. Sr. Procurador-geral, Dr. Paulo Moreno; da Exma. Sra. Subprocuradora-geral da Procuradoria Geral do Estado, Dra. Luciane Croda; do Ilmo. Sr. Auditor-geral do Estado, Dr. Luís Augusto Peixoto; do Ilmo. Sr. Contador-geral do Estado, Dr. Manoel Roque; dos servidores da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia e desta Casa; e dos representantes da academia e da imprensa, em especial, da Ilma. Sra. Regina Bochicchio. Em seguida, o Exmo. Sr. Conselheiro Corregedor Inaldo Araújo passou à leitura do seu voto, ora juntado aos autos, no qual suscitou, "preliminarmente, que o modelo do Parecer Prévio sobre as Contas do Governador de 2017, a ser emitido por este TCE/BA, deva seguir o preconizado nas novas Normas Brasileiras de Auditoria, a fim de garantir que esta Corte esteja alinhada aos novos conceitos e às necessidades dos usuários deste Parecer. Prática, aliás, adotada por esta Casa de Auditoria desde o exercício financeiro de 2000", e concluiu nos seguintes termos: "Considerações Finais [...] 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. Sendo assim, urge prestigiar o "riquíssimo e competente trabalho elaborado pelos nossos técnicos", como declarou também textualmente o Conselheiro Relator. Mas não posso fazê-lo propondo "desaprovação", por entender não ser este o caminho mais justo e que esteja suportado por evidências auditoriais, mesmo reconhecendo que, por vezes, com base nas nossas ideologias e idiossincrasias, possamos adotar diferentes caminhos para compreender a realidade, como bem afirmou Leonardo Sakamoto. Esse articulista, magistralmente conclui: [...] nossa ideologia vai conosco para toda parte. Adotamos ou escolhemos formas diferentes de filtrar e interpretar a realidade à nossa volta fazendo com que os acontecimentos signifiquem coisas diferentes para você, para mim e para os outros. Tudo tem base ideológica. Somos guiados por conjuntos de ideias e adotamos diferentes formas de interpretar os fatos do mundo. Tampouco irei propor, nesta oportunidade, ressalvas e determinações, apesar da relevância – embora não generalizada – de determinadas constatações. E assim o faço, pois esse tem sido o entendimento deste Tribunal de Contas do Estado da Bahia há oito anos (esse é o parâmetro adotado, em tais circunstâncias), aliado ao fato de que o Poder Executivo, conforme é de amplo conhecimento, tem se esforçado para sanar, na medida do possível, achados apontados e que, embora recorrentes, representam situações complexas da Administração Pública baiana e que demandam tempo para as devidas regularizações. Com efeito, apontamentos lançados no presente processo de prestação de contas, tais como: deficiências de planejamento, despesas sem prévio empenho, inconsistências em despesas de exercícios anteriores, distorções não relevantes em saldo de balanço, fragilidades de controle no acompanhamento, avaliação e fiscalização de incentivos fiscais, perpassam vários exercícios anteriores ao ora sob exame, tendo sido, por vezes, exaustivamente discutidos neste Pleno em sede de apreciação do parecer prévio. Este Tribunal de Contas do Estado da

Bahia, como já tive a oportunidade de me manifestar nos autos do Processo nº TCE/001122/2013, cujo voto foi aprovado por maioria, deve seguir os preceitos normativos contemporâneos que emergem da sistemática processual delineadas no Código de Processo Civil (2015) acerca da vinculação dos precedentes. O NCPC, em seu art. 926, determina que caberá aos tribunais uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente, e, nessa jornada em defesa da plena eficácia dos precedentes, cumpre reproduzir a lição de José Rogério Cruz e Tucci, apoiada em Taruffo, verbis: [...] o precedente produz uma regra universal, que pode ser aplicada como critério de decisão num caso sucessivo em função da identidade ou da analogia entre os fatos do primeiro caso e os fatos do segundo caso. "Naturalmente, a analogia dos dois casos concretos não é dada in re ipsa... É, com efeito, o juiz do caso sucessivo que estabelece se existe ou não existe o precedente e, portanto, 'cria' o precedente. A estrutura fundamental do raciocínio que leva a aplicar o precedente ao caso sucessivo é fundada sobre a comparação dos fatos. Se esta análise justifica a aplicação no segundo caso da ratio decidendi aplicada no primeiro, o precedente é eficaz e pode determinar a decisão do segundo caso. Note-se que, quando se descortinam estas condições, apenas um único precedente é suficiente para fundamentar a decisão do caso sucessivo (in Notas sobre os conceitos de jurisprudência, precedente judicial e súmula (Acessado em 28/03/2018, disponível em: https://www.conjur.com.br/2015-jul-07/paradoxo-corte-anotacoes-conceitos-jurisprudencia-precedente-judicial-sumula). Firme nessa linha de consideração, afasto a proposta de desaprovação das contas e, fiel aos julgados deste Plenário, meu voto caminha, nesta assentada, para a aprovação das contas com recomendações, mantendo as recomendações constantes da Seção Analítica elaborada pelos auditores, com a adição de duas novas (registrar tempestivamente as atualizações do passivo atuarial e ampliar esforços para adoção integral das novas Normas de Contabilidade aplicadas ao Setor Público) e convertendo as determinações e ressalvas propostas também em recomendações. Tudo isso posto e na expectativa de contribuir, ainda que modestamente, para um aggiornamento no sistema de controle externo a cargo dos Tribunais de Contas brasileiros,

VOTO pela emissão de PARECER PRÉVIO favorável à aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, referentes ao exercício de 2017, tendo como responsável o Governador Sr. Rui Costa, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, do art. 91, inciso I, da Constituição Estadual, do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº. 005/1991 e do art. 4º, inciso II, alínea 'a', do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, com recomendações, quanto às constatações da Auditoria. Assim, com a devida vênia ao eminente Relator destas Contas, Conselheiro Pedro Lino, apresento a seguinte proposta de Parecer Prévio: PROPOSTA DE PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DA BAHIA – À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA - Opinião com Recomendações - O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA, reunido em sua composição Plena, nesta data, objetivando atender ao disposto no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, no art. 91, inciso I, da Constituição do Estado da Bahia, no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar n.º 005/1991, e no art. 19 da Lei Complementar n.º 27/2006, apreciou as Contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, Excelentíssimo Senhor Governador Rui Costa, com amparo no Relatório Técnico denominado Seção Analítica, no qual estão informados os resultados dos exames auditoriais realizados, referentes ao exercício financeiro de 2017, compreendendo as Demonstrações Contábeis (Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Demonstração dos Fluxos de Caixa, Balanço Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais e Notas Explicativas), os relatórios anuais sobre o desempenho dos programas de governo, demais demonstrativos previstos na legislação pertinente e a mensagem enviada pelo Governador a essa augusta Assembleia Legislativa. Assim, o TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA conclui que as Contas do Chefe do Poder Executivo, tomadas em seu conjunto, representam adequadamente, em seus aspectos relevantes e materiais, a gestão orçamentária, financeira, econômica, patrimonial e operacional do Poder Executivo, no exercício de 2017, de acordo com os critérios estabelecidos na Constituição Federal, na Constituição do Estado da Bahia, na Lei Complementar Federal n.º 101/2000, nas Normas Brasileiras de Contabilidade

Aplicada ao Setor Público e em outros informes legais pertinentes. Isso posto, este Tribunal de contas do Estado da Bahia opina, por maioria de votos, favoravelmente à aprovação, com recomendações, por essa augusta Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, das Contas do Chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício de 2017, liberando de responsabilidade o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado da Bahia, Rui Costa. Base para Opinião com Recomendações O exame auditorial realizado pelo TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA foi conduzido de acordo com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público editadas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), na forma descrita na Resolução nº 173, de 17/12/2015, assim como com as normas recomendadas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). A responsabilidade do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA, em conformidade com tais normas, estão descritas na seção deste parecer prévio intitulada 'Responsabilidades do Tribunal de Contas do Estado da Bahia pela auditoria das Contas do Chefe do Poder Executivo'. Os trabalhos realizados, com independência e com observância aos princípios éticos, previstos no Código de Ética dos Membros e Servidores do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA, permitiram constatar que o Poder Executivo do Estado da Bahia deve: Recomendações 1) Quanto ao sistema de controle interno: estabelecer, conjuntamente, sob a coordenação do comitê instituído para viabilizar atendimento à Lei Federal nº 12.714/2012, ações para implementação de sistema informatizado estadual, definindo responsáveis e prazos; e aprimorar os controles internos relacionados aos empréstimos concedidos a servidores no âmbito do Programa Habitacional do Servidor Público (Prohabit) e aos repasses, por meio de convênios, a prefeituras e outras entidades, observando as disposições contidas na Resolução deste Tribunal de Contas do Estado da Bahia nº 144/2013, principalmente quanto ao adequado monitoramento das inadimplências. 2) Quanto aos mecanismos de monitoramento e avaliação das ações governamentais: aprimorar os procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas de modo a possibilitar concluir quanto à adequação das informações contidas no Relatório de Execução do PPA e, consequentemente,

quanto aos resultados alcançados pelos Programas de Governo. 3) Quanto às ferramentas de arrecadação, distribuição e renúncia de tributos: apresentar, em relação aos benefícios instituídos no art. 268, incisos XVIII e XLVI, e no art. 269, inciso XIII, todos do Regulamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações do Estado da Bahia (RICMS-BA), relatório de desempenho individualizado por beneficiário, respaldado em análise técnica que permita uma avaliação dos benefícios socioeconômicos até então auferidos para o Estado, sob pena de cancelamento dos termos de acordo ou documentos equivalentes celebrados com os respectivos contribuintes; apresentar relatório de desempenho dos empreendimentos, individualizado por beneficiário, respaldado em análise técnica que permita uma avaliação dos benefícios socioeconômicos até então auferidos, acompanhado de parecer do Conselho Deliberativo; instituir incentivos fiscais com a devida publicação de lei autorizadora, em atenção ao art. 150, § 6º, da Constituição Federal de 1988, e aos arts. 3º, IV, e 150 da Constituição do Estado da Bahia; e regulamentar os processos de instituição de programas de incentivos fiscais, definindo responsabilidades centrais e fornecendo regras gerais a serem seguidas pelas secretarias, que deverão incluir a obrigatoriedade de estudo prévio de viabilidade do programa, amparado em estimativas de valores arrecadados e renunciados, bem como em indicadores e metas para mensuração dos benefícios socioeconômicos esperados. 4) Quanto aos procedimentos contábeis: obter e contabilizar, tempestivamente, o valor correspondente ao cálculo atuarial para atualização da Provisão Matemática Previdenciária de Longo Prazo dos fundos financeiros da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia, de modo a evitar as ocorrências que foram claramente divulgadas nas Notas Explicativas 5.9 e 5.2.7.1 às Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado da Bahia; aprimorar os procedimentos contábeis de modo que se permita concluir quanto à adequação de saldos apresentados no Balanço Patrimonial e diferenças na Demonstração das Variações Patrimoniais, na forma demonstrada pela auditoria na Conclusão da Seção Analítica; implementar estrutura que permita a apuração

do custo mensal dos presos de forma detalhada, por unidade prisional, segregando as despesas correntes dos investimentos, e adotando os parâmetros previstos na Resolução nº 06/2012, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP); continuar os esforços para implantar os novos padrões de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP) estabelecidos pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), em consonância com as diretrizes definidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com o objetivo de modernizar práticas, uniformizar conceitos, reconhecer todos os ativos e passivos, contribuir para a transparência, proporcionar a qualidade das informações, permitir a comparabilidade, aprimorar controles e possibilitar a correta apuração dos custos dos serviços públicos e a elaboração de demonstrações contábeis com enfoque patrimonial; aprimorar os procedimentos de consolidação das Demonstrações Contábeis, no que se refere à: eliminação dos efeitos de operações e saldos patrimoniais na demonstração de variações patrimoniais; apuração da diferença entre as receitas e despesas intragovernamentais; apresentação nas Notas Explicativas em relação a todas as rubricas de saldo relevante e comentários sobre os aspectos que influenciaram nas variações das despesas e receitas; e rever os procedimentos de contabilização dos 'Ajustes de Exercicios Anteriores', tendo em vista o excessivo volume de registros verificados nos últimos exercícios e as informações a serem divulgadas nas Demonstrações Contábeis previstas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). 5) Quanto à gestão orçamentária, financeira e patrimonial: observar os preceitos legais dos arts. 60 e 64, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964, quando da execução de despesas relativas às contraprestações públicas de contratos de Parceria Público-Privada (PPP), que têm se materializado antes da emissão de empenho, e indevidamente autorizadas mediante ofícios da DESENBAHIA; regularizar inconsistências identificadas em processos de despesas empenhadas no elemento '92 – Despesas de Exercícios Anteriores', que totalizaram R$1.587,8 milhões em 2017 (representando 3,87% da despesa total empenhada em 2017), tanto pelo efeito das despesas do ano anterior, contabilizadas nesse exercício,

como daquelas que serão contabilizadas somente em 2018, porém inerentes ao exercício de 2017; e elaborar regulamentação específica, visando normatizar os aspectos relacionados ao cumprimento da ordem cronológica de pagamentos, de acordo com disposto no art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/05. 6) Outras recomendações: observar o disposto no art. 160, §10, da Constituição Estadual, e no art. 48 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2017, no que tange à execução orçamentária e financeira das Emendas Individuais Parlamentares; estabelecer, regimentalmente, qual o órgão responsável pelo monitoramento da execução das Emendas Parlamentares Individuais, de modo a garantir o cumprimento dos dispositivos legais associados às referidas emendas; incorporar as posições e os relatórios sobre o desempenho dos contratos de PPP em execução, na prestação de contas anual do Chefe Poder Executivo, em atendimento ao art. 26 da Lei Estadual nº 9.290/2004; apresentar as medidas adotadas no curso da ação ordinária proposta pela Associação dos Magistrados da Bahia (AMAB), com vistas a recorrer da decisão que deferiu liminar em sede de agravo de instrumento, decisão esta que culminou na situação deficitária do extinto Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (BAPREV) e, consequentemente, do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS-BA), ampliando sobremaneira o passivo atuarial do Estado da Bahia; e demonstrar, quando aplicável, a realização dos aportes de recursos previstos na reavaliação atuarial de 2017 para cobertura do déficit técnico apontado, conforme declarado nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado, exercício de 2017. Expedição de Alerta referente ao art. 59, parágrafo 1º, inciso II, da LRF Considerando-se os cálculos da auditoria e o que dispõe o art. 59, parágrafo 1º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), este TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA emite ALERTA ao Poder Executivo sobre o fato de que o montante da despesa total com Pessoal e Encargos Sociais (Poder Executivo e Consolidado), em 31/12/2017, ultrapassou 90% do limite de gastos. Ênfase Como evidenciado na Nota Explicativa às Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado da Bahia nº 2.5.1.7.6 – Parcerias Público-Privadas (PPP), a partir do exercício de 2017 o Estado iniciou o processo de adequação

da contabilização dos Ativos e Passivo decorrentes das Parcerias Público-Privadas, conforme estabelece o item 2.3 da Parte III – Procedimentos Contábeis Específicos – PCE, do Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público – MCASP, 7ª Edição. Essas disposições estão refletidas na Orientação Técnica DICOP nº 60/2017 e são compatíveis com as novas Normas de Contabilidade Pública atualmente adotadas pelo CFC, em convergência com aquelas editadas pelo IFAC. Assim, foi registrado no Balanço Patrimonial do Estado da Bahia o montante, já deduzido da respectiva depreciação acumulada, no valor de R$2.675 milhões, correspondente a ativos decorrentes de Parcerias Público-Privadas, dos quais R$2.010 milhões relativos ao Metrô de Salvador e R$578 milhões correspondentes à Arena Fonte Nova. Outros Assuntos As Contas do Chefe do Poder Executivo referentes ao exercício financeiro de 31 de dezembro de 2016, cujas informações orçamentárias, financeiras e patrimoniais, apresentadas para fins de comparação, foram examinadas por este Tribunal de Contas do Estado da Bahia, conforme Parecer Prévio aprovado por voto de desempate do então Conselheiro-presidente, na Sessão Plenária realizada em 1º de junho de 2017, favorável à aprovação das citadas contas, com recomendações. Responsabilidade do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia O Governador do Estado da Bahia é responsável pela elaboração e apresentação das demonstrações e demais informações que compõem as presentes contas, bem como pelos controles internos que considerou como necessários para permitir a adequada gestão do orçamento, proteção do patrimônio público e elaboração dos relatórios confiáveis e oportunos, livres de distorção relevante. Responsabilidade do Tribunal de Contas do Estado da Bahia pela Auditoria das Contas do Chefe do Poder Executivo A competência constitucional e legal deste Tribunal de Contas do Estado da Bahia é a de expressar opinião mediante emissão de Parecer Prévio sobre a adequação das Contas do Chefe do Poder Executivo, consideradas em seu conjunto, devidamente fundamentada nas respectivas auditorias, conduzidas de acordo com as Normas Brasileiras de Auditoria Aplicadas ao Setor Público (NBASP), recomendadas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e adotadas por este Tribunal, em vista do que dispõe a Resolução n.º 173/2015,

as quais são compatíveis com aquelas recomendadas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Entretanto, por sua própria natureza e extensão, os trabalhos auditoriais que fundamentam essa opinião não constituem uma revisão sistemática e completa da gestão dos órgãos, entidades e fundos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado da Bahia, cujas prestações de contas, observadas as normas constitucionais, legais e as práticas contábeis vigentes, serão objeto de julgamentos próprios e específicos por este Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Os objetivos do trabalho do Tribunal de Contas do Estado da Bahia são obter segurança razoável de que as Contas do Chefe do Poder Executivo, tomadas em conjunto, estão livres de distorções relevantes e emitir um parecer prévio. Segurança razoável é um alto nível de segurança, mas não uma garantia de que os trabalhos auditoriais, realizados de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria, sempre detectam eventuais distorções relevantes existentes. As distorções, independentemente de sua natureza, são consideradas relevantes quando, individualmente ou em conjunto, podem influenciar, dentro de uma perspectiva razoável, as decisões dos atores interessados, tomadas com base nas referidas Contas do Chefe do Poder Executivo. Na realização dos trabalhos de auditoria, onde se exercem julgamento e ceticismo profissionais, foram avaliados os riscos de distorção relevante nas Demonstrações Contábeis, independentemente de ter sido causada por fraude ou erro. Os trabalhos foram planejados, executados, bem como obtidas as evidências de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar a opinião expressa nesse Parecer Prévio, com aplicação dos seguintes procedimentos: verificação quanto ao cumprimento das disposições contidas na Resolução nº 164/2015; revisão analítica de informações, registros e saldos relevantes das demonstrações contábeis, dos demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e dos relatórios componentes da prestação de Contas de Governo; avaliação de achados relevantes, identificados em auditorias, quanto ao seu impacto nas Contas de Governo; confronto de dados e informações contábeis e financeiras do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN) com aquelas apresentadas nas prestações

de contas de entes jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado da Bahia e com dados disponíveis na internet, em sítios de órgãos públicos federais e estaduais; solicitação de esclarecimentos e justificativas a dirigentes de órgãos componentes da estrutura do Poder Executivo; e realização de entrevistas e reuniões com servidores das secretarias e órgãos. O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA obteve entendimento dos controles internos relevantes para a auditoria, para planejar procedimentos de auditoria apropriados às circunstâncias, mas não com o objetivo de expressar opinião sobre eficiência dos controles internos do Poder Executivo do Estado da Bahia. Em consonância com a Decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) publicada no Diário da Justiça de 21/08/2007, que deferiu Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.238, suspendendo a eficácia do caput dos artigos 56 e 57 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), o presente exame está circunscrito à emissão de Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo. Competência da Assembleia Legislativa De acordo com o art. 71, inciso IX, da Constituição Estadual, é da competência privativa da Assembleia Legislativa julgar as contas prestadas pelo Governador, até sessenta dias do recebimento do parecer prévio emitido pelo TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA. Para tanto, nos termos do art. 160, § 1º, inciso I, da Carta Maior Estadual, cabe a uma comissão permanente da Assembleia Legislativa examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas anualmente pelo Governador do Estado. O parecer prévio emitido pelo TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA é um subsídio para o parecer da Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle, à qual compete a fiscalização das atividades da Administração Pública centralizada e descentralizada, cabendo-lhe, ainda, opinar sobre "tomada de contas" do Governador, na forma estabelecida no art. 51, §2º, I, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa da Bahia, quanto do julgamento dessas contas pela Casa do Povo da Bahia". O Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Gildásio Penedo Filho passou a palavra ao Exmo. Sr. Conselheiro Vice-presidente Marcus Presídio que, após saudar as autoridades presentes, na pessoa do Exmo. Sr. Procurador-geral Paulo Moreno, parabenizou o Exmo. Sr.

Conselheiro Relator, os auditores, a Comissão de Assessoramento, na pessoa do Ilmo. Sr. Rui Nunes, e a 7ª Coordenadoria de Controle Externo, pelo brilhante trabalho realizado, procedendo à leitura da sua declaração de voto, ora juntada aos autos, cuja conclusão se deu nos seguintes termos: pela emissão de Parecer Prévio favorável à aprovação das Contas de Governo referentes ao exercício de 2017, de responsabilidade do Exmo. Sr. Rui Costa, com recomendações, visando ao aprimoramento da gestão pública, acompanhando o Exmo. Sr. Conselheiro Relator na recomendação referente à apresentação do "Plano de Ação, no prazo de 90 (noventa) dias, relacionados às ações a serem empreendidas no sentido de solucionar as recomendações contidas neste Documento, bem como aquelas não atendidas em sua plenitude, constantes do Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2015 e 2016, reiteradas, assim, no Parecer, estabelecendo prazos e responsáveis para o efetivo saneamento"; com as recomendações propostas pelo Exmo. Sr. Conselheiro Corregedor Inaldo Araújo, uma vez que correspondem exatamente com as da sua proposta de voto; "pela expedição de Alerta ao atual Governador do Estado, com fundamento no art. 59, §1º, II, da LRF, em virtude de o Poder Executivo ter ultrapassado, no exercício financeiro de 2017, 90% do limite de gastos com pessoal previsto no art. 20, inciso II, alínea 'c', da LRF"; não acompanhou o Eminente Relator na sua proposta de expedição de determinação à Coordenadoria de Controle Externo competente para a realização de uma Auditoria Especial, por entender que tal proposição é estranha ao Parecer Prévio das Contas de Governo, cujo destinatário é a Assembleia Legislativa do Estado da Bahia (ALBA); e, por fim, entendeu ser impertinente a expedição de determinação no ambiente da apreciação das contas anuais, visto que o julgamento se dá pela Casa Legislativa a partir do Parecer Prévio, e, nesse sentido, o Chefe do Poder Executivo não pode ser considerado jurisdicionado deste Tribunal de Contas, nos termos do artigo 71, inciso IX, e do artigo 91, inciso I, ambos da Constituição Estadual da Bahia. O Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Gildásio Penedo Filho passou a palavra ao Exmo. Sr. Conselheiro Antonio Honorato que, ao fazer referência ao brilhante trabalho dos auditores da Casa, acompanhou na íntegra o voto do Exmo. Sr.

Conselheiro Corregedor Inaldo Araújo. O Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Gildásio Penedo Filho, com base no art. 48 do Regimento Interno deste Tribunal, submeteu à deliberação do Plenário a prorrogação da presente sessão por mais cento e vinte minutos, com o que concordou o Tribunal Pleno. O Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Gildásio Penedo Filho passou a palavra à Ilma. Sra. Procuradora do Núcleo de Atuação da Procuradoria Geral do Estado junto a este Tribunal, Dra. Patrícia Saback, que, ao saudar o Exmo. Sr. Conselheiro Presidente, os demais Conselheiros, o Exmo. Sr. Representante do Ministério Público de Contas, as autoridades presentes, os estudantes do Curso de Direito, os servidores e demais presentes, fez registrar o respeito que tem pela Corte de Contas e o agradecimento de ter sido tão bem acolhida na referida Corte, quando ingressou na composição do Núcleo de Atuação da Procuradoria Geral do Estado, junto ao Egrégio Tribunal de Contas do Estado da Bahia., salientando o valoroso trabalho executado na confecção do presente Parecer Prévio, tecendo considerações sobre pontos abordados no Relatório, conforme consta das notas taquigráficas da presente sessão, tais quais: demandas ditas não atendidas; Despesas de Exercícios Anteriores (DEA); incentivos fiscais concedidos pelo Estado da Bahia; inexistência de exclusão indevida das receitas vinculadas ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (Funcep), da base de cálculo dos pisos constitucionais da saúde e da educação; fragilidades nos procedimentos de fiscalização e monitoramento dos empreendimentos incentivados via benefícios fiscais; decisão liminar e decisão exarada em agravo de instrumento, em feitos judiciais tramitados no Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Bahia concernente ao Funprev e Baprev; diferenças consignadas no Fiplan; divergências entre demonstrações do Fiplan e os balanços do Fundese; Outros Valores a Receber, na conta de ativos que registrou o saldo de pendência contábil da CUTE; Parceria Público Privadas (PPP). Em seguida, o Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Gildásio Penedo Filho passou a palavra a Exma. Sra. Conselheira Carolina Costa que, inicialmente, fez as seguintes observações: enalteceu a presença dos estudantes na tarde de hoje, homenageando principalmente a Ilma. Sra. Professora e Auditora desta Casa, Dra. Morgana Bellazzi de Oliveira, que

escolheu exatamente esta sessão para trazer os seus alunos, correspondente ao ápice das funções deste Tribunal de Contas, qual seja, a emissão do Parecer Prévio; registrou a sua concordância em relação à observação do Exmo. Sr. Conselheiro Pedro Lino no que diz respeito ao tempo de processamento desse procedimento de Prestação de Contas de Governo, por considerar o tempo muito exíguo, tendo em vista a importância das questões a serem avaliadas; quanto ao voto proferido pelo Exmo. Sr. Conselheiro Corregedor Inaldo Araújo, manifestou a sua concordância com relação à informação de que as Cortes de Contas ainda não tiveram sucesso no que diz respeito à divulgação massiva de suas ações, ressaltando que o Tribunal de Contas do Estado da Bahia vem, ao longo do tempo e de maneira progressiva, realizando um primoroso trabalho concernente à fiscalização e ao aperfeiçoamento da gestão; ainda quanto ao voto do Exmo. Sr. Conselheiro Corregedor Inaldo Araújo, solicitou de S. Exa. uma correção com relação à informação de que "nas Contas do Chefe do Poder Executivo do exercício de 2014, a Relatora, a Exma. Cons. Carolina Costa, propôs inovações, em sua sugestão de Parecer Prévio, inspirando-se em recomendações que teriam sido emanadas da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) para o Tribunal de Contas da União (TCU), que não estavam previstas nas normas de contabilidade pátrias", esclarecendo que a mudança que propôs não estava prevista nas normas de contabilidade pátria porque não era uma mudança relativa à contabilidade; enalteceu o voto do Exmo. Sr. Conselheiro Vice-presidente Marcus Presídio, que considerou muito bem escrito e cuidadoso, inclusive porque S. Exa. fez um apanhado em relação ao voto que proferiu no ano passado; e expressou o seu posicionamento favorável a emissão de determinações, inclusive, em Parecer Prévio, conforme posicionamento adotado pela Associação dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, pelos Tribunais de Contas dos Estados de Goiás, do Mato Grosso, de Minas Gerais, do Pará, da Paraíba, do Paraná, do Rio de Janeiro, de Rondônia, de Roraima, de Sergipe e do Tocantins. A Exma. Sra. Conselheira Carolina Costa iniciou a leitura de uma pequena síntese da sua declaração de voto, uma vez que o voto completo, ora juntado aos autos, já foi disponibilizado a todos os Gabinetes,

parabenizando o Exmo. Sr. Conselheiro Pedro Lino, Relator, e enaltecendo o primoroso trabalho de auditoria realizado pela Equipe Técnica competente materializado por meio da Seção Analítica desse processo, o qual traça um panorama fidedigno e absolutamente confiável acerca da Gestão do Chefe do Poder Executivo no exercício 2017. Ao final, a Exma. Sra. Conselheira Carolina Costa concluiu seu voto nos seguintes termos: "Desse modo, pelas razões expostas e acolhendo, ainda, a manifestação do Ministério Público de Contas, voto pela emissão de Parecer Prévio favorável à aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, referentes ao exercício de 2017, tendo como responsável o Governador Sr. Rui Costa, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, art. 91, inciso I, da Constituição Estadual, art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº. 005/1991 e art. 4º, inciso II, alínea 'a', do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, com ressalvas quanto às falhas identificadas pela Auditoria, as quais constam como fundamentação para a Proposta de Parecer Prévio do Cons. Relator. Além disso, reforçando a função orientadora desse Tribunal, de modo a contribuir com o aperfeiçoamento da gestão pública, acompanho todos os encaminhamentos de determinações e recomendações constantes na proposta de Parecer Prévio; Quanto às recomendações expedidas no Parecer Prévio referente ao exercício de 2016, observou-se que muitas delas foram apenas parcialmente atendidas ou que não foram atendidas, merecendo, portanto, reiteração as seguintes recomendações, para cumprimento no prazo indicado no Plano de Ação no Parecer Prévio respectivo: Abstenha-se de modificar o PPA e a LDO sem o encaminhamento, ao Poder Legislativo, de projeto de lei específico para as alterações propostas, bem como de contemplar, na Lei Orçamentária Anual, matéria estranha ao conteúdo previsto no texto constitucional, inclusive a definição das ações prioritárias, devendo ser garantida, outrossim, a compatibilidade entre a LDO e a LOA; Aperfeiçoe a metodologia de elaboração e de acompanhamento da Lei Orçamentária Anual, especialmente no que concerne à estimativa das despesas e aos respectivos saldos, de ordem a minimizar o risco de insuficiência das dotações orçamentárias; Reveja a estrutura de indicadores do PPA, aprimorando o processo de monitoramento e

avaliação dos Programas, mediante a atualização tempestiva do Sistema FIPLAN com os dados do acompanhamento, bem como a indicação do valor anual previsto e o projetado para os anos seguintes e respectivas justificativas; Reveja o Plano Estadual de Educação de modo a incorporar indicadores que permitam o monitoramento e a avaliação dos resultados intermediários e finais do Plano, bem como os respectivos responsáveis, garantindo a adequada compatibilidade com o Plano Nacional de Educação; Promova a revisão dos procedimentos administrativos e contábeis, observando as dotações orçamentárias, com o devido respeito às fases de processamento da despesa e, quanto à abertura de créditos adicionais, se restrinja ao exercício financeiro em que foram autorizados; Priorize a contratação por meio de concurso, nos casos de servidores nas áreas de educação, saúde e segurança pública, com base no permissivo previsto no art. 22, inciso IV da LRF, e promova, ademais, a descontinuidade dos contratos de prestadores de serviços temporários – PST; Estabeleça as adequadas estimativas de receitas e despesas, bem como revise os controles internos de execução, de modo a prevenir o crescimento no elemento 'Despesa de Exercício Anterior (DEA)', sobretudo por causa de insuficiência de saldo orçamentário; Finalize e implante o Plano de Comunicação Social do Estado, bem como aprimore os controles internos, objetivando possibilitar a avaliação da qualidade dos produtos da área referida e sua conformidade com os interesses e determinações da Administração Pública; Adote as medidas administrativas para garantir a realização sistemática e periódica de conciliações das contas bancárias do Estado, promovendo, ademais, a regularização dos ajustes pendentes; Aprimore os controles sobre os convênios concedidos e recebidos, mediante registros detalhados e tempestivos no FIPLAN objetivando o acompanhamento do estágio da execução, ao monitoramento das metas e à avaliação de desempenho, bem como à aplicação efetiva e integral dos recursos permutados entre os partícipes na destinação estabelecida; Estabeleça estratégias no sentido de contribuir para o equilíbrio do sistema previdenciário do Estado, promovendo a reavaliação atuarial do BAPREV com uso de premissa de juros compatível com o histórico de rentabilidade real apurada; Aprimore os procedimentos de

registro e de monitoramento dos saldos contábeis, a exemplo de cálculo de equivalência patrimonial, consolidação das demonstrações, ajustes de exercícios anteriores, transações entre unidades/empresas e outros créditos a receber; Envide esforços para implementar estratégias sistemáticas de acompanhamento, avaliação e fiscalização dos incentivos fiscais concedidos, visando a prevenir possíveis prejuízos aos cofres públicos na execução desses acordos, bem como para verificar se os objetivos propostos foram atingidos; e Evite o pagamento de multa e juros, em especial quanto à previdência e às contas de consumo, mediante o alinhamento dos repasses financeiros aos diversos órgãos e o aprimoramento de sistemas centralizados de controle dessas obrigações de consumo, bem como a realização de lançamentos contábeis, de modo a segregar os gastos dessa natureza; Aprimore o controle interno, tendo em vista a sua relevância reconhecida em âmbito constitucional, dotando o órgão central e suas unidades fracionárias das ferramentas necessárias ao desempenho de suas competências, inclusive quanto ao quadro de pessoal com o preenchimento por meio de servidores efetivos, em especial destaco os cargos de Coordenadores de Controle Interno (CCI) e Assessores de Planejamento e Gestão (APG), buscando garantir-lhe os atributos e a independência necessários em razão de suas atividades, assegurando, por outro lado, a possibilidade de imprimir a necessária continuidade das atividades demandadas pelas responsabilidades das funções que desempenham. Adiro a expedição de ALERTA proposta pelo Ilustre Conselheiro Relator, estabelecido no art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar nº 101/2000, tendo em vista que a despesa total com Pessoal e Encargos Sociais (Poder Executivo e Consolidado), em 31/12/2017, ultrapassou 90% do limite de gastos. Além disso, nos termos do art. 59, § 1º, V da LRF, também proponho a expedição de ALERTA em razão dos seguintes fatos, os quais podem comprometer os custos ou os resultados dos programas ou que revelam indícios de irregularidades na gestão orçamentária: alteração do PPA por meio da LOA, contrariando, assim, o disposto no art. 159, § 8º da Constituição Federal; abertura de créditos suplementares ou transposição de recursos, por meio de anulação de recursos orçamentários, sem a devida justificativa quanto

às necessidades supervenientes, contrariando o art. 6º, inciso III, da LOA/2017; pagamento de contraprestações públicas de contratos de PPP 'por ofício' antes da emissão do empenho, infringindo o art. 60 da Lei Federal no 4.320/1964; execução de despesas no montante de um R$1.587,8 milhões (um bilhão quinhentos e oitenta e sete milhões e oitocentos mil reais), o equivalente a 3,87% da despesa total, por meio de DEA, atentando contra os princípios orçamentários insculpidos no art. 159 da Constituição Estadual e nos arts. 2º e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964; ausência de transparência, planejamento, fiscalização, monitoramento e avaliação acerca das balizas mínimas de validade e dos resultados alcançados com o fomento ao mercado pela das renúncias de receitas no valor de R$2.894,1 milhões (dois bilhões, oitocentos e noventa e quatro milhões e cem mil reais); descumprimento da meta do Resultado Nominal para o exercício de 2017, infringindo o art. 9º da LRF; e não execução das emendas parlamentares na forma exigida pelo art. 160, §10, da Constituição Estadual, organizada no art. 48 da LDO/2017 e prevista na LOA/2017. Diante do procedimento reiterado do Poder Executivo de alterar o PPA, por meio da LOA, contrariando o art. 159, § 8º da Constituição Estadual e a deliberação do TCE/BA, disposta no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo de 2016, faz-se necessário também ALERTAR, com fundamento no art. 59, § 1º, V da LRF o Poder Legislativo das consequências dessa prática, como segue: a tripartição do planejamento exige coordenação entre o PPA, LDO e a LOA, de modo que as previsões do plano plurianual condicione as demais peças orçamentárias, caso contrário, haverá um desvirtuamento e subversão do sistema de planejamento; revisões do PPA sem processo legal específico de revisão desorganiza o processo de planejamento e compromete sua natureza democrática, já que o plano plurianual aprovado pelos excelentíssimos Parlamentares sofre diversas modificações, concomitantemente, a cada Proposta Orçamentária Anual; a avaliação da compatibilidade do PPA com as demais peças orçamentárias (LDO e LOA), exigida pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual, torna-se inócua, pois a Proposta de LOA estará sempre modificando o plano plurianual condutor das diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública;

e, por consequência, as revisões comprometem as atividades de monitoramento e avaliação das intervenções governamentais propostas, visto que seus parâmetros podem ser modificados a qualquer tempo, concomitantemente à aprovação do orçamento. Além disso, em razão da missão constitucional atribuída à Assembleia Legislativa, cumpre ALERTAR o Legislativo que esse Parecer Prévio deixou de emitir opinião sobre a Parceria Público-Privada do Veículo Leve sobre Trilhos de Salvador, em virtude do prejuízo acarretado pela intempestividade da entrega dos documentos necessários à análise da legalidade, do cumprimento de todas as formalidades precedentes ao procedimento licitatório e da apuração de um eventual prejuízo ao erário na hipótese contratação". O Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Gildásio Penedo Filho passou a palavra ao Exmo. Sr. Procurador-geral do Ministério Público de Contas, Dr. Danilo Ferreira Andrade, que, ao cumprimentar o Exmo. Sr. Conselheiro Pedro Lino, Relator; demais Conselheiros que integram este Colegiado; o Exmo. Sr. Procurador-geral, Dr. Paulo Moreno; a Exma. Sra. Subprocuradora-geral da Procuradoria Geral do Estado, Dra. Luciane Croda; do Ilmo. Sr. Auditor-geral do Estado, Dr. Luís Augusto Peixoto e demais presentes, endossou todos os elogios feitos neste Plenário à qualidade técnica do trabalho desempenhado pelos auditores desta Casa, fazendo registrar que, nas últimas semanas, analisou relatórios técnicos de outros Tribunais de Contas estaduais relativos a contas de governo, assegurando que poucos Tribunais fazem um trabalho com a robustez e a qualidade técnica daquele que é feito pelas unidades técnicas que compõem este Tribunal. Na oportunidade, S. Exa., ao enaltecer o esforço do Exmo. Sr. Conselheiro Pedro Lino em trazer esse processo dentro do exíguo prazo previsto constitucionalmente, destacou o fato de que o Ministério Público de Contas, nesse processo, dispõe de um prazo de apenas quatro dias para fazer análise do relatório técnico, estruturar e apresentar o seu opinativo, compartilhando com o Exmo. Sr. Conselheiro Pedro Lino da sua opinião com relação à necessidade de se rediscutir esse prazo previsto na Constituição. Em seguida, o Exmo. Sr. Procurador Danilo Ferreira Andrade informou querer tratar de um ponto específico trazido ao Plenário pela Ilma. Sra. Procuradora Patrícia Saback, referente à exclusão da receita do

Funcep da base de cálculo dos pisos condicionais de saúde e educação, para, citando decisões liminares acerca da matéria no âmbito do Supremo Tribunal Federal, expressar o seu entendimento, compartilhado pela Auditoria deste Tribunal e pelo Ministério Público Estadual, no sentido da não exclusão da receita do Funcep da base de apuração dos limites mínimos de saúde e educação, sugerindo ao Tribunal Pleno que, pelo menos, sinalize, através de uma recomendação, se for este o entendimento majoritário do Tribunal, no sentido de que o Estado passe a contabilizar a receita do Funcep na base de apuração dos limites mínimos de saúde e educação. Pediu a palavra o Exmo. Sr. Conselheiro Corregedor Inaldo Araújo para, ao parabenizar o Exmo. Sr. Procurador Danilo Ferreira Andrade pela didática explanação, incorporar a sugestão de S. Exa. de incluir recomendação concernente à não exclusão da receita do Funcep da base de apuração dos limites mínimos de saúde e educação. Pediu a palavra a Ilma. Sra. Procuradora Patrícia Saback para expressar o seu entendimento no sentido de que é uma questão de interpretação, posto que o Ministério Público de Contas entende que no julgamento da Cautelar n° 268, tramitada no Egrégio Supremo Tribunal Federal, o segundo pedido, o de exclusão do Funcep da base de cálculo da educação e saúde não teria sido referendado e que a Procuradoria defende que enquanto há uma decisão liminar, em processo cautelar transitado em julgado (AC 268), e enquanto há uma Ação Cível Originária (ACO 727) pendente de julgamento de mérito, o Estado da Bahia se encontra respaldado. Pediu a palavra o Exmo. Sr. Conselheiro Antonio Honorato para acrescentar ao seu voto a recomendação constante do voto da Exma. Sra. Conselheira Carolina Costa, referente ao aprimoramento do controle interno, tendo em vista a sua relevância reconhecida no âmbito constitucional, no que foi acompanhado pelo Exmo. Sr. Conselheiro Corregedor Inaldo Araújo e pelo Exmo. Sr. Conselheiro Vice-presidente Marcus Presídio. O Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Gildásio Penedo Filho passou a palavra ao Exmo. Sr. Conselheiro João Bonfim que cumprimentou os seus Pares na pessoa do Exmo. Sr. Conselheiro Relator, os Representantes do Ministério Público de Contas e da Procuradoria Geral do Estado, o Exmo. Sr. Procurador Danilo Ferreira Andrade e a Ilma. Sra.

Procuradora Patrícia Saback, em nome de quem cumprimentou todos os integrantes da Procuradoria Geral do Estado, o Ilmo. Chefe de Gabinete da Secretaria da Fazenda, Dr. Adriano Chagas, o Ilmo. Sr. Auditor-geral do Estado, Dr. Luís Augusto Peixoto; os Coordenadores de Controle Externo, que muito contribuíram e contribuem sempre com o bom andamento dos trabalhos desta Casa e nas Contas de Governo, realmente, são fundamentais, essenciais e, por último, cumprimentou e agradeceu à equipe do seu Gabinete, liderada pelo Ilmo. Sr. Dr. Marcelo Liguori, pelo apoio. No ensejo, o Exmo. Sr. Conselheiro João Bonfim manifestou o seu entendimento quanto ao mérito das contas do Chefe do Poder Executivo, o Excelentíssimo Senhor Governador Rui Costa, exercício de 2017, observando a manifestação das Coordenadorias de Controle Externo desta Casa, os esclarecimentos trazidos pela Ilma. Sra. Procuradora Patrícia Saback e pelo voto divergente do Exmo. Sr. Conselheiro Corregedor Inaldo Araújo, posicionando-se pela emissão das recomendações propostas inicialmente por S. Exa., a sugerida pelo Exmo. Sr. Conselheiro Antonio Honorato no que se refere ao controle interno, constante do voto da Exma. Sra. Conselheira Carolina Costa, não acompanhando, entretanto, a recomendação sugerida pelo Exmo. Sr. Procurador Danilo Ferreira Andrade, acolhida pelo Exmo. Sr. Conselheiro Corregedor Inaldo Araújo. Encerrada a discussão, o Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Gildásio Penedo Filho, considerando que os Exmos. Srs. Conselheiros anteciparam os seus votos, proclamou a decisão do Plenário no sentido de emitir o Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, que opina, por maioria de votos dos Exmos. Srs. Conselheiros, favoravelmente à aprovação, pela augusta Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, das Contas do Chefe do Poder Executivo, referentes ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2017, com a expedição de alerta do art. 59, § 1º, inciso II da LRF, à unanimidade, e a expedição das recomendações, por maioria de votos, enumeradas a seguir. "1) Quanto ao sistema de controle interno: - estabelecer, conjuntamente, sob a coordenação do comitê instituído para viabilizar atendimento à Lei Federal nº 12.714/2012, ações para implementação de sistema informatizado estadual, definindo responsáveis e prazos; - aprimorar

os controles internos relacionados aos empréstimos concedidos a servidores no âmbito do Programa Habitacional do Servidor Público (Prohabit) e aos repasses, por meio de convênios, a prefeituras e outras entidades, observando as disposições contidas na Resolução deste Tribunal de Contas do Estado da Bahia nº 144/2013, principalmente quanto ao adequado monitoramento das inadimplências; - aprimorar o controle interno, tendo em vista a sua relevância reconhecida em âmbito constitucional, dotando o órgão central e suas unidades fracionárias das ferramentas necessárias ao desempenho de suas competências, inclusive quanto ao quadro de pessoal com o preenchimento por meio de servidores efetivos, em especial destaco os cargos de Coordenadores de Controle Interno (CCI) e Assessores de Planejamento e Gestão (APG), buscando garantir-lhe os atributos e a independência necessários em razão de suas atividades, assegurando, por outro lado, a possibilidade de imprimir a necessária continuidade das atividades demandadas pelas responsabilidades das funções que desempenham. 2) Quanto aos mecanismos de monitoramento e avaliação das ações governamentais: - aprimorar os procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas de modo a possibilitar concluir quanto à adequação das informações contidas no Relatório de Execução do PPA e, consequentemente, quanto aos resultados alcançados pelos Programas de Governo. 3) Quanto às ferramentas de arrecadação, distribuição e renúncia de tributos: - apresentar, em relação aos benefícios instituídos no art. 268, incisos XVIII e XLVI, e no art. 269, inciso XIII, todos do Regulamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações do Estado da Bahia (RICMS-BA), relatório de desempenho individualizado por beneficiário, respaldado em análise técnica que permita uma avaliação dos benefícios socioeconômicos até então auferidos para o Estado, sob pena de cancelamento dos termos de acordo ou documentos equivalentes celebrados com os respectivos contribuintes; - apresentar relatório de desempenho dos empreendimentos, individualizado por beneficiário, respaldado em análise técnica que permita uma avaliação dos benefícios socioeconômicos até então auferidos, acompanhado de parecer do Conselho

Deliberativo; - instituir incentivos fiscais com a devida publicação de lei autorizadora, em atenção ao art. 150, § 6º, da Constituição Federal de 1988, e aos arts. 3º, IV, e 150 da Constituição do Estado da Bahia; e regulamentar os processos de instituição de programas de incentivos fiscais, definindo responsabilidades centrais e fornecendo regras gerais a serem seguidas pelas secretarias, que deverão incluir a obrigatoriedade de estudo prévio de viabilidade do programa, amparado em estimativas de valores arrecadados e renunciados, bem como em indicadores e metas para mensuração dos benefícios socioeconômicos esperados. 4) Quanto aos procedimentos contábeis: - obter e contabilizar, tempestivamente, o valor correspondente ao cálculo atuarial para atualização da Provisão Matemática Previdenciária de Longo Prazo dos fundos financeiros da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia, de modo a evitar as ocorrências que foram claramente divulgadas nas Notas Explicativas 5.9 e 5.2.7.1 às Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado da Bahia; - aprimorar os procedimentos contábeis de modo que se permita concluir quanto à adequação de saldos apresentados no Balanço Patrimonial e diferenças na Demonstração das Variações Patrimoniais, na forma demonstrada pela auditoria na Conclusão da Seção Analítica; - implementar estrutura que permita a apuração do custo mensal dos presos de forma detalhada, por unidade prisional, segregando as despesas correntes dos investimentos, e adotando os parâmetros previstos na Resolução nº 06/2012, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP); - continuar os esforços para implantar os novos padrões de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP) estabelecidos pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), em consonância com as diretrizes definidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com o objetivo de modernizar práticas, uniformizar conceitos, reconhecer todos os ativos e passivos, contribuir para a transparência, proporcionar a qualidade das informações, permitir a comparabilidade, aprimorar controles e possibilitar a correta apuração dos custos dos serviços públicos e a elaboração de demonstrações contábeis com enfoque patrimonial; - aprimorar os procedimentos de consolidação das Demonstrações Contábeis, no que se refere à: eliminação dos efeitos de operações e saldos patrimoniais na

demonstração de variações patrimoniais; apuração da diferença entre as receitas e despesas intragovernamentais; apresentação nas Notas Explicativas em relação a todas as rubricas de saldo relevante e comentários sobre os aspectos que influenciaram nas variações das despesas e receitas; e - rever os procedimentos de contabilização dos "Ajustes de Exercicios Anteriores", tendo em vista o excessivo volume de registros verificados nos últimos exercícios e as informações a serem divulgadas nas Demonstrações Contábeis previstas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). 5) Quanto à gestão orçamentária, financeira e patrimonial: - observar os preceitos legais dos arts. 60 e 64, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964, quando da execução de despesas relativas às contraprestações públicas de contratos de Parceria Público-Privada (PPP), que têm se materializado antes da emissão de empenho, e indevidamente autorizadas mediante ofícios da DESENBAHIA; - regularizar inconsistências identificadas em processos de despesas empenhadas no elemento "92 – Despesas de Exercícios Anteriores", que totalizaram R$1.587,8 milhões em 2017 (representando 3,87% da despesa total empenhada em 2017), tanto pelo efeito das despesas do ano anterior, contabilizadas nesse exercício, como daquelas que serão contabilizadas somente em 2018, porém inerentes ao exercício de 2017; e - elaborar regulamentação específica, visando normatizar os aspectos relacionados ao cumprimento da ordem cronológica de pagamentos, de acordo com disposto no art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/05. 6) Outras recomendações: - observar o disposto no art. 160, §10, da Constituição Estadual, e no art. 48 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2017, no que tange à execução orçamentária e financeira das Emendas Individuais Parlamentares; - estabelecer, regimentalmente, qual o órgão responsável pelo monitoramento da execução das Emendas Parlamentares Individuais, de modo a garantir o cumprimento dos dispositivos legais associados às referidas emendas; - incorporar as posições e os relatórios sobre o desempenho dos contratos de PPP em execução, na prestação de contas anual do Chefe Poder Executivo, em atendimento ao art. 26 da Lei Estadual nº 9.290/2004; - apresentar as medidas adotadas no curso da ação ordinária proposta pela

Associação dos Magistrados da Bahia (AMAB), com vistas a recorrer da decisão que deferiu liminar em sede de agravo de instrumento, decisão esta que culminou na situação deficitária do extinto Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (BAPREV) e, consequentemente, do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS-BA), ampliando sobremaneira o passivo atuarial do Estado da Bahia; - demonstrar, quando aplicável, a realização dos aportes de recursos previstos na reavaliação atuarial de 2017 para cobertura do déficit técnico apontado, conforme declarado nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado, exercício de 2017; - apresentar Plano de Ação, no prazo de até 90 (noventa) dias, relacionando as ações a serem empreendidas no sentido de solucionar as recomendações contidas neste Documento, bem como aquelas não atendidas em sua plenitude, constantes do Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2015 e 2016, reiteradas, assim, no Parecer, estabelecendo prazos e responsáveis para o efetivo saneamento; - abster-se de excluir as receitas tributárias destinadas ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (Funcep) da base de apuração dos valores mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) e manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), nos termos dos arts. 198, § 2º, inciso II e 212, caput e § 1º, da Constituição Federal e do art. 29 da Lei Complementar nº. 141/2012. Restaram vencidos o Exmo. Sr. Conselheiro Pedro Lino, Relator, no que tange ao opinativo pela desaprovação das contas, à expedição das determinações e recomendações contidas na sua proposta de voto; a Exma. Sra. Conselheira Carolina Costa, com relação à expedição das ressalvas contidas na sua proposta de voto; das determinações e recomendações contidas no voto do Exmo. Sr. Conselheiro Relator; das recomendações reiteradas no seu voto, à exceção da relativa ao aprimoramento do Controle Interno; e das propostas de alerta contidas no seu voto, com exceção do estabelecido no art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar nº 101/2000; e o Exmo. Sr. Conselheiro João Bonfim, no que se refere à recomendação concernente ao Funcep. Designado o Exmo. Sr. Conselheiro Corregedor Inaldo Araújo para lavrar a proposta de Parecer Prévio, tendo S. Exa. conferido-o, salvo redação. Ao final, o Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Gildásio Penedo

Filho declarou aprovado e conferido o Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, correspondentes ao exercício de 2017, a seguir transcrito: "**PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DA BAHIA – À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA - Opinião com Recomendações - O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**, reunido em sua composição Plena, nesta data, objetivando atender ao disposto no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, no art. 91, inciso I, da Constituição do Estado da Bahia, no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar n.º 005/1991, e no art. 19 da Lei Complementar n.º 27/2006, apreciou as Contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, Excelentíssimo Senhor Governador Rui Costa, com amparo no **Relatório Técnico** denominado **Seção Analítica**, no qual estão informados os resultados dos exames auditoriais realizados, referentes ao exercício financeiro de 2017, compreendendo as Demonstrações Contábeis (Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Demonstração dos Fluxos de Caixa, Balanço Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais e Notas Explicativas), os relatórios anuais sobre o desempenho dos programas de governo, demais demonstrativos previstos na legislação pertinente e a mensagem enviada pelo Governador a essa augusta Assembleia Legislativa. Assim, o TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA conclui que as Contas do Chefe do Poder Executivo, tomadas em seu conjunto, representam adequadamente, em seus aspectos relevantes e materiais, a gestão orçamentária, financeira, econômica, patrimonial e operacional do Poder Executivo, no exercício de 2017, de acordo com os critérios estabelecidos na Constituição Federal, na Constituição do Estado da Bahia, na Lei Complementar Federal n.º 101/2000, nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e em outros informes legais pertinentes. Isso posto, este TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA opina, por maioria de votos, **favoravelmente à aprovação, com recomendações**, por essa augusta Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, das Contas do Chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício de 2017, liberando de responsabilidade o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado da Bahia, Rui Costa. **Base para Opinião com Recomendações -** O exame

auditorial realizado pelo TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA foi conduzido de acordo com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público editadas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), na forma descrita na Resolução nº 173, de 17/12/2015, assim como com as normas recomendadas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). A responsabilidade do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA, em conformidade com tais normas, estão descritas na seção deste parecer prévio intitulada "Responsabilidades do Tribunal de Contas do Estado da Bahia pela auditoria das Contas do Chefe do Poder Executivo". Os trabalhos realizados, com independência e com observância aos princípios éticos, previstos no Código de Ética dos Membros e Servidores do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA, permitiram constatar que o Poder Executivo do Estado da Bahia deve: **Recomendações -** 1) Quanto ao sistema de controle interno: a) estabelecer, conjuntamente, sob a coordenação do comitê instituído para viabilizar atendimento à Lei Federal nº 12.714/2012, ações para implementação de sistema informatizado estadual, definindo responsáveis e prazos; b) aprimorar os controles internos relacionados aos empréstimos concedidos a servidores no âmbito do Programa Habitacional do Servidor Público (PROHABIT) e aos repasses, por meio de convênios, a prefeituras e outras entidades, observando as disposições contidas na Resolução deste Tribunal de Contas do Estado da Bahia nº 144/2013, principalmente quanto ao adequado monitoramento das inadimplências; e c) aprimorar o controle interno, tendo em vista a sua relevância reconhecida em âmbito constitucional, dotando o órgão central e suas unidades fracionárias das ferramentas necessárias ao desempenho de suas competências, inclusive quanto ao quadro de pessoal com o preenchimento, por meio de servidores efetivos, especialmente aqueles que ocupam os cargos de Coordenadores de Controle Interno (CCI) e de Assessores de Planejamento e Gestão (APG), buscando garantir-lhes os atributos e a independência necessários em razão de suas atividades, assegurando-lhes a possibilidade de imprimir a necessária continuidade das atividades demandadas pelas responsabilidades das funções que desempenham. 2) Quanto aos mecanismos de monitoramento e avaliação

das ações governamentais: a) aprimorar os procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas de modo a possibilitar concluir quanto à adequação das informações contidas no Relatório de Execução do PPA e, consequentemente, quanto aos resultados alcançados pelos Programas de Governo. 3) Quanto às ferramentas de arrecadação, distribuição e renúncia de tributos: a) apresentar, em relação aos benefícios instituídos no art. 268, incisos XVIII e XLVI, e no art. 269, inciso XIII, todos do Regulamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações do Estado da Bahia (RICMS-BA), relatório de desempenho individualizado por beneficiário, respaldado em análise técnica que permita uma avaliação dos benefícios socioeconômicos até então auferidos para o Estado, sob pena de cancelamento dos termos de acordo ou documentos equivalentes celebrados com os respectivos contribuintes; b) apresentar relatório de desempenho dos empreendimentos, individualizado por beneficiário, respaldado em análise técnica que permita uma avaliação dos benefícios socioeconômicos até então auferidos, acompanhado de parecer do Conselho Deliberativo; c) instituir incentivos fiscais com a devida publicação de lei autorizadora, em atenção ao art. 150, § 6º, da Constituição Federal de 1988, e aos arts. 3º, IV, e 150 da Constituição do Estado da Bahia; e d) regulamentar os processos de instituição de programas de incentivos fiscais, definindo responsabilidades centrais e fornecendo regras gerais a serem seguidas pelas secretarias, que deverão incluir a obrigatoriedade de estudo prévio de viabilidade do programa, amparado em estimativas de valores arrecadados e renunciados, bem como em indicadores e metas para mensuração dos benefícios socioeconômicos esperados. 4) Quanto aos procedimentos contábeis: a) obter e contabilizar, tempestivamente, o valor correspondente ao cálculo atuarial para atualização da Provisão Matemática Previdenciária de Longo Prazo dos fundos financeiros da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia, de modo a evitar as ocorrências que foram claramente divulgadas nas Notas Explicativas 5.9 e 5.2.7.1 às Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado da Bahia; b) aprimorar os procedimentos contábeis de

modo que se permita concluir quanto à adequação de saldos apresentados no Balanço Patrimonial e diferenças na Demonstração das Variações Patrimoniais, na forma demonstrada pela auditoria na Conclusão da Seção Analítica; c) implementar estrutura que permita a apuração do custo mensal dos presos de forma detalhada, por unidade prisional, segregando as despesas correntes dos investimentos, e adotando os parâmetros previstos na Resolução nº 06/2012, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP); d) continuar os esforços para implantar os novos padrões de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP) estabelecidos pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), em consonância com as diretrizes definidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com o objetivo de modernizar práticas, uniformizar conceitos, reconhecer todos os ativos e passivos, contribuir para a transparência, proporcionar a qualidade das informações, permitir a comparabilidade, aprimorar controles e possibilitar a correta apuração dos custos dos serviços públicos e a elaboração de demonstrações contábeis com enfoque patrimonial; e) aprimorar os procedimentos de consolidação das Demonstrações Contábeis, no que se refere à: eliminação dos efeitos de operações e saldos patrimoniais na demonstração de variações patrimoniais; apuração da diferença entre as receitas e despesas intragovernamentais; apresentação nas Notas Explicativas em relação a todas as rubricas de saldo relevante e comentários sobre os aspectos que influenciaram nas variações das despesas e receitas; e f) rever os procedimentos de contabilização dos "Ajustes de Exercicios Anteriores", tendo em vista o excessivo volume de registros verificados nos últimos exercícios e as informações a serem divulgadas nas Demonstrações Contábeis previstas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). 5) Quanto à gestão orçamentária, financeira e patrimonial: a) observar os preceitos legais dos arts. 60 e 64, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964, quando da execução de despesas relativas às contraprestações públicas de contratos de Parceria Público-Privada (PPP), que têm se materializado antes da emissão de empenho, e indevidamente autorizadas mediante ofícios da DESENBAHIA; b) regularizar inconsistências identificadas

em processos de despesas empenhadas no elemento "92 – Despesas de Exercícios Anteriores", que totalizaram R$1.587,8 milhões em 2017 (representando 3,87% da despesa total empenhada em 2017), tanto pelo efeito das despesas do ano anterior, contabilizadas nesse exercício, como daquelas que serão contabilizadas somente em 2018, porém inerentes ao exercício de 2017; e c) elaborar regulamentação específica, visando normatizar os aspectos relacionados ao cumprimento da ordem cronológica de pagamentos, de acordo com disposto no art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/05. 6) Outras recomendações: a) observar o disposto no art. 160, §10, da Constituição Estadual, e no art. 48 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2017, no que tange à execução orçamentária e financeira das Emendas Individuais Parlamentares; b) estabelecer, regimentalmente, qual o órgão responsável pelo monitoramento da execução das Emendas Parlamentares Individuais, de modo a garantir o cumprimento dos dispositivos legais associados às referidas emendas; c) incorporar as posições e os relatórios sobre o desempenho dos contratos de PPP em execução, na prestação de contas anual do Chefe Poder Executivo, em atendimento ao art. 26 da Lei Estadual nº 9.290/2004; d) apresentar as medidas adotadas no curso da ação ordinária proposta pela Associação dos Magistrados da Bahia (AMAB), com vistas a recorrer da decisão que deferiu liminar em sede de agravo de instrumento, decisão esta que culminou na situação deficitária do extinto Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (BAPREV) e, consequentemente, do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS-BA), ampliando sobremaneira o passivo atuarial do Estado da Bahia; e) demonstrar, quando aplicável, a realização dos aportes de recursos previstos na reavaliação atuarial de 2017 para cobertura do déficit técnico apontado, conforme declarado nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado, exercício de 2017; f) apresentar Plano de Ação, no prazo de até 90 (noventa) dias, relacionando as ações a serem empreendidas no sentido de solucionar as recomendações contidas neste Documento, bem como aquelas não atendidas em sua plenitude, constantes do Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2015 e 2016, reiteradas, assim, no Parecer, estabelecendo prazos e responsáveis para

o efetivo saneamento; e g) abster-se de excluir as receitas tributárias destinadas ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP) da base de apuração dos valores mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) e manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), nos termos dos arts. 198, § 2º, inciso II, e 212, *caput* e § 1º, da Constituição Federal e do art. 29 da Lei Complementar nº. 141/2012. **Expedição de Alerta referente ao art. 59, parágrafo 1º, inciso II, da LRF -** Considerando-se os cálculos da auditoria e o que dispõe o art. 59, parágrafo 1º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), este TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA emite, à unanimidade, ALERTA ao Poder Executivo sobre o fato de que o montante da despesa total com Pessoal e Encargos Sociais (Poder Executivo e Consolidado), em 31/12/2017, ultrapassou 90% do limite de gastos. **Ênfase -** Como evidenciado na Nota Explicativa às Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado da Bahia nº 2.5.1.7.6 – Parcerias Público-Privadas (PPP), a partir do exercício de 2017 o Estado iniciou o processo de adequação da contabilização dos Ativos e Passivo decorrentes das Parcerias Público-Privadas, conforme estabelece o item 2.3 da Parte III – Procedimentos Contábeis Específicos – PCE, do Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público – MCASP, 7ª Edição. Essas disposições estão refletidas na Orientação Técnica DICOP nº 60/2017 e são compatíveis com as novas Normas de Contabilidade Pública atualmente adotadas pelo CFC, em convergência com aquelas editadas pelo IFAC. Assim, foi registrado no Balanço Patrimonial do Estado da Bahia o montante, já deduzido da respectiva depreciação acumulada, no valor de R$2.675 milhões, correspondente a ativos decorrentes de Parcerias Público-Privadas, dos quais R$2.010 milhões relativos ao Metrô de Salvador e R$578 milhões correspondentes à Arena Fonte Nova. **Outros Assuntos -** As Contas do Chefe do Poder Executivo referentes ao exercício financeiro de 31 de dezembro de 2016, cujas informações orçamentárias, financeiras e patrimoniais, apresentadas para fins de comparação, foram examinadas por este TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA, conforme Parecer Prévio aprovado por voto de desempate do então Conselheiro-presidente, na Sessão Plenária realizada em 1º de junho de 2017,

favorável à aprovação das citadas contas, com recomendações. **Responsabilidade do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia -** O Governador do Estado da Bahia é responsável pela elaboração e apresentação das demonstrações e demais informações que compõem as presentes contas, bem como pelos controles internos que considerou como necessários para permitir a adequada gestão do orçamento, proteção do patrimônio público e elaboração dos relatórios confiáveis e oportunos, livres de distorção relevante. **Responsabilidade do Tribunal de Contas do Estado da Bahia pela Auditoria das Contas do Chefe do Poder Executivo -** A competência constitucional e legal deste TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA é a de expressar opinião mediante emissão de Parecer Prévio sobre a adequação das Contas do Chefe do Poder Executivo, consideradas em seu conjunto, devidamente fundamentada nas respectivas auditorias, conduzidas de acordo com as Normas Brasileiras de Auditoria Aplicadas ao Setor Público (NBASP), recomendadas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e adotadas por este Tribunal, em vista do que dispõe a Resolução n.º 173/2015, as quais são compatíveis com aquelas recomendadas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Entretanto, por sua própria natureza e extensão, os trabalhos auditoriais que fundamentam essa opinião não constituem uma revisão sistemática e completa da gestão dos órgãos, entidades e fundos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado da Bahia, cujas prestações de contas, observadas as normas constitucionais, legais e as práticas contábeis vigentes, serão objeto de julgamentos próprios e específicos por este TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA. Os objetivos do trabalho do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA são obter segurança razoável de que as Contas do Chefe do Poder Executivo, tomadas em conjunto, estão livres de distorções relevantes e emitir um parecer prévio. Segurança razoável é um alto nível de segurança, mas não uma garantia de que os trabalhos auditoriais, realizados de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria, sempre detectam eventuais distorções relevantes existentes. As distorções, independentemente de sua natureza, são consideradas relevantes quando, individualmente ou em

conjunto, podem influenciar, dentro de uma perspectiva razoável, as decisões dos atores interessados, tomadas com base nas referidas Contas do Chefe do Poder Executivo. Na realização dos trabalhos de auditoria, onde se exercem julgamento e ceticismo profissionais, foram avaliados os riscos de distorção relevante nas Demonstrações Contábeis, independentemente de ter sido causada por fraude ou erro. Os trabalhos foram planejados, executados, bem como obtidas as evidências de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar a opinião expressa nesse Parecer Prévio, com aplicação dos seguintes procedimentos: - verificação quanto ao cumprimento das disposições contidas na Resolução nº 164/2015; - revisão analítica de informações, registros e saldos relevantes das demonstrações contábeis, dos demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e dos relatórios componentes da prestação de Contas de Governo; - avaliação de achados relevantes, identificados em auditorias, quanto ao seu impacto nas Contas de Governo; - confronto de dados e informações contábeis e financeiras do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN) com aquelas apresentadas nas prestações de contas de entes jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado da Bahia e com dados disponíveis na internet, em sítios de órgãos públicos federais e estaduais; - solicitação de esclarecimentos e justificativas a dirigentes de órgãos componentes da estrutura do Poder Executivo; e - realização de entrevistas e reuniões com servidores das secretarias e órgãos. O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA obteve entendimento dos controles internos relevantes para a auditoria, para planejar procedimentos de auditoria apropriados às circunstâncias, mas não com o objetivo de expressar opinião sobre eficiência dos controles internos do Poder Executivo do Estado da Bahia. Em consonância com a Decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) publicada no Diário da Justiça de 21/08/2007, que deferiu Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.238, suspendendo a eficácia do caput dos artigos 56 e 57 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), o presente exame está circunscrito à emissão de Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo. **Competência da Assembleia Legislativa -** De acordo com o art. 71, inciso IX,

da Constituição Estadual, é da competência privativa da Assembleia Legislativa julgar as contas prestadas pelo Governador, até sessenta dias do recebimento do parecer prévio emitido pelo TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA. Para tanto, nos termos do art. 160, § 1º, inciso I, da Carta Maior Estadual, cabe a uma comissão permanente da Assembleia Legislativa examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas anualmente pelo Governador do Estado. O parecer prévio emitido pelo TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA é um subsídio para o parecer da Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle, à qual compete a fiscalização das atividades da Administração Pública centralizada e descentralizada, cabendo-lhe, ainda, opinar sobre "tomada de contas" do Governador, na forma estabelecida no art. 51, §2º, I, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa da Bahia, quanto do julgamento dessas contas pela Casa do Povo da Bahia. Em relação à opinião materializada neste Parecer Prévio, restaram vencidos o Exmo. Sr. Conselheiro Pedro Lino, Relator, no que tange ao opinativo pela desaprovação das contas, à expedição das determinações e recomendações contidas na sua proposta de voto; a Exma. Sra. Conselheira Carolina Costa, com relação à expedição das ressalvas contidas na sua proposta de voto; das determinações e recomendações contidas no voto do Exmo. Sr. Conselheiro-relator; das recomendações reiteradas no seu voto, à exceção da relativa ao aprimoramento do Controle Interno; e das propostas de alerta contidas no seu voto, com exceção do estabelecido no art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar nº 101/2000; e o Exmo. Sr. Conselheiro João Bonfim, no que se refere à recomendação concernente ao FUNCEP".- **MATÉRIA ADMINISTRATIVA** – O Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Gildásio Penedo Filho informou aos Exmos. Srs. Conselheiros que o Exmo. Sr. Conselheiro Corregedor Inaldo Araújo entrará em gozo de férias no período compreendido entre os dias 07 e 21 deste mês de junho, oportunidade em que requereu a colaboração do Exmo. Sr. Procurador-geral do Ministério Público de Contas, Dr. Danilo Ferreira Andrade, para proceder ao sorteio do Auditor Substituto de Conselheiro para substituir S. Exa. no período informado, cabendo o encargo ao Exmo. Sr. Substituto de Conselheiro Auditor Sérgio Spector.- Antes de encerrar a sessão, o Exmo. Sr. Conselheiro

Presidente Gildásio Penedo Filho agradeceu e parabenizou os servidores deste Tribunal e o Exmo. Sr. Conselheiro Pedro Lino, Relator, pelo trabalho desenvolvido e pelo cumprimento dos prazos regimentais e constitucionais.- Encerramento: 19h 20min. E, para constar, eu, Maiana Moraes Brito Cerqueira Costa, Secretária do Plenário, em substituição, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelo Exmo. Sr. Conselheiro Presidente e pelo Exmo. Sr. Representante do Ministério Público junto a este Tribunal e por mim.-

CONS. GILDÁSIO PENEDO FILHO – PRESIDENTE.

DR. DANILO FERREIRA ANDRADE – PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL.

MAIANA MORAES BRITO CERQUEIRA COSTA – SECRETÁRIA DO PLENÁRIO, EM SUBSTITUIÇÃO.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS 031/2018.

TCE
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

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

À
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA

Opinião com Recomendações

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA, reunido em sua composição Plena, nesta data, objetivando atender ao disposto no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, no art. 91, inciso I, da Constituição do Estado da Bahia, no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar n.º 005/1991, e no art. 19 da Lei Complementar n.º 27/2006, apreciou as Contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, Excelentíssimo Senhor Governador Rui Costa, com amparo no **Relatório Técnico** denominado **Seção Analítica**, no qual estão informados os resultados dos exames auditoriais realizados, referentes ao exercício financeiro de 2017, compreendendo as Demonstrações Contábeis (Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Demonstração dos Fluxos de Caixa, Balanço Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais e Notas Explicativas), os relatórios anuais sobre o desempenho dos programas de governo, demais demonstrativos previstos na legislação pertinente e a mensagem enviada pelo Governador a essa augusta Assembleia Legislativa.

Assim, o TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA conclui que as Contas do Chefe do Poder Executivo, tomadas em seu conjunto, representam adequadamente, em seus aspectos relevantes e materiais, a gestão orçamentária, financeira, econômica, patrimonial e operacional do Poder Executivo, no exercício de 2017, de acordo com os critérios estabelecidos na Constituição Federal, na Constituição do Estado da Bahia, na Lei Complementar Federal n.º 101/2000, nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e em outros informes legais pertinentes.

Isso posto, este TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA opina, por maioria de votos, **favoravelmente à aprovação, com recomendações**, por essa augusta Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, das Contas do Chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício de 2017, liberando de responsabilidade o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado da Bahia, Rui Costa.

Base para Opinião com Recomendações

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

A responsabilidade do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA, em conformidade com tais normas, estão descritas na seção deste parecer prévio intitulada “Responsabilidades do Tribunal de Contas do Estado da Bahia pela auditoria das Contas do Chefe do Poder Executivo”.

Os trabalhos realizados, com independência e com observância aos princípios éticos, previstos no Código de Ética dos Membros e Servidores do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA, permitiram constatar que o Poder Executivo do Estado da Bahia deve:

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: K4MZY2MTIX

- **Recomendações**

1) Quanto ao sistema de controle interno:

a) estabelecer, conjuntamente, sob a coordenação do comitê instituído para viabilizar atendimento à Lei Federal nº 12.714/2012, ações para implementação de sistema informatizado estadual, definindo responsáveis e prazos;

b) aprimorar os controles internos relacionados aos empréstimos concedidos a servidores no âmbito do Programa Habitacional do Servidor Público (PROHABIT) e aos repasses, por meio de convênios, a prefeituras e outras entidades, observando as disposições contidas na Resolução deste Tribunal de Contas do Estado da Bahia nº 144/2013, principalmente quanto ao adequado monitoramento das inadimplências; e

c) aprimorar o controle interno, tendo em vista a sua relevância reconhecida em âmbito constitucional, dotando o órgão central e suas unidades fracionárias das ferramentas necessárias ao desempenho de suas competências, inclusive quanto ao quadro de pessoal com o preenchimento, por meio de servidores efetivos, especialmente aqueles que ocupam os cargos de Coordenadores de Controle Interno (CCI) e de Assessores de Planejamento e Gestão (APG), buscando garantir-lhes os atributos e a independência necessários em razão de suas atividades, assegurando-lhes a possibilidade de imprimir a necessária continuidade das atividades demandadas pelas responsabilidades das funções que desempenham.

2) Quanto aos mecanismos de monitoramento e avaliação das ações governamentais:

a) aprimorar os procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas de modo a possibilitar concluir quanto à adequação das informações contidas no Relatório de Execução do PPA e, consequentemente, quanto aos resultados alcançados pelos Programas de Governo.

3) Quanto às ferramentas de arrecadação, distribuição e renúncia de tributos:

a) apresentar, em relação aos benefícios instituídos no art. 268, incisos XVIII e XLVI, e no art. 269, inciso XIII, todos do Regulamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações do Estado da Bahia (RICMS-BA), relatório de desempenho individualizado por beneficiário, respaldado em análise técnica que permita uma avaliação dos benefícios socioeconômicos até então auferidos para o Estado, sob pena de cancelamento dos termos de acordo ou documentos equivalentes celebrados com os respectivos contribuintes;

b) apresentar relatório de desempenho dos empreendimentos, individualizado por beneficiário, respaldado em análise técnica que permita uma avaliação dos benefícios socioeconômicos até então auferidos, acompanhado de parecer do Conselho Deliberativo;

c) instituir incentivos fiscais com a devida publicação de lei autorizadora, em atenção ao art. 150, § 6º, da Constituição Federal de 1988, e aos arts. 3º, IV, e 150 da Constituição do Estado da Bahia; e

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: K4MZY2MTIX

d) regulamentar os processos de instituição de programas de incentivos fiscais, definindo responsabilidades centrais e fornecendo regras gerais a serem seguidas pelas secretarias, que deverão incluir a obrigatoriedade de estudo prévio de viabilidade do programa, amparado em estimativas de valores arrecadados e renunciados, bem como em indicadores e metas para mensuração dos benefícios socioeconômicos esperados.

4) Quanto aos procedimentos contábeis:

a) obter e contabilizar, tempestivamente, o valor correspondente ao cálculo atuarial para atualização da Provisão Matemática Previdenciária de Longo Prazo dos fundos financeiros da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia, de modo a evitar as ocorrências que foram claramente divulgadas nas Notas Explicativas 5.9 e 5.2.7.1 às Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado da Bahia;

b) aprimorar os procedimentos contábeis de modo que se permita concluir quanto à adequação de saldos apresentados no Balanço Patrimonial e diferenças na Demonstração das Variações Patrimoniais, na forma demonstrada pela auditoria na Conclusão da Seção Analítica;

c) implementar estrutura que permita a apuração do custo mensal dos presos de forma detalhada, por unidade prisional, segregando as despesas correntes dos investimentos, e adotando os parâmetros previstos na Resolução nº 06/2012, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP);

d) continuar os esforços para implantar os novos padrões de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP) estabelecidos pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), em consonância com as diretrizes definidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com o objetivo de modernizar práticas, uniformizar conceitos, reconhecer todos os ativos e passivos, contribuir para a transparência, proporcionar a qualidade das informações, permitir a comparabilidade, aprimorar controles e possibilitar a correta apuração dos custos dos serviços públicos e a elaboração de demonstrações contábeis com enfoque patrimonial;

e) aprimorar os procedimentos de consolidação das Demonstrações Contábeis, no que se refere à: eliminação dos efeitos de operações e saldos patrimoniais na demonstração de variações patrimoniais; apuração da diferença entre as receitas e despesas intragovernamentais; apresentação nas Notas Explicativas em relação a todas as rubricas de saldo relevante e comentários sobre os aspectos que influenciaram nas variações das despesas e receitas; e

f) rever os procedimentos de contabilização dos “Ajustes de Exercicios Anteriores”, tendo em vista o excessivo volume de registros verificados nos últimos exercícios e as informações a serem divulgadas nas Demonstrações Contábeis previstas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

5) Quanto à gestão orçamentária, financeira e patrimonial:

a) observar os preceitos legais dos arts. 60 e 64, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964, quando da execução de despesas relativas às contraprestações públicas de contratos de Parceria Público-Privada (PPP), que têm se materializado antes da emissão de empenho, e indevidamente autorizadas mediante ofícios da DESENBAHIA;

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: K4MZY2MTIX

b) regularizar inconsistências identificadas em processos de despesas empenhadas no elemento "92 – Despesas de Exercícios Anteriores", que totalizaram R$1.587,8 milhões em 2017 (representando 3,87% da despesa total empenhada em 2017), tanto pelo efeito das despesas do ano anterior, contabilizadas nesse exercício, como daquelas que serão contabilizadas somente em 2018, porém inerentes ao exercício de 2017; e

c) elaborar regulamentação específica, visando normatizar os aspectos relacionados ao cumprimento da ordem cronológica de pagamentos, de acordo com disposto no art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/05.

6) Outras recomendações:

a) observar o disposto no art. 160, §10, da Constituição Estadual, e no art. 48 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2017, no que tange à execução orçamentária e financeira das Emendas Individuais Parlamentares;

b) estabelecer, regimentalmente, qual o órgão responsável pelo monitoramento da execução das Emendas Parlamentares Individuais, de modo a garantir o cumprimento dos dispositivos legais associados às referidas emendas;

c) incorporar as posições e os relatórios sobre o desempenho dos contratos de PPP em execução, na prestação de contas anual do Chefe Poder Executivo, em atendimento ao art. 26 da Lei Estadual nº 9.290/2004;

d) apresentar as medidas adotadas no curso da ação ordinária proposta pela Associação dos Magistrados da Bahia (AMAB), com vistas a recorrer da decisão que deferiu liminar em sede de agravo de instrumento, decisão esta que culminou na situação deficitária do extinto Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (BAPREV) e, consequentemente, do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS-BA), ampliando sobremaneira o passivo atuarial do Estado da Bahia;

e) demonstrar, quando aplicável, a realização dos aportes de recursos previstos na reavaliação atuarial de 2017 para cobertura do déficit técnico apontado, conforme declarado nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado, exercício de 2017;

f) apresentar Plano de Ação, no prazo de até 90 (noventa) dias, relacionando as ações a serem empreendidas no sentido de solucionar as recomendações contidas neste Documento, bem como aquelas não atendidas em sua plenitude, constantes do Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2015 e 2016, reiteradas, assim, neste Parecer, estabelecendo prazos e responsáveis para o efetivo saneamento; e

g) abster-se de excluir as receitas tributárias destinadas ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP) da base de apuração dos valores mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) e manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), nos termos dos arts. 198, § 2º, inciso II, e 212, *caput* e § 1º, da Constituição Federal e do art. 29 da Lei Complementar nº. 141/2012.

- **Expedição de Alerta referente ao art. 59, parágrafo 1º, inciso II, da LRF**

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: K4MZY2MTIX

Considerando-se os cálculos da auditoria e o que dispõe o art. 59, parágrafo 1º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), este TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA emite, à unanimidade, ALERTA ao Poder Executivo sobre o fato de que o montante da despesa total com Pessoal e Encargos Sociais (Poder Executivo e Consolidado), em 31/12/2017, ultrapassou 90% do limite de gastos.

- **Ênfase**

Como evidenciado na Nota Explicativa às Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado da Bahia nº 2.5.1.7.6 – Parcerias Público-Privadas (PPP), a partir do exercício de 2017 o Estado iniciou o processo de adequação da contabilização dos Ativos e Passivo decorrentes das Parcerias Público-Privadas, conforme estabelece o item 2.3 da Parte III – Procedimentos Contábeis Específicos – PCE, do Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público – MCASP, 7ª Edição. Essas disposições estão refletidas na Orientação Técnica DICOP nº 60/2017 e são compatíveis com as novas Normas de Contabilidade Pública atualmente adotadas pelo CFC, em convergência com aquelas editadas pelo IFAC.

Assim, foi registrado no Balanço Patrimonial do Estado da Bahia o montante, já deduzido da respectiva depreciação acumulada, no valor de R$2.675 milhões, correspondente a ativos decorrentes de Parcerias Público-Privadas, dos quais R$2.010 milhões relativos ao Metrô de Salvador e R$578 milhões correspondentes à Arena Fonte Nova.

- **Outros Assuntos**

As Contas do Chefe do Poder Executivo referentes ao exercício financeiro de 31 de dezembro de 2016, cujas informações orçamentárias, financeiras e patrimoniais, apresentadas para fins de comparação, foram examinadas por este TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA, conforme Parecer Prévio aprovado por voto de desempate do então Conselheiro-presidente, na Sessão Plenária realizada em 1º de junho de 2017, favorável à aprovação das citadas contas, com recomendações.

Responsabilidade do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia

O Governador do Estado da Bahia é responsável pela elaboração e apresentação das demonstrações e demais informações que compõem as presentes contas, bem como pelos controles internos que considerou como necessários para permitir a adequada gestão do orçamento, proteção do patrimônio público e elaboração dos relatórios confiáveis e oportunos, livres de distorção relevante.

Responsabilidade do Tribunal de Contas do Estado da Bahia pela Auditoria das Contas do Chefe do Poder Executivo

A competência constitucional e legal deste TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA é a de expressar opinião mediante emissão de Parecer Prévio sobre a adequação das Contas do Chefe do Poder Executivo, consideradas em seu conjunto, devidamente fundamentada nas respectivas auditorias, conduzidas de acordo com as Normas Brasileiras de Auditoria Aplicadas ao Setor Público (NBASP), recomendadas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e adotadas por este Tribunal, em vista do que dispõe a Resolução n.º 173/2015, as quais são compatíveis com aquelas recomendadas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: K4MZY2MTIX

Entretanto, por sua própria natureza e extensão, os trabalhos auditoriais que fundamentam essa opinião não constituem uma revisão sistemática e completa da gestão dos órgãos, entidades e fundos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado da Bahia, cujas prestações de contas, observadas as normas constitucionais, legais e as práticas contábeis vigentes, serão objeto de julgamentos próprios e específicos por este TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA.

Os objetivos do trabalho do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA são obter segurança razoável de que as Contas do Chefe do Poder Executivo, tomadas em conjunto, estão livres de distorções relevantes e emitir um parecer prévio.

Segurança razoável é um alto nível de segurança, mas não uma garantia de que os trabalhos auditoriais, realizados de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria, sempre detectam eventuais distorções relevantes existentes. As distorções, independentemente de sua natureza, são consideradas relevantes quando, individualmente ou em conjunto, podem influenciar, dentro de uma perspectiva razoável, as decisões dos atores interessados, tomadas com base nas referidas Contas do Chefe do Poder Executivo.

Na realização dos trabalhos de auditoria, onde se exercem julgamento e ceticismo profissionais, foram avaliados os riscos de distorção relevante nas Demonstrações Contábeis, independentemente de ter sido causada por fraude ou erro. Os trabalhos foram planejados, executados, bem como obtidas as evidências de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar a opinião expressa nesse Parecer Prévio, com aplicação dos seguintes procedimentos:

- verificação quanto ao cumprimento das disposições contidas na Resolução nº 164/2015;
- revisão analítica de informações, registros e saldos relevantes das demonstrações contábeis, dos demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e dos relatórios componentes da prestação de Contas de Governo;
- avaliação de achados relevantes, identificados em auditorias, quanto ao seu impacto nas Contas de Governo;
- confronto de dados e informações contábeis e financeiras do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN) com aquelas apresentadas nas prestações de contas de entes jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado da Bahia e com dados disponíveis na internet, em sítios de órgãos públicos federais e estaduais;
- solicitação de esclarecimentos e justificativas a dirigentes de órgãos componentes da estrutura do Poder Executivo; e
- realização de entrevistas e reuniões com servidores das secretarias e órgãos.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA obteve entendimento dos controles internos relevantes para a auditoria, para planejar procedimentos de auditoria apropriados às circunstâncias, mas não com o objetivo de expressar opinião sobre eficiência dos controles internos do Poder Executivo do Estado da Bahia.

Em consonância com a Decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) publicada no Diário da Justiça de 21/08/2007, que deferiu Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.238, suspendendo a eficácia do caput dos artigos 56 e 57 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), o presente exame está circunscrito à emissão de Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo.

Competência da Assembleia Legislativa

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: K4MZY2MTIX

De acordo com o art. 71, inciso IX, da Constituição Estadual, é da competência privativa da Assembleia Legislativa julgar as contas prestadas pelo Governador, até sessenta dias do recebimento do parecer prévio emitido pelo TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA.

Para tanto, nos termos do art. 160, § 1º, inciso I, da Carta Maior Estadual, cabe a uma comissão permanente da Assembleia Legislativa examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas anualmente pelo Governador do Estado. O parecer prévio emitido pelo TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA é um subsídio para o parecer da Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle, à qual compete a fiscalização das atividades da Administração Pública centralizada e descentralizada, cabendo-lhe, ainda, opinar sobre "tomada de contas" do Governador, na forma estabelecida no art. 51, §2º, I, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa da Bahia, quanto do julgamento dessas contas pela Casa do Povo da Bahia.

Em relação à opinião materializada neste Parecer Prévio, restaram vencidos o Exmo. Sr. Conselheiro Pedro Lino, Relator, no que tange ao opinativo pela desaprovação das contas, à expedição das determinações e recomendações contidas na sua proposta de voto; a Exma. Sra. Conselheira Carolina Costa, com relação à expedição das ressalvas contidas na sua proposta de voto; das determinações e recomendações contidas no voto do Exmo. Sr. Conselheiro-relator; das recomendações reiteradas no seu voto, à exceção da relativa ao aprimoramento do Controle Interno; e das propostas de alerta contidas no seu voto, com exceção do estabelecido no art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar nº 101/2000; e o Exmo. Sr. Conselheiro João Bonfim, no que se refere à recomendação concernente ao FUNCEP.

Tribunal de Contas do Estado da Bahia, em 05 de junho de 2018.

Conselheiro GILDÁSIO PENEDO FILHO
Presidente

Conselheiro MARCUS VINICIUS DE BARROS PRESÍDIO
Vice-presidente

Conselheiro INALDO DA PAIXÃO SANTOS ARAÚJO
Corregedor

Conselheiro PEDRO HENRIQUE LINO DE SOUZA
Relator das Contas – Vencido

Conselheiro ANTONIO HONORATO DE CASTRO

Conselheira CAROLINA MATOS ALVES COSTA

Conselheiro JOÃO EVILÁSIO VASCONCELOS BONFIM

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: K4MZY2MTIX

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Gildasio Penedo Filho
Presidente - Assinado em 12/06/2018

Pedro Henrique Lino de Souza
Relator - Assinado em 13/06/2018

Marcus Vinícius de Barros Presídio
Conselheiro Vice-presidente - Assinado em 12/06/2018

Inaldo Da Paixao Santos Araujo
Conselheiro Corregedor - Assinado em 12/06/2018

Antonio Honorato de Castro Neto
Conselheiro - Assinado em 12/06/2018

Carolina Matos Alves Costa
Conselheira - Assinado em 12/06/2018

Joao Evilasio Vasconcelos Bonfim
Conselheiro - Assinado em 12/06/2018

Danilo Ferreira Andrade
Procurador Geral de Contas - Assinado em 12/06/2018

Luciano Chaves de Farias
Secretário Geral - Assinado em 12/06/2018

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: K4MZY2MTIX