

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 164¹, 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 nº 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 16/04/2018², 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. 8º da Resolução nº 164/2015, o Auditor Geral do Estado protocolou neste Tribunal, em fevereiro de 2017³, um conjunto de documentos, anexados aos autos das Contas Governamentais, composto por: Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação das Contas de Governo de 2016⁴, 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 Governador⁵.

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 documento⁶ 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 protocolada⁷ neste Tribunal uma nova versão do referido documento, acrescentando informações relativas a três⁸ 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 <i>déficit</i> 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.

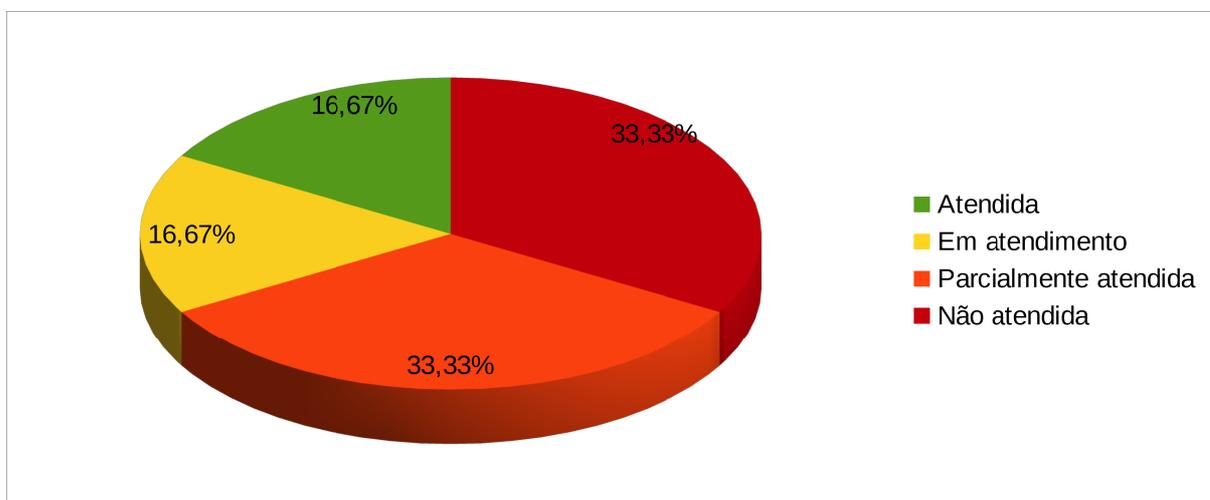
QUANTO AO PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS AÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS		
Nº RECOMENDAÇÃO DO RELATÓRIO DE 2016	COMENTÁRIO	SITUAÇÃO
atingidos; *	incentivos fiscais, os comentários no item 2.3.2.2 deste Relatório indicam que os procedimentos e controles nesta área requerem aprimoramento.	
10) Evite o pagamento 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 atendimento¹⁰, 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)	INDICADORES (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, conseqüentemente, 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 auditorial¹¹ 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
205 – Pacto pela Vida	Diversificação da Matriz Energética, priorizando as Fontes Renováveis
	Ampliação do Policiamento Comunitário Preventivo
206 – Desenvolvimento Rural e Sustentável	Melhoria da Infraestrutura Física do Sistema Penitenciário
	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 nº 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 específico, 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 Ação¹² 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 iniciativas¹³ 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 01/2018¹⁴:

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 indicadores¹⁵ 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, conseqüentemente, 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 indicadores¹⁶, 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 (ênfase da execução financeira)** e que **crédito** é dotação ou autorização de gasto ou sua descentralização (ênfase 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 classificação¹⁹, 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 31/12/2017, 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 Orçamentária²⁰ “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

Nº	INDICADOR DESCRIÇÃO	UNIDADE DE MEDIDA	REFERÊNCIA		VALOR APURADO		EVOLUÇÃO %
			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/metast 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 SESAB²¹, 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 ($\leq 30,00\%$) 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

Nº	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

Nº	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**

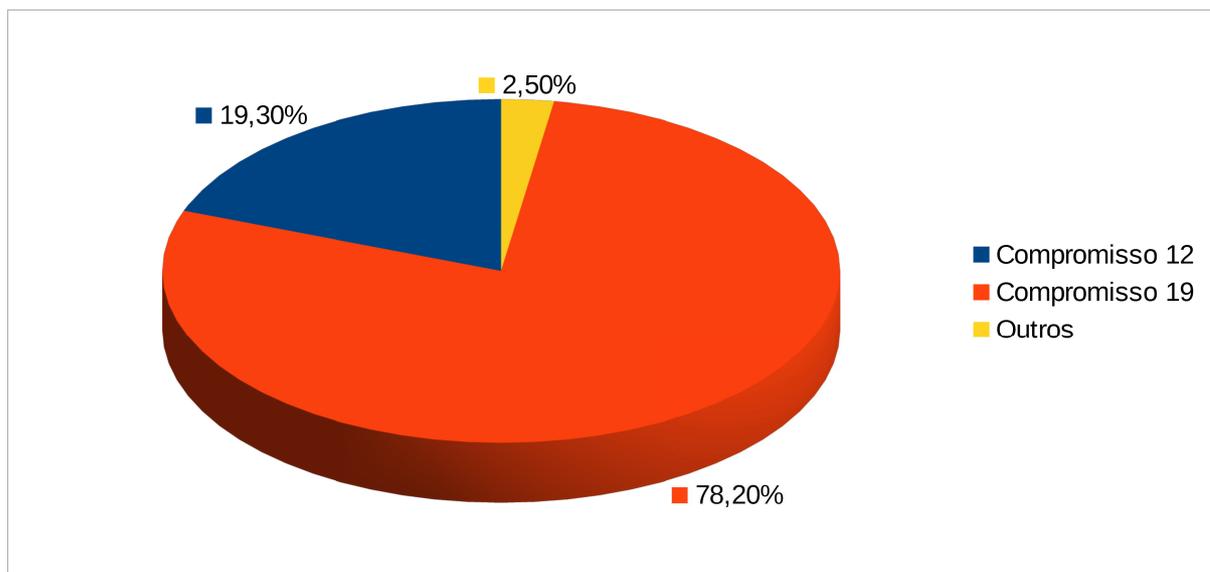
De acordo com Relatório de Execução do PPA, em 2017 a avaliação do Programa foi realizada a partir da evolução dos indicadores e do desempenho parcial das 42 metas avaliadas, considerando para estas a data de corte de 30/09/2017. Os resultados obtidos sugerem que 61,94% das 42 metas avaliadas apresentam 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 representa 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, decorreu 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.

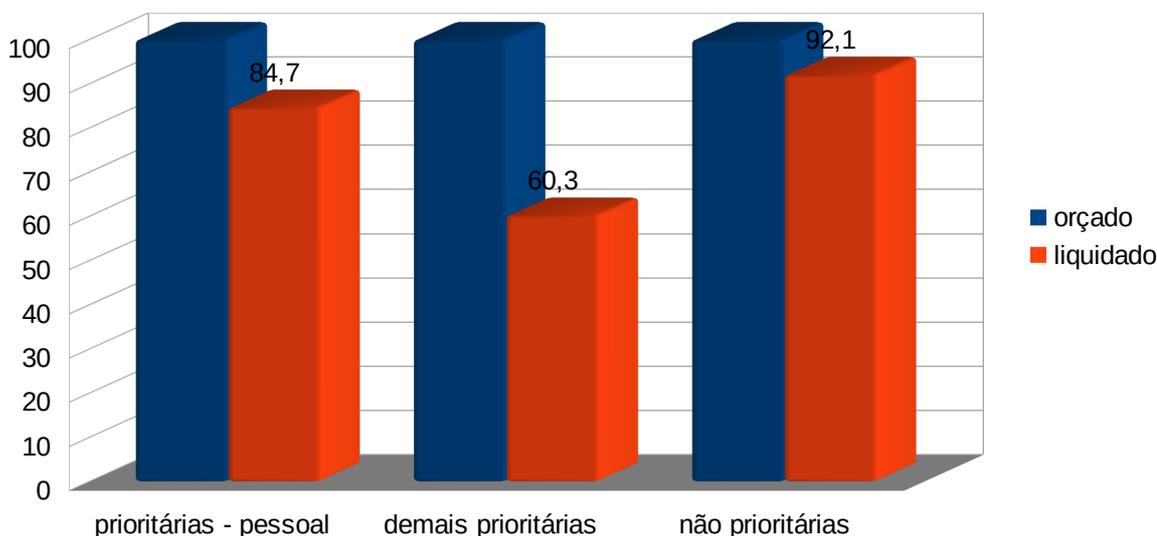
- **Baixa execução de ações prioritárias, excluindo-se as despesas com pessoal, em relação às ações não prioritárias**

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 – Aquecimento 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 SEC²² 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 concluídas 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 “13 – Variação percentual do número de inquéritos policiais concluídos com autoria definida” e “14 – 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.

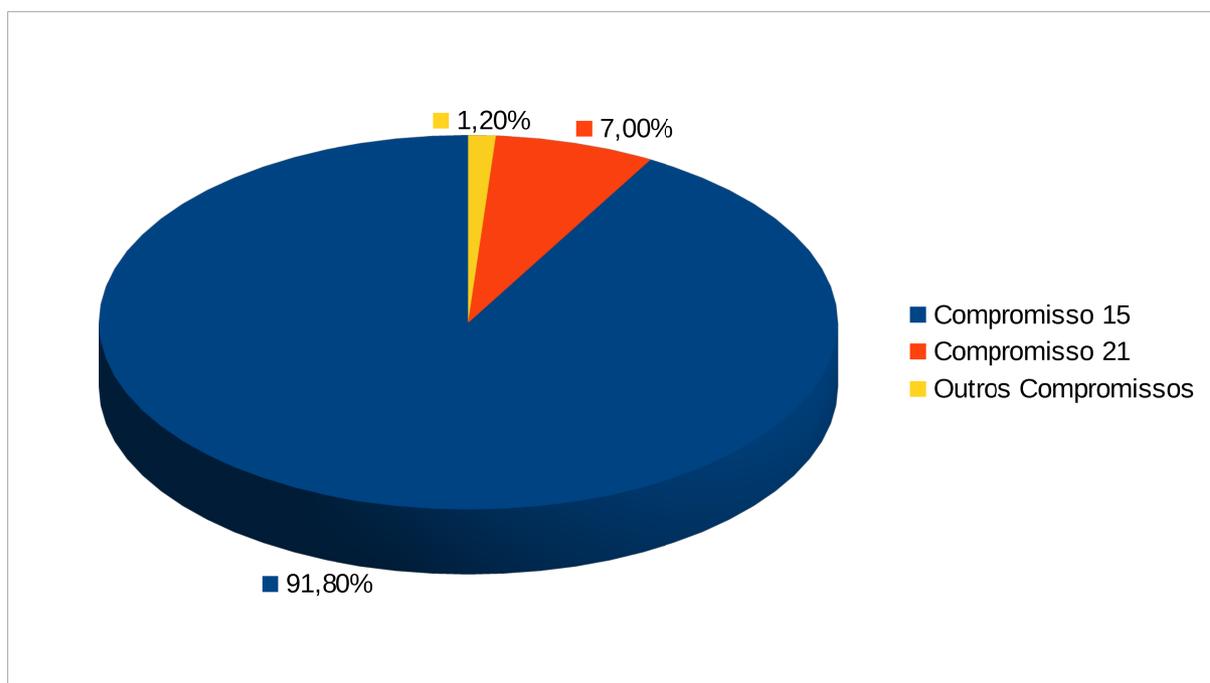
Na revisão do PPA 2016-2019 via LOA/2018, validada pelo Grupo Técnico sobre Indicadores de Planejamento e Gestão Estratégica (GT-IPGE), os indicadores do Programa sofreram alterações, uns integralmente, outros parcialmente, além da inclusão de dois outros na área de Justiça e Direitos Humanos, sem, contudo, 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.

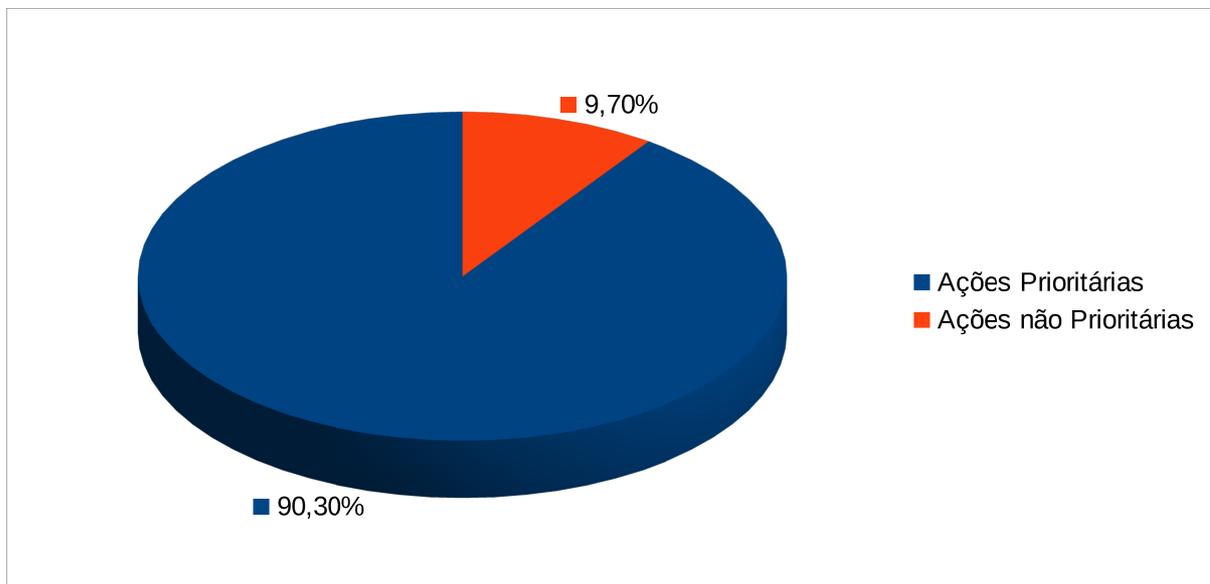
Entende-se que a inexecução dos Compromissos 17 e 18 inibe a promoção de avanços/aperfeiçoamento do Sistema Estadual de Segurança Pública, comprometendo, por conseguinte, o alcance dos objetivos de áreas importantes do Programa Pacto Pela Vida, a exemplo da inteligência e integração policial, além da 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 Gestão²³ 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 conseqüentemente 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, enviem 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 II²⁴ da Resolução TCE/BA nº 149, de 07/12/2017, que aprova as diretrizes para o Planejamento Operacional do exercício de 2018:

- auditoria operacional²⁵ 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 18²⁶ e a implementação das suas respectivas estratégias²⁷; e
- auditoria²⁸ 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 SEPLAN²⁹ 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 SEC³⁰, 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 SEC³¹ 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 nº 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 nº 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 etapas³², 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 primeira³³ 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 auditoria³⁴, 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. 3º, 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 (CNPCCP).

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 nº 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 nº 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 conveniente, 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 nº 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 processo³⁵, 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 auditoria³⁶ 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 nº 048³⁷, de 22/04/2014, foi realizada auditoria³⁸ 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 nº 016, de 08/03/2016, que atribuem ao TCE/BA o acompanhamento das fases de planejamento, licitação e

formalização contratual das PPPs, foi realizada auditoria³⁹ 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, conseqüentemente, 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 Civas (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 Civas (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 conseqüências 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 auditoria⁴⁰ 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 estaiamento 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 – CAPEX⁴¹ 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 – OPEX⁴²: 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 correção 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 AGE⁴³, 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 43⁴⁴, de 25/10/2017, ainda existem nove órgãos/entidades⁴⁵ 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 27002:2005⁴⁶ (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, dispendo 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, auditoria⁴⁷ 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, conseqüentemente, 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 auditorial⁴⁸ 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 auditoria⁴⁹ 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 047⁵⁰, de 27/04/2017, realizou-se auditoria⁵¹ 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 13.204⁵², 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 120/2016⁵³, foi realizada auditoria⁵⁴ 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 nº 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 auditoria⁵⁵ 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 auditoria⁵⁶ 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 Management* (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 auditoria⁵⁷ de avaliação do cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI), a equipe técnica do TCE/BA realizou, em 2017, auditoria⁵⁸ objetivando acompanhar o atendimento das deliberações indicadas na referida decisão, bem como o cumprimento das ações acordadas no Plano de Ação⁵⁹ 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) Regular 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.	<p>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.</p> <p>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.</p>
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;	<p>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.</p> <p>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.</p>
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
<p>6) Regulamentar os procedimentos para tratamento de informação pessoal, conforme previsão do § 5º, art. 25 da Lei Estadual nº 12.618/2012;</p>	<p>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”.</p> <p>Cumprir 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.</p> <p>Em consideração à insuficiência das ações adotadas pela Administração, a Auditoria concluiu pelo não atendimento da recomendação.</p>

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 auditorias⁶⁰ 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	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<ul style="list-style-type: none"> • inclusão de novos itens de serviços sem que tenham sido regularizados por meio de Termo Aditivo;
	Contrato nº 038/2015	4,0	<ul style="list-style-type: none"> • 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 nº 135/2014	15,1	<ul style="list-style-type: none"> • 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 nº 063/2013	9,7	
Implantação de ligação viária entre a av. Luiz Viana Filho – Paralela (nas proximidades do Trobogy) e a rua	Contrato nº 073/2015	25,3	<ul style="list-style-type: none"> • celebração de aditivo em percentual

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

EMPREENHIMENTO	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 nº 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 nº 11077/2016	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 Iaçu	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
Balanco Orçamentário	33-38; 89 e 639-643	691-695
Balanco Financeiro	109 e 647-651	699-703
Balanco 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 (PIP-CP), 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, inclusive sobre o desempenho dos contratos, disposição prevista no art. 26 da Lei

Estadual nº 9.290⁶¹, 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 7^a 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 7^a 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 líquida 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

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 terem sido baixadas ou retificadas anteriormente e de levantar as possíveis dívidas tributárias, inclusive, decorrentes do não cumprimento de obrigações acessórias.

- **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, conseqüentemente, 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 incremento 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 programação⁶² 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 crédito⁶³ e mediante transposições de recursos⁶⁴ 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 0024397-55.2016.8.05.0000⁶⁵), 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 061/2018⁶⁶ 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 2015⁶⁹, 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 SAEB⁷⁰:

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.saeab.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 7.990⁷¹, 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

TÍTULO	VALOR RECEBIDO	Em R\$ milhões
		%
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 9.281⁷², 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

EXERCÍCIO	RECEITA ARRECADADA	Em R\$ milhões
		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 auditoria⁷³ 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 milhões⁷⁴ 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:

- Regularizar 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 nº 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

CONTRATO	INSTITUIÇÃO	Em R\$ milhões	
		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 milhões⁸¹.

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 Bahia⁸², 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

DESCRIÇÃO	EMPENHADO 2016	EMPENHADO 2017	Em R\$ milhões %
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, fez 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 auditorias⁸³ 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 163/2016⁸⁴, 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 auditoria⁸⁵ 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 Deloitte 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 Deloitte Touche Tohmatsu, datado de novembro de 2016.

Cabe registrar que, no Relatório de Auditoria⁸⁶ 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

DESCRIÇÃO	Em R\$ milhões		
	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 Ação⁸⁷ 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 4.320/1964⁸⁸, 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 eletrônicos⁸⁹ 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 suspenso 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.

Auditoria⁹⁰ 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%ABlico%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20-%20M%C3%B3dulo%20%281%29.pdf>>. Acesso em: 03 mai. 2018.

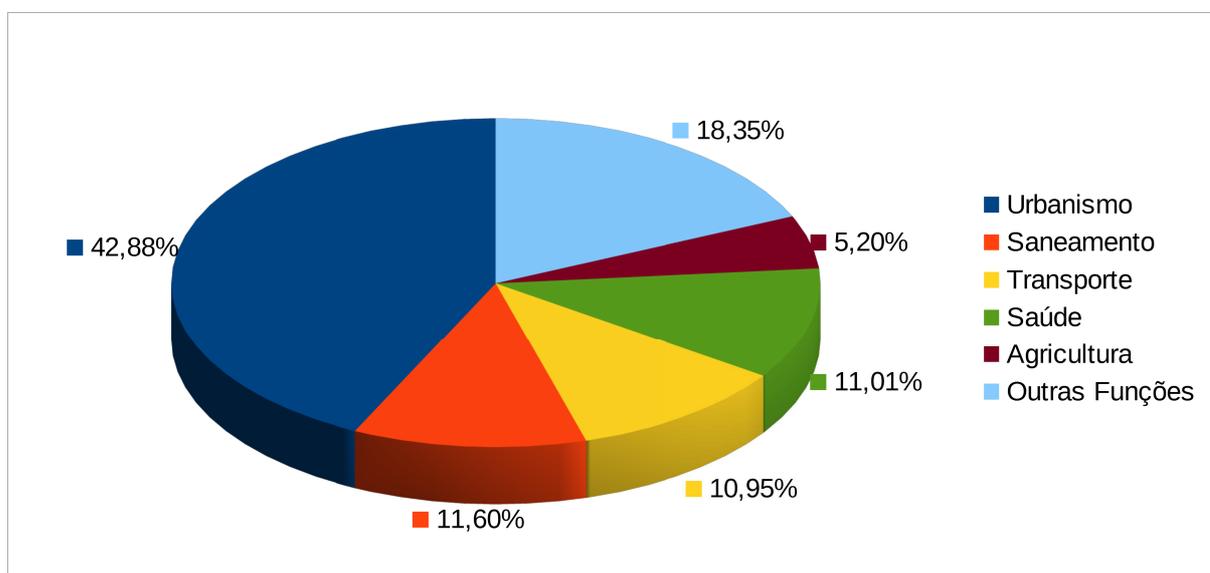
per capita". Ademais, a Lei Estadual nº 13.214⁹², de 29/12/2014, define Território de Identidade como "a unidade de planejamento de políticas públicas do Estado da Bahia, constituído por agrupamentos identitários municipais".

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 2016-2019⁹³.

- **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 – Restituição 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 remanescentes;
- 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 destoava 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**;

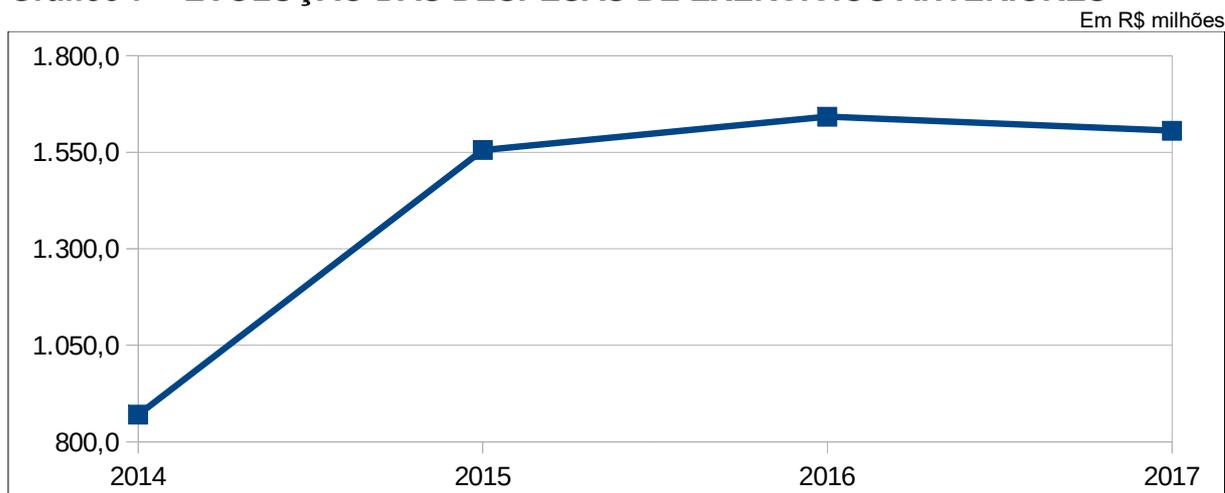
III – valorizar o **potencial de desenvolvimento** dos Territórios de Identidade; (Grifos da Auditoria)

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



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

Grupo	Empenhado	Em R\$ milhões
		%
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, auditoria⁹⁴ 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 PLANERV, 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 auditoria⁹⁵ 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.

Auditoria⁹⁶ 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 9.433/2005⁹⁷ 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 1.079⁹⁸, 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

CREDOR	Em R\$ milhões	
	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 auditoria⁹⁹, 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 integralmente 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

TÍTULOS	Em R\$ milhões		
	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, conseqüentemente, 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 auditoria¹⁰⁰ 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

EXERCÍCIO	SALDO DA DAT (A)	EXERCÍCIO	RECEITA DA DAT (B)	Em R\$ milhões
				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 nº 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.

Cumprir 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 das 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 auditoria¹⁰¹ 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	348,0	SalDOS antigos sem movimentação
Créditos a Receber FCVS–CEF	12121982300	GeraiS	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 1.1.1.1.02.01.00 – 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 2016¹⁰², 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

DETALHES	PARCIAL	Em R\$ milhões	
		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, conseqüentemente, 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	DEPRECIÇÃO 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 fundada¹⁰³ 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

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.

Cumprido 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 RPs) 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		TOTAL
	ADMINISTRAÇÃO		
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

DESCRIÇÃO	Em R\$ milhões		
	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.

Cumprir 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 nº 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

DISCRIMINAÇÃO	Em R\$ milhões			
	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 déficit 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 Bahia¹⁰⁴, 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, conseqüentemente, 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, conseqüentemente, 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 COAT/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, conseqüentemente, 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 nº 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 nºs 108/2001 e 109/2001.

Com a aprovação do plano de previdência PREVBAHIA PB CIVIL pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC), conforme Portaria nº 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 nº 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 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 priori*, 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

DISCRIMINAÇÃO	Em R\$ milhões 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 revisar o conteúdo do referido processo, observou que tal exclusão é indevida, uma vez que a decisão monocrática¹⁰⁵, 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 cálculo 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 cálculos 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 141/2012¹⁰⁶.

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 (SIOPS¹⁰⁷), 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, §1º da LRF, o qual estabelece que os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

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 nº 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

EXERCÍCIO	VALOR	Em R\$ milhões
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 operacional¹⁰⁸ 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, conseqüentemente, 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

BENEFICIÁRIO	AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA	Em R\$ milhões
		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, Dependentes	exceto	estatais	Não	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 nº

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 impestividade.

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 pleitos¹¹¹.

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.

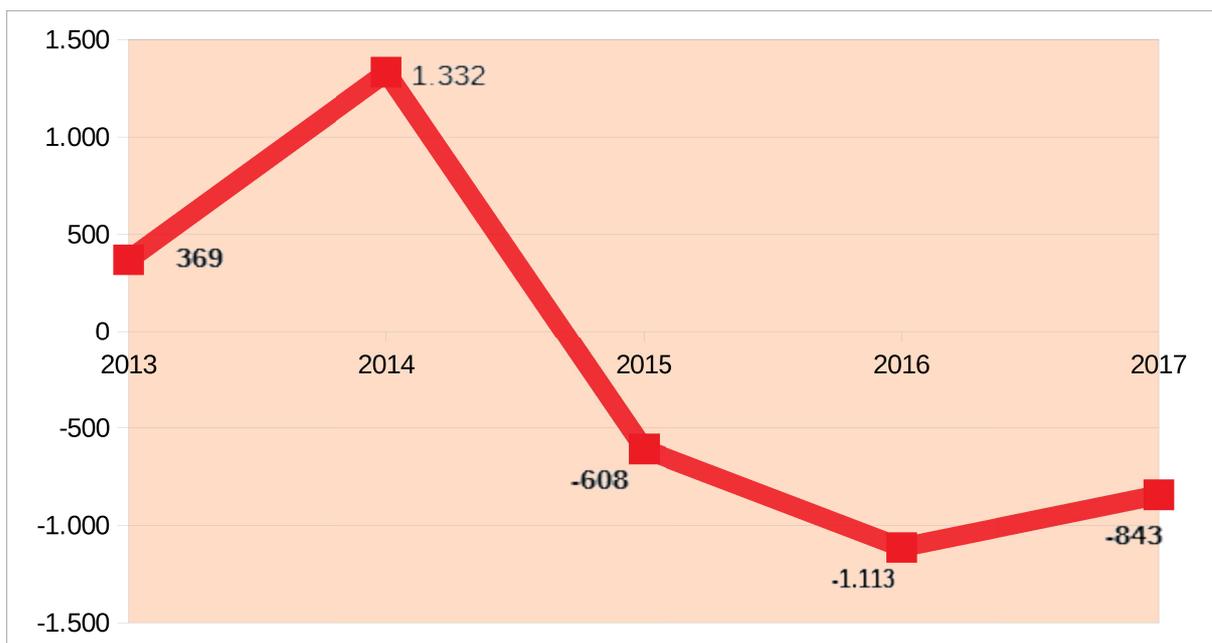
O Resultado Primário apresentado à fl. 144 das DCCEs 2017 foi de *deficit*, no montante de R\$843.059 milhões, ante um deficit de R\$2.418,6 milhões autorizado pela LDO/2017.

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	SEFAZ	AUDITORIA	
	EM 31/DEZ/2016 (A)	EM 31/DEZ/2017 (B)	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, conseqüentemente, 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 milhões¹¹², 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

Órgão	Ação Orçamentária	Em R\$ milhões
		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.

[...]

Cumpra 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 8.429/1992¹¹³), bem como crime de responsabilidade, por “infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária” (art. 10 da Lei Federal nº 1.079/1950¹¹⁴).

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 114/2016¹¹⁵, 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, conseqüentemente, 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, conseqüentemente, 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

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Jucival Santana de Souza

Coordenador de Controle Externo - Assinado em 16/05/2018

Marcia da Silva Sampaio Cerqueira

Coordenador de Controle Externo - Assinado em 16/05/2018

Yuri Moises Martins Alves

Coordenador de Controle Externo - Assinado em 16/05/2018

Antonio Luiz Carneiro

Coordenador de Controle Externo - Assinado em 16/05/2018

Jose Luis Galvao Pinto Bonfim

Coordenador de Controle Externo - Assinado em 16/05/2018

MAURICIO SOUZA FERREIRA

Coordenador de Controle Externo - Assinado em 16/05/2018

Marcos Andre Sampaio de Matos

Coordenador de Controle Externo - Assinado em 16/05/2018

JOSE RAIMUNDO BASTOS DE AGUIAR

Superintendente Técnico - Assinado em 16/05/2018



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: G5MZA0OTQ1