



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PROCESSO:	TCE/002683/2021
ÓRGÃO JULGADOR:	PLENO
RELATORA:	CONSELHEIRA CAROLINA MATOS ALVES COSTA
NATUREZA:	PRESTAÇÃO DE CONTAS – PROCESSO DE CONTAS DO GOVERNADOR
RESPONSÁVEL:	GOVERNADOR RUI COSTA DOS SANTOS
EXERCÍCIO:	2020

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS Nº 386/2021

1 RELATÓRIO

Trata-se de processo de prestação de contas do Chefe do Poder Executivo do estado da Bahia, relativa ao exercício de 2020, durante o qual o cargo de Governador foi ocupado pelo Exmo. Sr. Rui Costa dos Santos.

Seus elementos constitutivos originais (as Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado e o Relatório Imobiliário do Estado, referentes ao exercício de 2020, e o Relatório de Execução do Plano Plurianual Participativo 2020-2023, Ano I), assim como aqueles posteriormente anexados – o Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação para Atendimento às Recomendações das Contas de Governo de 2019; o Relatório de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) em relação aos objetivos e às metas previstos e à compatibilidade entre os instrumentos de planejamento do Governo Estadual; Relatórios sobre a avaliação das Coordenações de Controle Interno (CCIs) e demais estruturas equivalentes; Avaliação do Controle Interno do Poder Executivo Estadual e relação de auditorias realizadas pela Auditoria Geral do Estado (AGE) em 2020 – foram objeto de análise pelas Coordenadorias de Controle Externo (CCEs) dessa egrégia Corte de Contas, culminando com a elaboração do Relatório sobre as contas do Chefe do Poder Executivo do estado da Bahia.

As análises e os comentários das CCEs encontram-se agrupados em nove tópicos, que compõem a Seção Analítica do sobredito Relatório, com a abordagem dos seguintes temas:

- avaliação quanto ao estágio de implementação das ações propostas pelo Governo Estadual no Plano de Ação para atendimento às deliberações do Relatório sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2019;
- análise quanto aos aspectos macroeconômicos do Estado da Bahia no exercício de 2020;
- análise dos instrumentos de planejamento 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);



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

- d) análise da Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial, abordando assuntos relacionados à previsão e à execução das receitas e despesas, incluindo as modificações orçamentárias e a execução das emendas parlamentares;
- e) revisão do conteúdo das Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (DCCs), buscando avaliar se evidenciaram 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;
- f) análise da Gestão Fiscal do Estado, quanto ao cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais no que diz respeito aos limites com a manutenção do ensino, com a saúde, com a despesa de pessoal, com a previdência dos servidores, com o endividamento público, com as operações de crédito e com os desembolsos relacionados com as Parcerias Público Privadas (PPPs), além dos resultados nominal e primário;
- g) análise da Gestão de Políticas Públicas nas áreas de Saúde, Educação, Segurança Pública, além dos aspectos inerentes ao cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e de Infraestrutura e Obras públicas;
- h) análise quanto aos aspectos de transparência das ações governamentais no exercício de 2020; e
- i) avaliação do Sistema de Controle Interno, quanto à verificação do cumprimento dos preceitos indicados nos arts. 89 e 90 da Constituição Estadual (CE)/1989, considerando em que medida foram adotadas providências para o atendimento da recomendação do exercício anterior, das áreas de atuação das unidades setoriais de controle interno.

A partir dos exames técnicos empreendidos, as CCEs desse Tribunal concluíram, com base nos achados sumariados na seção intitulada “Considerações dos Auditores sobre a Prestação de Contas”, que os elementos contidos na prestação de contas, exceto pelos efeitos das distorções e limitações consignadas, representam a gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do Poder Executivo do estado da Bahia em 31/12/2020 (Ref.2613489-481).

Em ato contínuo, a Exma. Conselheira Relatora, em apreço aos princípios do contraditório e da ampla defesa, determinou a notificação do Exmo. Governador do Estado (Ref. 2613509-1).

Em resposta, a Procuradoria Geral do Estado (PGE) apresentou manifestação (Ref. 2618855-1/130), concentrada nas ressalvas e determinações sugeridas pela Auditoria.

Instada a se pronunciar sobre a defesa apresentada, a equipe técnica desse Tribunal, após analisar as alegações formuladas pela PGE, ratificou, em sua totalidade, o entendimento firmado na conclusão da Seção Analítica (Ref. 2623263-1/28).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Vieram os autos ao Ministério Público de Contas (MPC), em cumprimento ao despacho exarado pela Exma. Conselheira Relatora (Ref. 2623421).

Em síntese, é o que cumpre relatar.

2 FUNDAMENTAÇÃO

2.1 NATUREZA JURÍDICA DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO

Conforme prática habitual, antes de adentrar as questões específicas das Contas em apreço, mostra-se necessário esclarecer, ainda que brevemente, que os poderes do Tribunal de Contas do Estado, em relação aos atos praticados pelo Chefe do Poder Executivo estadual, não se esgotam na emissão de parecer prévio para julgamento pela Assembleia Legislativa.

É que, além de tal competência, o Constituinte dotou o órgão de controle externo de um plexo de atribuições capazes de lhe permitir o total controle acerca da regularidade dos gastos públicos, destacando-se, em especial, a de

[...]

julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (art. 71, II, da Constituição Federal de 1988 e 91, II, da Constituição Estadual de 1989).

Nesses casos, temos as chamadas Contas de Gestão, nas quais o Tribunal, com esteio no quanto disposto nos arts. 71, II, da CF/1988 e 91, II, da CE/1989, é quem, de fato, julga as contas apresentadas pelo gestor. Em tais hipóteses, a análise abrange a regularidade de cada ato de gestão do patrimônio público praticado, aí inseridos aqueles relativos a despesa (licitações, contratos, convênios, empenhos, liquidações, pagamentos) e a receita públicas, dentre outros.

Assim, se o Governador do Estado diretamente utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiros, bens e valores públicos (se ordenar despesa ou repasses a entidades privadas, por exemplo), estará sujeito ao controle – julgamento – por parte da Corte de Contas (o que pode se dar, diga-se, concomitantemente à apreciação global da efetividade das políticas públicas executadas – objeto das denominadas Contas de Governo).

Nesse sentido, importante a lição de Fernandes¹ (2008, p.345-346), que também se manifesta pela possibilidade de se julgar as contas do Chefe do Poder Executivo quando este atue como mero ordenador de despesa:

1 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 345-346.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Diferentemente do que ocorre em relação às contas anuais do presidente da República, o Tribunal de Contas tem competência, também privativa, para julgar contas dos demais administradores e gestores em geral. Aqui, a única exclusão feita refere-se às contas da unidade federada ou da União como um todo, representada pelo chefe do Poder Executivo. Mas, **se este praticar atos de ordenador de despesa, descendo do seu pedestal para assumir a condição de simples gestor, passará a responder como tal, ficando sujeito ao julgamento nas mesmas condições do agente cuja função avocou.** Do mesmo modo, são ordinariamente julgadas as contas do Tribunal de Justiça, da Assembleia Legislativa e da Câmara Municipal. Foi firmado, no Supremo Tribunal Federal, o entendimento pela inconstitucionalidade de norma que pretenda subtrair do Tribunal de Contas a competência do julgamento das contas da Mesa da Assembleia Legislativa para submetê-las ao regime do art. 71, c/c art. 49, IX, da Constituição Federal, que é exclusivo da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo. (grifos ausentes no original)

In casu, contudo, os elementos remetidos à análise deste Órgão Ministerial não revelam a atuação do Governador do Estado como ordenador de despesa, de sorte a autorizar o julgamento pela Corte de Contas.

Trata-se, aqui, de exclusivas Contas de Governo, em que o Tribunal de Contas (no uso da competência que lhe atribui o art. 71, I, da CF/1988 e 91, I, da CE/1989) emite parecer prévio (opinando tecnicamente pela aprovação, aprovação com ressalvas ou desaprovação, além da expedição de recomendações e/ou determinações) para subsidiar o julgamento pelo Parlamento. A Corte analisa a gestão sob uma perspectiva ampla, abordando aspectos como o atendimento aos objetivos e metas estabelecidos, cumprimento dos planos e programas de governo, respeito aos limites de gastos mínimos ou máximos (ex.: saúde, educação, pessoal, etc.), o nível do endividamento público, a adequação dos demonstrativos contábeis à Lei Federal nº 4.320/1964, dentre outros.

É de se ver que o exame das contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo deve se alicerçar sobre dois pilares, quais sejam: **(i)** o alcance dos objetivos e metas firmados nas leis orçamentárias (lato sensu), a partir da verificação da eficiência e da eficácia das políticas públicas desenvolvidas ao longo do exercício, e **(ii)** a demonstração da regularidade/responsabilidade da gestão fiscal, sobretudo à luz da certificação do respeito aos limites constitucionais e legais de gastos e endividamento público.

2.2 MÉRITO: PRINCIPAIS IRREGULARIDADES ABORDADAS NO RELATÓRIO AUDITORIAL DAS CONTAS DE GOVERNO

O exame auditorial realizado pela área técnica desse Tribunal, com vistas a subsidiar a emissão do Parecer prévio para julgamento pela Assembleia Legislativa, culminou com a elaboração de extenso relatório, no qual foram abordadas as irregularidades e fragilidades identificadas nas contas do Chefe do Executivo, relativas ao exercício de 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Enfatize-se, nesse contexto, a qualidade do trabalho desenvolvido pelas CCEs, revelador de achados auditoriais significativos, alguns dos quais, inclusive, já foram objeto de censura por essa Corte de Contas em exercícios pretéritos, sem que, até o momento, tenham sido adotadas, pelo Poder Executivo estadual, as medidas corretivas necessárias.

Saliente-se, desde já, que, na linha do quanto exposto pela Unidade Técnica na Seção Analítica do presente processo, e à luz dos informes técnicos coligidos aos autos, este Ministério Público de Contas acompanha integralmente a sugestão de emissão de Parecer Prévio pela aprovação com ressalvas das contas ora analisadas.

É que, a despeito da presença de algumas irregularidades graves, como as Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), cujo volume permaneceu em patamar elevado, com redução inexpressiva de 1,38% em comparação com o exercício pretérito, as contas ora examinadas revelam o atendimento às exigências estabelecidas nos instrumentos normativos vigentes quanto a previdência oficial, dívida pública, PPPs, resultados primário e nominal e, em especial, quanto aos limites mínimos de gastos com saúde e educação.

Destaque-se, todavia, que, embora não tenham aptidão para, numa análise sistêmica, atrair a emissão de opinativo pela reprovação das contas ora apreciadas, as irregularidades relatadas denotam, pela gravidade que ostentam e, sobretudo, pela recorrência com que se apresentam, a necessidade de evolução no tratamento dispensado a algumas falhas apontadas pelo aludido exame técnico.

Decerto, conquanto se reconheça que, no exame das contas relativas aos exercícios de 2018 e 2019, esse Tribunal de Contas adotou, em relação a determinadas irregularidades², a técnica de julgamento apropriada, sugerindo a imposição de ressalvas ao juízo aprovativo, não há como ignorar que persistiu a utilização, a nosso ver inadequada, da expedição de recomendações como instrumento de censura a inúmeros achados auditoriais.

Nesse ponto, deve-se frisar que, no Parecer Prévio às contas de governo do exercício de 2019 (Processo TCE/004140/2020), esse Tribunal de Contas deixou de impor ressalvas a inúmeras irregularidades identificadas no respectivo relatório técnico, nada obstante a demonstração de que as condutas examinadas afrontavam

2 O Parecer prévio às contas de governo do exercício de 2019 conteve a sugestão de imposição de três ressalvas relacionadas a: **1)** execução de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), como também observado em exercícios anteriores, em desacordo com o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964. Do total de R\$1.243,2 milhões empenhado como DEA em 2019, a auditoria analisou processos de pagamentos, que somaram o valor de R\$400,6 milhões. Assim, constatou-se que 96,12% dos empenhos de DEA não atendem aos requisitos estabelecidos no referido comando legal (Item 2.4.3.5 da Seção Analítica); **2)** despesas relativas às contraprestações públicas de contratos de Parceria Público-Privada (PPP) no montante de R\$64,7 milhões, pagas em 2019 antes da emissão do empenho, e indevidamente autorizadas mediante ofícios da Agência de Desenvolvimento da Bahia (DESENBÁHIA), em desacordo aos preceitos dos arts. 60 e 64, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964 (Item 2.4.3.9 da Seção Analítica); e **3)** despesas relativas às contraprestações públicas de contratos de PPP no montante de R\$163,2 milhões, pagas em 2018 antes da emissão do empenho, e indevidamente autorizadas mediante ofícios da DESENBÁHIA, realizadas sem a observância dos preceitos legais dos arts. 60 e 64, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964 (item 2.4.4.4).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

a dispositivos legais, como fazem prova o descumprimento da ordem cronológica de pagamentos de obrigações contratuais (art. 6º da Lei Estadual nº 9.433, de 01/03/2005), a exclusão indevida da receita do Fundo Estadual de Combate e Erradicação à Pobreza (FUNCEP) da base de apuração dos limites mínimos de gastos com saúde e educação (art. 198 e 212 da Constituição Federal) e a dedução, no cálculo da despesa com pessoal, das despesas com inativos e pensionistas que foram custeadas com recursos oriundos de transferências de royalties e de cessão do direito de operacionalização da folha de pagamentos (art. 19, § 1º, inciso VI, da LRF), em relação aos quais essa Corte apenas expediu recomendações.

Reitere-se, oportunamente, que a imposição de ressalvas ao juízo aprovativo e a expedição de recomendações pertencem a categorias jurídicas distintas e são relacionadas a diferentes competências das cortes de contas, revelando, nesse sentido, a impropriedade de se associar uma e outra ao maior ou menor desvalor da conduta aquilatada.

Dito de outro modo, não se mostra possível, à luz dos conceitos investigados, estabelecer-se gradação valorativa que implique considerar a expedição de recomendações uma técnica de decisão adequada ao saneamento de irregularidades reputadas mais brandas e reservar às falhas mais graves a imposição de ressalvas ao juízo aprovativo.

É que, do ponto de vista jurídico-constitucional, a imposição de ressalvas ao juízo aprovativo pertence à **função de julgamento das contas** (art. 71, incisos II e III, da CF/1988), realçando, no exame de mérito, o ato de gestão que, afastado dos parâmetros de avaliação, provoca a censura do órgão julgador. Equivale a dizer que, no exercício da função de julgamento de contas, todos os atos de gestão irregulares que, analisados conjuntamente, não tenham aptidão para atrair a emissão de juízo reprovativo, devem ser individualmente ressalvados, por representarem, em maior ou menor medida, afronta a dispositivos legais.

Sobre esse aspecto, Lima (2015, p. 287)³ assinala com precisão:

Quando as contas evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário serão consideradas regulares com ressalvas.

O julgamento pela regularidade com ressalvas implica que o Tribunal dará quitação ao responsável e lhe determinará, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de medidas necessárias à correção de outras semelhantes. O acórdão de julgamento deverá indicar, resumidamente, os motivos que ensejaram a ressalva das contas.

Noutro giro, independentemente do exercício da função julgadora, a expedição de recomendações pode ser adotada em qualquer processo em trâmite na Corte de Contas, que, nesse caso, desempenha a **função pedagógica**, sugerindo ao

3 LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**: Teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas. 6. ed., revista e atualizada. São Paulo: Editora Método, 2015, p. 287.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

jurisdicionado que implemente medidas tendentes a incrementar, em termos qualitativos, a gestão empreendida.

Registre-se, nesse ínterim, que o exercício da função pedagógica pressupõe a identificação, pelo órgão julgador, de que as rotinas e procedimentos postos em prática pelo jurisdicionado podem ser fortalecidos e aperfeiçoados, no sentido de minimizar vulnerabilidades, razão por que se aconselha, mediante a expedição de recomendação, que se promovam certas mudanças reputadas adequadas em face do caso concreto.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) revela o manejo da função pedagógica mediante a expedição de recomendação, como faz prova o excerto abaixo transcrito:

6.26. Diante do acima exposto, entendemos que as justificativas oferecidas não foram capazes de afastar as irregularidades descritas, contudo, mitiga a responsabilidade do gestor o fato de ter promovido a homologação dos convites especificados sob o amparo de parecer de sua assessoria jurídica. Sem embargo de restar demonstrada a ocorrência de falha, acreditamos que **o quesito admite a oportunidade desta Corte de Contas contribuir com sua função pedagógica e orientadora para tratar o assunto com a expedição da recomendação e do alerta** propostos nos subitens 15.5.1 e 15.7.2 desta Instrução, respectivamente (grifos ausentes no original). (TCU, Plenário, no Processo nº 028.893/2010-7, Rel. Ministro Augusto Sherman, Acórdão nº 1112/2013, proferido em 08/05/2013).

Vale sublinhar que o efetivo acolhimento das recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas é decisão em relação à qual se assegura, ao jurisdicionado, certa margem de discricionariedade, cabendo-lhe avaliar, em face das circunstâncias do caso prático, a pertinência de serem adotadas as sugestões alvitadas.

Com efeito, não se pode perder de vista que **a recomendação do Tribunal de Contas não encerra comando de caráter impositivo** do qual seja possível extrair a obrigatoriedade de o gestor a quem se dirija assumir a postura nela contida, encerrando, como já se disse, mero aconselhamento do órgão judicante no exercício de sua função pedagógica, o que traduz, com segurança, sua inaptidão como instrumento coercitivo.

Noutro giro, desde que se evidencie a prática de ato contrário a dispositivo de lei, deve o Tribunal, agora no exercício da **função corretiva**, lançar mão da expedição de determinações, que, ao contrário das recomendações antes realçadas, têm o propósito específico de reforçar aos gestores a quem são direcionadas, **com caráter impositivo**, a exigibilidade de certo comportamento reputado conforme a lei.

Trata-se de competência prevista no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, segundo o qual compete à Corte de Contas “assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Como já teve oportunidade de decidir o TCU,

As determinações do TCU não se encontram sujeitas ao juízo de conveniência dos gestores integrantes da Administração Pública, uma vez que se revestem de caráter coativo. Havendo dúvidas ou inconformismo em relação a deliberação do Tribunal, cabe ao órgão jurisdicionado interpor, tempestivamente, os recursos próprios previstos na Lei Orgânica do TCU e no seu Regimento Interno (TCU, Primeira Câmara, Monitoramento, Rel. Ministro Benjamin Zymler, Acórdão 4.428/2014).

Nesse sentido, as determinações têm como suporte fático o descumprimento ou a ameaça de descumprimento de enunciados normativos, cuja inobservância faz nascer a oportunidade de o Tribunal ordenar ao administrador público que atenda a uma imposição legal, fazendo ou deixando de fazer alguma coisa.

Distintivamente do que se dá em relação às recomendações, cuja observância sujeita-se à avaliação discricionária do gestor, as determinações expedidas devem necessariamente ser atendidas, sob pena de aplicação da multa de que trata o art. 35, inciso IV, da Lei Orgânica desse TCE⁴.

Vale destacar, por fim, que o impedimento ao exercício da função de julgamento, assinalado no item 3.2.1 desta fundamentação, não afasta a possibilidade de que o Tribunal, ao elaborar o parecer prévio (função opinativa), sugira que se imponham ressalvas ao juízo aprovativo e, em sequência à emissão de opinativo quanto ao mérito, desempenhe, **num pronunciamento com caráter tipicamente decisório**, as funções pedagógica, que se efetiva mediante a expedição de recomendações, e corretiva, em que a corte determina/impõe a adoção de comportamentos conforme a lei.

Com efeito, pedindo vênias ao posicionamento externado pela douta Procuradoria-geral do Estado na manifestação juntada aos autos do presente processo, é forçoso ressaltar que o preceito constitucional trazido pelo art. 71, inciso I, da Constituição Federal, apenas impede os Tribunais de Contas de exercer, em relação aos chefes do Poder Executivo, a função de julgamento de contas, nada obstando a que sejam realizadas outras funções igualmente importantes – todas autônomas e, portanto, completamente desvinculadas da função de julgamento, como aquelas anteriormente realçadas (punitiva, corretiva e pedagógica).

4 Art. 35 – O Tribunal de Contas poderá aplicar aos responsáveis pela prática de atos irregulares e pelo descumprimento de suas decisões multa em valor de até R\$10.000,00 (dez mil reais), atualizado monetariamente mediante ato da Presidência, a cada ano, através do IGPM, divulgado pela Fundação Getúlio Vargas, ou outro índice que eventualmente lhe venha substituir, nos seguintes casos:

[...]

IV-não atendimento, no prazo fixado, de decisão do Tribunal ou de diligência determinada pelo Presidente, Corregedor ou pelo Relator; [...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

É o que se nota na lição de Freitas; Mileski (2013, p. 50-51)⁵, que, didaticamente, segrega as funções pedagógica e corretiva e evidencia a possibilidade de seu exercício nos processos que versem sobre as contas do Chefe do Executivo:

Os Tribunais de Contas, além das determinações, deverão fazer recomendações para a correção das deficiências verificadas no exercício do controle externo, visando ao aprimoramento da gestão dos recursos públicos. No entanto, quando detectado vício de antijuridicidade, convém dar preferência à determinação, pois não se trata de mera sugestão de aperfeiçoamentos procedimentais.

Consoante a obrigatoriedade estabelecida no inciso IX do art. 71 da Constituição, cuja norma é de caráter geral, abrangente de todo o procedimento de controle efetuado pelo Tribunal de Contas, deve ser assinado prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sempre que verificada ilegalidade. Assim, nos procedimentos de auditoria, **de emissão de parecer prévio**, de julgamento de contas ou de apreciação de legalidade, **quando for constatada ilegalidade que enseje modificação ou sustação de ato, mesmo que resulte em decisão com fixação de débito e aplicação de multa, o Tribunal de Contas terá de assinar prazo para que sejam adotadas as providências determinadas pela decisão, no sentido de ser restabelecida a legalidade** rompida.

(grifos ausentes no original).

Ademais, a Resolução TCE/BA nº 164, de 10/12/2015, que dispõe sobre a Normatização dos Procedimentos para Emissão do Relatório e Parecer Prévio das Contas de Governo no âmbito desse Tribunal, não deixa dúvidas quanto ao cabimento da imposição de ressalvas e da expedição de determinações em processos dessa natureza, como se constata no art. 8º, inciso I, do aludido ato normativo:

Art. 8º Para fins de subsidiar as análises técnicas e a avaliação do resultado da gestão, além dos elementos componentes da prestação de contas do Governo encaminhada à Assembleia Legislativa, deverá ser remetido ao TCE/BA, pelo Auditor Geral do Estado ou pelo dirigente máximo do órgão central de controle interno, até 28 de fevereiro do ano seguinte ao que se referem as contas, os seguintes elementos:

I – Relatório sobre as providências adotadas objetivando o saneamento das recomendações, **ressalvas, determinações** e observações **contidas no Parecer Prévio deste Tribunal, relativas às contas do exercício anterior ao das contas sob exame**, contendo as justificativas para eventual descumprimento e providências adotadas [...] (grifos ausentes no original);

Diante desse cenário e considerando que têm se mostrado inadequadas as técnicas manejadas por esse Tribunal com vistas a assegurar a compatibilização entre as ações do Poder Executivo estadual e os regramentos a ele impostos, o Ministério Público de Contas pugna, desde já, que essa e. Corte de Contas, no pleno e escorreito exercício de suas atribuições constitucionais, incorpore integralmente o presente parecer, mediante **(i)** a sugestão de imposição de **RESSALVAS** ao juízo

5 FREITAS, Juarez; MILESKEI, Hélio Saul. **Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas**. Disponível em: http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/01/ATRICON_-_Manual-de-Boas-Praticas-digital.pdf. Acesso em: 14 jul. 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

aprovativo e (ii) a expedição das **DETERMINAÇÕES** na forma como defendido ao final deste opinativo.

Feita essa breve digressão e tendo em vista a extensão do relatório técnico confeccionado, o Ministério Público de Contas restringirá sua atuação ao exame das irregularidades e deficiências que estampam maior relevância jurídico-contábil, sem prejuízo de sua integral concordância com os demais pontos elencados nas manifestações da equipe técnica.

2.2.1 Planejamento e gestão de ações de políticas públicas (item 2.5 do relatório técnico)

No relatório técnico que instrui o presente processo de contas, a equipe auditorial dessa Corte aborda, com a habitual proficiência, o planejamento e a gestão de ações de políticas públicas, relatando, no item 2.5 do indigitado documento, diversas irregularidades e fragilidades, atinentes ao Plano Plurianual 2020-2023. Nesse contexto, foram relatadas falhas concernentes a: (i) Descumprimento reincidente de Determinação do TCE/BA, bem como de Recomendação do Parecer Prévio das Contas do Chefe do Executivo, exercício 2019, para estabelecimento, nos Indicadores do PPA, de Índice Esperado para cada ano e para o Final do Plano (item 2.5.1.1.1); (ii) Deficiência no estabelecimento das Metas para os Compromissos dos Programas que comprometem a demonstração do desempenho do PPA 2020-2023 (item 2.5.1.1.2); (iii) Incompatibilidade entre o prazo legal de envio do Relatório de Avaliação da Execução do PPA 2020-2023 à Assembleia Legislativa e o prazo legal e constitucional para recebimento e apreciação por este Tribunal, respectivamente (item 2.5.2.1); (iv) Deficiência de informações no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 - Ano I – 2020 (item 2.5.2.2); (v) Fragilidade dos resultados de desempenho dos Programas apresentados no Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023, Ano I – 2020 (item 2.5.2.3); (vi) compatibilidade entre as peças de planejamento (item 2.5.3); e (vii) análise das ações classificadas como prioritárias (item 2.5.4). De igual modo, foram apresentados os resultados de exames mais aprofundados relativos aos principais programas das áreas de saúde (item 2.10), educação (item 2.11) e segurança pública (item 2.12).

Bem de se ver que, no ponto em questão, as CCEs promovem exame de indiscutível relevância, consistente na avaliação de aspectos operacionais do PPA, perscrutando não somente a conformidade dos atos investigados com os ditames legais, mas, principalmente, o desempenho de Programas de Governo, em relação aos quais avultam fragilidades que comprometem a qualidade/fidedignidade da prestação de contas apresentada.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

A respeito dessas técnicas de fiscalização operacional, Lima (2015, p. 35)⁶ obtempera com exatidão:

Trata-se de uma importante inovação da Carta de 1988. Corresponde à introdução das modernas técnicas de auditorias de programas, buscando avaliar a efetividade da gestão pública. Esse singular vocábulo, quando integrado ao texto constitucional, legitimou e desencadeou profundas alterações nos métodos de atuação das Cortes de Contas brasileiras, sob a liderança e inspiração do TCU.

Assim, desde a promulgação da nova Constituição, os Tribunais de Contas passaram a atuar com significativos resultados em áreas de enorme relevância, tais como auditorias operacionais, auditorias de sistemas informatizados da administração pública, auditorias ambientais entre outras. A auditoria operacional permite a avaliação sistemática de políticas, programas, projetos, atividades e sistemas governamentais ou de órgãos e unidades jurisdicionados ao Tribunal de Contas, dividindo-se em duas modalidades: auditoria de desempenho operacional e auditoria de avaliação de programa.

Em sentido idêntico, Fernandes (2012, p. 366-367)⁷, trazendo à luz aspectos ínsitos às auditorias operacionais, preleciona:

A auditoria operacional visa avaliar o conjunto de operações e indicar os procedimentos que devem ser revistos, objetivando o aperfeiçoamento das atividades para a consecução da missão institucional, servindo muito mais à Administração que pretenda uma radiografia da sua performance [...]

Ao estabelecer a competência do Tribunal de Contas da União para efetivar o controle mediante auditoria operacional, o constituinte resguardou com esse poderoso instrumento, de forma inédita na vida jurídica nacional, a possibilidade de concretização dos princípios da eficiência e da eficácia. Racionalização e qualidade devem ser, pois, palavras de ordem contra o controle burocrático e a mera regularidade da escrituração contábil; a essência sobre a forma. O exame da relação do custo e a verificação de benefícios, numa concepção ética e axiológica de função pública.

Como se verá adiante, a avaliação qualitativa empreendida pela equipe técnica desse TCE, ao perquirir os aspectos relacionados principalmente ao planejamento, monitoramento e avaliação do PPA 2020-2023, desvendou valiosos indicativos de que os parâmetros utilizados pelo Poder Executivo para acompanhar certos programas de governo carecem de confiabilidade, demandando, por isso mesmo, sua imediata reformulação.

Saliente-se, desde já, que o exame ministerial, quanto aos aspectos em debate, abrangerá apenas as irregularidades de maior relevância **que, à luz dos elementos apresentados pela instrução do presente processo, podem ser imputadas ao Chefe do Poder Executivo**, por guardarem relação de causalidade com ações ou omissões atinentes às atribuições político-administrativas que lhe são normativamente conferidas.

6 LIMA, Luiz Henrique. Ob. cit, p. 35.

7 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunal de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. 3. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 366-367.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Nada obsta, contudo, a que se reconheça a referida responsabilidade no bojo de outros processos fiscalizatórios em curso nesse Tribunal, desde que se identifique, com precisão, o necessário nexos causal entre as irregularidades destacadas pela auditoria e condutas omissivas ou comissivas imputáveis ao Chefe do Poder Executivo.

2.2.1.1 Incompatibilidade entre o prazo legal de envio do Relatório de Avaliação da Execução do PPA 2020-2023 à Assembleia Legislativa e o prazo legal e constitucional para recebimento e apreciação por esse Tribunal, respectivamente (item 2.5.2.1 do relatório técnico)

No item 2.5.2.1 da Seção Analítica, a equipe de auditoria destaca que a Lei Estadual nº 14.172, de 06/11/2019, que instituiu o PPA 2020-2023, diferentemente do que ocorreu em edições anteriores,

excluiu do Relatório da Execução do PPA 2020-2023, parte integrante do Relatório de Prestação de Contas Anual do Poder Executivo, capítulo específico contendo os resultados da Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA, considerando a evolução da ação governamental no seu período de vigência. Conforme a citada lei, tais resultados serão encaminhados e publicados no prazo de até 90 dias após a entrega do Relatório de Prestação de Contas Anual do Chefe do Poder Executivo Estadual à ALBA (Ref. 2613489-64)

Segundo a análise empreendida pelo corpo técnico dessa Corte de Contas, o art. 9º da referida lei, ao proceder à alteração aqui debatida, teria prejudicado o pleno exercício da competência constitucional desse Tribunal de Contas para a emissão do Parecer Prévio de que trata o art. 91, inciso I, da Constituição Estadual de 1989.

De mais a mais, a Unidade Técnica consigna que o prazo fixado pelo art. 9º da Lei Estadual nº 14.172/2019 também teria inviabilizado a elaboração do opinativo da AGE

quanto à “avaliação de desempenho, nos âmbitos da despesa e da receita, com base em indicadores criados e utilizados pela Administração, em especial, quanto à eficiência, economicidade, eficácia, efetividade e equidade das políticas públicas”, conforme determina o artigo 8º, inciso II, da Resolução TCE/BA nº 164/2015, tendo em vista que a análise de desempenho dos programas do PPA 2020-2023 serão disponibilizados pelo Governo do Estado à ALBA, após o prazo fixado na Resolução TCE/BA nº 164/2015, 28/02/2021, para a AGE apresentar seu opinativo técnico (Ref. 2613489-65).

Antes de proceder à análise jurídica da questão ora debatida, cumpre transcrever o art. 9º da Lei Estadual nº 14.172/2019 e os artigos 91, inciso I, e 105, inciso XV, da Constituição Estadual de 1989, diretamente envolvidos no exame a ser realizado:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Lei Estadual nº 14.172/2019

Art. 9º - O Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo:

I - como anexo do Relatório de Prestação de Contas Anual, Relatório da Execução do PPA 2020-2023, demonstrando o acumulado da execução da ação governamental no seu período de vigência;

II - no prazo de até 90 (noventa) dias do encaminhamento do Relatório de Prestação de Contas Anual, disponibilizado no sítio eletrônico da Secretaria do Planejamento, o Relatório de Avaliação da Execução do PPA 2020-2023, considerando a evolução da ação governamental no seu período de vigência.

Constituição Estadual de 1989

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

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

[...]

Art. 105 - Compete privativamente ao Governador do Estado:

[...]

XV - prestar, anualmente, à Assembleia Legislativa, dentro de quinze dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior.

O âmago da discussão aqui enfrentada reside em perquirir se a norma contida no art. 9º da Lei Estadual nº 14.172/2019 implicou violação a algum dispositivo constitucional, seja o que impõe prazo para a prestação de contas pelo Governador do Estado à Assembleia Legislativa (art. 105, inciso XV, da Constituição Estadual), seja o que atribui ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia competência para emitir o Parecer Prévio ao julgamento das contas de governo, no prazo de sessenta dias contados a partir de seu recebimento (art. 91, inciso I, da Constituição Estadual).

Constata-se, nesse cenário, que a regra trazida pelo art. 9º da Lei Estadual nº 14.172/2019, modificando a concepção adotada no PPA 2016-2019 (Lei Estadual nº 13.468, de 29/12/2015), permitiu que o Poder Executivo deixasse de encaminhar ao Poder Legislativo, como anexo do Relatório de Prestação de Contas Anual, o Relatório de Avaliação da Execução do PPA 2020-2023.

A partir do advento da mencionada regra legal, o Poder Executivo adquire um prazo de até 90 dias, contados do encaminhamento do Relatório de Prestação de Contas Anual, para encaminhar, ao Poder Legislativo, o citado Relatório de Avaliação da Execução do PPA 2020-2023.

Inicialmente, é preciso apurar em que consiste, efetivamente, o ato de prestação de contas anuais do Poder Executivo, de modo a avaliar o impacto que a regra insculpida no art. 9º, inciso II, da Lei Estadual nº 14.172/2019 promove em relação ao cumprimento da obrigação constitucional trazida pelo art. 105, inciso XV, da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Constituição Estadual, segundo o qual o Governador do Estado deve apresentar, no prazo de 15 dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior.

Quanto a este ponto, algumas disposições constitucionais e legais são extremamente significativas, porque conferem densidade normativa ao ato de prestação de contas pelo Poder Executivo, permitindo, ao intérprete, identificar os exatos contornos dessa obrigação.

Vejam-se, a propósito, os artigos 89, caput e parágrafo único, e 90, incisos I e II, da Constituição Estadual/1989, abaixo reproduzidos:

Art. 89 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos Municípios, incluída a das entidades da administração indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções, renúncia de receitas e isenções fiscais, será exercida pela Assembléia Legislativa, quanto ao Estado, e pelas Câmaras Municipais, quanto aos Municípios, mediante controle externo e sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único - Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado e os Municípios respondam, ou que, em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária

Art. 90 - Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de Governo e dos orçamentos do Estado;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

Como se observa, o dever de prestar contas, expressamente previsto no art. 89, parágrafo único, da Constituição Estadual de 1989, é um mecanismo de que se valeu o Constituinte para incrementar o exercício da função de controle da gestão pública, que, consoante exposto no caput desse mesmo artigo, envolve aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, patrimoniais e operacionais.

Noutros termos, o art. 89, parágrafo único, acrescenta uma perspectiva material ao dever de prestar contas, conferindo-lhe o nítido propósito de viabilizar a fiscalização da gestão pública pelos órgãos encarregados de desempenhar a função de controle, o que pressupõe, de modo irrefutável, **a apresentação de um conjunto de informes que possibilitem aferir como se deu, sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional, a administração de recursos públicos.**

A Lei Orgânica desse Tribunal de Contas corrobora o entendimento aqui apresentado, quando afirma no seu art. 11, §2º:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Art. 11 - As contas dos responsáveis por dinheiro, valores, materiais e outros bens pertencentes ao Estado ou pelos quais este responda, são objeto de comprovação, prestação ou tomada de contas.

[...]

§ 2º - A prestação de contas consiste na apresentação de elementos previstos na legislação pertinente que retratem a atividade administrativa, contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e operacional dos órgãos e entidades da administração pública, durante um exercício ou gestão (grifos ausentes no original).

De modo ainda mais detalhado, a Instrução Normativa – TCU nº 84, de 22/04/2020 realça, no seu art. 1º, §1º, o conceito de prestação de contas ora exposto:

Art. 1º Esta instrução normativa estabelece normas para a organização e a apresentação das contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal e para o julgamento realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), nos termos do art. 7º da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.

§ 1º Prestação de contas é o instrumento de gestão pública mediante o qual os administradores e, quando apropriado, os responsáveis pela governança e pelos atos de gestão de órgãos, entidades ou fundos dos poderes da União **apresentam e divulgam informações e análises quantitativas e qualitativas dos resultados da gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial do exercício**, com vistas ao controle social e ao controle institucional previsto nos artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal (grifos nossos).

Partindo dessa premissa, constata-se a importância dos incisos I e II do art. 90 da CE/1989, também transcritos acima, que atribuem, ao sistema de controle interno dos três poderes, as obrigações de **(i)** implementar a avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual e **(ii)** 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.

Trata-se de obrigações voltadas a propiciar o controle operacional, referido por Pascoal (2009, p. 137) como o aspecto da fiscalização *relacionado à verificação do cumprimento de metas, resultados, eficácia e eficiência da gestão dos recursos públicos*⁸.

As avaliações referidas nos incisos I e II do art. 90 da Constituição Estadual, portanto, devem ser compreendidas não somente como mecanismos a serviço do Controle Interno da gestão pública, mas, a partir de uma leitura sistemática, como elementos que devem integrar a prestação de contas dos três poderes, pondo em relevo o aspecto operacional da fiscalização empreendida pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas.

8 PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo**: teoria, jurisprudência e 400 questões. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 137.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Em arremate, a análise dos referidos dispositivos aponta que o Relatório de Avaliação da Execução do PPA, o qual materializa a obrigação atribuída ao sistema de controle interno pelos incisos I e II do art. 90 da Constituição Estadual, **deve necessariamente integrar o conjunto de elementos constantes da prestação de contas encaminhada pelo Poder Executivo, na medida em que se apresenta como elemento indispensável ao aspecto operacional da fiscalização a ser empreendida pela Assembleia Legislativa com o auxílio do Tribunal de Contas.**

Equivale a dizer que, sem o Relatório de Avaliação da Execução do PPA, os documentos encaminhados pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo (inciso I do art. 9º da Lei Estadual nº 14.172/2019) permitem reconhecer apenas parcialmente o cumprimento do dever de prestar contas no prazo de 15 dias da abertura da sessão legislativa (art. 89, parágrafo único, c/c art. 105, inciso V, ambos da Constituição Estadual), na medida em que não propiciam, de imediato, o exercício da fiscalização operacional referida no caput do art. 89.

Feitas essas considerações, é forçoso reconhecer que o art. 9º, inciso II, da Lei Estadual nº 14.172/2019, viola o art. 105, inciso XV c/c art. 89, caput e parágrafo único, da Constituição Estadual, porque, ao protrair a entrega do Relatório de Avaliação da Execução do PPA 2020-2023, termina por reconhecer como prestação de contas um conjunto de documentos que não permitem, de imediato, a fiscalização operacional dos atos de gestão praticados pelo Poder Executivo.

Em face do exposto, este Ministério Público de Contas recomenda ao TCE-BA que, com fulcro nos arts. 3º, § 3º, da Lei Complementar Estadual nº 005, de 04/12/1991, e 242, caput (parte final), do Regimento Interno dessa Corte de Contas, formule **REPRESENTAÇÃO** à Procuradoria Geral de Justiça para que, caso entenda pertinente, ajuíze Ação Direta de Inconstitucionalidade em face do art. 9º, inciso II, da Lei Estadual nº 14.172/2019, ante a incompatibilidade desse dispositivo com os artigos 105, inciso XV, e 89, caput e parágrafo único, da Constituição Estadual de 1989.

De mais a mais, é prudente salientar que o prazo de sessenta dias previsto no art. 91, inciso I, da Constituição Estadual, anteriormente transcrito, remete à distinção que a doutrina processualista costuma fazer entre prazos próprios e prazos impróprios. Conforme leciona Assumpção (2019, p. 431)⁹,

Em regra, a lei prevê prazos específicos para a prática de atos processuais, cabendo às partes e mesmo ao juízo atentar para tais previsões para evitar a intempestividade do ato processual. Para as partes a intempestividade gera preclusão temporal, já que seus prazos são próprios, enquanto que para o juízo os prazos são, ao menos em regra, impróprios, de forma que o ato judicial praticado além do prazo é válido e eficaz como se tivesse sido praticado dentro do prazo.

9 NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil – volume único**. 11. ed. Salvador, 2019, p. 431.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

No mesmo sentido, Nucci (2011, p. 989)¹⁰ pontua com destreza:

Denominam-se próprios os prazos sujeitos à preclusão, isto é, uma vez decorrido o tempo para a sua prática, não mais se autoriza a realização do ato processual; impróprios são os fixados, como regra, ao juiz, ao promotor e aos funcionários da justiça, e, uma vez não cumprido, fixam sanções de caráter administrativo, embora possa ser o ato processual realizado a destempo.

Verifique-se, a propósito, que o Supremo Tribunal Federal (STF), no bojo da ADI 261-9¹¹, teve oportunidade de analisar a constitucionalidade de dispositivo da Constituição do Estado de Santa Catarina, que permitia que as contas dos seus municípios fossem julgadas sem parecer prévio, caso o Tribunal de Contas não emitisse o aludido opinativo até o último dia do exercício financeiro.

Na ocasião, consignou-se que a dispensa do parecer prévio, como previsto na norma daquele ente federativo, implicaria alteração significativa do sistema de controle externo previsto na Constituição Federal. O Ministro Marco Aurélio, que participou do referido julgamento, foi ainda mais enfático, ao salientar que *o art. 2º do art. 31 da Constituição Federal direciona no sentido de ter-se sempre o parecer prévio emitido pelo órgão competente sobre as contas que o prefeito deve anualmente prestar*.

Em suma, adotando-se as premissas jurídicas firmadas no precedente acima exposto, segundo as quais o eventual descumprimento do prazo para emissão de Parecer Prévio pelo Tribunal de Contas não autoriza o Poder Legislativo a julgar as contas do Chefe do Executivo sem a confecção desse imprescindível opinativo, é possível concluir que o prazo previsto no art. 91, inciso I, da Constituição Estadual de 1989 é prazo impróprio, cuja inobservância não implica preclusão temporal.

Sendo assim, pode-se inferir que, enquanto não for excluída do ordenamento jurídico a regra prevista no art. 9º, inciso II, da Lei Estadual nº 14.172/2019, o Tribunal de Contas do Estado da Bahia, com vistas a bem desempenhar a fiscalização que lhe é atribuída pelas Constituições Federal e Estadual, poderá, se assim entender pertinente, aguardar o encaminhamento do aludido Relatório de Avaliação da Execução do PPA e demais documentos a ele relacionados (art. 8º, inciso II, da Resolução Normativa TCE/BA nº 164/2015) para, só então, concluir os exames auditoriais conducentes à elaboração da Seção Analítica¹².

10 NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. 8. ed. São Paulo: Editora RT, 2011, p. 989.

11 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 261-9 SC**. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 14 jul. 2021.

12 Considerando que, na forma do art. 12, caput, da Lei Orgânica do TCE/BA (LC nº 005/1991), a Assembleia Legislativa deve encaminhar as contas do Governador do Estado ao Tribunal de Contas no prazo de 60 dias contados do seu recebimento, fica evidenciado que a apresentação do Relatório de Avaliação da Execução do PPA 2020-2023, com a concessão do prazo de 90 dias para seu encaminhamento (art. 9º, inciso II, da Lei estadual nº 14.172/2019), ocorrerá no curso do prazo de 60 dias de que a Corte de Contas dispõe para emissão de Parecer Prévio (conforme dispõe o art. 91, inciso I, da Constituição Estadual), o que impactará o prazo para elaboração, pela AGE, do opinativo a que se refere o art. 8º, inciso II, da Resolução TCE/BA nº 164/2015 e, consequentemente, o curso dos trabalhos auditoriais que resultarão na Seção Analítica (peça técnica integrante do processo de contas do Governador do Estado).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

2.2.1.2 Fragilidade dos resultados de desempenho dos Programas apresentados no Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023 – Ano I – 2020 (item 2.5.2.3 do relatório técnico)

Quanto ao planejamento das políticas públicas, vale ressaltar que, no relatório, apresentado pelo Poder Executivo, acerca da avaliação do desempenho dos 16 programas do PPA 2020-2023 (instituído pela Lei Estadual nº 14.172/2019, para o quadriênio 2020-2023), “4 apresentam Bom Desempenho (Grau 3) e 12 enquadram-se no Desempenho Regular (Grau 2), em 31/12/2020” (Ref. 2613489-68). Ocorre que, apesar dos resultados divulgados, a equipe técnica do TCE/BA identificou relevantes fragilidades que obstaculizaram, no exercício de 2020, a análise adequada do desempenho dos referidos programas de governo, especialmente em virtude das falhas identificadas na estruturação dos componentes da referida peça de planejamento plurianual.

Ressalte-se, porque oportuno, que, apesar de esse Tribunal de Contas apontar, desde a emissão do relatório técnico e parecer prévio sobre as contas de governo relativas ao exercício de 2015, a necessidade de aprimoramento dos componentes do PPA, o que se verifica, na prática, é o descuido da Administração Pública em relação a esse aspecto do planejamento governamental. Afinal, observa-se a persistência de fragilidades, especificamente nos Indicadores e Metas contidos na referida peça de planejamento, que impossibilitam aferir o real desempenho da gestão avaliada no que se refere à sua capacidade de proporcionar à coletividade, por meio da aplicação dos recursos públicos geridos, os benefícios sociais almejados.

Nesse passo, insta salientar que o modelo de avaliação de desempenho dos programas que estão contemplados no PPA 2020-2023 seguiu a mesma estrutura que constou do PPA 2016-2019, isto é, estabeleceu uma sistemática de exame calcada em duas dimensões, a saber (Ref.2613489-67 do relatório técnico): i) Dimensão Resultado, “[...] cujos componentes de análise são a Evolução dos Indicadores de Programa e a Eficácia das Metas dos Compromissos [...]”; e ii) Dimensão Esforço, “[...] onde é analisada a Execução Orçamentário-financeira dos Compromissos [...]”.

No que se refere à dimensão resultado, insta fazer comentários, a princípio, sobre os indicadores, vez que, como visto, a aferição acerca da evolução de tal componente do PPA é utilizada como parâmetro para avaliar o grau do desempenho dos programas governamentais, consoante se extrai do §1º do art. 4º da Lei Estadual nº 14.172/2019, dispositivo segundo o qual: “os programas terão os seus desempenhos aferidos por meio de **indicadores e metas**” (grifos ausentes no original).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Sobre indicadores, Conti (2020, p. 144)¹³ leciona que

[...] são os critérios utilizados para mensurar o que está sendo realizado em cada programa, com a finalidade de verificar o alcance dos resultados fixados, permitindo que se possam aferir as diversas variáveis que se pretenda conhecer e medir, como o desempenho.

Nessa toada, anote-se que, conforme o §2º do art. 4º da referida lei, os indicadores “[...] são compatíveis com a capacidade de promoção de mudanças de um ou mais compromissos setoriais formulados nos programas”, sendo que, nos termos do referido diploma legal (art. 5º, §1º, inciso I), compromisso é definido como o “componente do PPA associado ao Programa Temático que descreve um objetivo setorial a ser cumprido por meio da entrega de bens ou serviços”. Logo, a mensuração adequada dos resultados obtidos na execução dos programas de governo, consoante determinado pela Constituição Federal (*ex vi* do art. 74, incisos I e II), pressupõe a existência de indicadores consistentes, que tenham sido construídos a partir de critérios tecnicamente sólidos.

Sendo esse o contexto, a equipe técnica do TCE/BA aponta, tal como fez por ocasião do exame dos informes relativos às contas de governo referentes ao exercício de 2019, que os indicadores que foram estabelecidos pelo Poder Executivo para avaliar o desempenho dos programas previstos no Plano Plurianual possuem fragilidades que tornam esses componentes incapazes de cumprir o objetivo para o qual foram criados, que é o de medir o real grau de efetividade dos referidos programas governamentais.

Nesse sentido, é alarmante verificar, a partir do que foi consignado no próprio Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023, que “[...] dos 103 Indicadores de Programa, apenas 61 (59,23% do total) foram considerados válidos para a avaliação e tiveram sua evolução aferida”, sendo que os demais indicadores (42) foram considerados “não válidos” para medir o desempenho dos programas de governo, em virtude das seguintes inconsistências: “Valor Apurado inexistente – 26 Indicadores de Programa”; “Valor de Referência inexistente – ocorrência em 9 Indicadores de Programa”; “Valor de Referência e Valor Apurados inexistentes – ocorrência em 5 Indicadores de Programa”; e “Incorreção no registro do Valor de Referência – ocorrência em 2 Indicadores de Programa” (Ref.2613489-69 do relatório técnico). Esse diagnóstico revela que os indicadores, nos moldes em que foram estruturados pelo Poder Executivo estadual, estão aquém de exprimir, com fidedignidade e na sua inteireza, os resultados alcançados pela execução dos compromissos vinculados aos programas de governo.

Frise-se, oportunamente, que a Auditoria Geral do Estado (AGE), unidade responsável pela articulação sistêmica das estruturas de controle interno do Poder Executivo estadual, teceu, no Relatório nº 02/2021, críticas acerca dos indicadores

13 Conti, José Maurício. **O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil**. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/o-planejamento-orcamentario-da-administracao-publica-no-brasil-1640>. Acesso em: 14 jul. 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

construídos para avaliar os programas de governo, por entender que tais componentes apresentam na sua atual estrutura (Ref.2613489-70 do relatório técnico):

Baixa representatividade: apenas 52,4% dos indicadores de programas contidos no PPA 2020-2023 são do tipo indicador de resultados, permitindo concluir que os indicadores concebidos na elaboração do Plano não são suficientes para uma avaliação fidedigna do desempenho esperado a partir da implementação dos programas de governo; e

• **Inconsistências estruturais:** os indicadores não abarcam a totalidade dos compromissos dos programas, com destaque para os programas Segurança Pública e Saúde com, respectivamente, 63,6%, 57,1% dos compromissos sem um correspondente indicador. Constatou-se, ainda, que 34% dos indicadores não possuem valor de referência, impossibilitando, assim, a verificação da evolução do resultado do Programa.

(grifos presentes no original)

Ou seja, o quadro descrito acima revela um cenário preocupante no que toca o cumprimento, pelo Poder Executivo, do dever, imposto pela Constituição Federal (ex vi do art. 74, inciso I), de avaliar a execução dos seus programas de governo. Afinal, não é possível mensurar, em razão das deficiências dos seus indicadores, qual foi, de fato, o desempenho/resultado alcançado pela gestão empreendida.

De outra parte, ainda no que se refere à avaliação do desempenho dos programas sob a dimensão do resultado, cumpre tecer comentários, agora, sobre as metas, elementos também utilizados para aferir o desempenho dos programas de governo previstos no Plano Plurianual 2020-2023. Estas representam, nos termos do art. 5º, §1º, inciso II, da Lei Estadual nº 14.172/2019, “[...] componente do PPA associado ao Compromisso que expressa a medida do alcance do Compromisso, devendo ser territorializada e, quando pertinente, associada à proposta da Escuta Social”, sendo, nesse contexto, relevante recordar que compromisso compreende o “componente do PPA associado ao Programa Temático que descreve um objetivo setorial a ser cumprido por meio da entrega de bens ou serviços” (art. 5º, §1º, inciso I). De modo sintético, meta tem relação com “o aspecto mensurável dos objetivos e resultados”¹⁴.

Analisando criticamente o Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do Plano Plurianual 2020-2023, a Unidade Técnica apontou que as metas, enquanto componente indispensável da referida peça de planejamento, ainda carecem de “[...] aprimoramento e de maiores análises, para melhor retratar o processo de avaliação e *accountability* da eficácia dos Programas” (Ref.2613489-72 do relatório técnico). Tal constatação se deve às inconsistências, já relatadas em exercícios anteriores, alusivas à estruturação do referido componente do PPA, a exemplo da deficiência

[...] quanto à conceituação dos Valores de Referência das Metas dos Compromissos, devido à possibilidade de mais de uma interpretação, a depender das Metas que se pretende mensurar, o que gera dúvidas e dificulta a evidenciação do que deve ser alcançado ao final de cada exercício e no encerramento do quadriênio” (Ref.2613489-72 do relatório técnico).

14 Conti, José Maurício. **O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil**. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/o-planejamento-orcamentario-da-administracao-publica-no-brasil-1640>. Acesso em: 14 jul. 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Ainda no que toca às metas estipuladas no PPA 2020-2023, registre-se que a Auditoria Geral do Estado realizou, no seu já citado Relatório nº 02/2021 (Ref.2613489-73 do relatório técnico), alguns comentários, que merecem ser registrados abaixo:

Além da modificação da fórmula para apuração da eficácia da meta, a Seplan arbitrou percentuais de execução por exercício, sendo que, para o Ano I [2020], tem-se as seguintes métricas: [Insuficiente: $0\% \leq \text{Execução} < 3\%$; Regular: $3\% \leq \text{Execução} < 6\%$; Bom: $6\% \leq \text{Execução} < 9,5\%$; Ótimo: $\text{Execução} \geq 9,5\%$]

[...]

Como pode ser observado, uma execução de 6% da meta foi definida como parâmetro de grau de eficácia “Bom” e igual ou acima de 9,5%, o grau é “Ótimo”. A auditoria considera esses percentuais subdimensionados, uma vez que, sendo a vigência do PPA de quatro anos, o razoável seria um percentual entre 20% e 25%, no ano I, para que se possa considerar a execução como “Ótima”.

Na análise da apuração da eficácia das metas, constatou-se uma execução percentual bem superior ao piso de 9,5% definido pela Seplan como “Ótimo”. As justificativas contidas no relatório de avaliação para o desempenho das metas foram: em primeiro lugar pela “otimização/aprimoramento de estratégias ou formas de atuação, o qual relaciona-se com o direcionamento de ações ao enfrentamento da - pandemia”. O segundo maior motivo, classificado como “Outro”, está “associado, sobretudo, aos impactos da pandemia e incorreções no cadastramento do valor de alcance plurianual”.

A equipe de auditoria considera que essas justificativas necessitam de maiores esclarecimentos, uma vez que constatarem-se metas com execução bem superior ao valor de alcance de todo o PPA, variando até 1.433% [...] (grifos ausentes no original)

Do registro feito acima, destaca-se o dado de que algumas metas tiveram valor de execução superior ao de alcance total do plano plurianual, isto é, verificou-se que, em alguns casos, houve grande disparidade entre o que foi previsto inicialmente a título de meta e o que restou apurado, pelo Poder Executivo, em termos de atingimento. No entendimento deste MPC, tal apontamento pode ser interpretado da seguinte forma: ou tal componente foi subdimensionado na sua previsão, ou, quando na sua aferição, houve uma avaliação equivocada, ensejando um atingimento maior do que aquele efetivamente alcançado.

Dando continuidade ao exame do ponto em questão, ressalte-se que a Auditoria identificou que a avaliação das metas, consignada no Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023, não foi feita sob o aspecto qualitativo, isto é, não levou em consideração o “[...] impacto dos resultados de desempenho das Metas no cumprimento dos objetivos estabelecidos pelos Compromissos dos Programas [...]”, não tendo sido registrado, outrossim, em tal avaliação, de forma expressa, “[...] o quantitativo de recursos orçamentários executados pelas ações orçamentárias correlacionadas ao alcance de tais componentes (Metas)” (Ref.2613489-72 do relatório técnico).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Essas inconsistências na apuração das metas revelam que, na forma como vêm sendo estruturados e/ou medidos, tais componentes do PPA não têm serventia para traduzir, com segurança, os reais resultados alcançados pela política governamental.

No que se refere à avaliação do desempenho dos programas sob a perspectiva da “dimensão esforço”, isto é, da execução orçamentário-financeira dos compromissos, a equipe técnica do TCE/BA identificou, conforme apontado no seu relatório técnico (Ref.2613489-74 do relatório técnico), que o Relatório de Execução do PPA fornecido pelo Poder Executivo não contempla uma análise da execução física desse componente, isto é, do que foi efetivamente entregue em termos de bens e produtos previstos.

Além disso, a Auditoria detectou que o aludido documento carece de uma avaliação sobre a compatibilidade entre o que foi fisicamente executado e o que foi inicialmente previsto em termos de prioridades definidas na LDO de 2020, bem como constatou a falta de um exame qualitativo, mediante apresentação de justificativas, acerca da inexecução de alguns dos compromissos assumidos.

A ausência de um exame nesses moldes, isto é, que inclua “análise da execução física (entrega de bens e serviços anuais previstos) e das prioridades dos Programas” (conforme Ref.2613489-74 do relatório técnico), bem como que contemple “justificativas para inexecuções de Compromissos”, obstaculiza que a sociedade, principal destinatária da política pública, avalie o real desempenho da gestão examinada no que se refere às intervenções sociais que o Poder Público se comprometeu publicamente a implementar.

Impende, assim, consignar que, em decorrência das citadas fragilidades do PPA 2020-2023, peça de planejamento que, como sabido, tem o papel precípua de nortear o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, não foi possível obter, em 2020, uma avaliação conclusiva e abrangente sobre o desempenho dos programas de governo, quer sob a dimensão resultado (Evolução dos Indicadores e Eficácia das Metas), quer sob a dimensão esforço (Execução Orçamentário-Financeira dos Compromissos).

A mensuração adequada dos resultados obtidos na execução dos programas de governo, de modo a aferir a sua eficácia, eficiência e efetividade, consoante determinado pela Constituição Federal, tem, por pressuposto lógico, fatores básicos que **não** foram observados na estruturação e, notadamente, na **apuração/medição** dos elementos do PPA então vigente.

Percebe-se, portanto, que o cumprimento das finalidades constitucionalmente atribuídas ao sistema de controle interno, notadamente no que toca à avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual (art. 74, I, da CF/1988), e dos resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual (art. 74, II, da CF/1988), demanda não apenas a institucionalização formal de unidades



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

controladoras com atribuição para desempenhar tal missão.

É fundamental, nessa perspectiva, que os programas de governo a serem implementados sejam adequadamente estruturados, com a definição criteriosa, e tecnicamente respaldada, de todos os seus componentes, especialmente de indicadores baseados em valores sólidos de referência e metas capazes de mensurar os resultados esperados, condição que, a toda evidência, não restou satisfeita, mais uma vez, no exercício auditado, haja vista as fragilidades (na estruturação e aferição) desses componentes do PPA 2020-2023.

Neste sentido, este *Parquet*, ante as reiteradas deficiências na avaliação de desempenho dos programas de governo pelas estruturas integrantes do sistema de controle interno da Administração Pública Estadual, as quais decorreram, especialmente, de fragilidades na estruturação do PPA 2020-2023, comprometendo o efetivo cumprimento das finalidades previstas no art. 74, incisos I e II, da Constituição Federal, **OPINA** pela expedição de **DETERMINAÇÃO** para que o Chefe do Poder Executivo estadual, em cumprimento aos dispositivos constitucionais mencionados, aprimore os procedimentos de monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas, de modo a possibilitar que se extraiam do Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA conclusões acerca dos resultados alcançados pelos Programas de Governo.

2.2.1.3 Políticas Públicas e o Direito Fundamental à Saúde – Programa 313 - Saúde

A concretização dos direitos fundamentais dispostos na Constituição Federal é função elementar e essencial da Administração Pública e deve pautar toda ação estatal. Um dos principais instrumentos adotados pelos entes administrativos, com vistas a atingir esta finalidade, são as políticas públicas.

Políticas públicas são comumente conceituadas como o conjunto de programas e planos de ação governamentais que objetivam a intervenção na esfera coletiva, mediante as quais são perfilhadas as diretrizes e metas que serão adotadas pelo Estado, buscando-se, assim, implementar os direitos sociais fundamentais delineados na Constituição Federal, de forma ampla e sistemática. Nas lições de Bucci (2006, p. 39)¹⁵,

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados — processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial — visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

O Direito à Saúde, previsto no art. 6º, caput, da Constituição Federal, consiste em

15 BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas – reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

direito fundamental social que, como não poderia ser diferente, exige um comportamento ativo do Estado para a sua efetivação. Por meio das políticas públicas de saúde é que os Estados concretizam tais direitos sociais, em consonância com a relevância conferida pelos art. 196 e 197 da CF/1988:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a **saúde**, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

[...]

Art. 196. A saúde é direito de todos e **dever do Estado**, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

A força normativa dos dispositivos constitucionais acima transcritos, além de atestar que o direito à saúde pertence ao conjunto de direitos que exigem prestações positivas do Estado, o cristaliza como um dos direitos fundamentais da pessoa humana, conforme leciona Cury (2005, p. 17)¹⁶:

[...] o direito a saúde é o principal direito fundamental social encontrado na Lei Maior brasileira, diretamente ligado ao princípio maior que rege todo o ordenamento jurídico pátrio: o princípio da dignidade da pessoa humana – razão pela qual tal direito merece tratamento especial.

Para que o Direito à Saúde seja satisfatoriamente atendido e seja conferida efetividade ao texto constitucional, é indispensável que se promova a adequada gestão do serviço público de saúde, o que inclui o bom planejamento e o fortalecimento das respectivas políticas públicas.

De fato, como será visto, considerando os intuitos do Programa 313 – Saúde (examinado pelo corpo técnico dessa Corte no bojo do presente processo de contas), especialmente a promoção da equidade, da universalidade e da integralidade “por meio da implementação da rede de atenção à saúde, mediante a descentralização, qualificação e ampliação do acesso às ações e serviços de saúde”, conclui-se que eventuais entraves ou morosidade no desenvolvimento do Programa obstem a adequada e eficiente aplicação de recursos e, por via de consequência, trazem impactos práticos negativos ao atendimento à saúde no âmbito do Estado da Bahia, área já bastante carente.

16 CURY, Ieda Tatiana. **Direito fundamental à saúde**: evolução, normatização e efetividade. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. p. 17.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

2.2.1.3.1 O papel dos Tribunais de Contas na fiscalização e no controle da efetividade das políticas públicas

Sedimentada a essencialidade das políticas públicas como instrumento de concretização dos direitos fundamentais dispostos na Constituição Federal, cabe uma breve abordagem sobre o papel exercido pelos Tribunais de Contas e sua atuação no acompanhamento destas políticas públicas.

É cediço que a Constituição Federal conferiu aos Tribunais de Contas posição de destaque no tocante ao controle dos atos administrativos. O art. 70 da Carta Maior estende este poder de controle para além da mera legalidade dos atos, abrangendo, também, as perspectivas de legitimidade (que engloba princípios como os da eficiência, da moralidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, todos de grande valor dentro do Estado Democrático de Direito) e economicidade das ações estatais, bem como determina que a fiscalização destas Cortes recairá sobre os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial.

O Direito à Saúde, em decorrência da sua primordial importância, demanda da Administração que as políticas públicas apresentem plena efetividade e atendam a critérios de eficiência e aos princípios da boa administração.

Nesta linha de inteligência, é possível inferir que as políticas públicas vinculam a atividade dos entes estatais, e qualquer desvio ou falha no roteiro destas políticas deve ensejar a interferência do controle externo, seja com o fito de elaborar determinações, voltadas à correção das práticas ou omissões irregulares, e recomendações, seja para aplicar medidas punitivas aos responsáveis, notadamente porque tais políticas se materializam mediante despesas públicas.

Assim, ao Controle Externo, ora analisado sob a ótica da atuação dos Tribunais de Contas, confere-se o poder-dever de acompanhamento e balizamento da execução das políticas públicas e de avaliação dos **resultados** das ações governamentais, buscando corrigir fragilidades porventura observadas.

O Tribunal de Contas é, ainda, constitucionalmente dotado de autonomia para realizar o acompanhamento concomitante das políticas públicas implementadas no âmbito do respectivo ente público. Esta função inclui a elaboração de feedbacks sobre a atuação administrativa em determinada política pública e a expedição de deliberações no âmbito de instrumentos processuais de fiscalização, com efeitos prospectivos, de cunho pedagógico, orientativo ou mandatório, visando à adequação da conduta administrativa ao ordenamento jurídico nacional e ao seu aprimoramento, para conferir-lhe mais eficácia prática e, conseqüentemente, um atendimento mais célere e eficiente dos direitos fundamentais.

Do exposto, extrai-se a importância da elaboração das políticas públicas com base em critérios de transparência, o que envolve o estabelecimento, pelo Poder Público, de metas e indicadores suficientes e robustos, que detenham aptidão para



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

evidenciar claramente a situação atual da política pública e permitam o gerenciamento dos recursos públicos com mais economia, eficácia e eficiência. Este aspecto será abordado no item abaixo, na análise do ponto de auditoria relativo ao desempenho orçamentário do Programa 313 – Saúde.

2.2.1.3.2 Fragilidades relacionadas ao desempenho orçamentário do Programa 313 – Saúde (item 2.10 do Relatório Técnico)

Tomando por base dados consolidados em relatórios, estudos técnicos e informes oficiais – (i) Relatório de Execução do Plano Plurianual Participativo PPA 2020-2023; (ii) Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (DCCEs) e (iii) Relatório de Gestão que integra o processo de prestação de contas da Secretaria Estadual de Saúde, exercício 2020 (autos nº TCE/001390/2021), o corpo técnico desse Tribunal de Contas procedeu ao exame do planejamento e da gestão de ações de políticas públicas operacionalizadas no âmbito do programa governamental Programa 313 – Saúde.

Nesse sentido, a Auditoria desse Tribunal de Contas consignou, em seu Relatório Técnico (no item 2.10), uma série de inadequações, inconsistências e inconformidades atinentes à construção e execução de referido Programa, notadamente no que diz respeito a: **(a)** definição dos indicadores e Metas propostos; **(b)** vinculação dos Compromissos aos indicadores, prejudicando o monitoramento da evolução do Projeto e da realidade que se pretende modificar e **(c)** percentuais de execução orçamentário-financeira e estágios de cumprimento de compromissos e de alcance de metas.

A partir de um amplo detalhamento acerca do desempenho orçamentário das ações definidas como prioritárias nos distintos programas de governo (Ref. 2613489-74/76), importa, nesse ponto, ampliar a discussão em torno do Programa 313, em relação ao qual a Secretaria da Saúde do Estado da Bahia (SESAB) assumiu 07 Compromissos, 44 Metas e 122 Iniciativas, sendo que duas foram atreladas à Secretaria da Segurança Pública (SSP) e duas outras à Secretaria de Relações Institucionais e a SESAB responde por 100% das Metas definidas para o Programa.

O Programa 313 foi delineado a partir da identificação de problemas considerados como limitadores à implementação da política de saúde pública no estado da Bahia, dentre eles: Insuficientes avanços na capacidade de gestão, nas competências técnica e científica e na qualidade do atendimento da área de saúde; Baixa capacidade do estado em responder com efetividade às demandas acumuladas no setor de saúde; Recentes alterações nas políticas fiscais para o financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS) e a extinção de programas ou políticas de apoio às minorias que indicam prejuízos das áreas de proteção social e propensão à redução de direitos legalmente estabelecidos; Tendência ao envelhecimento populacional; e tendência dos indicadores de saúde nem sempre se difundirem de modo relativamente equânime nas várias Regiões de Saúde (RSs) da Bahia.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Em consonância com os princípios do SUS, a ementa do Programa 313 – Saúde traz como objetivos

promover a equidade, a universalidade e a integralidade por meio da implementação da rede de atenção à saúde, mediante a descentralização, qualificação e ampliação do acesso às ações e serviços de saúde, reconhecendo as especificidades locais, com ênfase nas populações em situação de vulnerabilidade, historicamente excluídas, discriminadas e/ou estigmatizadas (Ref. 2613489-341).

No tocante à dotação orçamentária, o Programa 313 foi contemplado com uma dotação orçamentária inicial de R\$5.362,1 milhões e final de R\$7.050,9 milhões para o exercício de 2020, representando um acréscimo total de R\$1.688,8 milhões. Deste valor, R\$1.027,3 milhões foram recursos extraordinários destinados a 3 ações governamentais, criadas em março de 2020 para minimizar os efeitos da pandemia da COVID-19 (4107 – Administração de Pessoal e Encargos do Grupo Ocupacional de Saúde – COVID – 19; 5366 – Implementação de Ações para enfrentamento à COVID-19 e 5370 – Implementação de Ações para Prevenção e Tratamento do Coronavírus).

Intitulada “Execução orçamentária do Programa 313 por compromisso” (Ref. 2613489-342), a Tabela 102 constante do Relatório Técnico traz um panorama da execução orçamentária do programa, que teve seus recursos distribuídos por 7 compromissos. Dos 7 compromissos, destacaram-se, por sua materialidade, o Compromisso 3 – Potencializar a Rede de Atenção à Saúde (RAS) de forma regionalizada, ampliando a equidade de acesso, garantindo a integralidade e a segurança do paciente, e o Compromisso 7 - Promover a gestão dos recursos administrativos e financeiros para prestação de serviços de saúde SUS-BA, que demandaram recursos da ordem de R\$3.362,3 milhões e R\$2.376,4 milhões, respectivamente. Juntos, esses compromissos abarcaram 85,18% do orçamento total do programa (Compromisso 3: 49,51% e Compromisso 7: 35,67%). A execução orçamentária dos dois compromissos atingiu um resultado de R\$94,17% e o Programa alcançou um índice de 89,98% com liquidação de despesas da ordem de R\$6.344,1 milhões.

Cumprido destacar, em relação à execução orçamentária do Programa 313 no ano de 2020, a alocação de recursos nas ações orçamentárias destinadas ao enfrentamento da pandemia do coronavírus, adicionadas aos Compromissos 1 e 7, que segundo apontado pela Auditoria, absorveram 14,57% do orçamento atual e 11,17% do total liquidado no Programa, no exercício de 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Conforme se observa a partir da análise técnica (Tabela 102, supracitada, Ref. 2613489-342), a performance executória do Programa 313 no exercício de 2020 foi satisfatória, considerando que o montante liquidado foi de R\$6.344,1 milhões, representando 89,98% do orçamento destinado.

A análise demonstrou ainda que, dos sete Compromissos do Programa, apenas um apresentou desempenho financeiro abaixo de 60% (Compromisso 6 – Aprimorar a Gestão Estratégica em Saúde, ampliando os canais de diálogo com a sociedade e o exercício do controle social).

Tal fato demonstra que há muito a ser executado, no que se refere à estruturação e ampliação dos canais de diálogo do Executivo com a sociedade, de modo que essas ações devem integrar as ações prioritárias das políticas públicas nos próximos exercícios, não apenas devido ao baixo desempenho, mas principalmente pela sua importância.

Conforme se observa, e dentro do esperado, a execução orçamentária da saúde no exercício de 2020 foi voltada em grande parte para as ações destinadas ao combate da pandemia da COVID-19. Tal fato indica uma importante trilha a ser perfilhada por este Tribunal na sua missão de órgão de controle, quando das auditorias e acompanhamentos das despesas realizadas no exercício de 2020 e seguintes.

A Auditoria pontuou ainda que o Compromisso 7 é o único do Programa 313 que não possui Meta associada, seguindo a nova metodologia aplicada ao PPA 2020 – 2023, que facultou a definição de Metas para Compromissos do tipo gestão e custeio finalístico, por considerar que os recursos a eles vinculados trazem apenas as ações necessárias à manutenção do serviço ou do produto público.

No entanto, de acordo com informações contidas nos autos, este Compromisso foi responsável por cerca de 36% dos recursos liquidados no exercício de 2020 (R\$2.263,3 milhões), o que demandaria a definição de metas a serem cumpridas, afinal, como bem pontuado pela Auditoria, tais componentes revelam-se essenciais para o monitoramento e avaliação do desempenho do Programa.

Com relação às ações orçamentárias do Programa 313 com indicativo de prioridade, a Auditoria destacou um mau desempenho na execução dessas ações, além de uma discrepância significativa entre as execuções orçamentárias e físicas dessas metas.

A Tabela 103 (Ref. 2613489-345) traz um comparativo entre o desempenho das ações orçamentárias do Programa 313 em relação às ações prioritárias. A análise demonstra que, das 12 ações prioritárias, 2 (16,66%) apresentaram execução orçamentária abaixo de 50%. Conforme salientou a Auditoria, isso demonstra que as ações não foram tratadas como prioritárias, descaracterizando a classificação adotada para tais ações. Destaque para a ação 1589 – Construção de Unidade da Rede Materno-Infantil, que possuía uma dotação orçamentária no valor de R\$5,8 milhões para 2020, dos quais só foram executados R\$2,0 milhões.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Já a Tabela 104 (Ref. 2613489-346) faz a comparação entre as execuções orçamentária e física dessas ações prioritárias. Analisando os dados contidos na referida tabela, é possível verificar que, de quatro ações consideradas prioritárias (Reforma de Unidade de Saúde, Reforma de Unidade de Rede Materno-Infantil, Ampliação de Unidade de Saúde e Construção de Unidade de Saúde), as quais possuíam execução orçamentária acima de 90%, apenas uma (Construção de Unidade de Saúde) apresentou execução física de 50%, seguida pela ação – Ampliação de Unidade de Saúde com 30%. Destaque, nesse caso, para as ações “Reforma de Unidade de Saúde e Reforma de Unidade da Rede Materno-Infantil”, que apresentaram índices de execução de 11,11% e 16,67, respectivamente. Das 12 ações prioritárias previstas, apenas uma apresentou execução física 100% concluída (Ação 7513 – Implantação de Centro de Atenção Psicossocial).

Pede atenção, ainda, a existência de duas ações voltadas ao enfrentamento da pandemia da COVID-19 (5366 – Implementação das Ações para Enfrentamento à COVID-19 e 5370 – Implementação de Ações para Prevenção e Tratamento do Coronavírus), que não especificaram os produtos entregues, o que, segundo a Auditoria, impossibilitou a análise física dos seus desempenhos. De acordo com a Unidade Técnica, nestas ações foram registrados diversos tipos de despesas. Vejamos:

Nestas ações foram registradas despesas com contratos de prestação de serviços, aquisição de bens de consumo e permanente, contratos de gestão e de PPP para gerir unidades de saúde, realização de obras para construção e reforma de hospitais, transferências de recursos para instituições de assistência hospitalar, entre outras, que somaram R\$619,8 milhões dos R\$939,1 milhões da dotação disponibilizada, correspondente a 66%, índice de execução muito aquém do esperado, considerando que o momento de emergência em saúde pública exige maior agilidade na aplicação dos recursos (Ref. 2613489-346/347).

Instada a se manifestar sobre o tema, a SESAB se pronunciou por meio do Ofício GASEC nº 617/2021, de 27/04/2021, por meio do qual alegou que:

O processo de acompanhamento da execução física no Sistema FIPLAN, referente às Ações 5366 e 5370, ocorreu conforme orientação da SEPLAN. Por se tratar de ações de execução contínua, cujo produto é extremamente amplo Ação de enfrentamento à COVID-19 implementada não caberia terminar o exercício com o status de “concluído” (Ref. 2613489-346).

Considerando o grande vulto de recursos envolvidos, bem como a baixa execução física dessas ações prioritárias, o Tribunal de Contas do Estado da Bahia deve adotar medidas para possibilitar a fiscalização e o acompanhamento das despesas relacionadas a estas ações, notadamente aquelas relativas à realização de contratos de gestão e transferência de recursos para instituições de unidade hospitalar.

A análise técnica englobou, de igual modo, a avaliação do Programa 313 quanto ao estabelecimento e cumprimento das Metas. Porém, antes de adentrar especificamente na análise realizada pela Auditoria, cumpre-nos tecer algumas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

considerações teóricas acerca do tema.

De acordo com o Manual de Processo para Elaborar o Plano Plurianual 2020-2023¹⁷, Meta é:

O componente do PPA associado ao Compromisso. É a especificação e quantificação do resultado esperado das Iniciativas empreendidas. Expressa a medida do alcance do Compromisso, devendo ser territorializada e, quando pertinente, associada à proposta da Escuta Social.

O mesmo Manual traz, no item 2.4, as características que definem uma Meta e que devem ser observadas quando da sua elaboração, dentre as quais se destacam:

- a Meta é a medida do alcance do Compromisso (por isso é estabelecida uma ou mais Metas quadrienais para cada Compromisso);
 - Deve expressar o resultado do esforço empreendido pelo Estado (por isso não deve ser estabelecida Meta quantificando aspectos que dependam da demanda ou adesão da sociedade ou de outros eventuais atores externos à Administração Pública;
 - Deve ser consistente e aderente ao objetivo expresso no Compromisso, evitando fragmentação ou redundância, independente dos seus responsáveis;
 - Não há limites para o estabelecimento de Metas; deve haver Metas o suficiente que demonstrem a eficácia do Compromisso. Desta forma, as Metas dos Compromissos são seus indicadores de eficácia.
- [...]

Vale ressaltar que o estabelecimento de Metas bem definidas é elemento essencial para a aferição do desempenho da política pública, notadamente quanto ao esforço empreendido pelo Estado para efetivá-la.

Tendo em vista o fato de que as Metas estão diretamente associadas à capacidade de aferição do alcance do Compromisso, indicando o nível de esforço empreendido pelo Estado para dar cumprimento a determinada ação, não resta dúvida de que as deficiências relacionadas às metas do Programa 313 impactaram diretamente na análise da eficácia do Programa.

Considerando as metas estabelecidas para o Programa 313, a análise técnica evidenciou alguns pontos que mereceram destaque, quais sejam: **(i)** dificuldade para evidenciar o desempenho de algumas metas em razão da falta de clareza de seu descritor; **(ii)** insuficiente desempenho das Metas do Programa 313 e; **(iii)** baixos índices de alcance das metas e subestimativa do valor anual de alcance de metas do Compromisso 3.

Observou-se que, das 44 metas do Programa 313, cerca da metade foi descrita de

¹⁷Disponível em:

http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/ppa/PPA2020_2023/Elaborar_PPA_%202020_2023_Manual_Processo_V%201.0_2019.04.22.pdf. Acesso em: 05 maio 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

forma genérica e subjetiva, não exibindo com clareza o que se pretende transformar ou entregar ao final do período, o público que se pretende alcançar, nem o produto (bem ou serviço) que se pretende entregar. No Quadro 15 (Ref. 2613489-349), a seguir transcrito, a Auditoria apresentou alguns exemplos de descritores que não atendem às orientações do Manual de Processo para Elaborar o PPA 2020-2023.

QUADRO 15 – Metas do Programa 313 que não atendem às orientações do Manual de Processo para Elaborar o Plano Plurianual 2020-2023

Descrição da Meta	Planejado 2020	Apurado 2020	Observações da Auditoria
Requalificar as ações da rede estadual de frio do programa de imunização.	35,50%	35,50%	Meta subjetiva, pois não especifica quais ações da rede estadual de frio do programa de imunização serão requalificadas, nem o resultado que se objetiva alcançar.
Distribuir unidades farmacêuticas do componente básico da assistência farmacêutica com regularidade para municípios.	90%	91,86%	O descritivo da Meta não reflete efeito de Iniciativa, nem expressa o resultado pretendido de forma objetiva, deixando dúvida do que deve ser mensurado.
Ampliar o número de municípios assistidos com ações estratégicas de saúde.	117 Un.	37 Un.	O descritivo da Meta é subjetivo, pois não evidencia as “ações estratégicas de saúde”, o que dificulta avaliar o que será realizado objetivamente.
Expandir a contratualização e o credenciamento de serviços de alta e média complexidade.	200 Un.	109 Un.	Meta descrita de forma genérica, pois não especifica quais serviços devem ser expandidos, o que compromete a transparência do resultado. Ademais, depende de adesão externa à gestão.
Implantar práticas de gestão, humanização e cuidado farmacêutico em farmácias ambulatoriais sob gestão direta.	0 Un.	0 Un.	Descritor da Meta abrangente ao envolver três variáveis distintas: “prática de gestão”, “humanização” e “cuidado farmacêutico”, dificultando a mensuração do que deve ser monitorado e avaliado, além de não refletir o efeito da Iniciativa.
Ampliar a implantação de serviço especializado de alta complexidade na Rede de Atenção à Saúde (RAS).	4 Un.	2 Un	Meta descrita subjetivamente, pois não especifica qual “serviço especializado de alta complexidade” se pretende ampliar, prejudicando a transparência do resultado a ser mensurado.
Ampliar o número de municípios com apoio institucional para o desenvolvimento de ações de atenção à saúde por ciclo de vida e gênero.	100 Un.	71 Un.	Forma subjetiva de descrição da Meta, pois não deixa claro o que deve ser apurado nem define objetivamente o que é “apoio institucional”. Ademais, depende de adesão do ente federativo para desenvolver a ação.
Ampliar o número de municípios apoiados na qualificação da atenção às políticas transversais.	100 Un.	82 Un.	Descritor da Meta subjetivo, não especificando com clareza o que caracteriza “municípios apoiados”, comprometendo a transparência quanto ao produto a ser entregue.
Qualificar a regulação de vagas de residência, estágios obrigatórios e não obrigatórios em saúde.	100%	100%	Meta descrita de maneira abrangente, ao envolver três variáveis: “vagas de residência”, “estágios obrigatórios” e “não obrigatórios” e também subjetiva, pois não define claramente a expressão “qualificar a regulação de vagas”, fatores que prejudicam a aferição dos resultados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Descrição da Meta	Planejado 2020	Apurado 2020	Observações da Auditoria
Expandir o número de unidades de saúde com dispositivos da Política de Humanização da Atenção e Gestão do SUS-BA nas unidades da SESAB.	1 Un.	1 Un.	Descritor da Meta subjetivo, pois não deixa claro o que são “dispositivos da Política de Humanização da Atenção e Gestão do SUS-BA”, causando entendimentos diversos do que será apurado.
Expandir a estrutura da rede pública estadual de hematologia e hemoterapia.	1 Un.	0 Un.	Subjetividade na descrição da Meta ao não esclarecer o que é “estrutura”, fator que compromete o entendimento do que será aferido.
Ampliar a autonomia e a atuação da auditoria SUS-BA.	65%	55,22%	Faltam clareza e objetividade ao descritor da Meta, que não define “autonomia e a atuação”, prejudicando a transparência do que será apurado. Ademais, não há coerência entre o valor da Meta e o objeto que se pretende mensurar.

Fonte: PPA 2020 2023 – Programa Saúde.

Acerca do tema, a Secretaria se manifestou junto a esse Tribunal por meio do Ofício GASEC nº 617/2021, oportunidade na qual teceu comentários acerca de cada uma das metas acima indicadas, informando o significado dos termos considerados subjetivos e genéricos, bem como apresentou fórmulas de cálculo, os resultados obtidos no ano e as razões para o não atingimento das metas conforme exposto na programação.

Vale enfatizar que a falta de clareza e a utilização de expressões genéricas e subjetivas na descrição das Metas, além de prejudicarem o atingimento das suas finalidades, para as quais se exige a utilização de linguagem e elementos dotados de objetividade e clareza daquilo que se pretende medir, transformar ou entregar à sociedade, impactam negativamente na transparência dos dados, comprometendo o processo de monitoramento, avaliação e *accountability* do Programa.

Importante pontuar que, mesmo utilizando metas com descritivos genéricos e subjetivos, o que, em tese, dá margem a que sejam superestimados os resultados do Programa, o desempenho das Metas do Programa 313 foi considerado insuficiente de acordo com a análise técnica, conforme se verifica na Tabela 105 (Ref. 2613489-351), transcrita a seguir:

TABELA 105 – Índices de Desempenho das Metas do Programa 313

Grau de Eficácia		Quantidade de Metas	%
Ótimo	> 90	20	45,45
Bom	> 70 ≤ 90	9	20,46
Regular	> 50 ≤ 70	4	9,09
Deficiente	> 30 ≤ 50	2	4,55
Altamente Deficiente	≤ 30	5	11,36
Não se Aplica	Sem previsão de execução	4	9,09
Total		44	100,00



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fontes: Relatório M&A 100/Sistema FIPLAN – Registros para Monitoramento do PPA 2020-2023 e classificação de desempenho produzida pela Auditoria de acordo com critérios da ABOP.

O mau desempenho das metas do programa também foi evidenciado quando se analisou o cumprimento das Metas do Compromisso 3 – Potencializar a Rede de Atenção à Saúde (RAS) de forma regionalizada, ampliando a equidade do acesso, garantindo a integralidade e a segurança do paciente. Este compromisso foi selecionado para análise por conta da sua relevância e materialidade, tendo em vista que concentrou 49,51% do total liquidado no Programa 313 (R\$3.141,1 milhões) e a ele estão associadas 21 das 44 Metas (47,73%) e 4 dos 7 Indicadores do Programa (Ref. 2613489-351).

Das 21 Metas estabelecidas para o Compromisso 3, seis apresentaram execução abaixo de 70% da previsão realizada para 2020. Além disso, as Metas 1 e 20 apresentaram inconsistências quanto aos dados registrados no Relatório M&A100 do Sistema FIPLAN.

Numa análise macro do desempenho geral do Programa 313 no seu primeiro ano de execução (2020), considerando o PPA 2020-2023, a Auditoria considerou o desempenho insatisfatório, tendo em vista que apenas 45,45% (20 metas) tiveram execução acima de 90%. Quase metade (45,46%) ficou abaixo desse patamar.

Em relação ao insuficiente desempenho das metas do Programa, a SESAB¹⁸ se manifestou alegando, em suma, que 2020 foi um ano atípico por conta da pandemia e por isso muitos esforços tiveram que ser redirecionados e as metas do PPA são planejadas e têm prazo de execução final de 4 anos, o que possibilita a revisão, conclusão e/ou redimensionamento dessas metas até 2023.

De fato, 2020 foi um ano atípico por conta da pandemia causada pela COVID-19, com repercussões em todas as áreas, inclusive na gestão pública. No entanto, vale enfatizar que as deficiências de execução nos programas de políticas públicas vêm sendo ressaltadas em diversos exercícios, devendo o Poder Executivo priorizar o cumprimento do planejamento contido no PPA, notadamente em relação aos programas vinculados à saúde e às suas ações prioritárias.

Vale sublinhar a importância de sinalização da má execução do Programa 313 – Saúde no primeiro ano de vigência do PPA 2020-2023, dada a oportunidade de o Tribunal de Contas exercer sua competência sob os pontos de vista pedagógico e corretivo, permitindo à Administração tempo hábil para efetuar as correções necessárias para garantir o fiel cumprimento do Programa, com realização das ações e atingimento dos resultados almejados até o final de 2023.

Avançando no exame, convém destacar, quanto à avaliação dos indicadores utilizados para aferir o desempenho dos programas de governo, que um indicador serve para orientar, sinalizar algo¹⁹. Na gestão pública, pode-se afirmar que ele serve

18 Ofício GASEC nº 617/2021, de 27/04/2021, em resposta à Solicitação MSSC01/2021, de 13/04/2021.

19 Disponível em: <https://www.dicio.com.br/indicadores>. Acesso em: 06 jul. 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

para avaliar as consequências das ações adotadas no passado e orientar as futuras medidas a serem adotadas, buscando sempre alcançar um objetivo previamente determinado.

Os indicadores seriam, pois, a base para a adaptação de desenhos de programas de governo, como resposta aos resultados obtidos, e para a alteração de metas e prioridades políticas no médio e longo prazo²⁰. Assim, os indicadores exercem papel fundamental nas políticas públicas, pois permitem avaliar as ações e adequá-las de modo tempestivo.

Segundo consta na sessão de conceitos básicos do Manual de Processo para Elaboração do Plano Plurianual 2020-2023, indicador do programa é o componente do PPA que consiste num elemento de verificação definido para captar mudanças empreendidas pelo conjunto de Compromissos do Programa Temático²¹.

No PPA 2020-2023, foram selecionados sete indicadores para medir o alcance dos resultados do Programa Saúde. Em sua análise inicial, a Unidade Técnica criticou a ausência dos valores esperados para o final do período, o que permitiria prever as mudanças ocasionadas a partir da implementação da política pública. Não se observou também a existência de índices parciais, que serviriam como instrumento de medida de desempenho da intervenção para fins de monitoramento e avaliação do Programa. A equipe técnica alertou, ademais, para o fato de que a projeção de índices esperados para os Indicadores dos Programas de governo do PPA já havia sido objeto de determinação ao Governo do Estado na Resolução nº 039/2016, validada pelo Acórdão 02/2018, além de ter sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios do TCE/BA sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo dos exercícios de 2016 e 2019.

Em sua defesa, a SESAB se limitou a afirmar que²²:

Assim como os demais órgãos do Governo, construíram o Planejamento Plurianual seguindo as orientações técnicas da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN) e que no processo de planejamento de Indicadores do Programa não foi solicitada a inclusão de valores esperados, mas que anualmente registra-se no Sistema FIPLAN o seu alcance, bem como um relato sobre sua evolução. Acrescenta, ainda, que a cada exercício, quando da avaliação dos Indicadores, o alcance de cada um deles é apontado em relação ao valor de referência do ano-base (Ref. 2613489-355).

Ao analisar os indicadores selecionados para o Programa 313, a Auditoria pontuou inconsistências, tais como **(i)** Indicadores Insuficientes para mensurar as Transformações Previstas com a Implementação do Programa e **(ii)** Compromissos

20 JÚNIOR, Eduardo Castaldelli; AQUINO, André Carlos B. de. **Indicadores de desempenho em entidades fiscalizadoras superiores:** o caso brasileiro. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaarevista/article/view/1240>. Acesso em: 14 jul. 2021.

21 Disponível em: www.seplan.ba.gov.br/sepege. Acesso em: 14 jul. 2021.

22 Ofício GASEC nº 617/2021, de 27/04/2021, em resposta à Solicitação MSSC01/2021, de 13/04/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Dissociados dos Indicadores de Programa.

Acerca do desempenho dos indicadores, a análise técnica pediu atenção para a ineficiência de dois indicadores, dos sete selecionados – Taxa de abandono da pentavalente no estado e Proporção de regiões de Saúde que reduziram internações hospitalares em obstetrícia, realizadas fora da região de residência do usuário.

A despeito das justificativas apresentadas pela SESAB, restou evidente que esses indicadores não poderiam ter sido selecionados, pois não há como relacioná-los aos resultados apurados, conforme concluiu a Unidade Técnica no trecho a seguir transcrito (Ref. 2613489-362):

Conforme justificativas apresentadas, o desempenho dos dois Indicadores sob análise são influenciados, apesar das iniciativas estatais, pelas ações dos demais entes federados, de forma que as intervenções do Estado não podem ser relacionadas diretamente aos resultados apurados, não cabendo, desse modo, sua associação como Indicadores para aferir o progresso de implementação do Programa, haja vista que não são capazes de sozinhos mensurar o resultado e esforço do Estado, a partir do comportamento dos seus componentes.

Dentre os indicadores capazes de expressar a evolução do programa, destaca-se a permanência do alto índice do Percentual de mortes por causas evitáveis em menores de 5 anos, que ficou em 63%, demonstrando uma grave deficiência na assistência às gestantes e às crianças no âmbito do Estado da Bahia.

Conforme bem pontuado pela Auditoria, a erradicação de mortes por causas evitáveis de recém-nascidos e menores de 5 anos, até 2030, compõe uma das metas propostas pela Organização Mundial da Saúde (OMS), prevista dentre os ODS. A despeito da pandemia da COVID-19 ter, inevitavelmente, causado prejuízos à execução da meta, é importante que o Governo da Bahia aplique todos os esforços possíveis para o seu atingimento. Vale assinalar que, segundo consta nos autos, não houve uma redução significativa no número de óbitos por causas evitáveis no período de 2018 a 2020, não sendo possível atribuir, portanto, a baixa execução da meta exclusivamente à situação de pandemia, que surgiu, no Brasil, em 2020.

Em síntese e conforme amplamente demonstrado pela análise técnica, conclui-se, em relação ao Programa 313 – Saúde:

(i) as falhas existentes desde a construção do Programa 313 – Saúde, notadamente aquelas referentes à definição dos Indicadores e Metas propostas, estão gerando graves repercussões negativas, tendo em vista que não se consegue analisar de modo sistemático e objetivo o valor ou mérito do Programa, tanto em relação à sua concepção, quanto à execução e aos resultados esperados. Como consequência, não se pode analisar a eficiência e eficácia da ação estatal e a repercussão das ações implementadas pela política pública em relação à sua população-alvo, dificultando o trabalho do Controle externo, notadamente do Tribunal de Contas,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

quando da análise das prestações de contas, e do Controle social;

(ii) Dentre os problemas supracitados, destaca-se a falta de vinculação de quatro Compromissos aos Indicadores criados para medir o desempenho do Programa, o que impossibilita o monitoramento da evolução da realidade que se pretende modificar;

(iii) Faz-se necessária a adoção urgente de medidas que melhorem o desempenho orçamentário das 12 ações prioritárias do Programa, considerando que apenas quatro delas alcançaram o percentual de execução acima de 90% dos recursos disponíveis. Quadro mais grave se revela ao analisar a execução física dessas ações, que estão em completa discrepância com o planejamento, tendo em vista que, conforme exposto, apenas uma ação prioritária foi totalmente concluída e as demais tiveram índice de execução abaixo de 50%.

Diante do exposto, em relação ao Programa 313 – Saúde, o Ministério Público de Contas sugere a imposição de **RESSALVAS**, em virtude das inconsistências relacionadas ao Programa 313 – Saúde, com destaque para: (i) discrepância entre a execução orçamentária e física das ações orçamentárias classificadas como prioritárias, descumprindo a diretriz prevista no art. 2º, inciso IV, da Lei Estadual nº 14.172/2019 (PPA 2020-2023) e art. 37 da Lei Estadual nº 14.101/2019; (ii) baixo desempenho das metas, violando o princípio da eficiência previsto no art. 37, caput, da CF/1988 e art. 37 da Lei Estadual nº 14.101/2019; (iii) problemas graves nos indicadores selecionados, tendo em vista que muitos deles se mostraram insuficientes para mensurar as transformações ocorridas no Programa no exercício, descumprindo a exigência prevista no art. 4º, §§ 1º e 2º, da Lei Estadual nº 14.172/2019 (PPA 2020-2023); (iv) existência de compromissos dissociados dos indicadores de programa, dificultando a aferição da sua eficácia, conforme preconiza o art. 4º, § 2º, c/c o art. 5º, § 1º, inciso I, da Lei Estadual nº 14.172/2019 (PPA 2020-2023).

Sugere-se, ainda, a expedição de **DETERMINAÇÕES** ao Chefe do Poder Executivo para que: (i) adote as medidas necessárias para corrigir as inadequações na execução das ações orçamentárias do Programa 313 – Saúde, exercendo a gestão do programa conforme orientado pelo art. 7º da Lei Estadual nº 14.172/2019, notadamente no que se refere às discrepâncias existentes entre as execuções orçamentária e física das ações prioritárias, de modo a viabilizar o cumprimento da política pública, efetivando a diretriz prevista no art. 2º, inciso IV, da Lei Estadual nº 14.172/2019 (PPA 2020-2023), bem como em conformidade com o princípio da eficiência previsto no art. 37, caput, da CF/1988 e art. 37 da Lei Estadual nº 14.101/2019; (ii) proceda uma revisão do Programa 313 – Saúde, na sua concepção e estrutura lógica, adotando as ações necessárias ao aperfeiçoamento dos seus componentes, notadamente os Indicadores, Metas e Iniciativas, de modo que tais elementos reflitam os objetivos traçados para o quadriênio, conforme orientação prevista nos arts. 5º e 7º da Lei Estadual nº 14.172/2019 (PPA 2020-2023); (iii) realize o devido acompanhamento da execução de metas, de modo a corrigir tempestivamente problemas, tais como insuficiência no seu desempenho, com vistas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

a assegurar o devido cumprimento da diretriz prevista no art. 2º, inciso IV, da Lei Estadual nº 14.172/2019 (PPA 2020-2023), bem como do princípio da eficiência previsto art. 37, caput, da CF/1988 e art. 37 da Lei Estadual nº 14.101/2019; **(iv)** adote as medidas necessárias ao aperfeiçoamento do Programa 313 – Saúde, adequando os indicadores de modo que estes reflitam adequadamente as transformações ocorridas no exercício correspondente, dando cumprimento ao disposto no art. 4º, § 2º da Lei Estadual nº 14.172/2019; **(v)** estabeleça indicadores que garantam a real mensuração do impacto causado pelas Ações do Governo na efetivação da política pública de saúde, conforme orientação prevista no art. 4º, § 2º da Lei Estadual nº 14.172/2019 (PPA 2020-2023); **(vi)** realize a correção na descrição das Metas do Programa 313 – Saúde, utilizando elementos claros e objetivos, de modo a permitir a identificação exata do que se pretende transformar ao final do período, o público a ser alcançado, e o produto (bem ou serviço) a ser entregue à população alvo, permitindo assim um diagnóstico real acerca do desempenho do programa e consequente adoção de medidas aptas à sua correção, atendendo, dessa forma, à finalidade prevista no art. 4º, §1º, c/c o art. 5º, §1º, II, da Lei Estadual nº 14.172/2019 (PPA 2020-2023); **(vii)** adote as medidas necessárias para efetivar a execução das ações orçamentárias definidas como prioritárias no exercício, conforme disposto no art. 3º e Anexo I da Lei Estadual nº 14.101/2019, disponibilizando recursos suficientes para a implementação das ações, em consonância com os objetivos traçados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias; **(viii)** realize ações para tornar possível o cumprimento da meta de ampliação das regiões de saúde com unidades hospitalares de referência para o atendimento de gestantes de alto risco e aprimore as ações voltadas à saúde materno-infantil, de modo a reduzir a mortalidade materna e infantil, com vistas a dar cumprimento à diretriz prevista no art. 2º, inciso IV, da Lei Estadual nº 14.172/2019 (PPA 2020-2023), bem como efetivar as ações prioritárias que, em consonância com o disposto no art. 3º e Anexo I da Lei Estadual nº 14.101/2019, foram eleitas pelo Poder Executivo estadual; **(ix)** faça as correções necessárias para tornar os compromissos associáveis aos indicadores de programa, de modo a que se tornem capazes de atender ao disposto no art. 4º, § 2º, c/c o art. 5º, §1º, inciso I, da Lei Estadual nº 14.172/2019 (PPA 2020-2023).

2.2.1.4 Aquisição de ventiladores pulmonares e falta de transparência nas aquisições para o enfrentamento da pandemia da COVID-19 (item 2.10.2 do relatório técnico)

Conforme apontado no relatório técnico, a gestão estadual empreendida na área de saúde, no exercício de 2020, padeceu de inúmeras irregularidades, sendo relevante destacar, em virtude dos variados e inegáveis impactos que a pandemia, decorrente do vírus da COVID-19, tem causado sobre a coletividade baiana, os achados, atribuídos ao Chefe do Poder Executivo estadual, que estão relacionados às ações adotadas por tal autoridade pública visando ao enfrentamento do citado quadro epidêmico.

Nesse sentido, a Auditoria sugeriu que esse Tribunal de Contas, ao emitir o parecer prévio sobre as contas de governo, incluía, em tal documento, ressalvas específicas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

ao juízo da legalidade, em razão das seguintes ocorrências:

[...] aquisição de ventiladores pulmonares sem a devida avaliação do risco de inadimplência dos fornecedores e sem a adoção das devidas garantias mínimas precedentes à realização dos pagamentos antecipados, cujos instrumentos contratuais já previam no seu escopo condições extremamente desfavoráveis ao comprador, deixando de atender ao quanto disposto na Lei Federal nº 13.979/2020 e na MP nº 366/2020, com possível dano relevante para o erário de R\$54.575.715,16 (sendo R\$44.826.000,00 do contrato com a empresa OCEAN e R\$9.749.715,16 pagos ao Consórcio Nordeste para adimplir obrigação junto à empresa Hempcare Pharma), até então não ressarcidos aos cofres públicos do Estado da Bahia. Ademais, foram pagos R\$38.998.860,66 relativos aos valores repassados pelos demais entes consorciados ao Estado da Bahia para pagamento dos respiradores adquiridos junto à empresa Hempcare Pharma referentes a aquisições no âmbito do Consórcio Nordeste, do qual o Governador do Estado ocupava a presidência; e

[...] falta de transparência nas aquisições para o enfrentamento da pandemia da COVID-19, face ao descumprimento da Lei Federal nº 13.979/2020, caracterizadas pelos atrasos ou falta de publicação de informações relevantes, especialmente aquelas pertinentes às aquisições de respiradores pulmonares, nos sítios da SESAB, da SEFAZ e do Consórcio Nordeste.

Nada obstante as considerações feitas pela Unidade Técnica em relação à apontada “aquisição dos ventiladores pulmonares sem a devida avaliação do risco de inadimplência dos fornecedores e sem a adoção das devidas garantias mínimas precedentes à realização dos pagamentos antecipados”, este MPC/BA entende que a prestação de contas em exame não é o locus adequado para realizar o exame desse apontamento. Afinal, essa questão está sendo tratada, no âmbito desse Tribunal de Contas, em processo auditorial específico (TCE/003682/2020), cuja instrução processual ainda não se encerrou e da qual não é possível extrair, no seu atual estágio, elementos que permitam definir, com grau de certeza, o nível de responsabilidade de todos os envolvidos nas referidas contratações e a extensão dos danos delas decorrentes.

Com efeito, em consulta ao Sistema Proinfo dessa Corte de Contas, este Órgão Ministerial identificou que o citado expediente processual se encontra em fase de recebimento das notificações que foram realizadas em face do Sr. Carlos Eduardo Gabas, Secretário - Executivo do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste, enquanto ordenador de despesas responsável por autorizar a abertura dos processos das contratações em voga. Após a conclusão dessa etapa, os autos respectivos ainda serão enviados, em atendimento ao pedido de diligência feito por este MPC (conforme Promoção Ministerial – Ref.2569047-1/7 do TCE/003682/2020), às unidades técnicas (Coordenadorias de Controle Externo) competentes para que se manifestem sobre as respostas e documentos encaminhados pelos distintos gestores que foram notificados para apresentar justificativas acerca dos fatos reportados no aludido trabalho auditorial, providência que, após ser concluída, poderá ou não alterar o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

opinativo da Auditoria naquele processo.

Ou seja, o processo auditorial (TCE/003682/2020), no qual foram originariamente reportadas as irregularidades diretamente relacionadas à aquisição, mediante pagamentos antecipados, dos aludidos ventiladores pulmonares, ainda carece do cumprimento de etapas processuais imprescindíveis à definição das responsabilidades e apuração da extensão dos danos causados, o que inviabiliza, neste momento, a antecipação de um juízo de valor seguro quanto ao impacto que as citadas contratações produzem em relação ao mérito das contas do Exmo. Governador do Estado.

Por outro lado, a situação é diferente em relação ao achado de auditoria referente à “falta de transparência nas aquisições para o enfrentamento da pandemia da COVID-19, face ao descumprimento da Lei Federal nº 13.979/2020”. É que, neste caso, o expediente no qual foi reportada a irregularidade em questão, *in casu*, a Medida Cautelar nº TCE/003863/2020, já teve encerrada sua fase de instrução, na qual foi assegurada a oitiva dos gestores envolvidos. Em sendo assim, essa Corte de Contas não está impedida de exercer, no presente processo, o juízo de valor sobre o referido achado, vez que, além de, naquele expediente cautelar, terem sido devidamente satisfeitas as garantias inerentes ao contraditório e à ampla defesa, o apontamento em tela tem repercussões sobre as contas ora analisadas, por se relacionar com fatos que se iniciaram no exercício de 2020 (ora auditado) e envolvem a atuação do Chefe do Poder Executivo estadual.

Nesse passo, vale recordar que o indigitado expediente, protocolizado nesse Tribunal como Medida Cautelar, diz respeito, em verdade, ao Pedido de Tutela de Urgência formulado, em 22/06/2020, por este MPC, perante o Tribunal de Contas do Estado da Bahia – TCE/BA, em face do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – CONSÓRCIO NORDESTE, com o objetivo de que fosse proferida decisão pela expedição de determinação à aludida autarquia interfederativa para que esta disponibilizasse, no prazo de 5 dias, em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), informações relacionadas a todas as contratações ou aquisições realizadas para enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) decorrente da COVID-19, notadamente aquelas firmadas com a HEMPCARE PHARMA REPRESENTAÇÕES LTDA. e PULSAR Development International Ltd., apontadas no relatório de auditoria do Processo nº TCE/003682/2020, observando o conteúdo mínimo padronizado exigido pelo §2º do art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020, inclusive cópia digital integral do respectivo processo de contratação ou aquisição, contendo o termo de referência ou projeto básico simplificados em que constem as informações exigidas nos §§1º e 2º do art. 4º-E do mesmo diploma legal.

Ressalte-se, por oportuno, que o Consórcio Nordeste foi presidido pelo Governador do Estado da Bahia até setembro de 2020, atraindo, portanto, a competência dessa Casa de Controle para apreciar os atos que, em nome da mencionada associação pública e no exercício ora auditado, foram praticados pela referida autoridade, tendo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

em vista o quanto previsto no art. 9º, parágrafo único, da Lei Federal nº 11.107, de 06/04/2005, bem como no art. 12 do Decreto Federal nº 6.017, de 17/01/2007, a seguir reproduzidos:

Art. 9º A execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas. Parágrafo único. O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio. Decreto nº 6.017/2017

Art. 12. O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do seu representante legal, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos que os entes da Federação consorciados vierem a celebrar com o consórcio público.
(Grifou-se)

Naquele processo, que, repise-se, já teve sua fase instrutória encerrada, foi emitido, em 20/03/2021, relatório conclusivo pela equipe técnica competente (6ª CCE), a qual se manifestou nos seguintes termos (Ref.2563193-4/5 do processo nº TCE/003863/2020):

- Não obstante ter sido fornecido para download cópia do processo de contratação dos respiradores junto a PULSAR, o acesso não é realizado de forma clara e transparente para o cidadão pois o link disponibilizado remete inicialmente ao processo da HEMPCARE, não atendendo assim os preceitos da legislação, em especial ao quanto disposto no §2º do art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020. Ademais, não foi possível localizar o termo de referência ou projeto básico simplificados em que constem as informações exigidas nos §§1º e 2º do art. 4º-E do mesmo diploma legal.
- Por fim, ratifica-se as sugestões de melhoria apontadas por esta auditoria no parecer inicial, quais sejam: "a) manutenção da atualização das informações disponíveis para acesso; b) disponibilização de valores unitários das compras/aquisições, segregando o valor principal, do seguro e do frete."
- Releva destacar que a importância da atualização tempestiva no sítio eletrônico oficial das informações relativas ao atual estado dos processos de contratação e as providências que foram tomadas pela Administração, reside no fato que os contratos firmados com a PULSAR e HEMPCARE, foram pagos antecipadamente sem a contrapartida das contratadas (entrega dos respiradores), tendo em vista que as últimas atualizações do processo datam de junho e julho do exercício de 2020.

Não obstante ter sido fornecido para download cópia do processo de contratação dos respiradores junto a PULSAR, o acesso não é realizado de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

forma clara e transparente para o cidadão pois o link disponibilizado remete inicialmente ao processo da HEMPCARE, não atendendo assim os preceitos da legislação, em especial ao quanto disposto no §2º do art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020. Ademais, não foi possível localizar o termo de referência ou projeto básico.

Ao analisar os referidos apontamentos no contexto das contas de governo sob exame, a Unidade Técnica concluiu, após esquadrihar a resposta que foi apresentada pelo Estado da Bahia, que “os apontamentos levantados pela Auditoria foram regularizados de forma parcial, carecendo ainda de intervenções do gestor”.

No que concerne às aquisições feitas por meio da referida entidade consorcial, a equipe técnica apontou que, no sítio virtual do Consórcio Nordeste, persistiram as seguintes inadequações: I- a ausência de termo de referência ou projeto básico simplificados em que constem as informações exigidas nos §§1º e 2º do art. 4º-E da Lei Federal nº 13.979/2020; II - acesso não é realizado de forma clara e transparente para o cidadão pois o link disponibilizado remete inicialmente ao processo da HEMPCARE, não atendendo, assim, aos preceitos da legislação, em especial ao quanto disposto no §2º do art. 4º do mesmo diploma legal.

Quanto ao primeiro item, verifica-se, a partir das considerações feitas pelo Estado da Bahia (“com a disponibilização integral do processo de contratação da SESAB no site do Consórcio Nordeste, descabe exigir a disponibilização de termo de referência [...]” (Ref.2618855-92); “[...] caso não haja em relação à Pulsar a presença de termo de referência específico, tal fato se dá em razão de que os ventiladores já estavam devidamente descritos e caracterizados no âmbito do processo [...]” (Ref.2618855-92), que, no site do Consórcio Nordeste, não houve, especificamente em relação a essa segunda contratação, a disponibilização, de modo específico, de termo de referência simplificado ou projeto básico simplificado que contivesse as informações exigidas nos §§1º e 2º do art. 4º-E da Lei Federal nº 13.979/2020²³.

Quanto ao segundo item – acesso que não pode ser realizado de forma clara e transparente pelo cidadão –, o Estado da Bahia, em sua resposta, afirmou que “[...] o Consórcio Nordeste disponibiliza, como já dito, todo o processo de contratação da PULSAR conduzido pela SESAB de modo integral”, com o que ficaria esclarecido, na visão do ente público, o apontamento feito pela Unidade Técnica em relação à “existência de elementos referentes à HEMPCARE no processo da PULSAR”.

23 Art. 4º-E. Nas aquisições ou contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020): § 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado referidos no **caput** deste artigo contera: (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020); I – declaração do objeto; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020); II – fundamentação simplificada da contratação; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020); III – descrição resumida da solução apresentada; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020); IV – requisitos da contratação; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020); V – critérios de medição e de pagamento; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020); VI – estimativa de preços obtida por meio de, no mínimo, 1 (um) dos seguintes parâmetros: (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020): a) Portal de Compras do Governo Federal; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020); b) pesquisa publicada em mídia especializada; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020); c) sites especializados ou de domínio amplo; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020); d) contratações similares de outros entes públicos; ou (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020); e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020); VII – adequação orçamentária. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020); § 2º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será dispensada a estimativa de preços de que trata o inciso VI do § 1º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Ora, como bem pontuado pela Auditoria, a questão aqui reside em “apresentar a informação de modo transparente ao usuário”, o que, a toda evidência, não foi devidamente solucionado, haja vista a disponibilização, num mesmo documento, de informações relativas a dois processos de contratação distintos, tornando dificultoso identificar, de modo preciso, em quais marcos se encontravam as informações relativas a cada uma das avenças referidas. Essa conduta dificultou a consulta, pelo cidadão, às informações de que trata o art. 4º, §2º, da Lei Federal nº 13.979/2020, importando, dessa forma, em descumprimento ao dever de transparência pública, o qual decorre do direito fundamental à informação, inserto no art. 5º, XXXIII, da Carta de 1988, e do princípio da publicidade (*ex vi* do art. 37, caput, da CRFB).

Ainda no que se refere à transparência das informações atinentes às contratações realizadas com o objetivo de enfrentar a pandemia decorrente da COVID-19, a equipe técnica identificou, **especificamente em relação às aquisições que foram efetuadas pelo Estado da Bahia**, que “[...] a transparência, ao menos no que concerne às aquisições dos respiradores pulmonares, não se encontra garantida tal como previsto nas mencionadas normas” (Ref.2623263-23). Essa conclusão está alicerçada nas seguintes observações feitas no relatório técnico (Ref.2623263-22):

Conforme consta no relatório da auditoria referente às contratações para enfrentamento da COVID-19, em 10/11/2011, foram feitas consultas ao site Transparência Bahia, onde se verificou que constavam as aquisições realizadas para enfrentamento da pandemia, inclusive aquela efetivada junto à empresa Ocean 26 Inc. Contudo, não se cumpria integralmente o quanto exigido pelo §2º do art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020, já que não demonstrava o valor pago à empresa contratada, nem disponibilizava acesso aos documentos dos processos de aquisição ou contratação (termos de contrato, autorização de fornecimento de material, dispensa, inexigibilidade e outros), situação que, conforme consulta realizada por esta Auditoria no referido site em 08/07/2021, permanece inalterada. Por sua vez, o site da SESAB não faz nenhuma referência às contratações das empresas Ocean 26 Inc. e Tianjin Fufang pelo estado da Bahia.

Frise-se que, em 20/04/2020, este Órgão Ministerial, por intermédio da Titular da 1ª Procuradoria de Contas, Drª Erika de Oliveira Almeida, tendo identificado falhas na divulgação das informações de que trata o art. 4º, §2º, da Lei Federal nº 13.979/2020, expediu recomendação, dirigida ao Secretário de Saúde do Estado da Bahia, Sr. Fábio Vilas-Boas, com vistas ao cumprimento das regras de transparência ali mencionadas. Ocorre que essa medida não surtiu o efeito esperado, porque, como visto acima, não houve a divulgação, no sítio virtual da SESAB, das informações relativas às contratações celebradas com as empresas “Ocean 26 Inc.” e “Tianjin Fufang”, bem como diante da não disponibilização, no site “Transparência Bahia”, de todas as informações, alusivas a essas contratações, que são exigidas pelo multicitado art. 4º, §2º, da Lei Federal nº 13.979/2020²⁴.

24 Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020); § 2º Todas as aquisições ou contratações realizadas com base nesta Lei serão disponibilizadas, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, contado da realização do ato, em site oficial específico na



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Vale enfatizar que a omissão das informações relacionadas às aludidas contratações celebradas pelo Estado da Bahia compromete o controle da gestão pública, seja por intermédio dos órgãos integrantes do Sistema de Controle Externo (Tribunal de Contas e Ministério Público de Contas), seja, principalmente, pela sociedade, que, ignorando o modo como o Poder Público tem atuado, vê mitigado o exercício pleno da cidadania.

Nesse passo, impende assentar que a desinformação, quando praticada pelo Poder Público, é prejudicial principalmente para a sociedade, haja vista que impede que o povo participe da gestão dos seus recursos, sugerindo melhorias na atuação estatal, notadamente em cenários de crise, em que as ferramentas tradicionais disponíveis se mostram insuficientes para reverter o quadro apurado, e nos quais se exige a adoção, pelos distintos setores sociais, de soluções rápidas e criativas.

Com isso, resta evidente, mais uma vez, a violação ao dever de transparência pública, tendo em vista que a não disponibilização, no site da SESAB, de informações acerca das contratações firmadas pelo Estado da Bahia com as empresas “Ocean 26 Inc.” e “Tianjin Fufang”, bem como a divulgação destas, no site “Transparência Bahia”, de forma incompleta e/ou imprecisa, impediram que o cidadão, verdadeiro destinatário das políticas públicas empreendidas pela gestão estadual, tivesse real dimensão, no exercício fiscalizado, dos atos de gestão praticados pelo Poder Público visando ao enfrentamento da pandemia decorrente da COVID-19.

Em sendo assim, este MPC sugere a expedição de **RESSALVAS** sobre as presentes contas de governo, em virtude da “falta de transparência nas aquisições para o enfrentamento da pandemia da COVID-19”, a qual importou em violação ao dever de transparência pública (decorrente do direito fundamental à informação, inserto no art. 5º, XXXIII, da Carta de 1988, e do princípio da publicidade consignado no art. 37, caput, da CRFB), conduta essa que restou caracterizada, de modo específico, em virtude da não divulgação, seja no site do Consórcio Nordeste, autarquia interfederativa então presidida, até setembro de 2020, pelo Governador do Estado da Bahia, seja no site “Transparência Bahia” e na página virtual da SESAB, de todas as informações, exigidas pelo art. 4º, §2º, da Lei Federal nº 13.979/2020, relativas às contratações mencionadas no item 2.10.2 do relatório técnico.

Outrossim, este Órgão Ministerial sugere que seja expedida **DETERMINAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo estadual para que, em cumprimento ao dever de transparência pública decorrente do direito fundamental à informação, inserto no art. 5º, XXXIII, da Carta de 1988, e do princípio da publicidade (ex vi do art. 37, caput, da CRFB), adote medidas no sentido de instar a SESAB e a SEFAZ, esta última enquanto Pasta de Estado encarregada de gerenciar o site “Transparência Bahia” e

internet, observados, no que couber, os requisitos previstos no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, com o nome do contratado, o número de sua inscrição na Secretaria da Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de aquisição ou contratação, além das seguintes informações: (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

a primeira como um dos sujeitos que participaram dos processos relativos às aquisições analisadas pela Auditoria, a divulgarem, na rede mundial de computadores, as informações relacionadas a todas as contratações ou aquisições realizadas para enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) decorrente da COVID-19, notadamente aquelas firmadas com as empresas “Ocean 26 Inc.” e “Tianjin Fufang”, observando o conteúdo mínimo padronizado exigido pelo §2º do art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020.

2.2.1.5 Fragilidades relacionadas ao Desempenho Orçamentário do Programa Educação (item 2.11 do Relatório Técnico)

A partir do detalhamento em torno do desempenho orçamentário das ações definidas como prioritárias em 13 programas de governo para o exercício 2020 (Relatório Técnico, Ref.2613489-79/80), neste ponto analisam-se as impressões externadas pelo corpo técnico do Tribunal de Contas em torno do Programa 306 - Educação²⁵, em relação ao qual a Secretaria Estadual de Educação (SEC) assumiu 9 compromissos e 37 metas, o que representa 94,87% do total de metas definidas para o referido programa no PPA Participativo 2020-2023.

Antecedendo a análise do conjunto de evidências levadas ao Relatório Técnico, vale ressaltar que o Programa Educação, indo além de estratégia ou arranjo administrativo governamental, pertence ao rol de políticas públicas que, por imposição constitucional, devem garantir aos cidadãos o exercício de direitos. Importa sempre lembrar que a educação é um direito de todos e dever do Estado, conforme dicção dos arts. 6º e 205 da Constituição Federal de 1988, *in verbis*

CFRB/1988

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

[...]

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (grifos ausentes no original).

Além de pertencer ao rol de direitos constitucionais que exigem o fazer administrativo do Poder Público (prestações positivas), o direito à educação consubstancia um dos direitos fundamentais da pessoa humana, conforme leciona Silva (2010, p. 187)²⁶:

25 O Relatório Técnico informa que o Programa Educação contemplou 9 compromissos, 39 metas e 172 iniciativas e 15 indicadores, tendo sua execução sido distribuída pelos seguintes órgãos: Secretaria de Educação (SEC), Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização (SEAP), Secretaria de Cultura (SECULT), Secretaria de Tecnologia, Ciência e Inovação (SECTI), Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (SETRE), Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), Casa Civil e Secretaria de Segurança Pública (SSP).

26 SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 7. ed. Malheiros Editores. São Paulo, 2010.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

O art. 205 contém uma declaração fundamental que, combinada com art. 6º, eleva a educação ao nível dos direitos fundamentais do homem. Aí se afirma que a educação é um direito de todos – com o quê esse direito é informado pelo princípio da universalidade. Realça-lhe o valor jurídico, por um lado, a cláusula *a educação é dever do Estado e da família*, constante do mesmo art. 205, que completa a situação jurídica subjetiva, ao explicitar o titular do dever, da obrigação, contraposto àquele direito. Vale dizer: todos têm direito à educação e o Estado tem o dever de prestá-la, assim como a família.

No tocante à execução orçamentária dos compromissos do Programa Educação (Programa 306), o Relatório Técnico traz um panorama de sua performance executória, assim como da evolução de suas metas ao longo do exercício 2020 (Tabela 107, Ref.2613489-374/375). Tendo adotado como método avaliativo a métrica disponibilizada pela Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP), em síntese, a Unidade Técnica destacou que, no geral, o desempenho orçamentário do Programa Educação ficou aquém do que fora estipulado no PPA para o exercício sob exame, vez que, de um total de nove compromissos previstos, seis alcançaram patamares de execução orçamentária abaixo de 60%, com grau de eficiência variando entre 1 (insuficiente) e 2 (regular). Registrou-se também que os percentuais de execução orçamentária de dois compromissos ficaram entre 70% e 90% (exclusivo) – aos quais atribuiu-se o grau de eficácia 3 (bom) –, ao passo que somente o Compromisso 9 obteve eficácia em grau 4 (ótimo), com desempenho orçamentário de 93,5%.

Por outro lado, a Unidade Técnica salientou que, sob o prisma material, o alto desempenho orçamentário do Compromisso 9 deveu-se, em grande medida, ao fato de ele contemplar a Iniciativa 18 (Assegurar a realização de serviços finalísticos na rede estadual de educação básica), onde estão computadas as despesas com pessoal. Neste aspecto, apurou-se que referidas despesas, no exercício 2020, perfizeram o total de R\$4.268,8 milhões, montante que representou 93,88% do que fora liquidado no Compromisso 9, e 88,36% do total alocado no Programa 306. Nota-se que, ultrapassando aspectos restritos à performance orçamentária, neste ponto restou evidenciado o elevadíssimo grau de representatividade dos gastos com pessoal em relação à totalidade das reservas orçamentárias do programa governamental, denotando equívocos ou inadequações da metodologia utilizada pelo Poder Executivo no dimensionamento físico-financeiro das políticas públicas.

Em encerramento aos iniciais comentários, tendo constatado que alguns compromissos do Programa 306 tiveram desempenho orçamentário considerado inexistente²⁷ (notadamente Compromissos 4 e 8), a Unidade Técnica considerou justificáveis referidas performances, vez que, ao longo exercício 2020, excetuados os meses de janeiro e fevereiro, o estado pandêmico declarado, em 11/03/2020, pela Organização Mundial de Saúde (OMS), repercutiu diretamente no desenvolvimento

²⁷ Registra-se (Tabela 107, Ref.2613489-374/375) a inexecução orçamentária do Compromisso 4 (Promover a alfabetização e a educação de jovens, adultos e idosos que não concluíram a educação básica), bem como que o ínfimo (0,82%) desempenho do Compromisso 8 “Fortalecer o regime de colaboração entre a União, Estado e Municípios, no âmbito da educação”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

de distintas ações e iniciativas previstas em aludidos compromissos.

2.2.1.5.1 Inobservância das prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

São consignadas no Relatório Técnico (item 2.11.2) inadequações e impropriedades relacionadas ao desempenho orçamentário de ações governamentais eleitas como prioritárias para o exercício 2020, tanto no que se refere às suas performances executórias, quanto no que diz respeito a seus percentuais de execução física.

Sobre o tema, esclareça-se que, por imposição constitucional, a definição das prioridades governamentais é objeto das peças de planejamento orçamentário dos entes federativos, ou seja, de suas leis orçamentárias. Nessa linha de compreensão, ao delinear o modelo orçamentário dos entes federativos, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 165, elencou os instrumentos normativos que deverão integrar o ciclo orçamentário de aludidos entes, a saber, o PPA, a LDO e a LOA, todos decorrentes de projetos de leis de iniciativa do Poder Executivo. Senão, veja-se:

Constituição Federal de 1988

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Em atenção ao princípio da simetria, as disposições constitucionais acima postas foram reproduzidas, quase que *ipsis litteris*, no texto da Constituição do Estado da Bahia de 1989:

Constituição Estadual de 1989

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

- I - plano plurianual;
- II - diretrizes orçamentárias;
- III - orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá de forma regionalizada diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública, incluindo despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

As normas constitucionais acima colacionadas, além de definirem as funções que PPA, LDO e LOA, de forma compatível e integrada, desempenham na atividade financeira do Estado, apontam elementos e vetores de gestão que deverão constar em referidas leis orçamentárias.

O PPA, por seu turno, é uma peça voltada ao planejamento dos programas governamentais no médio prazo, competindo ao Chefe do Poder Executivo a elaboração do projeto no primeiro ano do mandato, submetendo-o ao Poder Legislativo. Já em relação à LDO, merecem destaque as seguintes funções: (i) estabelecimento de parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual (função orientadora), com vistas a permitir o cumprimento das metas e dos objetivos contemplados no PPA; (ii) seleção ou escolha, a partir dos programas constantes do PPA, daqueles que serão priorizados na execução do orçamento do exercício subsequente e (iii) integrar PPA e LOA. Em síntese, definindo, entre as programações consignadas no PPA, as metas e prioridades da Administração Pública para cada exercício, a LDO busca conectar o planejamento previsto no PPA ao orçamento anual (LOA).

Por sua vez, e constituindo-se a última peça da chamada tríade orçamentária, a Lei Orçamentária Anual – LOA nasce com fins de dar concretude fática (execução orçamentária, financeira e operacional) aos programas, compromissos, metas, iniciativas e prioridades estipuladas tanto no PPA quanto na LDO, contendo, para tanto, a previsão das receitas e a fixação das despesas atinentes à execução de ações de curto prazo.

Precedendo a discussão acerca dos pontos levantados no relatório em tela, pontue-se que o Plano Plurianual do estado da Bahia para o quadriênio 2020-2023 foi instituído pela Lei Estadual nº 14.172/2019. Registre-se também que o Poder Executivo fixou suas diretrizes orçamentárias para o exercício 2020 por meio da Lei Estadual nº 14.101/2019 (LDO/2020), tendo estabelecido, em seu Anexo I, 10 prioridades²⁸ governamentais para o exercício em epígrafe. Vide a dicção do art. 3º da LDO/2020, *in verbis*:

Art. 3º - As prioridades da Administração Pública Estadual para o exercício de 2020, atendidas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal do Estado e as de funcionamento dos órgãos, fundos e entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, são as constantes do Anexo I desta Lei, para as quais se observará o seguinte:

I - terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei

28 O Anexo I da LDO/2020 elenca as seguintes prioridades governamentais para o exercício 2020: 1. Promoção da educação contextualizada com incentivo à permanência de jovens nas unidades de ensino e expansão da educação profissional para inserção ao mundo do trabalho; 2. Estímulo à inclusão social de mulheres, jovens, negros (as) e povos e comunidades tradicionais; 3. Prevenção e enfrentamento à criminalidade, com ênfase em uso de tecnologias; 4. Fortalecimento e regionalização do sistema de saúde; 5. Diversificação e integração das cadeias produtivas, com ênfase na agricultura familiar; 6. Ampliação dos serviços de esgotamento sanitário e da infraestrutura hídrica; 7. Prevenção aos desastres ambientais, com foco na contenção de encostas; 8. Melhoria da mobilidade sustentável na Região Metropolitana de Salvador – RMS; 9. Expansão da infraestrutura de energia, transporte e banda larga para o desenvolvimento econômico e social e 10. Modernização da gestão pública.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Orçamentária de 2020 e **na sua execução**, respeitado o disposto no art. 25 desta Lei, não se constituindo, todavia, em limitação à programação da despesa;

II - deverão, sempre que possível, ser ressalvadas as ações a elas vinculadas, em caso de necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira.

Parágrafo único - As prioridades de que trata o caput deste artigo poderão ser alteradas na Lei Orçamentária para 2020, em decorrência da promulgação da Lei do Plano Plurianual 2020-2023 ou da necessidade de ajustes nas diretrizes estratégicas do Governo do Estado. (grifos ausentes no original)

No tocante à área educacional, segundo o constante do Anexo I da LDO/2020, a prioridade governamental eleita pelo Poder Executivo para o exercício 2020 foi a “Promoção da educação contextualizada com incentivo à permanência de jovens nas unidades de ensino e expansão da educação profissional para inserção ao mundo do trabalho”.

Conforme sinalizado, a partir de dados consolidados nos Relatórios M&A004 e M&A011 (extraídos do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças - FIPLAN), assim como no Relatório de Gestão que integra o processo de prestação de Contas da SEC, exercício 2020 (TCE/001403/2021), a Unidade Técnica apurou que a execução orçamentária das ações prioritárias do Programa Educação ficou abaixo daquela observada em relação às ações não prioritárias do mesmo Programa. Segue transcrito excerto do opinativo da Unidade Técnica (com respectivo gráfico), onde são pormenorizadamente externadas as constatações atinentes ao déficit executório em comento (Ref.2613489-376/377):

Verificou-se, mediante análise nos Relatórios M&A004 e M&A011, ambos do Sistema FIPLAN, que as Ações Prioritárias estão associadas, em sua maioria, aos Compromissos 1 e 3, e, apenas uma ao Compromisso 5. Observou-se que, durante o exercício de 2020, dos recursos orçados para o Programa, foram alocados 6,88% (R\$384,8 milhões) em ações orçamentárias prioritárias e 93,12%, (R\$5.206,4 milhões) em ações não prioritárias. Vale ressaltar que o valor orçado com pessoal foi de R\$4.507,7 milhões, correspondendo, dessa forma, a 86,58% das ações não prioritárias. Portanto, o valor dos recursos orçados para o programa em ações não prioritárias, excluindo a despesa com pessoal, foi da ordem de R\$698,7 milhões.

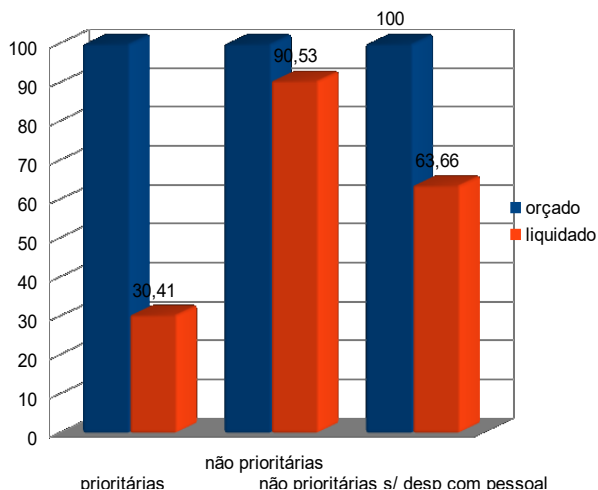
Avaliada a execução das ações orçamentárias prioritárias, verificou-se que estas tiveram despesas liquidadas na ordem de R\$117,0 milhões e executaram 30,41% da dotação a elas destinadas.

Do gráfico a seguir, observa-se, após a análise dos demonstrativos do Sistema FIPLAN, que o percentual de execução das Ações Não Prioritárias foi de 90,53% da dotação orçamentária de R\$5.591,2 milhões, apresentando, portanto, execução superior àquelas com indicativo de prioridade. Porém, excluindo-se as Despesas com Pessoal, o percentual de execução dessas não prioritárias, fica em torno de 63,66%, superando da mesma forma o desempenho das prioritárias. Vale registrar, que os valores orçados e liquidados, de tais Ações Não Prioritárias, excluindo-se as Despesas de Pessoal alcançaram, respectivamente, R\$698,7 milhões e R\$444,8 milhões.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

GRÁFICO 17 – Execução orçamentária das Ações Prioritárias e Não Prioritárias excluindo as despesas com pessoal



Extraído da Seção Analítica (Ref.2613489-376/377)

Os dados acima consolidados denunciam que, a exemplo do que fora evidenciado em relação ao conjunto geral de compromissos e metas do Programa Educação, os reflexos da anômala representatividade das despesas com pessoal, decorrente da metodologia aplicada quando do dimensionamento orçamentário das ações governamentais, também alcançaram a alocação de recursos e o desempenho executório de ações orçamentárias correlacionadas a prioridades governamentais. Note-se que, da depuração feita pela Unidade Técnica, surgem dois cenários: (i) se excluídas as despesas com pessoal (vez que alocadas nas ações não prioritárias), o percentual executório das ações não prioritárias representa um pouco mais que o dobro daquele observado em relação às prioritárias (63,66% e 30,41%, respectivamente) e (ii) computando-se as despesas com pessoal, em termos percentuais, a performance executória das ações não prioritárias atinge quase o triplo do desempenho orçamentário das ações prioritárias (90,53% contra 30,41%).

A partir das evidências acima consignadas, conclui-se que, no âmbito do Programa 306, ao longo do exercício 2020, o Poder Executivo desprezou a noção de que prioridades pressupõem grau de precedência e/ou de preferência de determinadas ações ou atos em face de outros, ou seja, o direito de ser atendido em primeiro lugar; no contexto em que inseridas (leis orçamentárias), as prioridades são estabelecidas em virtude da relevância do empreendimento com fins de concretização de objetivos estratégicos de política econômica e social (lato sensu).

Insta destacar que, indo além do descompasso entre as performances executórias de ações prioritárias e não prioritárias, com prevalência destas em detrimento daquelas, o Relatório Técnico revela que o montante de recursos que, no exercício 2020, foram orçamentariamente alocados nas ações prioritárias (R\$384,8 milhões) correspondeu ao ínfimo percentual de 6,88% do total orçado para o Programa 306



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

(R\$5,59 bilhões). Reafirme-se que, além de funcionar como ferramenta de planejamento orçamentário, a LDO estabelece regras substantivas com fins de ajustar as ações governamentais previstas no PPA às disponibilidades financeiras de cada exercício, privilegiando a alocação de recursos nos programas (e respectivas ações) com indicativo de prioridade.

Em suma, restou evidenciado no Relatório Técnico que, no âmbito do Programa Educação, as ações sem indicativo de prioridade na Lei Estadual nº 14.101/2019 (LDO/2020) atingiram patamares de execução orçamentária muito acima daqueles observados em relação às ações eleitas como prioritárias. Recapitule-se que, em valores nominais, foram liquidados R\$117,0 milhões atinentes a ações prioritárias (30,41% do orçado para referidas ações) e R\$444,8 milhões relativos às não prioritárias (63,66% do orçado), em um cenário, ressalte-se, sem o cômputo das despesas com pessoal.

A partir dos componentes orçamentários e dos dados consolidados na Seção Analítica, conclui-se que as inadequações e impropriedades neste ponto debatidas materializam descumprimento às determinações no art. 3º, I da LDO do exercício de 2020 (Lei Estadual nº 14.101/2019), evidenciando que a execução orçamentária do Programa 306, nos moldes em que conduzida pelo Poder Executivo, não observou as prioridades eleitas no instrumento de planejamento orçamentário aprovado pelo Poder Legislativo estadual. Dito de outra forma, no eixo executório, observou-se, em grande medida, abandono ou ruptura do sistema de planejamento orçamentário.

Neste prisma, e considerando não terem sido consignadas no Relatório Técnico do TCE/BA insuperáveis limitações orçamentárias ou indisponibilidades de caixa com incidência direta sobre o planejamento do Programa 306, resta evidenciado que as distorções em epígrafe se pautaram, a priori, em escolhas discricionárias atinentes à execução de ações não prioritárias da área educacional, em detrimento das prioritárias. É dizer: o Poder Executivo estadual, ao longo do exercício 2020, privilegiou o fluxo de despesas em favor da execução de ações não prioritárias, em detrimento das prioritárias, com a consequente inobservância do planejamento materializado na LDO/2020, em evidente afronta à força normativa de referido diploma legal.

Pelo exposto, as distorções atinentes à execução de ações do Programa 306, notadamente o descompasso entre o desempenho de ações orçamentárias, com privilégio das não prioritárias em detrimento das ações com indicativo de prioridade na LDO (conforme demonstrado na Seção Analítica), devem ensejar, além de **RESSALVAS** no Parecer Prévio das contas de governo em manejo, em face da violação ao art. 3º, inciso I, da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2020 (Lei Estadual nº 14.101/2019), a expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo estadual, Exmo. Sr. Rui Costa, no sentido de que adote as cautelas necessárias para evitar a repetição das inadequações observadas no exercício 2020, especialmente no que concerne à inobservância das prescrições normativas contidas na LDO que buscam garantir às ações prioritárias a preferência na



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

execução dos recursos orçamentários.

Dizendo respeito ao mesmo núcleo temático, o Relatório Técnico traz um detalhado comparativo entre as execuções física e orçamentária de 16 ações prioritárias associadas a 3 dos 9 Compromissos do Programa Educação²⁹. Neste sentido, segue transcrito trecho do opinativo técnico por meio do qual, referindo-se aos dados consolidados na Tabela 108 (Seção Analítica, Ref.2613489-377/378), a Unidade Técnica do TCE/BA externa suas impressões acerca das evidências extraídas do comparativo aqui citado (Ref.2613489-378/379):

Da tabela anterior, depreende-se que boa parte das prioridades eleitas, 5 delas, referem-se, em sua maioria, à ampliação e melhorias da estrutura física das unidades de ensino (7531, 7527, 5262, 7528 e 5135) e outras quatro Ações (2698, 4448, 4086 e 4087) dizem respeito às atividades de qualificação profissional.

Em relação ao Compromisso 1 “Promover o acesso e a permanência dos estudantes no sistema público e estadual de ensino, considerando as especificidades da educação contextualizada e inclusiva”, observa-se, em destaque, cinco Ações Prioritárias com percentual de execução abaixo de 50,00% e baixo desempenho quanto ao grau de alcance de suas metas físicas:

7531 - Ampliação de Unidade Escolar de Educação Básica (33,15%);

7527 - Construção de Unidade Escolar da Educação Básica (32,46%);

2974 - Fornecimento de Alimentação Escolar (8,74%);

5258 - Implantação do Projeto Escolas Culturais Integrado ao Processo Pedagógico (7,77%);

7528 - Melhoria da Estrutura Física de Unidade Escolar da Educação Básica (28,63%).

Vale registrar que o Relatório de Gestão da SEC²⁷⁰ não faz menção alguma quanto ao baixo desempenho dessas ações prioritárias do Compromisso 1, e nem quanto ao comparativo de metas físicas previstas e executadas, no que tange às Ações 7531 e 7527, por exemplo. Apenas informam o valor empenhado e a quantidade de obras, ou seja, não se constata motivos elencados ou justificativas quanto ao baixo desempenho das Ações. (grifos ausentes no original)

Conforme acima demonstrado, considerável parcela das ações prioritárias que, ao longo do exercício 2020, simultaneamente tiveram baixo desempenho orçamentário e apresentaram déficit no alcance das metas físicas dos Compromissos 1, 3 e 5, (conf. Tabela 108, Relatório Técnico, Ref.2613489-377/378, e destaques acima transcritos) diz respeito à infraestrutura física das Unidades Escolares. Pontue-se, por oportuno, que, na Seção Analítica, são consignadas discrepâncias, divergências e contradições nos registros de acompanhamento (por parte da SEC) das execuções físicas e orçamentárias de ações contempladas nos compromissos aqui tratados.

Contextualizando a importância dos componentes da infraestrutura da rede de

²⁹ Compromisso 1 – Promover o acesso e a permanência dos estudantes no sistema público e estadual de ensino, considerando as especificidades da educação contextualizada e inclusiva; Compromisso 3 – Fortalecer a educação profissional e tecnológica na rede estadual de ensino e Compromisso 5 – Fortalecer as ações de ensino, pesquisa e extensão nas universidades estaduais, em especial, voltadas para o desenvolvimento local e territorial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

ensino na política pública educacional, insta salientar que, ao fincar o direito à educação como política de Estado (e não de governo), a Constituição Federal de 1988 deixou assente que a prestação estatal atinente a referido serviço, além de norteada pelo princípio da igualdade, deve desenvolver-se com qualidade, conforme dicção do art. 206, incisos I e VII:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
[...]
VII - garantia de padrão de qualidade;
[...]

No plano infraconstitucional, ao estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional, a Lei Federal nº 9.394, de 20/12/1996³⁰ impôs que as ações e atividades inerentes à política pública educacional sejam desenvolvidas com padrões de qualidade, conforme se extrai do art. 4º, IX:

Lei Federal nº 9.394/1996
Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:
[...]
IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de **insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem**. (Destaques inseridos)

Aspectos relacionados à qualidade que deve pautar os diferentes níveis, etapas e modalidades da educação e sua inequívoca correlação com a infraestrutura educacional (em sua ampla acepção) irradiaram-se também ao conjunto de diretrizes, metas e estratégias estabelecidas na Lei Federal nº 13.005, de 25/06/2014 - Plano Nacional de Educação (PNE)³¹ para o decênio 2014-2024 -, conforme estabelecido nas estratégias abaixo transcritas:

Lei Federal nº 13.005/2014
Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica.
Estratégia
6.3) institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de **ampliação e reestruturação** das escolas públicas, por meio da instalação de quadras poliesportivas, laboratórios, inclusive de informática, espaços para atividades culturais, bibliotecas, auditórios, cozinhas, refeitórios, banheiros e outros equipamentos, bem como da produção de material didático e da formação de recursos humanos para a educação em tempo integral;
Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e

30 Além do art. 4º, inciso IX, a Lei de Diretrizes e Bases da Educacional Nacional trata qualidade nas atividades relacionadas à política educacional nos seguintes dispositivos: a) art. 3º, inciso IX; b) art. 7º, II; c) art. 9º, VI; d) art. 47, § 4º; e) art. 70, IV; f) art. 71, I e g) arts. 74 e 75, caput.

31 O Plano Nacional de Educação (PNE) elegeu 20 metas atinentes a políticas públicas na área de educação, estabelecendo que os demais entes federativos publicassem, nos 12 meses subsequentes à sua edição, seus respectivos planos de educação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb.

Estratégias:

7.5) formalizar e executar os planos de ações articuladas dando cumprimento às **metas de qualidade** estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de professores e professoras e profissionais de serviços e apoio escolares, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da **infraestrutura física da rede escolar**;

7.21) a União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, estabelecerá, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, **parâmetros mínimos de qualidade** dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para **infraestrutura das escolas**, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino;

Meta 10: oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.

Estratégia

10.5) implantar programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos voltados à expansão e à **melhoria da rede física de escolas públicas** que atuam na educação de jovens e adultos integrada à educação profissional, garantindo acessibilidade à pessoa com deficiência;

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

Estratégia:

12.1) otimizar a capacidade instalada da estrutura física e de recursos humanos das instituições públicas de educação superior, mediante ações planejadas e coordenadas, de forma a ampliar e interiorizar o acesso à graduação; (grifos ausentes no original)

No âmbito do estado da Bahia, os pilares orientadores da política educacional estão fixados na Lei Estadual nº 13.559, de 11/05/2016³² - Plano Estadual de Educação (PEE) para o decênio 2016-2026 –, instrumento normativo que simetricamente correlaciona as diretrizes, metas e estratégias locais aos prismas educacionais postos no PNE.

Empiricamente, estudo³³ desenvolvido pela Universidade de Minas Gerais (UFMG) em parceria com a Representação brasileira da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) avaliou os impactos causados pela infraestrutura das escolas brasileiras de ensino fundamental (com ênfase na rede pública) no desempenho escolar. Tendo seus resultados publicados em 2019,

32 Conforme o art. 3º da Lei Estadual nº 13.559/2016, e seu Anexo único, o PEE contemplou 20 metas, às quais foram associadas 246 estratégias.

33 Na pesquisa foram utilizados dados do Censo da Educação Básica e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), de 2013, 2015 e 2017, produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Qualidade da Infraestrutura das Escolas Públicas do Ensino Fundamental no Brasil. Disponível em: <https://cdn.jornalgrandebahia.com.br/2019/08/Qualidade-da-Infraestrutura-das-Escolas-p%C3%BAblicas-do-Ensino-Fundamental-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

em linhas gerais, a pesquisa revelou que as escolas com melhores resultados no IDEB³⁴ também concentram as melhores qualificações em relação a componentes infraestruturais.

Resta assim demonstrado que o vetor qualidade, além de pertencer à essência nuclear do direito à educação, deve pautar todos os eixos, fases e mecanismos operacionais relacionados à política educacional, o que inclui, por via de consequência, os insumos abarcados nas distintas dimensões da **infraestrutura escolar**³⁵. Nunca é demais lembrar que referidos insumos estimulam o aprendizado e otimizam as interações humanas e ambientais envoltas nos processos pedagógicos³⁶, sendo determinantes para o sucesso ou fracasso da política pública educacional.

Ainda no que se refere ao conjunto de componentes da infraestrutura educacional e seus respectivos insumos, a Unidade Técnica apontou fragilidades relacionadas ao desempenho do conjunto de metas do Compromisso 1 (Relatório Técnico, item 2.11.2.3), destacando que, entre 8 metas do referido compromisso: **a)** quatro obtiveram grau de eficácia ótimo (Metas 2, 3, 5 e 6), **b)** uma obteve grau altamente deficiente (Meta 1) e **c)** três deixaram de ser ao menos planejadas, portanto não foram iniciadas (Metas 4, 7 e 8).

Sob o aspecto operacional, o conteúdo do Compromisso 1 (Promover o acesso e a permanência dos estudantes no sistema público e estadual de ensino, considerando as especificidades da educação contextualizada e inclusiva) está intrínseca e diretamente correlacionado à prioridade eleita na LDO/2020 para a área educacional (Promoção da educação contextualizada com incentivo à permanência de jovens nas unidades de ensino e expansão da educação profissional para inserção ao mundo do trabalho). Assim sendo, considerando o contexto fático ocasionado, ao longo do exercício 2020, pela emergência internacional de saúde pública relacionada à pandemia da COVID-19, entre as metas contempladas no Compromisso 1 que apresentaram desempenho executório altamente deficiente ou inexistente, importa discutir as impropriedades relacionadas às Metas 1 (Ampliar unidades escolares com internet de qualidade) e 4 (Ampliar a oferta de Ensino Médio com Intermediação Tecnológica); isso porque as iniciativas e ações desenhadas em referidas metas, simultânea e inegavelmente, revelam-se soluções e/ou alternativas técnico-operacionais vocacionadas tanto à ampliação do grau de efetividade da prestação estatal atinente à política pública educacional, quanto à superação dos impedimentos de ordem física e sanitária decorridos da pandemia.

Tendo constatado o déficit executório das Metas 1 e 4, a Unidade Técnica apurou

34 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é amplamente adotado como um dos principais indicadores da qualidade escolar.

35 Dentre outros componentes da chamada infraestrutura educacional, encontram-se os seguintes elementos: localização da Unidade Escolar, nível de acessibilidade, dimensões, instalações mínimas (banheiro, cozinha, etc.), padrão construtivo, prevenção de danos ao patrimônio e às pessoas, equipamentos escolares, recursos pedagógicos, conservação, higiene, limpeza, nível de bem-estar e condições ambientais.

36 SOARES NETO, Joaquim José et al. **A infraestrutura das escolas públicas brasileiras de pequeno porte**. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v64i3.129>. Acesso em: 13 jul. 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

substanciais divergências entre as informações registradas pela SEC no Sistema FIPLAN (registros administrativos) e aquelas levadas ao Relatório de Gestão que integra a prestação de contas de referida Secretaria (exercício 2020)³⁷.

Intercalados pelas justificativas apresentadas pela SEC, seguem transcritos trechos do Relatório Técnico onde são delineados os contornos das divergências em tela:

a) Em relação à Meta 1 - Ampliar unidades escolares com internet de qualidade – grau de eficácia altamente deficiente (Ref.2613489-383/384)

[...]

Contudo, na análise das informações prestadas pelos Relatórios do Sistema FIPLAN M&A100 e Relatório do Gestor²⁷⁴, referente às ações prioritárias do Compromisso 1, observam-se inconsistências que impossibilitaram aferir os quantitativos efetivamente apurados. Exemplificando, na apuração das Metas “1 – Ampliar unidades escolares com internet de qualidade (SEC/APG)” e “4 - Ampliar a oferta de Ensino Médio com Intermediação Tecnológica (EMITEC) (SEC/SUPED)”, para as quais não foi possível afirmar, com grau de certeza razoável, os quantitativos informados nos relatórios citados, pode-se verificar a seguir:

Sistema FIPLAN M&A100 – Meta 1²⁷⁵:

Observações sobre a Meta :

- Registro administrativo/Sistema interno Nota explicativa da meta 1: A Secretaria da Educação do Estado da Bahia, dispõe atualmente de um cenário com capilaridade de internet em 1.895 unidades escolares (escolas + anexos), das quais 276 dispõem de internet considerada de "boa qualidade", equivalendo a um percentual de 14,6%. Vale salientar que, no bojo dos serviços ofertados pelo contrato de conectividade vigente, "Rede Governo III", considera-se "internet de boa qualidade" aquela que dispõe de, no mínimo, 10Mbps de banda dedicada, possibilitando, inclusive, conexão wireless (sem fio). No tocante ao novo contrato "Rede Governo IV", que está em fase de concepção, a projeção de internet de qualidade será de, no mínimo, 20Mbps (dedicada ou não). Ante o exposto, compreendendo a importância da internet para unidades escolares, que têm nesta solução um relevante ferramental para a execução de políticas educacionais, fica aqui o compromisso de empreendermos esforços para, até 2023, qualificar a conectividade disponível em 100% dos prédios educacionais que viabilizam a educação pública no âmbito estadual.

Entretanto, o Relatório do Gestor²⁷⁶ apresenta outras informações, destacando, ao final, que em 2020, as iniciativas voltadas para a qualificação da internet nas unidades escolares públicas estaduais, com velocidade mínima de 50 Mbps, beneficiaram 201 unidades escolares em Salvador com a ampliação da estrutura já existente e outras 785 localizadas no interior do Estado, com a contratação do serviço de instalação e manutenção da rede de conectividade, via provedor local. **Ou seja, não há uma informação convergente entre os dois relatórios quanto à velocidade da internet ser considerada de boa qualidade e o**

37 TCE/001403/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

quantitativo de unidades beneficiadas. (Grifos ausentes no original)

b) Em relação à Meta 4 - Ampliar a oferta de Ensino Médio com Intermediação Tecnológica – desempenho com evolução inexistente (Ref.2613489-384/385)

Sistema FIPLAN M&A100 – Meta 4²⁷⁷:

Observações sobre a Meta:

A pandemia de COVID-19 levou o Governo do Estado a publicar decreto suspendendo as atividades letivas, o que levou a interrupção do calendário letivo de 2020 e a suspensão de efetivação de matrículas no Sistema de Gestão Escolar, impossibilitando a execução da meta.

O Ensino Médio com Intermediação Tecnológica (EMITEC) é uma oferta estruturante da Secretaria da Educação da Bahia que faz uso de uma rede de serviços de comunicação multimídia, integrando dados, voz e imagem, se constituindo em uma alternativa pedagógica para atender a jovens e adultos que, prioritariamente, moram em localidades distantes (ou de difícil acesso) em relação a centros de ensino e aprendizagem onde não há oferta do Ensino Médio, além de atender a localidades que tenham deficiência em profissionais com formação específica em determinadas áreas de ensino.

Em razão da declaração da Organização Mundial da Saúde em 11 de março de 2020 de pandemia da Doença Infecciosa (COVID-19) provocada pelo novo Coronavírus; do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; da situação de força maior; das medidas de urgência adotadas nos termos da Lei Federal nº 13.979/2020, com vista a redução do impacto social decorrente da emergência de saúde pública em voga; do quanto disposto no Decreto Estadual nº 19.549, de 18 de março de 2020, publicado pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado da Bahia, que declara Situação de Emergência em todo o território baiano, para fins de prevenção e enfrentamento à COVID-19, e suas posteriores alterações; da suspensão das atividades letivas nas unidades de ensino públicas e privadas em todo território baiano por força do Decreto Estadual nº 19.586, de 27 de março de 2020 e suas modificações posteriores; e, por fim, considerando as medidas de restrição de circulação adotadas pelo Governo do Estado da Bahia, esta meta não pode ser executada pela Secretaria da Educação do Estado da Bahia no exercício de 2020

Conforme este destaque acima do Relatório do Sistema FIPLAN M&A100, a Meta 4 não pôde ser executada. Porém, ao se confrontar o Relatório de Gestão²⁷⁸, em que trata desta referida Meta, há dados que se diferem do Sistema FIPLAN, informando que houve estudantes atendidos:

Nesse contexto, houve a suspensão das aulas e consequentemente das matrículas de novos estudantes do Ensino Médio com Intermediação Tecnológica (EMITEC), cabendo registrar que em 2020 foram atendidos 15.910 estudantes pelo EMITEC, ainda no período anterior a suspensão das aulas, mediante oferta de aulas ao vivo, transmitidas via satélite para 334 localidades afastadas dos centros urbanos, abrangendo 133 municípios em 26 territórios de identidade.

[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Constata-se, portanto, a falta de confiabilidade das informações que constam nos Relatórios M&A100/FIPLAN e o Relatório do Gestor²⁷⁹, 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.

Por fim, tendo considerado que o conjunto de justificativas apresentadas pela SEC careceu de elementos suficientemente probantes, a Unidade Técnica repisou que as divergências entre os registros aqui debatidas impediram o adequado controle das metas do Compromisso 1 (Programa 306), ressaltando que as fragilidades neste ponto explicitadas também foram evidenciadas em exercícios anteriores.

No caso específico da Meta 4, de acordo o Relatório de Gestão da SEC (TCE/001403/2021, Anexo I, Ref.2554664-62) o Programa Ensino Médio com Intermediação Tecnológica (EMITEC) constitui-se uma estratégia pedagógica voltada ao atendimento de alunos que, prioritariamente, residem em localidades distantes; de difícil acesso; onde não haja oferta de Ensino Médio ou onde faltem profissionais com formação específica em determinadas áreas de ensino.

Implantado na rede estadual de ensino em janeiro de 2011 (conf. Portaria SEC/BA nº 424, de 21/01/2011 – DOE de 22 e 23/01/2011), o chamado EMITEC em linhas gerais, consiste no uso de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para a transmissão de aulas com conteúdos de disciplinas do Ensino Médio para municípios dos distintos territórios de identidade do estado. Os informes produzidos pela Unidade Jurisdicionada esclarecem que, transmitidas a partir de estúdios instalados no Instituto Anísio Teixeira (IAT), sediado no município de Salvador/BA, as aulas são assistidas, presencialmente, em espaços cedidos pelos municípios (chamados de anexos), onde são instalados os equipamentos para a recepção do conteúdo transmitido³⁸.

É de se notar que, em sua gênese, a adoção do EMITEC, enquanto estratégia que, superando barreiras geográficas e ampliando o alcance e a efetividade do serviço educacional, viabiliza o acesso de considerável parcela do alunado a referido serviço, é um formato de ensino que está alinhado ao conjunto de diretrizes previstas na Lei Estadual nº 13.559/2016³⁹ (PEE – 2016-2026), instrumento normativo do qual importa destacar o art. 2º, inciso III, *in verbis*:

Lei Estadual nº 13.559/2016

Art. 2º - São diretrizes orientadoras do PEE-BA:

[...]

III - **superação das desigualdades educacionais**, com ênfase no desenvolvimento integral do sujeito, na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; (grifos ausentes no original)

38 O Relatório de Gestão da SEC/BA aponta que, no momento anterior à pandemia, no âmbito do EMITEC, as aulas transmitidas via satélite, para 334 localidades de 133 municípios baianos, alcançaram 15.910 estudantes.

39 Conforme o art. 3º da Lei Estadual nº 13.559/2016, e seu Anexo único, o PEE contemplou 20 metas, às quais foram associadas 246 estratégias.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Assim sendo, para além das inconformidades relacionadas ao desempenho orçamentário à execução física das Metas 1 e 4 do Compromisso 1, pertinentemente evidenciadas pela Unidade Técnica, importa também discutir o não aproveitamento, com as necessárias adaptações, de uma estratégia pedagógica adotada desde 2011 pela SEC (EMITEC – conf. Portaria nº 424/2011) como solução tecnológica que, alinhada às medidas sanitárias voltadas à minimização dos riscos de transmissão da doença COVID-19, possibilitaria a retomada gradual das atividades letivas ainda no exercício 2020.

De logo, cumpre destacar que um levantamento⁴⁰ feito por órgãos de imprensa, ainda no ano de 2020, junto a Secretarias Estaduais de Educação constatou que, após os 100 primeiros dias de suspensão das aulas presenciais, além do Distrito Federal, 25 estados brasileiros tinham implantado aulas remotas (AC; AL; AM; AP; CE; ES; GO; MA; MG; MS; MT; PA; PB; PE; PI; PR; RJ; RN; RO; RR; RS; SC; SE; SP e TO), ao passo que o estado da Bahia tinha optado pela estratégia pedagógica de disponibilização de roteiros de estudo, contendo atividades de distintas disciplinas.

Em resumo, o conjunto documental que subsidia o exame da presente prestação de contas informa que, desde há muito, a SEC dispõe da estrutura (instalada no IAT) necessária à produção, gravação, edição, catalogação, transmissão e arquivamento de aulas do EMITEC. De igual modo, ao longo do exercício 2020, o Executivo estadual dispunha, no âmbito das contratações relacionadas à chamada Rede Governo Interior, de serviços de comunicação digital e de infraestrutura corporativa de comunicação de dados, voz e vídeo, serviços de operação, gerenciamento e manutenção dos recursos de TIC. Somado a isso, no âmbito do Programa Educação, a Meta 5 do Compromisso 7 tem como diretriz “Ofertar conteúdos educacionais multimídia em meios radiofônicos, televisivos e digitais”, recaindo sobre a SEC/IAT a responsabilidade por sua execução. E, entre as ações relacionadas à Meta 5, consta a seleção de conteúdos educacionais (em distintos formatos) feita por professores da “Rede Anísio Teixeira”, com fins de disponibilização a alunos da rede de ensino, via Plataforma Anísio Teixeira.

Pelo exposto, entendemos que faltou ao Poder Executivo estadual a percepção e a agilidade operacional necessárias para, valendo-se dos recursos, insumos e ferramentas de TIC de que dispunha ao longo do exercício 2020, e assumindo os custos relacionados à transmissão de dados, adotar uma solução tecnológica que, interconectando a plataforma digital Anísio Teixeira (pat.educacao.ba.gov.br) e um aplicativo compatível com os sistemas operacionais comumente instalados em smartphones, tablets e computadores de uso doméstico (notebooks e PCs), viabilizasse a retomada das atividades letivas de forma remota e segura, especialmente do ensino médio, cujos conteúdos de cada série/ano estão dispostos no repositório de multimídia do IAT.

40 Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2020/07/06/60percent-dos-estados-monitoram-acesso-ao-ensino-remoto-resultados-mostram-apagao-do-ensino-publico-na-pandemia.ghtml>. Acesso em: 14 jul. 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Em face das circunstâncias impostas pela pandemia, além das alternativas acima sinalizadas, como estratégia de reforço, poder-se-ia (em 2020) ter veiculado o conteúdo educacional aqui referido nos canais (televisivos, radiofônicos e digitais) operados pelo Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia (IRDEB), integrante da Administração Indireta do Executivo estadual e vinculado à SEC. Nunca é demais lembrar que a suspensão das atividades letivas, determinada pelo Decreto Estadual nº 19.586/2020, perdurou até o final do ano de 2020. Vale dizer que, em uma Unidade da Federação cuja Pasta Educacional, ao longo do exercício 2020, dispunha de um robusto aparato tecnológico e comunicacional, o ano letivo foi perdido. Pontue-se que, conforme informado no sítio eletrônico da SEC⁴¹, somente em 2021, de forma remota com emprego de distintas plataformas digitais, as atividades letivas da rede estadual de ensino foram retomadas.

A partir do suporte probatório fornecido pelo conjunto documental que instrui as presentes contas, com especial destaque para as evidências consignadas na Seção Analítica pela Unidade Técnica, este Ministério Público de Contas **OPINA** pela inclusão de **RESSALVAS** no Parecer Prévio a ser emitido por esse Tribunal de Contas no processo de contas de governo, tendo em vista que, por incúria administrativa e ineficiência operacional, ao longo do ano de 2020, os alunos da rede estadual de ensino foram privados das atividades letivas, fato que injustificadamente implicou o aumento das desigualdades educacionais, em evidente afronta tanto ao art. 2º, inciso III, da Lei Estadual nº 13.559/2016 (Plano Estadual de Educação), quanto ao art. 3º, inciso III, da Constituição Federal de 1988. Considerando-se que, no ano em curso (2021), as atividades letivas na rede estadual de ensino têm sido desenvolvidas de forma remota, com largo emprego de recursos e ferramentas de Tecnologia de Informação e Comunicação, **OPINA-SE**, também, pela expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Poder Executivo estadual, no sentido de que proceda ao monitoramento e à avaliação do acesso da comunidade escolar (alunos, professores, coordenadores pedagógicos e demais profissionais de educação) a referidos recursos e ferramentas, mensurando seu grau de efetividade e de universalidade, com consequente aperfeiçoamento e reforço à infraestrutura tecnológica de comunicação onde, eventualmente, forem detectadas deficiências ou limitações de conectividade.

2.2.1.5.2 Plano Estadual de Educação – PPE (item 2.11.5 do relatório técnico)

A partir da correlação feita pela SEC entre elementos das peças de planejamento orçamentário pertinentes ao exercício sob exame (componentes do PPA, prioridades eleitas na LDO e ações orçamentárias com indicativo de prioridade na LOA) e a performance executória do Plano Estadual de Educação (2016-2026), a Seção Analítica traz (Quadro 19, Ref. 2613489-392/393) um detalhado comparativo entre a evolução das metas do referido plano com os resultados constantes do Relatório de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (3º ciclo) do Instituto

41 Disponível em: <http://escolas.educacao.ba.gov.br/noticias/governador-anuncia-inicio-do-ano-letivo-na-rede-estadual-de-ensino>. Acesso em: 14 jul. 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2020)⁴².

A análise comparada procedida pela Unidade Técnica revelou que: a) no conjunto das oito metas tomadas como recorte amostral (considerada a equivalência entre PNE e PEE), em cinco o estado da Bahia alcançou patamares de cumprimento acima da média nacional (Metas 6, 8, 10, 11 e 17) ficando, por via de consequência, aquém do estipulado em três (Metas 3, 9 e 15); b) no que se refere aos 15 indicadores associados a aludidas metas, em 12 observou-se evolução no desempenho, ao passo que três apresentaram retrocessos. Curioso observar que algumas das metas em que o estado da Bahia alcançou percentuais de cumprimento acima da média nacional (Ex. Metas 6 e 10) contemplam indicadores que foram sensibilizados negativamente no período avaliado, sugerindo que o bom estágio de alcance dos objetivos estipulados não se deveu, única e exclusivamente, ao bom desempenho executório local.

Entre as considerações feitas pela Unidade Técnica em torno do monitoramento das metas acima destacado, cumpre transcrever o trecho do opinativo que versa sobre a taxa de analfabetismo (Seção Analítica, Ref. 2613489-393/394):

a) A realidade do Estado da Bahia quanto à taxa de analfabetismo, principalmente de pessoas analfabetas com mais de 15 anos, em números absolutos, alcança o topo do ranking. Estudos no campo educacional têm apontado a importante relação entre o desempenho educacional e a escolaridade dos pais/responsáveis dos estudantes (ALVES; SOARES, 2011²⁸²), o que pode ser compreendido como capital cultural segundo a concepção de Bourdieu. Portanto, torna-se oportuno chamar atenção da correlação entre as Metas 8 e 9.

Apesar das metas terem indicado melhoria em relação ao ano base, o crescimento é tímido. Ressalta-se, ainda, que segundo o Anexo XXVI, ambas não configuram como prioridade no LDO, diferentemente das Metas 3, 10 e 11, que possuem programas e metas específicas no PPA, inclusive com destinação de orçamentos. (grifos ausentes no original)

Em uníssono, estudiosos de temas relacionados à educação apontam que, no Brasil, o analfabetismo é um dos mais evidentes reflexos da histórica dívida social que o país tem com sua população, neste caso, muito em decorrência de longas décadas de uma deficitária, quando não inexistente, oferta de acesso à escola.

Sob o prisma constitucional, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Poder Público foi instado a atuar efetivamente no atendimento das demandas sociais, sendo-lhe exigido melhor detalhamento na formulação de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades sociais e regionais, com especial destaque para os serviços da área educacional. Nessa linha de compreensão, além de direito social de caráter universal, por força de norma constitucional, a educação passou ao *status* de política de Estado que deve ser desenhada e conduzida em observância

42 INEP. Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6974122. Acesso em: 14 jul. 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

aos objetivos fundamentais. E o próprio texto constitucional ofereceu as balizas necessárias para que a prestação estatal, na área educacional, fosse direcionada à consecução dos objetivos fundamentais. É o que se extrai da análise conjunta dos arts. 3º e 214 da CRFB/1988, *in verbis*:

CRFB/1988

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as **desigualdades sociais e regionais**;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

[...]

Art. 214. A lei estabelecerá o **plano nacional de educação**, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I - **erradicação do analfabetismo**;
- II - **universalização do atendimento escolar**;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Grifos ausentes no original).

As evidências levadas ao Relatório de Monitoramento do INEP revelam que, no plano fático, a prestação estatal atinente à área educacional, especialmente no que diz respeito às ações mais estreitamente correlacionadas aos objetivos fundamentais materialmente transpostos ao PNE, não tem sido desenvolvida com padrões de desempenho suficientes ao alcance de referidos objetivos. Aponta-se, em âmbito nacional, o descompasso atinente ao implemento e à operacionalização de medidas concebidas com fins de sanar ou minimizar o desnivelamento das taxas de alfabetização de agregados humanos e regionais historicamente marcados por desigualdades de outras ordens. Vide algumas contatações do INEP (2020, p.51):

Relatório do 3º ciclo de monitoramento (INEP, 2020, p. 51)

- As taxas de alfabetização nas regiões Nordeste (86,1%) e Norte (92,4%) foram as menores, em 2019, mantendo-se abaixo da taxa do País em todo o período de 2012 a 2019, ao contrário daquelas verificadas nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste.
- A taxa de alfabetização dos residentes nas áreas rurais (82,9%) manteve-se menor que a dos residentes nas áreas urbanas (95,1%), em 2019.
- A desigualdade entre as taxas de alfabetização de negros (91,1%) e brancos (96,4%) persiste, embora a diferença tenha diminuído no período de 2012 a 2019.
- Prevaleceu também a desigualdade com relação à taxa de alfabetização



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

dos 25% mais pobres (87,5%) e dos 25% mais ricos (97,8%), em 2018.

- As taxas de analfabetismo funcional nas regiões Norte e Nordeste foram as mais elevadas em 2019 (16,7% e 23,1%, respectivamente), mantendo-se acima da taxa nacional.
- Todos os estados das regiões Sul e Sudeste apresentaram, em 2019, taxas de analfabetismo funcional abaixo daquela observada para o País (14,1%), enquanto os estados do Nordeste atingiram taxas superiores a 19,0%. Alagoas e Piauí registraram as maiores taxas (26,7% e 26,4%, respectivamente) e Distrito Federal e Rio de Janeiro as menores (6,7% e 7,6%, respectivamente).
- As taxas de analfabetismo funcional dos residentes nas áreas rurais (31,2%) e dos negros (17,5%), em 2019, são significativamente maiores que as taxas dos residentes nas áreas urbanas (11,4%) e dos brancos (9,8%).
- Verifica-se grande desigualdade entre as taxas de analfabetismo funcional dos 25% mais ricos (5,3%) e dos 25% mais pobres (20,0%), em 2018, pois a taxa do grupo dos mais pobres é quase quatro vezes maior do que a dos mais ricos. Contudo, a diferença entre esses grupos caiu 2,5 p.p. entre 2016 e 2018.

Os danosos efeitos do analfabetismo alcançam eixos socioeconômicos do país (prisma geral) e o próprio exercício da cidadania (esfera individual). Vale lembrar que o analfabeto (absoluto ou funcional) restará impedido da capacitação profissional necessária à sua melhor colocação no mercado de trabalho, restando-lhe, como opções, as precarizadas formas de obtenção de renda (subempregos, informalidade etc.) que tanto contribuem para a perpetuação das desigualdades. Indo além, estudo do IPEA⁴³ empiricamente aponta uma série de impactos do analfabetismo, cabendo destacar: piora dos indicadores de saúde, maior dependência da assistência social, vulnerabilidade e riscos sociais, maior índice de delinquência, baixa autoestima, menor acesso a serviços básicos, baixa compreensão dos riscos e ônus envolvidos nas transações financeiras, dificuldades no manejo de recursos tecnológicos modernamente utilizados no mercado de trabalho. Referido estudo salienta que os reflexos do analfabetismo e do baixo letramento podem se transformar em um ciclo vicioso de natureza intergeracional.

Como visto, além de consignar que, em números absolutos, no estado da Bahia, a taxa de analfabetismo figura no topo do ranking nacional, a Unidade Técnica destacou que as Metas 8 e 9 do PEE, cujos conteúdos, além de estreitamente correlacionados, abarcam ações voltadas ao aumento da taxa de escolaridade média de agregados sociais historicamente desassistidos (pessoas da zona rural, a fatia mais pobre da população e os negros) não foram priorizadas na LDO/2020. Seguem as ementas das Metas 8 e 9, nos moldes em que descritas no PEE (Lei Estadual nº 13.559/2016):

Meta 8: Assegurar políticas para elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, com vistas à continuidade de esforços para a redução da diferença entre o campo e áreas urbanas, nas regiões de menor escolaridade e com incidência de maiores níveis de

43 KUBOTA, Luis Claudio. **O peso do passado no futuro do trabalho**: a transmissão intergeracional de letramento. Disponível em: https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/191122_nt_54_diset.pdf. Acesso em: 13 jul. 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

pobreza e entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -IBGE.

Meta 9: Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 90% (noventa por cento), até 2025, e reduzir a taxa de analfabetismo funcional, até o final da vigência deste PEE-BA.

Saliente-se que o déficit de desempenho executório de referidas metas, especialmente no que diz respeito à alfabetização, tem sido apontado em exercícios anteriores. Confirmam-se, neste sentido, trechos da Seção Analítica que subsidiou a apreciação das contas do Exmo. Governador, relativas ao exercício 2019 (Processo nº TCE/004140/2020), onde se apontam resultados do estudo intitulado Ranking de Competitividade dos Estados⁴⁴:

Seção Analítica, Autos nº TCE/004140/2020, Ref.2435267-25/27

Na composição do *ranking*, o pilar de Educação possui o maior peso (11,3% do total). Ele avalia as condições atuais desta área, levando em consideração o desempenho dos alunos de cada estado no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), bem como as taxas de frequência e atendimento em todas as faixas do ensino escolar.

[...]

Nos pilares de Educação e Capital Humano, o **Estado da Bahia obteve avaliações desfavoráveis em 2019**, tendo ficado na 25ª e 24ª posições, respectivamente. Vale salientar que, **na avaliação feita no ano de 2018, a Bahia também ficou posicionada nos últimos lugares do ranking**, sendo 25ª colocada em Educação e 20ª em Capital Humano, tendo perdido quatro posições neste último pilar.

[..]

De acordo com o Anuário Brasileiro de Educação Básica 2019, a avaliação da situação da educação no Estado da Bahia não é satisfatória. **O estado está entre os que possui as mais baixas taxas de alfabetização no país**, considerando a população de 15 ou mais anos de idade. Mesmo conseguindo avançar na última década, a distância para média brasileira é grande, sendo ainda maior para regiões mais bem desenvolvidas nesse quesito (Sudeste e Sul). A situação da região Nordeste é a mais grave. (grifos ausentes no original)

Retomando lições e premissas aqui já postas, PPA, LDO e LOA formam o tripé fundamental do planejamento orçamentário dos entes federativos. Segundo a lição de Conti⁴⁵ (2017, apud MOUTINHO, 2020, p. 321), é por meio de referidas peças de planejamento que a Administração Pública materialmente “coordenará as ações governamentais com as quais promoverá o bem comum e atingirá seus objetivos”. Na mesma linha de entendimento, Moutinho⁴⁶ (2020) enfatiza que, a partir do dimensionamento físico-financeiro dos objetivos governamentais contemplados no

44 Elaborado pelo Centro de Liderança Pública (CLP), em parceria com a Tendências Consultoria Integrada e com a *Economist Intelligence Unit* (EIU) o Ranking de Competitividade dos Estados consistiu em estudo que apura os principais pontos positivos e desafios de cada Estado, a partir de diversos indicadores.

45 CONTI, José Maurício. O planejamento orçamentário da Administração Pública no Brasil. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/o-planejamento-orcamentario-da-administracao-publica-no-brasil-1640>. Acesso em: 14 jul. 2021.

46 Moutinho, Donato Volkers. **Contas dos governantes**: apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo pelos tribunais de contas do Brasil. São Paulo: Blucher Open Access, 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PPA, especialmente aqueles relacionados a programas de duração continuada (a exemplo da Programa Educação, aqui examinado), o ente federado deve incluir na LDO as prioridades eleitas para o exercício seguinte, bem como as metas que pretende alcançar no aludido exercício.

Assim sendo, revela-se grave o fato de o Poder Executivo estadual não ter, entre as metas atinentes ao serviço da área educacional levadas ao PPA 2020-2023, eleito como prioridades na LDO/2020 ações orçamentárias (e respectivas iniciativas) correlacionadas às estratégias contempladas nas Metas 8 e 9 do PEE, cujos objetivos traçados relacionam-se diretamente com indicadores educacionais (taxa de alfabetização e de escolaridade média) em relação aos quais o estado da Bahia figura entre os piores desempenhos, no ranking nacional. A conduta omissiva (não priorização) aqui debatida recaiu sobre arranjos operacionais (metas) concebidos para resgatar do fosso educacional (e seus consequentes reflexos) agregados sociais que muito dependem da efetividade das prestações estatais.

Considerando: **a)** que os dados consolidados no Relatório de Monitoramento do INEP comprovam que, no plano geral, os padrões de desempenho da prestação estatal na área educacional têm sido insuficientes ao alcance dos objetivos delineados no PNE (Lei Federal nº 13.005/2014), especialmente no tocante à redução das desigualdades educacionais; **b)** que as desigualdades evidenciadas no aludido relatório, além de educacionais, constituem-se fatores de aumento e de perpetuação de desigualdades sociais, políticas e econômicas, em amplitude nacional (taxa de alfabetização entre os mais pobres e os mais ricos, entre negros e não negros, entre os residentes na zona rural e os da zona urbana, entre os estados das regiões Norte e Nordeste e os das regiões Sul e Sudeste etc.); **c)** que as Metas 8 e 9 do Plano Estadual de Educação (Lei Estadual nº 13.559/2016) – elevar a escolaridade média e a alfabetização da população, em resumo – contemplam ações e compromissos vocacionados ao saneamento das insuficiências educacionais que mais se sobressaíram nos diagnósticos feitos tanto pelo INEP quanto pela Unidade Técnica do TCE/BA, especialmente em relação à taxa alfabetização de agregados sociais historicamente desassistidos, indicador em relação ao qual o estado da Bahia tem obtido péssimos resultados, o Ministério Público de Contas **OPINA** pela expedição de **RECOMENDAÇÃO** ao Poder Executivo estadual, no sentido de que faça incluir, entre as ações orçamentárias com indicativo de prioridade na próxima Lei de Diretrizes Orçamentárias, o conjunto de iniciativas e de ações operacionais correlacionadas às Metas 8 e 9 do PEE, especialmente porque, além de alinhadas às diretrizes estratégicas do Plano Nacional de Educação, constituem-se eixos operacionais aptos a dar concretude fática aos objetivos fundamentais previstos no art. 3º da Constituição Federal de 1988.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

2.2.2 DEFICIÊNCIAS NO CONTROLE INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL

2.2.2.1 Pagamento de encargos moratórios (multa e juros) (item 2.6.3.2 do relatório técnico) e Inconsistências nas informações para o recolhimento de INSS, gerando pagamentos de multas e juros (item 2.16.1 do relatório técnico)

Consoante sinalizado no item 2.6.3.2 do relatório técnico que instrui as contas de governo sob análise, o estado da Bahia despendeu valores significativos, em 2020, para pagamento de encargos moratórios, os quais, segundo a Auditoria, representaram, no período auditado, desembolsos que alcançaram cerca de R\$23,1 milhões.

Sobre esse tema – encargos moratórios –, vale recordar que, em 2016, foi deflagrada auditoria específica (TCE/009225/2016), para apurar a destinação de recursos públicos ao pagamento dessas despesas, em razão de atrasos nos repasses dos Quadros de Cotas Mensais (QCMs) realizados por parte da SEFAZ. Tal processo auditorial foi apreciado em 2019, tendo o órgão julgador (Tribunal Pleno) determinado, mediante a Resolução nº 059/2019 (disponibilizada no eDOTCE de 20/05/2019), que algumas Secretarias de Estado (SAEB, SEFAZ, SEPLAN e SERIN) apresentassem plano de ação conjunto, que contivesse as ações que seriam adotadas pelos distintos órgãos para sanar as irregularidades detectadas pela Auditoria.

Registre-se que esse tipo de irregularidade vem sendo reiteradamente identificada nas prestações de contas anuais de diversos órgãos e entidades que integram a estrutura da Administração Pública estadual, em decorrência de fragilidades no controle interno das unidades responsáveis pelo mencionado pagamento. Inclusive, esse achado auditorial foi objeto de apontamento específico nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2019, tendo motivado, no respectivo parecer prévio (conforme processo nº TCE/004140/2020), a expedição de recomendação ao Poder Executivo, para que evitasse “o pagamento de encargos moratórios (multas e juros) decorrentes de contas de consumo de água e esgoto e de energia elétrica, que, no exercício de 2019, alcançou o valor de R\$3,0 milhões (Item 2.4.3.2 da Seção Analítica)”.

Contudo, apesar das indigitadas decisões dessa Casa de Controle, que reclamam uma atuação corretiva do Poder Executivo que coíba, definitivamente, a prática, injustificadamente onerosa para o erário, de pagamentos de encargos moratórios, os quais, conforme apontado no início do presente tópico, alcançaram o montante de R\$23,1 milhões, o que tem se verificado, na prática, é a perpetuação dessa irregularidade.

Nesse contexto, importa registrar que, do indigitado montante de R\$23,1 milhões, pelo menos R\$3,0 milhões foram utilizados para pagar multas e juros de mora decorrentes do inadimplemento de obrigações pecuniárias relativas a contas de consumo em geral, consoante se extrai da leitura do item 2.6.3.2.2 do relatório



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

técnico.

Com efeito, por meio de consulta realizada ao Sistema Mirante desse Tribunal, a equipe técnica identificou que, no exercício ora auditado, a Administração Pública estadual, considerando, na amostra realizada, somente as contas de consumo de água, energia elétrica, telefonia e relativas a serviços prestados pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios), gastou cerca de R\$3,0 milhões com encargos moratórios (multas e juros), conforme se observa a partir da tabela abaixo reproduzida (Ref.2613489-129):

TABELA 30 – Valores de encargos moratórios pagos com concessionárias

Secretaria	Unidade Orçamentária	Encargos moratórios com concessionárias em 2020	Em R\$
			Participação % do total
SESAB	019601 - Fundo Estadual de Saúde	1.904.320,34	62,73%
SSP	020802 - Polícia Civil da Bahia	298.981,75	9,85%
SSP	020101 - Diretoria Geral	187.278,56	6,17%
SDE	015101 - Diretoria Geral	67.164,59	2,21%
Outras	Outras	578.168,22	19,04%
Total		3.035.913,46	100,00%

Fonte: Sistema Mirante.

Instados a se manifestar sobre as constatações feitas pela Auditoria no que se refere ao pagamento dos referidos encargos, os distintos órgãos estaduais, que foram selecionados com base na amostra realizada pela equipe técnica desse Tribunal, apresentaram respostas, por intermédio das quais foi possível identificar as seguintes causas para essa irregularidade (Ref.2613489-129): “Insuficiência no repasse de Concessão para Empenho (CON), a cargo da SEFAZ”; “Insuficiência de Autorização de Repasse de Receita (ARR), também a cargo da SEFAZ”; e “Insuficiência orçamentária na LOA 2020, a cargo da SEPLAN e das unidades”.

Esse cenário revela que, conquanto tenham sido expedidas diversas medidas por parte dessa Corte de Contas visando a instar a administração pública estadual a sanar, efetivamente, esse achado, não houve uma alteração significativa, para melhor, no que se refere à imprescindibilidade de o Poder Executivo adotar práticas administrativas que realmente eliminem, por completo, o pagamento de multas e encargos moratórios sobre as contas de consumo em geral.

Ainda no que se refere ao valor de R\$23,1 milhões, mencionado no início desse ponto e que se refere ao provável total de encargos moratórios pagos pelo estado da Bahia, a Auditoria identificou que, além dos R\$3,0 milhões utilizados para quitar juros de mora e multas referentes ao inadimplemento de contas de consumo, foram efetuados significativos dispêndios, também relacionados a encargos dessa natureza, que decorreram de inconsistências no preenchimento das informações que são utilizadas para efetuar o recolhimento de contribuições previdenciárias (consoante item 2.16.1 do relatório técnico).

A equipe auditorial constatou, a partir da análise de dois processos de pagamentos (Processos SEI nºs 009.0218.2020.0023741-40 e 019.5155.2020.0098982-29), que, em 2020, as Secretarias de Educação e Saúde realizaram desembolsos nos valores de “R\$38,8 milhões e R\$18,9 milhões, respectivamente, decorrentes de erros de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

informações para recolhimento do INSS, referentes ao período de dez/2018 a jan/2020 e jan/2019 a jan/2020, cuja situação gerou a incidência de multas e juros”. No que se refere ao aludido pagamento realizado pela Pasta da Educação, apurou-se que, ao referido órgão, foram impostas multas pecuniárias, as quais tiveram como causa a não retenção de contribuições previdenciárias, que não foram recolhidas dentro do prazo previsto, em virtude de não ter sido encaminhado, no Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (SEFIP), um grande volume de informações relevantes para o procedimento de tal recolhimento/retenção.

Por sua vez, no que alude ao pagamento efetuado pela SESAB, a Unidade Técnica identificou que a incidência, identificada no respectivo processo analisado, de juros de mora e multa, teve como fator relevante uma falha operacional do Sistema RH Bahia, que não computou, na sua base dados, informações cadastrais e funcionais pertinentes à categoria de residentes. Como consequência dessas inconsistências, ocorreram erros na emissão das Guias de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social (GFIP) relativas à citada categoria profissional, que acabaram não sendo transmitidas, na citada ferramenta “SEFIP”, dentro do prazo estipulado, gerando, assim, a cobrança dos encargos moratórios. Essa falha também foi objeto de comentário específico na parte do relatório técnico que trata do item 2.6.3.2.4, no qual a equipe técnica teceu algumas considerações, cujo registro merece ser feito abaixo:

[...] a Auditoria apurou que, no âmbito da SESAB, estavam sendo enviados, em média, 1.126 servidores nas GFIPs originais e 2.252 nas GFIPs retificadoras, indicando uma diferença de 1.126 trabalhadores. Considerando que os residentes já estavam cadastrados no RH Bahia, com uma média de 1.113 residentes, conclui-se que, embora os residentes já constassem na base do RH Bahia, eles não foram computados pelo referido sistema no momento da geração das GFIPs originais.

Ora, diante de uma realidade de escassez de recursos públicos para o atendimento das necessidades sociais básicas, revela-se inadmissível que a Administração Pública, por conta de deficiências nas estruturas e mecanismos de controle interno, falhas na programação financeira, bem como inconsistências na base de dados dos seus sistemas informatizados, venha a realizar despesas que deveriam ser evitadas, por não trazerem nenhum proveito ao interesse público a ser perseguido pelo Estado no desempenho da sua função administrativa.

Nessa linha de inteligência, é de se reconhecer que a conduta que consiste no “pagamento de encargos moratórios” caracteriza despesa ensejadora de prejuízo ao erário, e, em razão disso, violadora do princípio da eficiência (*ex vi* do art. 37, caput, da CRFB⁴⁷), na sua faceta economicidade (*ex vi* do art. 70, caput, da CRFB⁴⁸), que,

47 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte: (grifos ausentes no original)

48 Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, **economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (grifos ausentes no original)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

ao preconizar a busca pela melhor relação custo-benefício, condena a realização de dispêndios dos quais não se possa obter nenhum ganho/proveito social.

A respeito do princípio da eficiência e da relação “meios e resultados” que este impõe, Silva (2010. p. 342)⁴⁹ leciona que:

3.6 Princípio da Eficiência. “Eficiência” não é um conceito jurídico, mas econômico; não qualifica normas, qualifica atividades. Em uma idéia muito geral, “eficiência” significa fazer acontecer com racionalidade – o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importa em relação ao grau de utilidade alcançado. Assim, o princípio da eficiência, introduzido no art. 37 da CF pela Emenda Constitucional 19/1998, orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo. Rege-se, pois, pela regra da consecução do maior benefício com o menor custo possível. Portanto, o princípio da eficiência administrativa tem como conteúdo a relação “meios e resultados”.

(grifos ausentes no original)

Martos (2014, p. 33, 98)⁵⁰, em dissertação de mestrado intitulada “O Conteúdo Jurídico do Princípio da Eficiência no Direito Financeiro”, discorre sobre a aludida norma-principiológica sob a vertente da economicidade. Veja-se:

A eficiência é a obtenção do melhor resultado possível no alcance das metas planejadas e estabelecidas no menor custo financeiro, portanto, sob esse viés, adquire sentido de economicidade, conforme expressa previsão do *caput* do artigo 70 da Constituição Federal, que vincula toda a ação Estatal.

[...]

O princípio da eficiência não restará atendido se houver despesa supérflua em detrimento a despesa essencial, na dimensão equanimidade. O princípio se concretiza pela obediência a economicidade e pela real satisfação dos interesses da Carta Magna e legislação infraconstitucional.

(grifos ausentes no original)

Dito isto, frise-se que o atual contexto de recessão econômica e crise fiscal reclama a adoção de medidas por parte dos órgãos públicos competentes para que sejam implementados, com urgência, mecanismos que possibilitem o adimplemento das obrigações pecuniárias dentro do prazo legal ou contratualmente previsto, em ordem a evitar o inaceitável emprego de recursos públicos para pagamento de encargos moratórios (multas e juros).

Nesse bojo, revela-se imprescindível a apuração, pelo Poder Executivo estadual, das causas motivadoras do pagamento de encargos moratórios, sem prejuízo da responsabilização, mediante processo administrativo específico, dos agentes públicos que eventualmente tenham concorrido, por ação ou omissão, dolosa ou

49 SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 342.

50 MARTOS, Elizabeth. **O conteúdo jurídico do princípio da eficiência no direito financeiro**. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-12122014-101916/pt-br.php>. Acesso em: 24 jun. 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

culposa, para a ocorrência da irregularidade.

Por fim, o relatório técnico das contas de governo registra que o montante, referente a encargos moratórios despendidos pelos órgãos do Poder Executivo estadual, está subavaliado nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado de 2020. Segundo a Unidade Técnica, a conta “juros e encargos de mora”, constante da “Demonstração das Variações Patrimoniais Ajuste Intra OFSS Consolidado do Estado”, consigna a quantia de R\$2,9 milhões. Este montante contrasta com o que foi apurado pela Auditoria, a qual, após solicitar informações a diversas unidades jurisdicionadas e realizar algumas consultas no Sistema FIPLAN, concluiu que a citada conta contábil deveria apresentar como saldo o valor de, no mínimo, R\$23,1 milhões. Tal significativa divergência teria sido causada pelos seguintes fatores (Ref.2613489-126 do relatório técnico):

1. Diversos elementos de despesa não possuem subelemento para contabilizar os encargos moratórios de maneira segregada do valor principal;
2. Existem pagamentos que, embora o registro contábil esteja segregando o valor principal dos respectivos encargos, o Sistema FIPLAN não está corretamente parametrizado para realizar esse lançamento também de maneira segregada no sistema patrimonial, causando distorções nas Variações Patrimoniais Diminutivas (VPDs). (grifos ausentes no original)

No entendimento deste *Parquet* de Contas, os registro imprecisos destes eventos (pagamento de encargos moratórios) nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado, em virtude de deficiências nos procedimentos de sua contabilização, vilipendia o dever da transparência da gestão pública, dimanado do princípio constitucional da publicidade (art. 37, caput, da CF/1988) e do direito fundamental de acesso à informação pública (art. 5º, XXXIII, da CF/1988), comprometendo, consequentemente, o exercício do adequado controle (interno, externo e social) das despesas relacionadas ao pagamento de multa e juros de mora, bem como a identificação e interpretação de tais informações pelos demais usuários dos demonstrativos contábeis do ente estatal⁵¹.

Neste sentido, ante o contexto-fático acima examinado, sugere-se a expedição de **DETERMINAÇÕES** ao Chefe do Poder Executivo para que:

(i) proceda à apuração, mediante processo administrativo próprio, das causas que contribuíram para a realização de despesas públicas relacionadas ao pagamento de multas e juros de mora, promovendo a responsabilização dos agentes públicos que eventualmente tenham concorrido, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, para a

51 Como leciona Marcus Abraham, “[...] são usuários da contabilidade pública: os gestores do patrimônio público e das políticas econômicas e sociais do país para a tomada de decisões; a população em geral, como instrumento de transparência e confiabilidade da execução orçamentária e patrimonial da Administração Pública; os organismos nacionais e internacionais de crédito e fomento; os órgãos de controle interno e externo nas suas funções institucionais”. (**Curso de direito financeiro brasileiro**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 230).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

consecução de tais dispêndios;

(ii) adote as medidas administrativas necessárias para aprimorar a programação e execução das autorizações de repasse da receita⁵² aos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual, de modo a garantir o adimplemento das obrigações pecuniárias assumidas pelo Estado dentro do prazo legal ou contratualmente previsto, evitando, por consequência, o emprego de recursos públicos para pagamento de encargos moratórios;

(iii) adote as providências necessárias ao adequado registro, nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado, das informações relativas aos gastos realizados pela Administração Pública estadual com pagamento de multas e juros moratórios.

2.2.2.2 Gestão de Pessoal do Poder Executivo (item 2.16.3 do relatório técnico)

No que toca o item “2.16.3 Gestão de Pessoal do Poder Executivo”⁵³ do relatório técnico, vale pontuar que o subitem “2.16.3.1.1 Ausência de estudos das necessidades qualitativas e quantitativas de cargos efetivos das secretarias/órgãos/entidades do Poder Executivo” evidencia a falta de estudos técnicos, no âmbito do Poder Executivo estadual, para fundamentar as necessidades qualitativas e quantitativas de servidores efetivos destinados às estruturas da administração direta (secretarias, órgãos etc.) e indireta (autarquias, fundações governamentais, empresas públicas etc.).

Como explica Bergue (2020, p. 47-48)⁵⁴, o dimensionamento de pessoal para compor uma organização, sob os aspectos quantitativo e qualitativo, é uma área de conhecimento afeita à gestão de pessoas.

Uma definição possível para gestão de pessoas no setor público é: a articulação de esforços de gestão orientados para o suprimento, a manutenção e o desenvolvimento de pessoas observados os valores culturais – de natureza social, política, jurídica e econômica – que moldam as condições do contexto em que se inserem as organizações públicas. A organização são as pessoas e as interpretações compartilhadas das suas relações. E especialmente no que se refere aos processos envolvendo as funções de manutenção e desenvolvimento nas organizações públicas, os desafios que se impõem aos gestores são muito grandes em razão de seu

52 Segundo o “Guia de Capacitação – Autorização de Repasse da Receita ARR”, da Secretaria da Fazenda, tem-se por autorização de repasse da receita o procedimento que “permite a movimentação financeira entre contas bancárias. É utilizada tanto por usuários da DEPAT como pelos órgãos que possuem receita própria, para transferir recursos através da funcionalidade Incluir ARR. Os repasses registrados em ARR caracterizam tanto as transferências bancárias - sempre que envolverem a transferência entre contas correntes bancárias diferentes - quanto às movimentações contábeis - transferências INTRAFIPLAN - que ocorrem na mesma conta bancária, entre UO/UG distintas, como forma de regularizar a contabilidade”. Disponível em: https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/fiplan/pdf/guia_capacitacao_execucao_receita_autorizacao_repasso_receita_ARR.pdf. Acesso em: 24 jun. 2021.

53 Os achados destacados no referido tópico são alvo de análise pormenorizada no processo de Auditoria Operacional nº TCE/007458/2020, ainda em fase de instrução nessa Corte de Contas, e, por essa razão, serão examinados detalhadamente por este Ministério Público, na forma do art. 106 do Regimento Interno do TCE/BA, quando os autos forem encaminhados para sua manifestação.

54 BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão estratégica de pessoas no Setor Público**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

elevado nível de fluidez e complexidade. Nesse contexto, a gestão estratégica de pessoas pode ser definida a partir dos seguintes elementos:

- a adoção de uma perspectiva sistêmica, complexa e contextualizada de análise dos fenômenos organizacionais;
- a inserção qualificada dos profissionais da área de gestão de pessoas no processo da estratégia;
- uma gestão de pessoas alinhada com a estratégia da organização. As pessoas na organização são pensadas em termos estratégicos;
- a função gestão de pessoas (não necessariamente a área) próxima à alta administração;
- os agentes públicos (servidores e agentes políticos) no centro da organização e da sociedade;
- a gestão de pessoas como compromisso de todos os gestores;
- a gestão de pessoas como função legitimada no contexto organizacional;
- o reconhecimento das pessoas como elemento fundamental na produção de valor público e de continuidade da organização;
- um modelo erigido sobre políticas de gestão de pessoas assumida uma perspectiva de longo prazo;
- a existência de um suporte normativo formal não somente para a atuação da área, mas para a gestão de pessoas em sentido amplo. Essa infraestrutura normativa não somente sustenta no plano da legalidade as políticas e práticas, como potencializa a continuidade das ações.

Nessa perspectiva, conclui-se que a gestão de pessoas, enquanto pilar estruturante de qualquer organização, assume, no âmbito da Administração Pública, especial relevo, pois é por meio da sua estruturação (conjunto de pessoas, cargos, atribuições etc.) que o Estado exercerá a sua função de ente provedor do interesse público.

Por isso, impende que os achados auditoriais evidenciados sejam alvo de atenção do Poder Executivo estadual, com o objetivo de que sejam corrigidas as inadequações mais críticas, a exemplo do quanto exposto no subitem **“2.16.3.2 Ausência de norma legal disciplinadora do quadro de pessoal efetivo de dez Secretarias”** do relatório técnico, no qual se enfatiza a falta de previsão legal de lotação de cargos efetivos para Grupos Ocupacionais específicos em 10 (41,7%) das 24 secretarias do Estado da Bahia, não obstante todas disciplinem, por meio de lei e seus respectivos regimentos, as atribuições e quantitativos dos seus cargos em comissão.

Nessa linha, a falta de uma visão estratégica em reação à área de gestão de pessoal – com destaque para o quanto abordado no subitem 2.16.3.2 do relatório auditorial, que evidencia uma preponderância no preenchimento de cargos em comissão (que são de livre nomeação e exoneração), em detrimento de cargos efetivos (que gozam de estabilidade funcional), no âmbito de 10 secretarias estaduais –, torna-se um risco para manutenção, continuidade e aprimoramento dos serviços públicos, ante a maior possibilidade e probabilidade de perda da memória organizacional, em especial nos momentos de alternância de mandato eletivo, período em que normalmente ocorrem grandes mudanças no quadro de pessoal ocupante de cargos em comissão.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Sobre a importância de preservação da memória organizacional, Bergue (2020, p. 49) explica que

[...] o senso de *longo prazo*, que pode ter como uma de suas traduções no plano concreto a ideia de que as pessoas constituem o componente de continuidade, seja na sua expressão de memória organizacional, seja como estoque ou fluxo de conhecimento sobre o trabalho. Também, a gestão estratégica de pessoas deve, tanto quanto possível, se assentar em *políticas de gestão* que não cuidam somente de pessoas, mas que, baseadas em um senso de continuidade orgânica, integram as pessoas às áreas e funções da organização com o propósito de gerar valor público.

Por essas razões, ante a importância dos agentes públicos para o adequado funcionamento das estruturas governamentais que compõem a administração direta e indireta e, conseqüentemente, como elemento primordial para realização das políticas públicas, constata-se a necessidade de expedir **RECOMENDAÇÃO** ao Governador do Estado para que realize estudos para fundamentar adequadamente o quantitativo de cargos e funções nas estruturas organizacionais, e as suas respectivas atribuições, conforme proposto pela Unidade Técnica dessa Corte de Contas nos subitens 2.16.3.1.1.1 e 2.16.3.1.1.1.1. Além disso, como destacado nos subitens 2.16.3.2 e 2.16.3.2.1 do relatório técnico, sugere-se a expedição de **RECOMENDAÇÃO** no sentido de que sejam envidados esforços para implantar um modelo de gestão de pessoas e editar (ou propor) arranjos normativos que preservem a memória organizacional no âmbito das secretarias estaduais, com o objetivo de assegurar a continuidade e eficácia na prestação dos serviços públicos perante a sociedade.

Em relação ao subitem “**2.16.3.10 Deficiência das atividades de controle na SAEB e nas secretarias/órgãos/entidades, com vistas a mitigar o risco da não classificação de despesa de pessoal decorrente de contratos de terceirização de mão de obra (direta e indireta) no elemento de despesa apropriado**” do relatório auditorial, a Unidade Técnica dessa Corte de Contas evidencia que o Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviços (SIMPAS), utilizado pelo Poder Executivo estadual, não dispõe de mecanismo automático ou de funcionalidade que imponha a obrigatoriedade de classificar a despesa que inclua fornecimento de mão de obra em substituição a servidor no elemento de despesa apropriado (elemento 34). A carência do referido mecanismo acaba por permitir que a classificação da dotação orçamentária fique sujeita à discricionariedade de cada unidade definidora e/ou verificadora, que pode adotar a sua forma particular de entender o objeto da despesa.

Como é cediço, é primordial que a Administração Pública adote ou desenvolva mecanismos que garantam a devida classificação e escrituração contábil, de acordo com os normativos aplicáveis à espécie, com o objetivo de assegurar o seu controle orçamentário e patrimonial.

Por esse motivo, sugere-se a expedição de **RECOMENDAÇÃO** ao Poder Executivo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

estadual, no sentido de implementar mecanismos de controle no SIMPAS que mitiguem os riscos de classificação orçamentária das despesas com pessoal decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra (direta e indireta), empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, em desconformidade com a LRF (art. 18, §1º), STN (MDF, 10ª edição) e LDO 2020 (art. 101).

2.2.2.3 Transferência voluntária de recursos estaduais (item 2.6.3.8 do relatório técnico)

A Equipe técnica identificou que o quadro de carência de informações, indicado desde o Exercício 2016, relacionado às transferências voluntárias de recursos estaduais permanece no exercício sob análise. Com efeito, nas DCCEs de 2020, faltam elementos que evidenciem a situação das transferências voluntárias ao final do exercício, bem como as ações realizadas ao longo do ano, prejudicando a adequada transparência quanto à gestão das políticas públicas relacionadas com as transferências voluntárias para entidades, governamentais e não governamentais, por meio de convênios ou termos congêneres.

Nesse contexto, constatou-se, mais uma vez, que os elementos divulgados são insuficientes e inconsistentes para a adequada avaliação quanto ao perfil das ações desenvolvidas. Com efeito, o panorama encontrado mantém-se com a ausência de informações gerais acerca dos ajustes – tais como: natureza jurídica do conveniente, natureza do objeto pactuado, estágio de evolução dos projetos, dimensão da adimplência ou inadimplência do conveniente quanto às prestações de contas parciais e finais, etc. –, olvidando-se também de informações sobre a situação de tais ajustes ao final do exercício.

Desse modo, verifica-se que não foram solucionadas de modo satisfatório as inconsistências detectadas, que vêm se repetindo, ano após ano, sendo inclusive objeto de recomendação específica no parecer prévio do exercício passado, que teve por intuito compelir à adoção das providências necessárias ao aprimoramento do sistema utilizado para o acompanhamento e controle dos convênios e instrumentos congêneres.

Por certo, a AGE indicou, no Plano de Ação das Contas de Governo de 2019, a utilização da ferramenta de *Business Intelligence* (BI) denominada “Painel de Controle Interno”, vocacionada à emissão de relatórios gerenciais sobre os convênios, cumprindo, ao menos formalmente, a sugestão de recomendação contida no Parecer Prévio.

Ocorre que, a despeito da implementação de uma ferramenta tecnológica de controle para emissão de relatórios gerenciais, a Auditoria identificou dados inconsistentes e informações insuficientes, demonstrando que a citada ferramenta, apesar de implementada, não vem cumprindo o desiderato proposto, qual seja o de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

viabilizar o controle operacional de todo o ciclo de existência dos convênios e instrumentos congêneres, em especial o acompanhamento do estágio de execução, o monitoramento de metas e a avaliação de desempenho desses ajustes. Por essa razão, segundo informa a auditoria, “a ferramenta de BI, indicada no Plano de Ação, não atende, de forma plena, à recomendação formulada no Parecer Prévio do ano anterior”.

Demais disso, a despeito de o Poder Executivo informar que o Módulo de Cadastro de Despesa (CDD) do Sistema FIPLAN não é um “Sistema Corporativo de Gestão de Contratos e Convênios”, conforme consta do Apêndice ao Ofício SAF nº 01/2021, da Superintendência de Administração Financeira (SAF) da SEFAZ, ainda é a única solução corporativa que monitora as informações sobre convênios e instrumentos congêneres celebrados pelos órgãos e entidades do Estado, segundo destaca a auditoria. Contudo, apesar da importância, a qualidade das informações permanece muito precária, na medida em que os dados sobre o andamento e prestação de contas dos convênios não são regularmente alimentados, legando ao sistema informações desatualizadas.

Diante desse cenário, a ausência de dados essenciais sobre os convênios pactuados, no sistema de informações do estado da Bahia, prejudica severamente a elaboração do plano anual de diretrizes instituído pelo art. 11 da Resolução nº 144/2013 desse TCE, repercutindo negativamente, portanto, no controle externo a cargo dessa E. Corte de Contas.

Verifica-se, pois, que, no presente exercício, a falha indicada em anos anteriores remanesce, isto é, a sobredita sugestão de aprimoramento ainda não foi implementada de forma satisfatória, repercutindo negativamente na verificabilidade e confiabilidade dos dados registrados nas DCCEs. Por certo, as graves fragilidades apresentadas comprometem o efetivo controle gerencial, pelos órgãos e entidades repassadoras, de todas as etapas que compõem o ciclo de existência dos convênios celebrados (celebração, execução e prestação de contas), elevando os riscos de prejuízo ao erário estadual.

Vale dizer que, diante do quadro de inconsistência sistêmica, seja pela intempestividade na alimentação das informações, seja por sua completa ausência, verificada em alguns casos, a base de dados do Poder Executivo não dispõe de mecanismos que permitam obter informações fidedignas e acompanhar, de modo razoavelmente eficiente, a execução dos convênios e instrumentos congêneres, celebrados com entidades governamentais e não governamentais, comprometendo a efetividade do controle (interno, externo e social) da boa e regular aplicação dos recursos públicos estaduais voluntariamente transferidos.

Em outras palavras, embora os relatórios obtidos a partir do Sistema FIPLAN, Portal Transparência Bahia, Sistema Mirante (que possui dados disponibilizados pela SEFAZ mediante carga regular) e do Painel de Controle Interno, contenham várias informações, as divergências, inconsistências e omissões comentadas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

impossibilitaram a conclusão sobre a adequação do total de instrumentos sem prestação de contas, quanto à eficiência dos controles exercidos para o acompanhamento destas e quanto a outros elementos relacionados à cobrança das respectivas prestações de contas dos convênios.

É cediço que a disponibilização de informações incompletas e/ou imprecisas compromete o entendimento amplo e fidedigno sobre a real situação dos convênios e ajustes congêneres pela sociedade e, em última análise, viola o dever de transparência pública, consectário do direito fundamental à informação, inserto no art. 5º, XXXIII, da Carta de 1988 e do princípio da publicidade (ex vi do art. 37, caput, da CRFB/1988).

Outrossim, com o advento da Lei Federal nº 13.019/2014, que instituiu o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), tornou-se imperativo o desenvolvimento de uma plataforma eletrônica para a prestação de contas e registro de todas as informações atinentes às parcerias celebradas, com acesso aberto a todo e qualquer interessado (art. 65), o que reforça o dever do estado da Bahia de implantar um sistema informatizado que proporcione ampla transparência à gestão dos recursos públicos voluntariamente repassados. Nesse ponto, faz-se coro à assertiva auditorial de determinação de prazo para o cumprimento da lei como consectário da competência dessa Corte de Contas, assegurada pelo art. 91, XIV, da Constituição Estadual c/c art. 71, IX, da CRFB/1988.

Diante desse quadro, até que seja desenvolvido e implementado sistema próprio, conforme destaca a PGE em sua resposta ao relatório auditorial, mostra-se necessário o aprimoramento das ferramentas atualmente empregadas pelo Poder Executivo na gestão e controle dos convênios e instrumentos congêneres, eliminando-se as graves deficiências identificadas nas auditorias realizadas por esse Egrégio Tribunal.

Ante o exposto, este *Parquet* de Contas sugere ao TCE/BA que inclua no seu Parecer Prévio **RESSALVAS** ao juízo aprovativo em face da insuficiência de informações e inconsistência de dados que envolvem as transferências voluntárias no Estado, mormente quanto às fragilidades de controle da inadimplência relacionada à prestação de contas dos convênios e congêneres, ausência de sistema de gestão e controle de convênios e ausência de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), sem prejuízo da expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo estadual para que: **a)** em obediência ao dever de transparência pública, consectário do direito fundamental à informação, inserto no art. 5º, XXXIII, da Carta de 1988 e do princípio da publicidade (ex vi do art. 37, caput, da CRFB/1988), apresente a essa Corte de Contas, no prazo de 30 dias, em cumprimento aos arts. 175 e 182 da Lei Estadual nº 9.433/2005, relatório detalhado dos convênios e instrumentos congêneres pendentes de prestação de contas, na data de 31/12/2020, com indicação das providências adotadas pela Administração; **b)** em 180 dias – prazo estabelecido em razão da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

competência dessa Corte de Contas, assegurada pelo art. 91, XIV, da Constituição Estadual c/c art. 71, IX, da CRFB/1988 –, implemente plataforma eletrônica que propicie ampla transparência e que permita aos órgãos estaduais o registro de prestação de contas e demais informações atinentes às parcerias celebradas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), com acesso aberto a todo e qualquer interessado, conforme dispõe o art. 65, da Lei Federal nº 13.019, de 31/07/2014.

Outrossim, sugere-se que seja reiterada a **RECOMENDAÇÃO**, anteriormente expedida ao Chefe do Poder Executivo, para que sejam adotadas as providências necessárias ao aprimoramento do sistema atualmente utilizado para o acompanhamento e controle dos convênios e instrumentos congêneres (FIPLAN) ou seja, enfim, implementado software específico que cumpra tal desiderato, com a urgência que o tema requer, em ordem a corrigir as deficiências apontadas pela Unidade Técnica desse Tribunal, municiando o sistema de funcionalidades capazes de viabilizar o controle operacional de todo o ciclo de existência dos convênios e instrumentos congêneres, em especial o acompanhamento do estágio de execução, o monitoramento de metas e a avaliação de desempenho desses ajustes, com a possibilidade de disponibilização de relatórios gerenciais, em ordem a promover maior transparência ao processo de execução financeira do convênio, minimizando, de outro lado, os riscos de desvios na aplicação dos recursos voluntariamente transferidos.

2.2.3 LIMITES MÍNIMOS DE DESPESAS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO (Item 2.9.1.1 do relatório técnico)

A Constituição Cidadã de 1988, rompendo com duas décadas de regime autoritário, propiciou extensa reformulação na concepção do Estado Brasileiro, conferindo-lhe feições indiscutivelmente democráticas, identificadas na menção à dignidade da pessoa humana como fundamento republicano (art. 1º), na independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º), e no compromisso firmado com o respeito aos direitos e garantias fundamentais, mas especialmente sintetizadas no preâmbulo, segundo o qual o povo brasileiro talhou um Estado Democrático de Direito, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.

Mais do que um simples arranjo de enunciados normativos, a Constituição da República de 1988 representou a inauguração de uma ordem jurídico-constitucional totalmente reformulada e voltada à concretização de objetivos fundamentais, dentre os quais se incluíram a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

A esse respeito, Souza Neto; Sarmiento (2014, p. 170), analisando os traços essenciais da Constituição Federal/1988, pontificam:

Do ponto de vista histórico, a Constituição de 1988 representa o coroamento do processo de transição do regime autoritário em direção à democracia. Apesar da forte presença de forças que deram sustentação ao regime militar na arena constituinte, foi possível promulgar um texto que tem como marcas distintivas o profundo compromisso com os direitos fundamentais e com a democracia, bem como a preocupação com a mudança das relações políticas, sociais e econômicas, no sentido da construção de uma sociedade mais inclusiva, fundada na dignidade da pessoa humana⁵⁵.

Nesse contexto, é preciso pôr em relevo o modo como foram dispostas as normas constitucionais, que, relegando a segundo plano a organização da estrutura estatal, abordada somente a partir do art. 18, evidenciou, em opção com incontestável alcance valorativo, a transcendência das normas contidas nos primeiros dispositivos da Magna Carta, aí inseridos os artigos 5º, definidor dos direitos e deveres individuais e coletivos, e 6º, que afirma serem direitos sociais *a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância (...)* e a assistência aos desamparados.

Equivale a dizer que os direitos e garantias fundamentais, em razão de sua proeminência topológica, assumem, a partir da nova Constituição, densidade normativa diferenciada, a demandar a formulação de modelos hermenêuticos que, sobretudo no processo de concretização de direitos econômicos, sociais e culturais, confirmam aos indivíduos posições jurídicas de direito subjetivo em face do Estado:

O sistema de direitos fundamentais é o ponto alto da Constituição. Ao lado de um amplo e generoso elenco de direitos civis e políticos, a Carta de 88 também garantiu direitos sociais – tanto trabalhistas como prestacionais em sentido estrito – e ainda agregou direitos de 3ª dimensão, como o direito ao patrimônio cultural (arts. 215 e 216) e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225). Ela se preocupou sobretudo com a efetivação dos direitos fundamentais, para que não se tornassem letra morta, como, infelizmente, era costumeiro em nosso constitucionalismo. Daí o princípio da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais (art. 5º, §1º); os diversos remédios constitucionais previstos para a sua tutela, e o reforço institucional do Poder Judiciário, concebido como o guardião dos direitos. Ademais, o constituinte quis articular a proteção interna dos direitos fundamentais com a internacional. Por isso, a afirmação da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais (art. 4º, inciso II), a abertura do catálogo dos direitos a outros decorrentes de tratados internacionais de que o Brasil seja parte (art. 5º, §2º) e a alusão ao apoio brasileiro à criação de um Tribunal Internacional de Direitos Humanos (art. 7º, ADCT). A Constituição cuidou ainda de proteger os direitos fundamentais do poder reformador, tratando-os, pela primeira vez na história constitucional brasileira, como cláusulas

55 SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 170.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

pétreas explícitas (art. 60, §4º)⁵⁶.

Quanto a esse ponto, convém enfatizar que a doutrina constitucionalista costuma categorizar os direitos fundamentais, elegendo, como critério distintivo, ora o momento histórico em que os direitos foram reconhecidos (geração/ dimensão dos direitos), ora o relacionamento entre a esfera do Estado e a esfera do indivíduo.

Adotando-se a primeira concepção, que segrega os direitos fundamentais conforme o período histórico em que foram efetivamente consagrados nos textos constitucionais, seria possível enquadrar os direitos em quatro gêneros: (i) direitos fundamentais de primeira dimensão seriam aqueles ligados ao valor liberdade, que exigiriam do Estado uma abstenção, um não fazer; (ii) direitos de segunda dimensão, a seu turno, seriam direitos sociais, econômicos e culturais, que possuiriam um caráter positivo, demandando diretamente uma atuação estatal; (iii) na terceira dimensão estariam inseridos os direitos fundamentais ligados ao valor fraternidade e solidariedade, destinados à proteção do gênero humano; e (iv) direitos de quarta dimensão, que compreenderiam direitos à democracia, à informação e ao pluralismo⁵⁷.

A classificação que reputamos mais adequada, por outro lado, promove a divisão dos direitos fundamentais com base no relacionamento entre o Estado e o indivíduo. Nesse sentido, teríamos (i) direitos de resistência, que protegeriam o indivíduo contra uma possível atuação do Estado; (ii) direitos a prestações, nos quais se enquadrariam os direitos que permitiriam ao indivíduo exigir do Estado uma dada atuação, no intuito de melhorar suas condições de vida, garantindo os pressupostos materiais necessários para o exercício da liberdade; e (iii) direitos de participação, que possibilitariam ao indivíduo participar na determinação da política estatal de forma ativa⁵⁸.

Sem perder de vista a importância de todos os direitos fundamentais, independentemente da categoria em que estejam enquadrados, cumpre sublinhar, com o objetivo de contextualizar a matéria atinente aos pontos de auditoria que serão adiante examinados, os direitos a prestações, que, como se disse, compreendem os direitos fundamentais que permitem aos indivíduos exigir determinada atuação do Estado, no intuito de incrementar, em termos qualitativos, suas condições de vida.

De acordo com o entendimento de Dimoulis; Martins (2014, p. 50-53),

As prestações estatais (dimensão objetiva) que realizam os direitos sociais podem ser de duas espécies. Primeiro, prestações materiais (na terminologia alemã, “ações fáticas positivas” – *positive faktische Handlungen*) que podem consistir tanto no oferecimento de bens ou serviços a pessoas que não podem adquiri-los no mercado (alimentação,

56 Idem ibidem, p. 172.

57 NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 3.ed. São Paulo: Editora Método, 2009, p. 362-364.

58 DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 5.ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 2014, p. 50-53.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

educação, saúde etc), como no oferecimento universal de serviços monopolizados pelo Estado (segurança pública).

Segundo, podem ser prestações normativas (na terminologia alemã, “ações normativas positivas” – *positive normative Handlungen*) que consistem na criação de normas jurídicas que tutelam interesses individuais. Isso ocorre, por exemplo, com a obrigação estatal de legislar sobre as férias remuneradas (art. 7º, XVII, da CF), caso no qual a prestação do Estado não tem valor econômico direto (não oferece ao trabalhador uma espécie de remuneração, mas constitui e conforma a obrigação jurídica de todos os empregados concederem férias remuneradas e a pretensão jurídica dos empregados a elas)⁵⁹.

No mesmo sentido é a posição que o Ministro Gilmar Mendes, no seu Curso de Direito Constitucional, credita a Robert Alexy, para quem

Direitos a prestação exigiriam que o Estado atuasse com vistas à diminuição das desigualdades. Poderiam ser subdivididos em direitos a prestações jurídicas, cujo objeto seria a atuação do Estado no sentido de regulamentar o bem jurídico fundamental para cujo exercício fosse necessária a edição de normas infraconstitucionais (o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor – inciso XXXII; a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei – inciso XLII) e direitos a prestações materiais, cujo objeto consistiria numa atuação concreta do Estado⁶⁰.

Restringindo a abordagem ao campo dos direitos a prestações materiais, que mais de perto interessam à presente exposição, é inevitável estabelecer sua vinculação ao dispêndio de recursos financeiros pelo Estado, seja para disponibilizar bens e serviços a sujeitos indeterminados (direito à segurança pública, previsto no art. 144, da CF/1988), seja para ofertá-los a quem deles necessite (direito à saúde e à educação).

Nesse compasso, é necessário destacar o tratamento diferenciado que o legislador constituinte originário conferiu à saúde e à educação, direitos a prestações materiais por excelência, que demandam, com vistas à sua materialização, a aplicação de expressivo montante de recursos financeiros. Decerto, a disciplina assegurada a saúde e educação, explorados com realce em seções específicas nos capítulos II e III do Título VIII da CF/1988, destoa daquela garantida a outros direitos, o que, ao menos do ponto de vista simbólico, tem o condão de impregná-los de elevada carga axiológica, alçando-os a uma posição de centralidade no sistema de proteção aos direitos fundamentais.

De outra parte, sob a perspectiva da eficácia normativa desses dispositivos que consagram direitos a prestações materiais, vale salientar o reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, da inconstitucionalidade do comportamento do Poder Público, que, omitindo-se dos encargos jurídicos que sobre ele incidem, deixe de

⁵⁹ Idem ibidem, p. 53.

⁶⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. Saraiva: São Paulo, 2008, p. 255.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

implementar prestações estatais concretizadoras de tais prerrogativas individuais e coletivas.

No âmbito da ADPF 45, o Ministro Celso de Mello, de modo brilhante, acentuou que o desrespeito à Constituição pode restar caracterizado tanto mediante ação estatal quanto por omissão governamental, derivando, em ambos os casos, a ilegitimidade do comportamento do Poder Público:

- O desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal quanto mediante inércia governamental. A situação de inconstitucionalidade pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, que age ou edita normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, ofendendo-lhe, assim, os preceitos e os princípios que nela se acham consignados. Essa conduta estatal, que importa em um facere (atuação positiva), gera a inconstitucionalidade por ação.

- Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exeqüíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse non facere ou non praestare, resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público.

- A omissão do Estado - que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional - qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental (STF, na ADPF-45, Rel. Ministro Celso de Mello, decisão monocrática publicada em 29 de abril de 2004)."

Outrossim, a esses direitos também é conferida proteção orçamentário-financeira, mediante a imposição constitucional da realização de gastos mínimos em ações e serviços públicos de saúde (art. 198, §§2º e 3º, da CF/1988) e em ações relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da CF/1988), o que contribui para a sua efetivação, no plano prático, a partir da aplicação impreterível de parcela dos recursos públicos em determinado exercício.

Veja-se, a propósito, o que dispõem os aludidos preceitos legais:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

[...]

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

[...]

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento);
II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;
III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.
§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:
I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º;
II - os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais;
III - as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal;

[...]

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

Quanto aos valores mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde a cargo dos Estados e do Distrito Federal, a definição dos percentuais calculados sobre o produto da arrecadação de impostos e transferências constitucionais é feita pela Lei Complementar Federal nº 141, de 13/01/2012, cujo art. 6º expressamente prescreve:

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

É preciso observar, nestes termos, que a liberdade política de definição das prioridades alocativas encontra óbice intransponível em relação ao cumprimento dos percentuais mínimos constitucionalmente previstos para serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde e em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, restringindo-se, o juízo de conveniência e oportunidade do gestor público, em tais situações, à demarcação dos contornos da política pública a ser implementada.

Isso significa que não se mostra possível à autoridade estatal, num suposto exercício de discricionariedade administrativa, deliberar quanto ao eventual excesso dos valores atrelados ao cumprimento dos gastos mínimos, nem mesmo reputar que, em face de um dado cenário econômico/financeiro, outras devem ser as escolhas orçamentárias, sob pena de esvaziar, com esse comportamento



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

inaceitável, o pleno atingimento das normas-regra estipuladas pelo Poder Constituinte.

Deveras, como bem destacam o professor Fábio Konder Comparato e a Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, Dr^a Élide Graziane Pinto,

Em quaisquer tempos e países regidos pelo Estado Democrático de Direito, o orçamento público tem por finalidade central o esforço de assegurar a concretização dos direitos fundamentais no bojo da sociedade a que se refere.

Enquanto subsistir a presente crise fiscal vivida pelo Brasil, esse norte constitucional nos revela uma verdadeira régua de Justiça entre as despesas que devem ser mantidas e os gastos que podem ser reduzidos e/ou extintos. Trata-se de parâmetro objetivo e inquestionável, mormente diante do cenário de arrecadação instável e em tendência decrescente.

[...]

Sob o pálio da Constituição de 1988, as receitas vinculadas à seguridade social e os pisos de gasto em saúde e educação são instrumentos de proteção orçamentário-financeira de direitos que não podem ser minorados ou negados. Eis uma síntese conclusiva tão simples, quanto a própria constatação do profundo déficit de efetividade de tais direitos em nossa sociedade. (grifos ausentes no original)⁶¹

Os dispositivos que estabelecem limites mínimos de gastos em ações relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino e em ações e serviços públicos de saúde impõem, ao ente público, dever jurídico inafastável, com elevada carga de vinculatividade, seja pela topografia normativa, traduzida na sua extração constitucional, seja pelo conjunto de sanções que a inobservância a essas normas acarreta.

Nesse sentido, é relevante sinalizar que, confirmando o caráter cogente dos pisos de custeio em saúde e educação, o ordenamento jurídico pátrio é prenhe de enunciados normativos que se ocupam do tema, prevendo consequências drásticas ao gestor que, em franco desrespeito ao sistema de proteção dos direitos fundamentais, deixe de aplicar os percentuais mínimos de recursos constitucionalmente previstos.

Decerto, há um reforço a esse sistema protetivo dos direitos à saúde e à educação, no que tange à imperatividade de cumprimento dos respectivos pisos de custeio, a começar pela própria Constituição Federal, que, no art. 34, inciso VII, alínea “e”, ao elencar os princípios constitucionais sensíveis, preceitua:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto

61 COMPARATO, Fábio Konder; PINTO, Élide Graziane. **Custeio mínimo dos direitos fundamentais, sob máxima proteção constitucional.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-dez-17/custeio-minimo-direitos-fundamentais-maxima-protecao-cf>. Acesso em: 22 jun. 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

para:

[...]

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

[...]

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (grifos ausentes no original)

No mesmo sentido, o art. 35, que cuida das hipóteses de intervenção dos Estados nos Municípios, assinala, no inciso III:

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

[...]

III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;

Os princípios constitucionais sensíveis são aqueles cuja violação pode ensejar, a partir de representação ajuizada pelo Ministério Público e julgada procedente pelo Poder Judiciário, a requisição, ao chefe do Poder Executivo, para que seja decretada a intervenção.

Nas palavras do Ministro Alexandre de Moraes (2006, p.695)⁶²,

São denominados princípios sensíveis constitucionais, pois sua inobservância pelos Estados-membros ou Distrito Federal no exercício de suas competências legislativas, administrativas e tributárias pode acarretar a sanção politicamente mais grave existente em um Estado Federal, a intervenção na autonomia política.

No âmbito federal, a partir da constatação de violação a algum princípio sensível, o Procurador-Geral da República pode ajuizar Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva, cuja declaração de procedência pelo STF obrigará o Presidente da República a decretar a intervenção federal, suspendendo, em parte e conforme os termos do decreto de intervenção, a autonomia do Estado-membro acionado.

No âmbito estadual, o controle de constitucionalidade é instaurado a partir de ação ajuizada pelo Procurador Geral de Justiça, perante o Tribunal de Justiça local. Sendo julgada procedente a ação, o TJ requisitará a intervenção ao Governador do Estado para que decrete a intervenção estadual no município requerido, conforme as condições dispostas no decreto editado.

62 MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 695.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Como se observa, a intervenção é medida extrema no âmbito de um estado federado, a conjugar esforços e atuações de órgãos e poderes distintos, o que só reforça a excepcionalidade de sua decretação e a gravidade dos atos que fazem instaurar essa espécie *sui generis* de controle de constitucionalidade.

No plano infraconstitucional, sobressai a importância da LRF, que, igualmente preocupada com a observância do piso de custeio dos direitos à saúde e à educação, condiciona o recebimento de transferência voluntária ao cumprimento dos limites constitucionais a eles relativos:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

[...]

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

[...]

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

No âmbito infralegal, do mesmo modo, encontram-se referências normativas ao piso de custeio da saúde e da educação, valendo citar a Resolução nº 291/2017 do Tribunal de Contas da União, que, disciplinando o processo de apreciação das contas do Presidente da República, visando à emissão do parecer prévio conclusivo, dispõe, no seu art. 14, §2º, inciso IV:

Art. 14 - A opinião do Tribunal sobre a execução orçamentária e a gestão dos recursos públicos federais poderá ser sem ressalvas, com ressalvas ou adversa, considerando, em conjunto, os achados decorrentes da análise e das auditorias realizadas quanto à observância dos princípios e normas constitucionais e legais que regem a Administração Pública Federal na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

[...]

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

[...]

IV - aplicações em ações e serviços públicos de saúde, em manutenção e desenvolvimento do ensino ou em irrigação inferiores aos percentuais ou valores mínimos estabelecidos, respectivamente, nos arts. 198, § 2º, e 212 da Constituição Federal e 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), bem como nas demais normas correlatas; (grifos ausentes no original).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Trata-se, com efeito, de sinalização importante da irregularidade da gestão orçamentária, a ser devidamente considerada, quando da emissão de juízo de mérito em relação às contas do Chefe do Executivo.

Feitas essas considerações, que demonstram à sociedade a importância dos direitos fundamentais à saúde e à educação e o caráter peremptório dos pisos de custeio constitucionalmente previstos, passa-se adiante à análise dos pontos de auditoria relacionados à efetivação dos aludidos direitos.

2.2.3.1 Direito à educação. Limites mínimos de despesas. Previsão do art. 212 da CF/1988. Exclusão indevida da receita do FUNCEP. Descumprimento da decisão do TCE/BA

No que toca os gastos mínimos com educação, a própria Constituição de 1988 traz, de modo expresse, a definição dos percentuais da receita resultante de impostos e transferências que cada ente federado deverá aplicar, ao estatuir no seu art. 212, abaixo reproduzido, que:

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

Dada a importância do dispositivo para a concretização do direito à educação, há quem defenda que o limite mínimo de gastos com ações de manutenção e desenvolvimento do ensino integraria o próprio núcleo essencial desse direito fundamental, o que afastaria, sob a ótica do art. 60, §4º, inciso IV, da Constituição Federal, que elenca as cláusulas pétreas, a possibilidade de sua exclusão por Emenda Constitucional:

Ainda que nem todas as normas integrantes do capítulo da ordem social, apenas pelo fato de guardarem relação direta com determinado direito fundamental social, passem a integrar os elementos essenciais de determinado direito fundamental, no caso, do direito à educação, isso não significa que os níveis de eficácia e efetividade de tais normas constitucionais sejam baixos. **Será possível, por exemplo, sustentar que nem mesmo uma reforma constitucional não poderá pura e simplesmente suprimir o dispositivo que assegura à iniciativa privada a possibilidade de participação na educação (art. 209) ou a previsão de um percentual mínimo da receita em matéria de impostos a ser aplicada em educação pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios (art. 212), seja por força da proibição de regressividade (retrocesso) em matéria de proteção e promoção de direitos fundamentais, seja por força, dentre outros aspectos, das exigências da proporcionalidade, mas em especial se estiverem sendo afetados, de modo indireto (não pela supressão direta de dispositivo constitucional), aspectos relativos ao núcleo essencial do direito à educação considerado como um direito em sentido amplo**⁶³. (grifos ausentes no original)

63 SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 605-606.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

De modo ainda mais peremptório, Élidea Graziane Pinto, com autoridade, enfatiza:

O estágio de proteção constitucional do direito depende do nível de consecução material das políticas públicas que lhe asseguram efetividade, razão pela qual se sustenta que o dever de gasto mínimo em educação tem natureza de garantia fundamental⁶⁴, para todos os fins do art. 60, § 4º, IV, da Constituição de 1988⁶⁴.

Registre-se, nesse ponto, que a importância do direito à educação tem sido constantemente ressaltada por essa Corte de Contas, como fazem prova as Resoluções TCE/BA nº 082/2017, que aprovou o Plano de Fiscalização da Educação – “Educação é da nossa conta” para o período de 2016-2026, e nº 106/2018, que alterou a competência das Coordenadorias de Controle Externo, para permitir, entre outros objetivos, que a 5ª CCE concentrasse sua atuação na realização de auditorias na Secretaria de Educação, o que permitirá o aprofundamento dos exames dessa corte de contas e, ato contínuo, a produção de relatórios auditoriais ainda mais robustos e bem embasados.

No caso dos autos, contudo, ficou evidenciado, a partir das informações coletadas pela Unidade Técnica, que o Poder Executivo novamente deixou de incluir a receita do FUNCEP na base de cálculo para apuração dos limites mínimos de gastos com educação, como se colhe do seguinte excerto do relatório técnico:

Em relação ao cumprimento dos limites legais relativos à aplicação de recursos nas áreas de Saúde e Educação, este TCE/BA, desde o exercício de 2017, quando da apreciação das Contas Governamentais, vem recomendando ao Estado da Bahia que considere as receitas tributárias destinadas ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP) na base de cálculo da Receita Líquida de Impostos (RLI), para fins de apuração dos valores mínimos a serem aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), considerando o estabelecido no art. 198, §2º, inciso II e art. 212, caput e §1º da CF/1988 e de acordo com o normatizado pela STN.

Contudo, observou-se a continuidade do procedimento indevido de excluir os recursos do FUNCEP no montante de R\$255.922,4 milhões, relativos aos meses de janeiro a março de 2020, que não foram considerados na base cálculo da Receita Líquida de Impostos (*Ref. 2613489-308/309*).

[...]

Ressalte-se que a Ação Cautelar 268-1, de 19/05/2004, embora tenha sido favorável ao afastamento da consideração da receita destinada ao FUNCEP da base de cálculo para apuração dos limites, não foi referendada quando da sua apreciação pelo Tribunal Pleno do STF, conforme Acórdão nº 268, de 31/08/2005 (*Ref. 2613489-309*).

64 PINTO, Élidea Graziane. **Prioridade alocativa da educação no ciclo orçamentário e controle do cumprimento de metas e estratégias do plano nacional de educação.**

Disponível em: <https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/350/388>. Acesso em: 22 jun. 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

[...]

Como evento subsequente, o mérito da questão ajuizada na Ação Cível Originária (ACO) 727 já foi julgado em sessão do Tribunal Pleno do STF, em 13/02/2020, o qual reafirmou que a receita obtida com o FUNCEP deve ser considerada no cálculo do valor mínimo a ser aplicado em Saúde e Educação.

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, e a partir do resultado do julgamento da ACO 727, a Auditoria apurou o valor de R\$31.234,4 milhões como Receita Líquida de Impostos (RLI), o que difere do valor apresentado nas DCCEs de 2020, fl. 221, de R\$30.978,4 milhões (Ref. 2613489-309/310).

[...]

De acordo com o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), elaborado pela SEFAZ (fl. 224 das DCCEs de 2020), o Estado da Bahia realizou despesas no montante de R\$8.081,9 milhões, equivalentes a 26,09% do total da RLI e das transferências constitucionais e legais, o que a princípio atenderia ao limite mínimo constitucional de aplicação de 25,00%. (Ref. 2613489-311).

O procedimento contábil adotado pelo Poder Executivo foi extensamente analisado no item 2.2.2.4 do Parecer nº 310/2018, exarado por este Ministério Público de Contas no bojo do processo de prestação de contas de Governo relativas ao exercício de 2017, ocasião em que se destacaram trechos da Nota Técnica Conjunta MP/MPC-BA nº 01/2017, de 05/07/2017, cuja conclusão foi no sentido de que “o Estado da Bahia deve incluir as receitas tributárias destinadas ao FUNCEP na base para apuração dos valores mínimos a serem aplicados em ações de SAÚDE E EDUCAÇÃO, sob pena de transgressão ao quanto disposto no art. 198 e 212 da Constituição Federal”:

9. A análise das decisões proferidas pela Suprema Corte no âmbito da referida ação cautelar evidencia, contudo, a inexistência de amparo ao procedimento contábil que vem sendo adotado pelo Estado da Bahia. Em outros termos: não há decisão vigente e eficaz do Supremo Tribunal Federal que autorize o Estado da Bahia a excluir a receita do FUNCEP da base de cálculo do montante mínimo a ser investido em saúde e educação.

[...]

11. Em decisão monocrática datada de 19/05/2004, o Ministro Marco Aurélio deferiu integralmente a liminar postulada “para afastar, até o julgamento final desta ação cautelar, a consideração da receita tributária destinada ao FUNCEP para efeito de fixação da Receita Líquida Real e, portanto, da base de cálculo do pagamento da dívida pública do Estado da Bahia e, também, da base de cálculo para apuração dos limites mínimos de gastos na educação e saúde”.

12. Entretanto, ao ser submetida à deliberação do Tribunal Pleno, a cautelar concedida foi referendada apenas para “excluir da base de cálculo da relativa à Lei nº 9.496/97 a receita prevista no § 1º do artigo 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzido pela Emenda Constitucional nº 31/2000, nos termos do voto do relator”, consoante



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

redação dada ao acórdão lavrado em 31/08/2005, que possui a seguinte ementa:

DÍVIDA PÚBLICA - AMORTIZAÇÃO - RECEITA LÍQUIDA REAL - CÁLCULO - FUNDO DE COMBATE À POBREZA - RECEITA - COMPROMETIMENTO. De início, surgem a relevância do pedido e o risco de se manter com plena eficácia quadro a revelar **o cômputo de receita prevista no § 1º do artigo 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias no cálculo da Receita Líquida Real definidora da amortização, pelo Estado, da dívida pública consolidada.** (AC 268 MC, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 31/08/2005, DJ 10-08-2006)

13. O acórdão proferido pelo Plenário do STF, como se vê, apenas menciona o referendo da cautelar na parte alusiva à exclusão da receita constitucionalmente destinada ao FUNCEP (art. 82, § 1º, do ADCT) do cálculo da Receita Líquida Real (RLC), a qual, nos termos da Lei Federal nº 9.496/97, serve de base para a definição do valor máximo a ser pago pelo Estado a título de amortização da dívida pública.

14. A leitura do inteiro teor do julgado revela que não houve, seja no voto do relator, seja no debate instaurado entre os ministros presentes na sessão de julgamento, qualquer referência à autorização para que o Estado excluísse a receita destinada ao FUNCEP da Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais (RLIT), em ordem a reduzir o valor mínimo a ser aplicado em ações e serviços de saúde e educação.

15. Revela-se forçoso reconhecer, ante a inadmissibilidade de decisões judiciais implícitas, que não houve referendo da parte da decisão monocrática que havia autorizado a exclusão da receita do FUNCEP da base de cálculo dos limites mínimos de gastos com saúde e educação.

16. Essa, inclusive, é a interpretação que o Supremo Tribunal Federal tem conferido ao acórdão proferido na Ação Cautelar nº 268/BA, conforme se depreende de recente decisão da lavra do Ministro Edson Fachin, exarada em demanda de natureza semelhante proposta pelo Estado do Rio Grande do Sul:

No que se refere à inclusão do adicional previsto no art. 82, § 1º, do ADCT à RLIT, para fins de apuração dos limites mínimos de gastos com ações e serviços em saúde e educação pelo Estado (arts. 198 e 212, da Constituição), ressalto que a definição da base de cálculo daquelas quantias é extraída da própria Constituição Federal, que assim dispõe sobre a matéria:

[...]

Conforme se extrai da redação dos dispositivos acima transcritos, a própria Constituição estabeleceu quais as receitas tributárias são consideradas receitas do governo estadual para fins de apuração dos limites mínimos de gasto com saúde e educação, tendo excluído expressamente desse conceito as parcelas destinadas à transferência dos Estados para os referidos Municípios, nos termos do art. 158, III e IV, da Constituição. Nessa conjuntura, o art. 82, § 1º, do ADCT também excluiu os dois pontos percentuais acrescidos à alíquota do ICMS sobre produtos e serviços supérfluos da base de cálculo do percentual do produto de arrecadação desse imposto destinado aos Municípios (art. 158, IV, da CF/88), em razão da sua vinculação ao financiamento do Fundo de Combate à Pobreza estadual.

As normas acima mencionadas, no entanto, não tratam da exclusão do percentual previsto no art. 82, § 1º, do ADCT do cálculo da RLIT para fins de apuração dos limites mínimos de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

gastos com ações e serviços de saúde e educação pelo Estado, nem a jurisprudência desta Corte incluiu essa hipótese dentro da determinação contida no julgamento das Acs 921-MC, Dj 12.5.2006; 268-MC, DJ 10.8.2006; e 231-MC, Dj 25.8.2006.

Diante da falta de previsão constitucional expressa no sentido da pretensão do Autor, não se reveste o pedido da fumaça do bom direito, apta a justificar a concessão da medida cautelar nesse ponto. (ACO 2922 MC, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, julgado em 28/09/2016).

17. Ou seja, o próprio Supremo Tribunal Federal entende que a decisão proferida na AC 268 MC, proposta pelo Estado da Bahia em face da União, não ampara o procedimento de exclusão da receita tributária vertida para o FUNCEP da base de apuração dos pisos constitucionais de saúde e educação.

Vale registrar que, no Parecer Prévio às contas do Chefe do Executivo relativas ao exercício de 2019, esse Tribunal de Contas, acolhendo a tese de que seria descabida a exclusão da receita do FUNCEP da base de cálculo para apuração dos valores mínimos a serem aplicados em ações de manutenção e desenvolvimento de ensino, expressamente recomendou que o Poder executivo observasse

a partir do exercício de 2020, o art. 198, § 2º, inciso II, e o art. 212, caput e § 1º, da Constituição Federal, bem como o normatizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), considerando as receitas tributárias destinadas ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP) na base de cálculo da Receita Líquida de Impostos (RLI), para fins de apuração dos valores mínimos a serem aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) (Item 2.7.1 da Seção Analítica) Ref. 2452397-4 do processo TCE/004140/2020

É dizer: a despeito de haver sido expedida por esse TCE/BA uma recomendação específica, que teve como pressuposto o reconhecimento da ilegalidade da exclusão das receitas do FUNCEP da base de cálculo para apuração do piso de custeio da saúde e da educação, o Poder Executivo, apegando-se a uma interpretação flagrantemente equivocada do alcance de uma decisão do STF, continuou definindo, para os aludidos gastos, entre os meses de janeiro a março de 2020, valores mínimos inferiores àqueles efetivamente aplicáveis.

Enfatize-se que, em decisão recente, proferida no bojo da Ação Cível Originária nº 727, o Supremo Tribunal Federal julgou parcialmente procedente o pedido formulado pelo Estado da Bahia **apenas** para condenar a União a ressarcir os valores pagos a maior a título de amortização da dívida pública nos exercícios de 2002, 2003 e 2004, mediante compensação da diferença com débitos futuros. Na ocasião, rejeitou-se o pedido de desconsideração dos valores que resultem da majoração da alíquota aplicável ao ICMS, quando da apuração para aplicações mínimas em políticas e ações públicas relacionadas à educação e saúde.

O processo acima referido teve como relator o Ministro Marco Aurélio, que, em seu voto, acolhido à unanimidade, fez constar:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Não merece acolhida o pedido veiculado na peça primeira, concernente à inviabilidade de integração, dos valores destinados ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FECEP, ao cômputo da Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais para fins de apuração dos limites mínimos de gastos com saúde e educação.

O constituinte não previu a exclusão do percentual referente ao FECEP do cálculo dos patamares a serem investidos em aplicações direcionadas às políticas e ações públicas de saúde e educação, considerado o versado nos artigos 198 e 212 da Lei Maior:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

[...]

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

[...]

II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos referidos Municípios;

[...]

§ 3º Lei Complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:

I – os percentuais de que trata o § 2º.

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

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir; (STF. **ACO 727**. Rel. Ministro Marco Aurélio, acórdão publicado no DJE de 07/04/2020). (grifos ausentes no original).

Nesse contexto, em face da recente decisão do STF na ACO 727, eliminou-se qualquer discussão relacionada à juridicidade do entendimento reiteradamente adotado por essa Corte de Contas sobre a ilegalidade da exclusão da receita do FUNCEP da base de cálculo para apuração dos limites mínimos de gastos com saúde e educação, o que deveria ter servido de orientação para o Estado da Bahia também em relação aos primeiros meses do exercício aqui examinado (janeiro a março de 2020).

Como se não bastasse, a Unidade Técnica identificou impropriedades nos cálculos para apuração desse percentual, quanto à elegibilidade das despesas em ações de manutenção e desenvolvimento de ensino:

Através do exame de elegibilidade das despesas classificadas como MDE para fins de cálculo do limite constitucional, conforme estabelecido no art. 212 da Constituição Federal e no art. 69 da Lei Federal nº 9.394, de 20/12/1996, observou-se o montante de R\$207,7 milhões, discriminado



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

conforme a tabela a seguir, representando afronta à citada Lei (Ref. 2613489-313):

[...]

a revisão dos cálculos referentes à apuração do percentual de Aplicação em Despesas MDE sobre a RLI, efetuada pela Auditoria, considerando a Receita do FUNCEP - fonte 128 e suas despesas executadas nesta fonte, referente ao período de janeiro a março de 2020, além da exclusão das despesas inelegíveis, citadas anteriormente, o índice apurado pela Auditoria é de 26%. (Ref. 2613489-318):

De todo modo, cumpre salientar que, a despeito das irregularidades ora analisadas, o Poder Executivo atingiu o limite mínimo de despesas com ações em manutenção e desenvolvimento de ensino, o que atenua o desvalor da conduta reprimida, mantendo, no entanto, a relevância da expedição de determinação para descontinuidade do procedimento objurgado.

Sendo assim, o Ministério Público de Contas, enaltecendo a função corretiva dessa e. Corte, sugere que se **DETERMINE** ao Governador do Estado que (i) se abstenha de excluir as receitas tributárias destinadas ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP) da base de apuração dos valores mínimos a serem aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), sob pena de transgressão aos preceitos normativos insertos no art. 212, caput e § 1º, da Constituição Federal e à autoridade da decisão judicial proferida pelo STF na ACO 727 e (ii) observe, na apuração das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, as vedações contidas no art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996.

2.2.3.2 Direito à saúde. Limites mínimos de despesas. Exclusão indevida da receita do FUNCEP. Descumprimento da decisão do TCE/BA.

Quanto ao tema em debate, a Constituição da República, no seu art. 198, §2º, caput e inciso II, e a Lei Complementar Federal nº 141/2012, no art. 6º, estabelecem os percentuais a serem adotados, pelos Estados e pelo Distrito Federal, para apuração dos valores mínimos aplicáveis em ações e serviços públicos de saúde:

CF/1988

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

[...]

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

[...]

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

Lei Complementar Federal nº 141/2012

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

Trazendo à luz a importância do piso de custeio para a adequada proteção ao direito fundamental à saúde, a Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, Dr^a Élide Graziane Pinto, obtempera:

Do ponto de vista do direito à saúde, sem a garantia de piso de custeio em face do comportamento da receita governamental, não há como enfrentar grande parte das mazelas que repercutem na fragilidade operacional do Sistema Único de Saúde (SUS). Mais do que apenas tratar os sintomas do mal-estar da política pública pelo viés da sua *microjustiça* (haja vista o adensamento das demandas judiciais individuais), é preciso pautar e buscar sanear as causas estruturais do *déficit* de eficácia do direito fundamental à saúde em nosso país⁶⁵.

No caso em apreço, assim como já havia sido relatado quanto ao direito à educação, houve descumprimento da decisão desse Tribunal de Contas, que, ao examinar as contas do Governador relativas ao exercício de 2019, reconheceu a ilegalidade do método de apuração dos limites mínimos de gastos com ações e serviços públicos de saúde (ASPS) e recomendou que o Poder Executivo considerasse

[...] as receitas tributárias destinadas ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP) na base de cálculo da Receita Líquida de Impostos (RLI), para fins de apuração dos valores mínimos a serem aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) (Ref. 2452397-4, processo TCE/004140/2020)

De acordo com o relatório técnico, o Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS, elaborado pela SEFAZ, apontou que o Estado da Bahia, no exercício em questão, realizou despesas no montante de R\$4.148,2 milhões, atingindo 13,39% da Receita Líquida de Impostos – RLI e das transferências constitucionais e legais.

Todavia, a revisão desses cálculos, empreendida pela Unidade Técnica desse TCE⁶⁶, revelou que, adotados os procedimentos contábeis apropriados, o Estado da

65 PINTO, Élide Graziane. **A macrolitigância financeira em defesa dos direitos fundamentais no Supremo**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-nov-07/opiniao-macrolitigancia-financeira-pelos-direitos-fundamentais>. Acesso em: 22 jun. 2021.

66 Além da exclusão indevida da receita do FUNCEP da base de cálculo da RLI, verificou-se a apropriação indevida de gastos no elemento de despesa 92 (DEA) registrados na modalidade Transferências a Consórcios Públicos Mediante Contrato de Rateio, no valor de R\$7,2 milhões, em manifesta afronta ao quanto disposto no Manual de Demonstrativos Fiscais – 10. ed., item 03.08.03.01-5 entes consorciados, p. 290. Acesso em: 18 jun. 2021 <http://www.contabilidade.ro.gov.br/data/uploads/2020/01/MDF-10%C2%AA-edi%C3%A7%C3%A3o-Vers%C3%A3o-2-23.09.2019-com-capa.pdf>. Ref.2613489-310.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Bahia atingiu, na realidade, o percentual de 13,26% com gastos em ações e serviços públicos de saúde, superando, no entanto, o limite mínimo de que trata o art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141/2012.

Diante desse cenário, é evidente que o atingimento do limite mínimo legalmente previsto para aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde, mesmo quando realizados os procedimentos contábeis adequados, tem o condão de mitigar o desvalor da conduta contestada, o que será devidamente considerado no juízo de mérito a ser exercido.

Igualmente, presente a situação fática (descumprimento de enunciado normativo) deflagradora do exercício da função corretiva por essa e. Corte, o Ministério Público de Contas sugere a expedição de **DETERMINAÇÃO** para que o Chefe do Poder Executivo se abstenha de (i) excluir as receitas tributárias destinadas ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP) da base de apuração dos valores mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde e de (ii) apropriar como ASPS despesas registradas na modalidade de Transferências a Consórcios Públicos Mediante Contrato de Rateio, sob pena de transgressão aos preceitos normativos insertos no art. 198, §2º, inciso II, da Constituição Federal, e art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141/2012 e às diretrizes constantes do Manual de Demonstrativos Fiscais.

Sendo assim, o Ministério Público de Contas opina pela imposição de **RESSALVAS** no Parecer Prévio das presentes contas de governo, em face (i) da exclusão indevida da receita do FUNCEP da base de cálculo para apuração dos valores mínimos a serem aplicados em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, contrariando o art. 212, caput e §1º, da Constituição Federal e (ii) do cômputo, como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, do montante de R\$1,3 milhões referente a auxílios assistenciais como funeral e natalidade, em afronta ao art. 71, inciso IV, da Lei Federal nº 9.394/1996. **RESSALVAS** relacionadas à exclusão indevida da receita do FUNCEP da base de cálculo para apuração dos valores mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde e à contabilização como ASPS de despesas registradas na modalidade de Transferências a Consórcios Públicos Mediante Contrato de Rateio, sob pena de transgressão aos preceitos normativos insertos no art. 198, §2º, inciso II, da Constituição Federal e no art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141/2012 e às diretrizes constantes do Manual de Demonstrativos Fiscais.

2.2.4 IRREGULARIDADES RELACIONADAS À GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL

O relatório técnico sobre as contas do Chefe do Poder Executivo do estado da Bahia, exercício 2020, indica que, sem embargos de fragilidades e deficiências pontuais, **saúde, educação, previdência oficial, dívida pública, parcerias público-privadas, resultados primário e nominal** atenderam às exigências estabelecidas nos instrumentos normativos vigentes.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Em relação a **pessoal e encargos sociais**, o exame realizado pelo Ministério Público de Contas, constante do item 3.2.2.5 deste parecer, acolheu os cálculos efetuados pelo Poder Executivo, que demonstraram o alcance do percentual de 40,95% da RCL, mas deixou consignadas divergências, relacionadas, sobretudo, às despesas com terceirização de atividade finalísticas da SESAB (item 2.9.2.1 do relatório técnico).

A despeito do alcance desses índices, foram identificadas diversas inconsistências nas DCCes do Poder Executivo, muitas delas semelhantes àquelas consignadas nas contas de governo de exercícios anteriores, mas não devidamente solucionadas durante o exercício financeiro de 2020.

Destacamos, para fins de abordagem detalhada nos itens seguintes, as inconformidades que, na visão deste *Parquet* de Contas, merecem especial atenção, dada a gravidade da ofensa ao ordenamento jurídico, a relevância dos valores envolvidos e/ou os possíveis impactos nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado, sem prejuízo, obviamente, da consideração e avaliação das demais inconformidades pontuadas pela Auditoria na formação do juízo a respeito das presentes contas.

2.2.4.1 Análise dos Pagamentos por Ofício das contraprestações das PPPs (item 2.6.3.10 do relatório técnico)

Ao examinar os pagamentos, efetuados no exercício de 2020, das contraprestações relativas aos contratos de Parcerias Público-Privadas (PPPs) celebrados pelo estado da Bahia, a Unidade Técnica identificou uma divergência entre os valores que, a esse título, foram divulgados no sítio oficial da Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A. (DESENBAHIA), e o montante que, sob essa rubrica, foi consignado nas DCCes. Segundo a Auditoria, enquanto, no primeiro, foi informado o valor de R\$795,8 milhões, no segundo foi registrado o montante de R\$851,4 milhões, sendo que ambos teriam divergido da totalidade do que foi efetivamente dispendido com gastos dessa natureza.

A propósito desse achado de auditoria, confira-se o seguinte excerto do relatório técnico (Ref. 2435267-124):

Ademais, verificou-se que o montante de R\$795,8 milhões, constante do portal eletrônico da DESENBAHIA/Transparência não reflete a totalidade desembolsada em 2020 para as concessionárias, com o pagamento das contraprestações públicas.

Ao mesmo tempo apresenta divergência com o valor de R\$851,4 milhões apresentado na tabela 7.19 das DCCes de 2020, fl.229, que informa o total das despesas dos contratos de PPP, também não reflete a realidade. Tais situações demonstram fragilidade dos controles internos relativos à consolidação dessas informações, e consequentemente comprometem o princípio da transparência e o controle social. (grifos ausentes no original)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

A divergência identificada entre os valores que, a título de contraprestações vinculadas aos contratos de PPPs, foram consignados nas distintas fontes de informação mantidas pelo Poder Executivo, foi objeto de apontamento no processo que tratou do parecer prévio sobre as contas de governo relativas ao exercício de 2019. Em tal expediente, sublinhou-se que a aludida diferença teve como causa a contabilização intempestiva, no Sistema FIPLAN, pelas referidas unidades, dos valores desembolsados pela DESENBAHIA para pagamento das contraprestações em questão.

No entendimento deste MPC, a divulgação de informações imprecisas sobre as despesas públicas relativas aos contratos de parcerias público-privadas acaba por comprometer o **dever constitucional da transparência da gestão pública**, sendo imperioso, para o pleno cumprimento dessa obrigação, que os dados dos gastos realizados pela Administração Pública sejam divulgados de imediato – isto é, em tempo real, no momento de sua realização, como determina o art. 48, § 1º, inciso II⁶⁷ c/c art. 48-A, inciso I⁶⁸, ambos da LRF.

Assim, diante da persistência, no exercício examinado, dessa irregularidade, pugna-se pela expedição de **DETERMINAÇÃO** para que o Poder Executivo proceda à contabilização tempestiva, nos sistemas informatizados dedicados a essa finalidade, das despesas relativas às contraprestações dos contratos de PPPs, a fim de assegurar, como consequência, que as informações sobre as despesas assim realizadas sejam divulgadas de imediato e de maneira precisa – isto é, em tempo real, no momento de sua realização, como determinam o art. 48, § 1º, inciso II c/c art. 48-A, inciso I, da LRF, garantindo-se, outrossim, o cumprimento do **dever constitucional da transparência da gestão pública**.

2.2.4.2 Renúncia de Receita (item 2.6.2.10 do relatório técnico)

No que pertine à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do estado da Bahia, recaem sobre as contas ora analisadas irregularidades relativas às deficiências na estimativa, controle e acompanhamento, durante o exercício de 2020, das RENÚNCIAS DE RECEITAS.

O instituto da renúncia de receitas compreende, nos termos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a “anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado”.

Conforme sinaliza Abraham (2018, p. 413)⁶⁹, o efeito financeiro entre uma renúncia

67 **Art. 48, § 1º** A transparência será assegurada também mediante: [...] II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, **em tempo real**, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. (Grifo nosso)

68 **Art. 48-A.** Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: **I – quanto à despesa:** todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, **no momento de sua realização**, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado.

69 ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 413.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

de receita e um gasto público é o mesmo, sendo comum a utilização do termo **gasto tributário** (*tax expenditure*) para designar benefícios ensejadores de renúncia fiscal. Segundo o referido autor, a renúncia de receitas gera concretamente: “a) redução na arrecadação potencial; b) aumento da disponibilidade econômica e financeira do contribuinte; c) exceção à regra jurídica impositiva geral”.

A renúncia de receita representa um dos principais mecanismos utilizados pelos entes federativos para intervir indiretamente no domínio econômico, fomentando determinadas atividades econômicas em seus respectivos territórios, com a consequente atração de investimentos, por meio da concessão de incentivos fiscais⁷⁰ aos interessados, que devem atender a certos requisitos para usufruir de tais vantagens. A propósito do tema, preleciona Leite (2018, p. 319-320, 324)⁷¹:

Outro tema que merece destaque é o regramento trazido pela Lei de Responsabilidade Fiscal para a tão mencionada renúncia de receita. Consiste na concessão de benefícios fiscais realizados pelos entes federativos com o fim maior de atrair investimentos.

Como acarreta elevado ônus para o ente federativo, até porque a atração de investimentos geralmente é acompanhada de fluxo de pessoas e aumento dos gastos públicos, a renúncia de receita não difere, em essência, da despesa pública [...].

Sendo equivalente a gasto público, embora “gasto tributário”, não pode ser livremente manejado pelo Executivo ou Legislativo, o que levou o constituinte a traçar diversas regras para sua concessão, tanto de direito tributário quanto de direito financeiro.

[...] Do ponto de vista do direito financeiro, a atenção é acentuada, tendo em vista que toda concessão de benefícios fatalmente reverbera no orçamento, na parte das receitas. E, se a receita é afetada, poderá haver distúrbios em diversas áreas, incluindo-se aí as metas de investimentos, a necessidade de redução de gastos, a impossibilidade de aumentos salariais, dentre tantos outros.

[...]

A renúncia de receita tem assumido os noticiários brasileiros recentes, por conta da sua concessão indiscriminada por diversos entes federativos, sem observância dos seus requisitos, a ponto de levar o Judiciário a obrigar o Executivo a “abster-se de conceder, ampliar ou renovar benefícios fiscais em favor de qualquer sociedade empresária”, sem a comprovação do estudo do impacto orçamentário-financeiro de todos os benefícios fiscais e financeiros – transformados em crédito tributário, em cotejo com uma

70 Apesar da diferença que alguns autores fazem entre incentivos e benefícios fiscais, optou-se no presente parecer por utilizar as referidas expressões como sinônimos. Nesse sentido: “Dessa forma, acreditamos que **o benefício fiscal pode ser enxergado como um regime especial de tributação no qual é estabelecida uma situação de favorecimento fiscal, cuja aplicação é restrita àqueles que possuem características especiais definidas em norma legal, fundadas em objetivos de interesse público superiores aos arrecadatários.**”

[...]

“Uma das responsabilidades do Estado, enquanto agente normativo e regulador da atividade econômica, é incentivar a atividade econômica, consoante Art. 174 da Carta Magna. Em razão dessa responsabilidade alguns instrumentos existem que permitem ao Estado incentivar a atividade econômica, seja de forma direta ou por indução, sendo exemplo desta forma de intervenção **o incentivo fiscal, o qual acaba sendo uma espécie do gênero benefício fiscal, cuja razão de ser, necessariamente, é estimular o desenvolvimento da atividade econômica em razão de características específicas dos beneficiários.**” (grifos presentes no original) In: BRASIL. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Coordenação -Geral de Assuntos Tributários. PARECER PGFN/CAT/Nº 508 /2013. Brasília: 25 mar. 2013. Disponível em: <http://dados.pgfn.fazenda.gov.br/dataset?q=+Parecer+PGFN%2FCAT%2FN%C2%BA+508%2F2013>. Acesso em: 20 maio 2021.

71 LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 7.ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2018, p. 319-320, 324.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

avaliação técnica-objetiva acerca dos resultados sociais e econômicos por esses benefícios produzidos.

[...]

Nesse trilho, revela-se imprescindível a adoção de mecanismos de controle sobre a concessão dos referidos benefícios, especialmente porque, caso estes estejam sendo distribuídos sem o lastro (formal e material) exigido, significa que, injustificadamente, deixou-se de arrecadar, comprometendo, em última análise, a execução das ações previstas no orçamento-programa.

Quanto a este tema, o Relatório do TCE/BA (item 2.6.2.10) dá conta de que, em 2020, foram concedidos benefícios fiscais, por meio de diversos programas de incentivos, que representaram efetiva renúncia de receitas no valor global de cerca de R\$3.927,6 milhões, número que superou os R\$3.737,8 milhões renunciados em 2019. É o que se infere a partir da leitura da Tabela 19 (Ref. 2613489-103):

TABELA 19 – Renúncia de Receita Estimada na LDO e Realizada exercício de 2020

Em R\$ mil

Setores / Beneficiários	Programas	Previsto LDO (A)	Realizado quadrimestre (B)	Realizado quadrimestre (C)	Realizado quadrimestre (D)	TOTAL ANUAL (B+C+D)	% Realizado E=(B+C+D)/(A)
Programa Desenvolve		2.692.265	801.809	760.958	1.141.190	2.703.957	100,43
Crédito Presumido (Lei nº 7.025/97)		517.786	148.929	127.654	230.791	507.374	97,99
PROAUTO		412.206	104.398	31.968	102.852	239.218	58,03
PROALBA		61.796	9.634	7.878	19.066	36.578	59,19
FAZBAHIA		15.632	3.650	1.759	1.532	6.941	44,40
Informática - Indústria e Comércio		48.430	68.461	87.440	160.127	316.028	652,55
Setor de Óticas - Art. 268 inc XLVI do RICMS-BA		12.723	2.857	653	3.483	6.993	54,96
Querosene de Aviação - Art. 268 inc XVIII do		20.634	18.267	1.789	9.771	29.827	144,55
Polpas e Sucos de Frutas - Art. 269 inc XIII do RICMS-		8.206	3.926	3.715	4.010	11.651	141,98
PROIND (Nota 7)		0	19.069	18.488	31.552	69.109	N/A
TOTAL		3.789.679	1.181.000	1.042.303	1.704.374	3.927.677	103,64

Fontes: LDO/2020 e demonstrativo encaminhado pela Diretoria de Estudos Econômico-Tributários e Incentivos Fiscais (Diref), em fevereiro/2021, mediante correspondência eletrônica.

Feitas essas considerações iniciais, cumpre tecer comentários acerca dos achados de auditoria que, em matéria de renúncias de receitas, foram identificados pela área técnica do TCE/BA. Veja-se:

2.2.4.2.1 Diferenças encontradas na apuração da Renúncia de Receitas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

realizada em 2020 (item 2.6.2.10.2.1 do relatório técnico)

Insta salientar que, a partir de uma amostra que contemplou valores, a título de renúncia de receitas, referentes a 30% das empresas vinculadas ao programa de incentivo fiscal “Desenvolve”⁷², a Auditoria identificou diferenças entre os montantes divulgados nos demonstrativos enviados pela SEFAZ e aqueles registrados nos relatórios extraídos do Sistema de Informações do Contribuinte (INC) [...], que é utilizado pela referida Pasta de Estado para o acompanhamento dos recolhimentos, no âmbito do estado da Bahia, do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

Segundo a área técnica do TCE/BA, essas diferenças foram constadas, de modo específico, em relação aos valores alusivos a deduções, recolhimento do ICMS e depósitos ao FUNCEP.

Em resposta a esse apontamento, a Diretoria de Estudos Econômicos-Tributários e Incentivos Fiscais (DIREF) da SEFAZ atribuiu a divergência apontada à metodologia de cálculo utilizada pela Auditoria, a qual, no seu entender, não é adequada para situações distintas que envolvem muitas empresas, tendo em vista que, para algumas delas, “não é possível utilizar como parâmetro o valor lançado no campo Deduções da DMA para dimensionar a renúncia, pois este campo pode e é utilizado pelas empresas para lançar outros valores [...]”.

Registre-se, por oportuno, para melhor compreensão, que a sigla “DMA” utilizada na resposta oferecida pela SEFAZ significa “Declaração e Apuração Mensal do ICMS”, que é uma espécie de declaração econômico-fiscal, cuja apresentação deverá ser feita “mensalmente pelos contribuintes que apurem o imposto pelo regime de conta-corrente fiscal ou pelo regime simplificado de tributação para empresas de construção civil” (arts. 254, I, e 255, caput, do Regulamento do ICMS⁷³).

Na visão deste Órgão Ministerial, o fato de as empresas poderem informar, no campo da “Declaração e Apuração Mensal do ICMS” relativo às deduções, outros valores que não os pertinentes às renúncias de receitas, não significa que os demonstrativos enviados a esse Tribunal de Contas pela SEFAZ, e que são elaborados com base nas informações contidas nas aludidas declarações, não possam ser aprimorados, de modo que deles seja possível extrair, com maior precisão, os valores efetivamente renunciados pelos empreendimentos beneficiados, facilitando, assim, o controle a ser exercido por essa Casa de Controle.

Em vista disso, e partindo da premissa de que a relação entre os controles externo e interno deve ser objeto de aprimoramento contínuo, este MPC adere à sugestão feita pela Auditoria no sentido de que ao Poder Executivo seja expedida **RECOMENDAÇÃO** para que, nos demonstrativos quadrimestrais, encaminhados a esse Tribunal pela SEFAZ, relativos à renúncia fiscal das empresas vinculadas ao

⁷² Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia.

⁷³ Decreto Estadual nº 13.780, de 16/03/2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Programa Desenvolve, seja demonstrado, de maneira detalhada, o cálculo da dedução informada, com a exclusão dos valores que porventura não se refiram a incentivos fiscais, mas que integram as deduções da Declaração e Apuração Mensal do ICMS (DMA) constante do Sistema Informações do Contribuinte (INC).

2.2.4.2.2 Renúncia de Receita realizada superior à prevista, em três programas (item 2.6.2.10.2.2 do relatório técnico)

A Auditoria também identificou que, em alguns programas e/ou setores contemplados com incentivos fiscais, a renúncia de receita efetivamente realizada superou a que foi estimada nas leis de Diretrizes Orçamentárias (nos Anexos de Metas Fiscais) e Orçamentária Anual (nas Demonstrações Orçamentárias Consolidadas), a exemplo do que ocorreu com os seguintes setores/programas beneficiários: “Informática – Indústria e Comércio”; “Querosene de Aviação”; e “Polpas e Sucos de Frutas”.

Acerca da discrepância verificada entre o que foi estimado e realizado a título de renúncia de receitas, a equipe técnica do TCE/BA solicitou esclarecimentos à Secretaria Fazenda, tendo a DIREF de tal Pasta de Estado, em resposta, enviado correspondência eletrônica, por meio da qual aduziu, em síntese, que fatores como os apontados pela Unidade Técnica decorrem de eventos imprevisíveis, que acontecem no período decorrido entre a estimativa da renúncia de receitas e o momento de efetiva realização desses incentivos fiscais, os quais acabam alterando o ambiente econômico dos setores incentivados. Senão, confirmam-se trechos da resposta ora mencionada, nos quais foram apresentadas justificativas para cada um dos programas/setores destacados pela equipe técnica do TCE/BA (Ref. 2613489-106/107):

[...]

Setor de Informática: no caso de empresas do ramo de informática que passem a operar em Ilhéus ou ampliem sua produção naquele município, a legislação não traz a exigência de celebração de protocolo de intenções e/ou resolução de Conselho Deliberativo, ou seja, as empresas podem fruir os incentivos sem prévia autorização ou aprovação de incentivo, o que dificulta mensurar se novas empresas poderão iniciar suas atividades ou ampliar sua produção, bem como, quanto isto impactaria na renúncia de receita estadual. Este aspecto dificulta, não só a elaboração da estimativa de renúncia para a LDO, como a própria mensuração da renúncia de receita ocorrida.

[...]

Querosene de aviação: o incentivo para querosene de aviação sofreu alterações inseridas na legislação pelo Decreto nº 19.116, de 03/07/19, DOE de 04/07/19, efeitos a partir de 04/07/19, tomando por base o Convênio ICMS N.º 188/17. Estas alterações permitiram a adesão ao incentivo das empresas de maior porte que operam no país, a GOL e a LATAM, além da AZUL, que já era beneficiada (em 2018, período que serviu como base para a projeção, eram beneficiadas a AZUL e OCEANAIR). Como a previsão da renúncia de 2020 foi elaborada em abril de 2019, não haveria como,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

naquele momento, considerar este novo estímulo, que incrementou o setor aéreo na Bahia. Saliento que, apesar de trazer uma renúncia maior, a mudança no incentivo viabilizou o abastecimento de um maior número de aeronaves em aeroportos baianos, bem como, o atendimento a um maior número de localidades pelo serviço de transporte aéreo no interior do estado, com ganhos econômicos e sociais importantes.

Polpas e Sucos de Frutas: este incentivo foi inserido na legislação a cerca de 20 anos (SIC) e, mesmo assim, poucas empresas optaram por sua utilização, sendo que, até 2018, ano que serviu como base para estimar a renúncia de 2020, apenas duas empresas estavam enquadradas. O crescimento expressivo decorreu da entrada de mais uma empresa no rol de empresas beneficiadas, conjugado com o aumento de faturamento das duas outras empresas já enquadradas anteriormente.

A Auditoria acatou as justificativas apresentadas pelo Poder Executivo. Entretanto, este MPC, com a devida vênia, discorda do posicionamento da área técnica desse Tribunal. Isso porque a renúncia de receitas, por ocasionar, matematicamente, a diminuição do que seria ordinariamente arrecadado, com impactos/reflexos sobre o orçamento, deve obedecer a requisitos estritos, que, nos casos anteriormente mencionados, em que o valor efetivamente renunciado superou o estimado na LDO, não restaram plenamente atendidos.

Nessa toada, veja-se que, ao dispor sobre renúncia de receitas, o legislador estabeleceu condições rigorosas para que estas pudessem ser concedidas ou ampliadas. Nesse sentido, calha citar, a princípio, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que foi introduzido pelo Constituinte Derivado por meio da Emenda Constitucional Federal nº 95/2013:

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Verifica-se, pois, que, como condição básica para a concessão de renúncia de receitas, a autoridade concedente deve apresentar, na proposta legislativa que vise a esse objetivo, a demonstração do impacto orçamentário e financeiro da medida adotada. Trata-se, como pontuado por Piscitelli (2018), de medida que tenciona garantir “[...] que a perda de um determinado nível de receitas não irá impactar negativamente o orçamento e as contas públicas”⁷⁴. Dito de outro modo, a exigência em tela tem como fim conferir transparência a esses mecanismos que importem em renúncia de receitas, permitindo o debate legislativo e social sobre o planejamento orçamentário.

De modo mais específico, o art. 14, *caput*, da LRF, além de também reproduzir a condição acima mencionada, bem como exigir que a concessão de renúncia de receitas obedeça ao quanto disposto sobre o tema na respectiva lei de diretrizes orçamentárias, determina que deverá ser observada pelo menos uma das seguintes condições: I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará

74 PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro**. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018, n. p.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Fixadas essas premissas, nota-se, ao se consultar o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020 (Lei Estadual nº 14.101/2019), o qual, para fins do disposto no art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF, deverá conter o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, a seguinte situação em matéria de programas de incentivos fiscais:

DEMONSTRATIVO DA ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA
 (Art. 4º, § 2º, inciso V da LC nº 101/00)

R\$1.000,00

Tributo	Modalidade	Programa	2020	2021	2022	Compensação
ICMS	Crédito presumido	Informática	48.430	49.641	50.882	
ICMS	Redução da base de cálculo	Setor de óticas (art.268, inc. XLVI do RICMS-BA)	12.723	13.041	13.368	
ICMS	Redução da base de cálculo	Querosene de aviação (art. 268, inc. XVIII do RICMS-BA)	20.634	21.150	21.679	
ICMS	Crédito presumido	Polpa e sucos de frutas (art. 269, inc. XIII do RICMS-BA)	8.206	8.411	8.621	
ICMS	Crédito presumido	FazBahia	15.632	16.023	16.423	
ICMS	Crédito presumido	Programa de Desenvolvimento do Algodão - Proalba	61.796	63.341	64.924	
ICMS	Financeiro + crédito presumido	Programa Automotivo da Bahia - Proauto	412.206	422.511	433.074	
ICMS	Crédito presumido	Crédito Presumido (Lei nº 7.025/97)	517.786	530.731	543.999	
ICMS	Dilatação de pagamento + financeiro	Programa de Desenvolvimento Industrial e Integração Econômica do Estado da Bahia - Desenvolve	2.692.265	2.759.572	2.828.561	
Total			3.789.679	3.884.421	3.981.531	Ver notas 6 e 7

Importante ressaltar, porque oportuno, que o indigitado anexo de metas fiscais da LDO representa, na lição de Piscitelli, “[...] documento que prima pela consistência passada e futura em relação aos dados apresentados e deve ser visto como um importante instrumento de controle para a elaboração do orçamento”⁷⁵. Ou seja, não deve ser visto como mera formalidade, vez que seu conteúdo, especialmente para o tema aqui tratado – renúncia de receitas –, vinculará a confecção da lei orçamentária, dada a necessidade, já pontuada anteriormente, de compatibilidade desta com a LDO (ex vi do 14, caput, da LRF).

Partindo, então, para a LOA de 2020 (Lei Estadual nº 14.184/2020), especificamente

75 Op. Cit.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

para as demonstrações orçamentárias consolidadas, conclui-se que o referido diploma legal, em matéria de renúncia de receitas, reproduziu exatamente o que constou da LDO de 2020. Veja-se:

QUADRO II
GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA 2020
DEMONSTRATIVO DA ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA E AO AUMENTO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO
(Art. 5º, Inciso II da LC nº 101/00)

Previsão da Renúncia da Receita

			R\$1.000,00			
Tributo	Modalidade	Programa	2020	2021	2022	Compensação
ICMS	Crédito presumido	Informática	48.430	49.641	50.882	
ICMS	Redução da base de cálculo	Setor de óticas (art.268, inc. XLVI do RICMS-BA)	12.723	13.041	13.368	
ICMS	Redução da base de cálculo	Querosene de aviação (art. 268, inc. XVIII do RICMS-BA)	20.634	21.150	21.679	
ICMS	Crédito presumido	Polpa e sucos de frutas (art. 269, inc. XIII do RICMS-BA)	8.206	8.411	8.621	
ICMS	Crédito presumido	FazBahia	15.632	16.023	16.423	
ICMS	Crédito presumido	Programa de Desenvolvimento do Algodão - Proalba	61.796	63.341	64.924	
ICMS	Financeiro + crédito presumido	Programa Automotivo da Bahia - Proauto	412.206	422.511	433.074	
ICMS	Crédito presumido	Crédito Presumido (Lei nº 7.025/97)	517.786	530.731	543.999	
ICMS	Dilatação de pagamento + financeiro	Programa de Desenvolvimento Industrial e Integração Econômica do Estado da Bahia - Desenvolve	2.692.265	2.759.572	2.828.561	
Total			3.789.679	3.884.421	3.981.531	Ver notas 6 e 7

Na visão deste MPC, sob pena de violação aos princípios da legalidade (art. 37, caput, da CRFB) e da separação de poderes (art. 2º, da CRFB), não é dado ao Poder Executivo conceder renúncia de receitas para além dos patamares que foram, em primeiro lugar, estimados/consignados nas respectivas propostas legislativas sobre a matéria (LOA e LDO) e, em seguida, aprovados pelo Poder Legislativo.

Aceitar o entendimento contrário, isto é, de que a renúncia de receita poderá ser manejada livremente pelo ente federativo, é esvaziar a finalidade dos dispositivos que determinam que os projetos de lei sobre o tema sejam submetidos à Casa Legislativa, **para efeito de seu controle**, com a demonstração do impacto orçamentário e financeiro da renúncia de receitas (Art. 113 do ADCT e art. 14, caput, da LRF), além da necessidade de sua estimativa nas proposições legislativas que tratam da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias (art. 14, inciso I) ou da previsão de medidas de compensação (art. 14, inciso II).

Firme nessa premissa, este representante do Órgão Ministerial entende que a realização de renúncia de receitas em valores superiores aos que foram originariamente estimados, viola, a um só tempo, o princípio da legalidade (art. 37, caput, da CRFB), vez que, com isso, há o desrespeito à LDO e LOA, além do princípio da separação dos poderes (art. 2º, da CRFB), eis que, nesta hipótese, há completa descon sideração da vontade do Parlamento (representante do povo) que, previamente e nos estritos limites por ele autorizados, aprovou as propostas legislativas sobre a matéria.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Em cenários como aqueles relatados pela Auditoria, quando constatada a alteração do cenário fático que respaldou a projeção da renúncia de receitas consignada nos anexos da LDO e nas demonstrações orçamentárias consolidadas da LOA, o Poder Executivo, julgando necessária a majoração dos valores anteriormente previstos, deve, em obediência aos princípios da legalidade (art. 37, caput, da CRFB) e da separação de poderes (art. 2º, da CRFB) e ao disposto nos arts. 14 da LRF e 113 do ADCT, encaminhar previamente projeto de lei ao Poder Legislativo visando a alterar as disposições normativas (da LOA e da LDO) pertinentes.

Nesse contexto, conclui-se que a renúncia de receitas, a qual, no exercício de 2020, foi realizada, em relação aos setores/programas “Informática – Indústria e Comércio”, “Querosene de Aviação” e “Polpas e Sucos de Frutas”, acima dos valores estimados nos anexos da LDO e nas demonstrações orçamentárias consolidadas da LOA, configura irregularidade grave, que viola os arts. 14 da LRF, 113 do ADCT e os princípios da legalidade (art. 37, caput, CRFB) e da separação de poderes (art. 2º da CRFB).

Em vista disso, este MPC sugere a expedição de DETERMINAÇÃO ao Chefe do Poder Executivo para que, em obediência ao quanto disposto nos arts. 14 da LRF e 113 do ADCT, e aos princípios da legalidade (art. 37, caput, da CRFB) e da separação de poderes (art. 2º, da CRFB), adote as medidas necessárias à prévia obtenção de autorização legislativa, nas situações em que pretenda ampliar os valores de renúncia de receitas em patamares superiores ao que constam na Lei de Diretrizes Orçamentárias (nos Anexos de Metas Fiscais) e na Lei Orçamentária Anual (nas DCCEs).

2.2.4.2.3 Não inclusão do Programa de Estímulo à Indústria do Estado da Bahia (PROIND) no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita que integra os Anexos de Metas Fiscais da LDO de 2020

Um dado relevante, que não pode ser ignorado, reside no fato de que o Programa de Estímulo à Indústria do Estado da Bahia (PROIND) não foi considerado no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita que integra os Anexos de Metas Fiscais da LDO de 2020, violando, de modo objetivo, a norma prevista no art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF:

Lei de Responsabilidade Fiscal

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2 do art. 165 da Constituição e:

[...]

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

[...]

V - **demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita** e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Pontue-se ainda que a citada irregularidade se repetiu na Lei Orçamentária Anual de 2020, já que os demonstrativos orçamentários desta, **no que tange à renúncia de receitas**, apenas reproduziram na íntegra o quanto constante na LDO de 2020, a qual, como dito acima, não divulgou os benefícios fiscais reportados acima.

Ora, independentemente da materialidade dos valores envolvidos, o regramento aplicável à espécie (4º, § 2º, V, da LRF) impõe a divulgação do demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita, como elemento obrigatório do anexo de metas fiscais da LDO, inexistindo qualquer espaço de discricionariedade para que administrador público decida, com base em critérios subjetivos de relevância/materialidade, os benefícios fiscais que devem ou não integrar o referido demonstrativo.

Ressalte-se que os Demonstrativos da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, peça integrante do Anexo de Metas Fiscais da LDO, têm como propósito conferir maior transparência sobre os benefícios fiscais instituídos e mantidos pelo Poder Público, em ordem a possibilitar a identificação, sobretudo pelos organismos de controle social, dos custos financeiros (gastos tributários) projetados para cada um dos programas de renúncia fiscal existentes.

Desse modo, este Ministério Público de Contas sugere a expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo para que, na elaboração do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, inclua todos os benefícios fiscais vigentes nos respectivos demonstrativos da estimativa e compensação da renúncia de receita, em conformidade com o art. 4º, §2º, V, da LRF.

2.2.4.2.4 Não apresentação de efeito das renúncias de forma regionalizada (item 2.6.2.10.3.1 do relatório técnico)

Segundo a equipe técnica do TCE/BA, o Projeto de Lei Orçamentária, que estimou a receita e fixou a despesa para o exercício de 2020 (Projeto de Lei nº 23.591/2019), não continha dados acerca das renúncias de receitas na forma estabelecida pelo art. 165, §6º, da CRFB, segundo o qual “o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”.

Trata-se de exigência que foi reforçada pela LRF, uma vez que, em obediência ao seu art. 5º, caput e II, o projeto de LOA, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas de tal diploma normativo, deverá ser “acompanhado do documento a que se refere o §6º do art. 165 da Constituição Federal, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado”.

Ao ser questionada sobre a ausência, no referido demonstrativo, dos dados aqui mencionados, a Secretaria do Planejamento encaminhou o Volume I do Projeto de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Lei nº 23.591/2019, oportunidade em que aduziu que, no “próximo Projeto de Lei Orçamentária Anual (2022), o referido demonstrativo será apresentado de forma destacada, em atendimento ao quanto disposto no § 6º do art. 165 da Constituição Federal” (Ref.2613489-108).

Por se tratar de obrigação que dimana diretamente do texto constitucional, cujo propósito é conferir transparência sobre os impactos dos benefícios de natureza creditícia, financeira e tributária, não está inserido no rol de ações que podem ser discricionariamente afastadas pelo gestor público se abster de anexar, ao projeto de lei orçamentária, demonstrativo específico do qual possam ser extraídas as aludidas informações. Negar cumprimento a essa obrigação é prejudicar o controle, em suas variadas dimensões, sobre a política pública de renúncias de receitas, mormente porque o objetivo de um demonstrativo dessa natureza, isto é, de um “relatório integrado ao processo legislativo-orçamentário é justamente informar ao Poder Legislativo e à sociedade qual o valor “gasto” com cada benefício fiscal, tornando possível a sua comparação com as despesas no debate político”⁷⁶.

Em sendo assim, este Órgão Ministerial sugere a expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo para que, quando do envio do projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo, encaminhe também, como anexo a tal proposta legislativa, o demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, para fins de cumprimento ao quanto preconizado pelos arts. 165, §6º, da CRFB e 5º, caput e II, da LRF.

2.2.4.2.5 Ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro da Renúncia de Receitas (item 2.6.2.10.3.2 do relatório técnico)

Outro aspecto digno de nota diz respeito à ausência da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício do início, e nos dois seguintes, da vigência da concessão ou ampliação de benefício tributário. Trata-se de exigência que está prevista nos já citados 14 da LRF e 113 do ADCT.

Indagada sobre esse apontamento, a SEFAZ, por intermédio da DIREF, enviou correspondência eletrônica na qual afirmou que não há avaliação, pelo controle interno, acerca da referida estimativa.

Conforme pontuado por este MPC em outras oportunidades, a concessão de incentivos fiscais, por importarem em efetiva renúncia de receitas (gastos tributários), deve estar amparada em estudos técnicos que consigam estimar razoavelmente quanto o ente estatal deixará de arrecadar e quais os impactos orçamentários e financeiros de curto e médio prazo. É necessário, outrossim, que seja realizado um diagnóstico preciso sobre o problema que se pretende solucionar, definindo-se, de forma clara, os resultados socioeconômicos esperados com o

76 CONTI. José Maurício (org.). **Orçamentos Públicos: a Lei 4.320/1964 comentada**. 4. ed. atual. São Paulo: Thomson Reuters, 2019, p. 42.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

programa de incentivo fiscal, bem como os objetivos e metas a serem alcançados. Por fim, deve o Poder Público avaliar se a concessão do benefício fiscal representa o meio mais adequado para o alcance do objetivo governamental traçado, comparando-o com as alternativas eventualmente existentes, a exemplo da realização de gastos diretos (concessão de subsídios, subvenções, etc.).

Dito isto, este *Parquet* de Contas opina pela expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo para que, em cumprimento ao disposto nos arts. 14 da LRF e 113 do ADCT, somente realize a concessão ou ampliação de benefícios tributários, desde que, previamente, seja apresentada estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício do início, e nos dois seguintes, da vigência dos aludidos atos.

2.2.4.2.6 Fragilidade no acompanhamento das empresas beneficiadas por renúncia de receitas (item 2.6.2.10.4 do relatório técnico)

Ainda no que se refere ao tema da renúncia de receitas, cumpre salientar que, no exercício de 2020, foi identificada a irregularidade, já apontada nos exercícios pretéritos, relacionada à “fragilidade no acompanhamento das empresas beneficiadas por renúncia de receitas”.

Nesse sentido, registre-se que o Constituinte Originário, ao dispor sobre a fiscalização orçamentária, financeira e patrimonial do Estado, conferiu expressamente ao ente concedente dos benefícios fiscais o dever de fiscalizar as renúncias de receitas por meio de suas estruturas de controle interno, conforme se depreende do art. 70, caput, da Constituição Federal:

Constituição Federal

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

(grifos ausentes do original)

Verifica-se, portanto, que, em matéria de controle das renúncias de receitas, não há margem de discricionariedade, isto é, não se pode dispensá-lo, representando, assim, um indispensável dever estatal. Por meio deste desiderato, objetiva-se coibir, de maneira concomitante e/ou repressiva, a prática nefasta de concessões ilegítimas de benefícios fiscais. Não à toa, como apontado alhures, a LRF estabeleceu requisitos rigorosos para o ente federativo que opte por essa modalidade de política pública.

No que se refere à imprescindibilidade de a administração pública dispor de um sistema de controle efetivo de renúncias de receitas, Leite (2018, p. 325)⁷⁷ faz algumas sugestões, que se encaixam perfeitamente à hipótese em exame, indicando parâmetros que deverão ser adotados quando da realização desse mister.

77 LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 7. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2018, p. 325.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Vejamos:

A Lei de Responsabilidade Fiscal deve ser levada a sério, em todos os seus aspectos, e, no ponto sob comento, não apenas pela necessidade de equilíbrio orçamentário, mas, sobretudo, **pela transparência tributária e orçamentária, no sentido de saber quais empresas foram beneficiadas, o valor do benefício, se havia um programa específico para esse fim, a duração do benefício, a formalidade da sua concessão**, dentre tantos outros aspectos que apontam para o efetivo cumprimento do desiderato legal, **bem como se os beneficiários cumpriram todos os requisitos a que se comprometeram para o recebimento das benesses legais**.
(grifos ausentes no original)

Em relação ao monitoramento desses programas de incentivos fiscais, é oportuno destacar que, por força da Portaria Conjunta SDE/SEFAZ nº 01, de 13/01/2017, a fiscalização dos empreendimentos incentivados foi atribuída à Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), ao passo que à SEFAZ foi imposto o dever de verificar o cumprimento das obrigações tributárias assumidas pelas empresas beneficiadas.

Os Regimentos Internos das citadas Secretarias de Estado contêm dispositivos que reforçam expressamente o encargo atribuído a tais órgãos no que se refere ao dever de fiscalizar os atos que importarem em renúncia de receitas. Confira-se:

Regimento Interno da SDE/BA⁷⁸

Art. 11 - À Superintendência de Desenvolvimento e Monitoramento de Empreendimentos - SUDEM, que tem por finalidade planejar, apoiar e promover investimentos no Estado, inclusive através da análise do processo de concessão de incentivos, bem como monitorar a implantação, operação e ampliação de empreendimentos, compete:

II - por meio da Diretoria de Acompanhamento e Desenvolvimento de Empreendimentos:

[...]

b) pela Coordenação de Monitoramento de Empreendimentos Incentivados:

1. **monitorar o cumprimento dos compromissos constantes do Protocolo de Intenções e do Projeto de Viabilidade Econômico-Financeira durante a vigência dos benefícios concedidos;**
2. **solicitar, recepcionar, analisar e avaliar os relatórios dos empreendimentos incentivados;**
3. **emitir relatório no que diz respeito ao cumprimento ou não dos compromissos assumidos referente aos empreendimentos incentivados e encaminhar ao setor competente para as devidas providências;**

[...]

Regimento Interno da SEFAZ/BA⁷⁹

Art. 13 - À Superintendência de Administração Tributária - SAT, que tem por finalidade a gestão e a execução da administração tributária, compete:

[...]

78 Aprovado pelo Decreto Estadual nº 19.381, de 19/12/2019.

79 Aprovado pelo Decreto Estadual nº 18.874, de 28/01/2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

VII - por meio da Diretoria de Estudos Econômico-Tributários e Incentivos Fiscais, que tem por finalidade desenvolver análises estatísticas e econômicas relacionadas à tributação e sistematizar o acompanhamento dos incentivos fiscais e dos créditos fiscais acumulados:

b) pela Gerência de Análise de Incentivos Fiscais e Comércio Exterior

1. avaliar os programas de incentivos fiscais, isenções e reduções de carga tributária quanto aos seus impactos sobre a receita tributária estadual;

(grifos ausentes no original)

Além disso, o regulamento do programa de incentivo fiscal de maior expressividade do estado da Bahia (aprovado pelo Decreto Estadual nº 8.205, de 03/04/2002), isto é, o Programa DESENVOLVE, prescreve, no seu art. 7º, inciso IV, que compete ao respectivo Conselho Deliberativo “[...] **acompanhar, controlar e avaliar** o desempenho das atividades do Programa, submetendo ao Governador do Estado relatório semestral de desempenho do Programa” (grifos ausentes no original).

Ocorre que, apesar de diversos diplomas normativos imporem, expressamente, a distintos órgãos estaduais (SDE, SEFAZ e Conselho Deliberativo do DESENVOLVE, por exemplo), o dever de acompanhar e monitorar todo e qualquer ato que ocasione renúncia de receitas, esse dever não vem sendo, na prática, materialmente cumprido, pois, como indicado pela área técnica desse Tribunal, persistiram, em 2020, “fragilidades na fiscalização das empresas com benefícios fiscais”.

Com efeito, ao analisar uma amostra das “12 empresas com maior volume de renúncias de receitas em 2020, representativas de 32,66% do total de renúncias concedidas no exercício” (Ref. 2613489-111), a Auditoria constatou que a SDE realizou o acompanhamento, no segundo quadrimestre fiscal de 2020, de apenas 2 empresas.

Em resposta às requisições de documentos feitas pela equipe técnica do TCE/BA, a referida Pasta de Estado enviou a esse Tribunal de Contas os protocolos de intenções, bem como os relatórios de acompanhamento e de visita, referentes aos exercícios de 2015 a 2020, que tratam das empresas que compuseram a indigitada amostra. Ao se debruçar sobre os documentos relativos a quatro das referidas empresas incentivadas, a Auditoria identificou que (Ref. 2613489-111): i) “em relação a duas dessas empresas, só foi emitido relatório de acompanhamento em 2017”; ii) “em relação a outra, só foi emitido relatório de acompanhamento em 2018”; iii) “com referência à última, foi apresentado relatório de acompanhamento datado de 2021”.

O quadro descrito acima revela o pior cenário em matéria de controle das renúncias de receitas, tendo em vista o reduzido número de empreendimentos incentivados que, em 2020, tiveram algum tipo acompanhamento/fiscalização por parte da SDE, a revelar, portanto, que não vem sendo cumprido o quanto disposto no art. 89, caput, da Constituição Estadual (CE), dispositivo que reproduz, com as devidas adaptações, o teor do art. 70, caput, da CRFB, da seguinte forma:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos Municípios, incluída a das entidades da administração indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções, **renúncia de receitas e isenções fiscais**, será exercida pela Assembleia Legislativa, quanto ao Estado, e pelas Câmaras Municipais, quanto aos Municípios, mediante controle externo e **sistema de controle interno de cada Poder** (grifos ausentes no original).

Ainda no que toca às renúncias de receitas, sobreleva destacar que a Unidade Técnica, ao se debruçar sobre o relatório de gestão da prestação de contas em comento, identificou que não foi apresentado “diagnóstico, avaliação, monitoramento e publicidade quanto à eficiência e efetividade da política de renúncia de receitas – controles (a priori e a posteriori) dos impactos socioeconômicos que fundamentam a concessão dos benefícios fiscais” (Ref. 2613489-109).

Como destacado pela equipe técnica do TCE/BA (Ref. 2613489-110),

A avaliação de desempenho corresponde a uma etapa crucial no ciclo de uma política pública, porquanto, no cumprimento deste poder/dever, a Administração Pública pode averiguar os resultados pretendidos e promover os ajustes necessários in casu, na concessão e manutenção da renúncia de receitas.

Nesse trilha, cumpre ressaltar que a obrigação de avaliar periodicamente os resultados dos programas de governo instituídos, notadamente daqueles que geram renúncia de receitas, decorre do texto constitucional, especificamente do art. 74, inciso I, da CRFB (reproduzido no art. 90, caput e inciso I, da CE/1989⁸⁰) segundo o qual:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, **a execução dos programas de governo** e dos orçamentos da União; (grifos ausentes no original).

Assim, este Ministério Público de Contas, em virtude das fragilidades identificadas nos procedimentos de fiscalização e monitoramento dos empreendimentos incentivados via benefícios fiscais, **OPINA** no sentido de que seja expedida **DETERMINAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo para que, em obediência aos arts. 70, *caput*, e 74, caput e inciso I, da CRFB, arts. 89, caput, e 90, caput e inciso I, da Constituição Estadual, aos arts. 11, inciso II, alínea “b”, do Regimento Interno da SDE/BA, 13, inciso VII, alínea “b”, do Regimento Interno da SEFAZ/BA, e das disposições constantes da Portaria Conjunta SDE/SEFAZ nº 01/2017, promova o devido monitoramento dos projetos/setores beneficiados com incentivos fiscais,

80 Art. 90 - Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de Governo e dos orçamentos do Estado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

priorizando, nesse acompanhamento, aqueles contemplados com maior volume de renúncias de receitas, mediante a apresentação de relatórios de desempenhos dos empreendimentos incentivados, nos quais conste a individualização dos beneficiários, respaldados em análise técnica que permita uma avaliação dos benefícios socioeconômicos até então auferidos.

Considerando, ademais, que a última auditoria específica sobre o tema da renúncia de receitas foi realizada no exercício de 2017 (TCE/009417/2017), bem como que a fiscalização acerca dos impactos desse instituto deve ser feita de maneira contínua, este MPC sugere que o Tribunal Pleno aprove a **realização de AUDITORIA ESPECIAL** com o objetivo de examinar, de forma aprofundada, como o estado da Bahia tem procedido quanto ao controle dos incentivos fiscais concedidos via renúncias de receitas.

2.2.4.3 Emendas Parlamentares (Item 2.6.3.9 do relatório técnico)

A Seção Analítica traz evidências e considerações acerca da execução das dotações orçamentárias decorrentes de emendas parlamentares (**item 2.6.3.9 Relatório Técnico**). Registre-se que distorções relacionadas à sistemática de execução de referidas dotações foram evidenciadas nos Relatórios Técnicos que subsidiaram a apreciação das contas do Chefe do Poder Executivo estadual nos exercícios 2017, 2018 e 2019 (autos nº TCE/002387/2018, TCE/002835/2019 e TCE/004140/2020), de modo a terem sido consignadas, nos Pareceres Prévios resultantes da apreciação de referidas contas, recomendações vocacionadas ao saneamento das irregularidades naqueles exercícios observadas⁸¹.

Acerca da imprescindibilidade do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas sobre a execução das ações levadas às leis orçamentárias por meio de emendas parlamentares, oportuna é a lição de Moutinho (2020, p. 340-341):

[...] a aprovação das emendas parlamentares impositivas retirou do Poder Executivo parcela de seu poder de gerir o orçamento. Assim, ao apreciar a execução dos orçamentos da União, o TCU deve verificar se as programações incluídas na LOA por emendas parlamentares, individuais e de bancada, foram executadas em conformidade com o artigo 166, parágrafos 9º a 20, da CRFB/1988.

Tendo analisado o Demonstrativo da Execução das Despesas por Emendas Individuais dos Deputados Estaduais – dados consolidados nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado –, a Auditoria do TCE/BA constatou que, em que pese o montante concernente a emendas parlamentares individuais para o exercício 2020 tenha sido de R\$105,53 milhões, os recursos efetivamente vinculados às referidas emendas perfizeram o total de R\$103,53 milhões, restando R\$2 milhões rubricados como “Provisão Para Emenda Parlamentar”, na Unidade Encargos Gerais do Estado.

81 Recomendações constantes dos itens 6.a e 6.b do Parecer Prévio atinente às contas do exercício 2017 (autos nº TCE/002387/2018); item 32 do Parecer Prévio relativo às contas do exercício 2018 (Autos nº TCE/002835/2019) e item a do 5º subgrupo da seção atinente às recomendações consignadas no Parecer Prévio relativo às contas do exercício 2019 (Autos nº TCE/004140/2020).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Apresentando, de forma segregada por Secretaria, o quadro geral do que fora executado orçamentária e financeiramente a título de emendas parlamentares ao longo do exercício 2020 (Tabela 57, Ref. 2613489-202), o Relatório Técnico destaca, entre as ações governamentais contempladas com recursos concernentes a emendas parlamentares, aquelas de maior materialidade, conforme Tabela 58 (Ref. 2613489-203), a seguir transcrita:

TABELA 58 – Ações de maior materialidade contendo emendas parlamentares

Em R\$ milhões						
Órgão	Ação	Orçado Atual (A)	Empenhado (B)	% B/A	Pago (C)	% C/A
SESAB	Ampliação da Frota de Ambulância	37,36	33,19	88,84%	7,43	19,90%
SESAB	Implementação de Ações para Prevenção e Tratamento do Coronavírus	16,95	16,86	99,46%	4,71	27,77%
SEC	Oferta de Transporte Escolar no Município	15,37	14,19	92,33%	0,00	0,00%
SESAB	Aparelhamento de Unidade de Saúde	9,29	6,28	67,62%	2,84	30,57%
SDR	Distribuição de Equipamento de Apoio à Inclusão Produtiva	1,63	1,56	95,58%	1,56	95,58%
SEC	Funcionamento de Unidade Escolar da Educação Básica	1,32	1,20	90,93%	1,20	90,93%
SESAB	Ampliação e Renovação da Frota de Veículos	2,03	0,29	14,45%	0,00	0,00%
SEC	Aparelhamento de Unidade Escolar da Educação Básica	5,19	0,06	1,15%	0,00	0,00%
SESAB	Implantação de Academia de Saúde	1,40	0,00	0,00%	0,00	0,00%
SETRE	Promoção de Atividade de Esporte de Participação e Lazer Comunitário	1,39	0,00	0,00%	0,00	0,00%
	Total das principais ações	91,94	73,64	80,09%	17,74	19,30%
	Demais ações	11,59	0,38	3,29%	0,32	2,75%
	Total	103,53	74,02	71,50%	18,06	17,45%

Fonte: Seção Analítica (Ref. 2613489-203)

Os dados consolidados pela Unidade Técnica revelaram que, no aspecto substancial – execução financeira ou concreta utilização dos recursos, materializada, dentre outros procedimentos, por meio de pagamentos e/ou de realização de dispêndios –, o montante efetivamente aplicado na realização das ações orçamentárias (R\$18,06 milhões) correspondeu a 17,45% do orçamento atualizado (R\$103,53 milhões). Note-se que a diferença nominal entre o orçamento atualizado e o valor formalmente empenhado (R\$74,02 milhões), por si só, já materializa uma diminuta performance executória. Indo além, restou evidenciado um segundo deficit de desempenho, a saber, entre o total empenhado (R\$74,02 milhões) e o efetivamente pago (R\$18,06 milhões).

Além do baixo desempenho da execução orçamentário-financeira das reservas aqui tratadas, apurou-se que referida execução se deu com inobservância ao princípio da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

isonomia, uma vez que os percentuais executórios variaram de 11,56% a 99,89% (orçamentária), e de 00,00% a 62,99% (financeira) dos orçamentos aprovados na Lei Estadual nº 14.184/2020 (LOA para o exercício 2020).

Sobre o tema, cumpre esclarecer que, ao apreciarem o Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA), encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo, os integrantes do Poder Legislativo podem propor emendas, com fins de lhe acrescentar dotações orçamentárias voltadas ao atendimento de demandas específicas, oportunidade em que, formalmente, indicarão os programas e ações nos quais os recursos deverão ser alocados. É o chamado orçamento impositivo, uma vez que obriga o Poder Executivo a executar, orçamentária e financeiramente, as ações correspondentes às programações orçamentárias advindas das emendas parlamentares. Assim dispõem os §§ 9º, 10, 11 e 14 do art. 160⁸² da Constituição Estadual de 1989, abaixo transcritos:

Art. 160 - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos adicionais serão apreciados pela Assembleia Legislativa, na forma do seu Regimento Interno.

[...]

§ 9º - As emendas individuais propostas pelos deputados ao projeto de lei orçamentária serão:

I - aprovadas no limite correspondente de 0,33% (zero vírgula trinta e três por cento) da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior, e
II - divulgadas em audiências públicas pelos municípios beneficiados.

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

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

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

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

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

[...]

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

82 Redação dada ao art. 160 da CE/1989 pela Emenda à Constituição Estadual nº 18, de 30 de janeiro de 2014, atribuindo caráter impositivo e isonômico à execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais inseridas na LOA.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Em razão do caráter impositivo de que gozam as reservas orçamentárias relacionadas a emendas parlamentares individuais – decorrente da força normativa da Emenda Constitucional Estadual nº 18, de 30/01/2014⁸³ – o Poder Executivo fica obrigado a, isonomicamente, promover a execução orçamentário-financeira das ações correlacionadas às referidas emendas, ressalvados, contudo, os impedimentos de ordem técnica ou legal, desde que devidamente justificados, conforme dicção do art. 57 da Lei Estadual nº 14.101/2019 (LDO/2020), *in verbis*:

Art. 57 - Nos casos do impedimento de ordem técnica ou legal de que trata o § 11 do art. 160 da Constituição Estadual, as emendas não serão de execução obrigatória enquanto perdurar o impedimento, a contar da notificação do impedimento ao autor da emenda.

Quanto à disciplina da destinação dos recursos, por força das vinculações orçamentárias constitucionais, os valores correspondentes às cotas individuais dos parlamentares devem ser aplicados em áreas ou funções de governo, com observância aos seguintes percentuais: **mínimos** de 50% (cinquenta por cento) na saúde e de 25% (vinte e cinco por cento) na educação, e, no **máximo**, 25% (vinte e cinco por cento) em área de livre escolha do parlamentar, dentre aquelas previstas no PPA 2020-2023, conforme disposto no art. 51 da LDO/2020, *in verbis*:

Art. 52 - As emendas individuais propostas pelos deputados de que trata o art. 160 da Constituição Estadual destinarão, na Lei Orçamentária de 2020, no mínimo 50% (cinquenta por cento) do seu limite para a área de saúde; 25% (vinte e cinco por cento) para a área de educação; e, no máximo, 25% (vinte e cinco por cento) para execução em qualquer área temática do PPA 2020-2023.

Os comandos normativos acima postos, além de assentarem a natureza impositiva das emendas parlamentares, reforçam que a execução das referidas emendas deverá espelhar o modo como os recursos foram distribuídos no orçamento aprovado, ressalvados os eventuais impactos decorrentes da inexecução de emendas individuais por força de impedimentos de ordem técnica ou legal, devidamente justificados.

No tocante à destinação formal das reservas orçamentárias aqui discutidas, constatou-se que os limites percentuais (máximo e mínimo) previstos na norma acima destacada foram observados, uma vez que a alocação empreendida em 2020 foi repartida entre saúde (67,62%), educação (25,08%) e outras áreas temáticas ou funções (7,30%).

⁸³ No que diz respeito ao orçamento federal, as disposições acerca do limite orçamentário associado a emendas parlamentares individuais, manejadas no Congresso Nacional, foram alteradas pelas ECs nº 86/2015 e 100/2019: CRFB/1988, art. 166 [...] § 9º. As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. [...] § 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165; § 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Conforme aqui destacado, em decorrência de seu caráter impositivo, a inexecução (ainda que parcial) do orçamento decorrente das emendas parlamentares exige a publicação de notas explicativas, individualizadas, que elucidem quais fatores de ordem técnica ou legal impediram o processo dos créditos correspondentes às cotas individuais, nos termos do já transcrito art. 160, §11, inciso I, da Constituição Estadual.

Nesse sentido, em face do apurado, promoveram-se interlocuções com as Unidades do Poder Executivo que, juntas, concentraram quase a totalidade (92,70%) do orçamento atinente às emendas parlamentares – SESAB e SEC –, buscando-se esclarecimentos e/ou justificativas acerca do baixo desempenho executório do referido orçamento.

Conforme registrado da Seção Analítica, o núcleo central da SESAB manifestou-se alegando sinteticamente que, **a)** por distintas razões, e em especial em decorrência de trâmites protocolares em Unidades externas à SESAB, os processos administrativos voltados às aquisições relacionadas à execução das emendas parlamentares deixaram de ser concluídos; **b)** no âmbito daquela Secretaria, foram formalizados convênios com municípios e instituições, voltados ao cumprimento das emendas, ajustes estes cujos valores somaram R\$3.695.161,00; **c)** do orçamento atualizado relativo a emendas parlamentares, a Diretoria Geral, ao longo do exercício examinado, empenhou R\$46.172.642,93 e **d)** que houve a execução integral do orçamento de emendas individuais alocado na Unidade Orçamentária SAFTEC/SESAB. É o que se extrai do conjunto de esclarecimentos levados ao Relatório Técnico (Ref. 2613489-204/205), abaixo transcritos:

Importante esclarecer que a Assessoria de Relações Institucionais – ASRINS deflagrou os processos no SEI referentes às Emendas Estaduais, com os devidos encaminhamentos para as áreas responsáveis, e a não conclusão de parte dos expedientes decorreu de questões relacionadas aos processos de aquisição em si, bem assim na tramitação em unidades externas à SESAB, a exemplo da SAEB, SEFAZ e CASA CIVIL consoante manifestação e planilha anexas (anexo 01 e 02).

Dentre os processos listados pela ASRINS em 2020, a Diretoria Geral - DG/SESAB empenhou um montante de R\$46.172.642,93 (quarenta e seis milhões, cento e setenta e dois mil, seiscentos e quarenta e dois reais e noventa e três centavos), tendo os seguintes desmembramentos:

Pagamento efetuado em 2020 no valor total de R\$ 10.306.232,09;

Pagamento efetuado em 2021 no valor total de R\$ 962.560,62, em razão da entrega ter sido realizada após fechamento do exercício de 2020;

Saldo a pagar de R\$ 34.903.850,22 aguardando entrega do objeto por parte do fornecedor ou emissão de parecer da área técnica aprovando o recebimento do bem.

Cumprir registrar que o orçamento de emendas individuais alocados na Unidade Orçamentária DG/SESAB, inicialmente de R\$48.926.228,00 (quarenta e oito milhões, novecentos e vinte e seis mil, duzentos e vinte e oito reais), recebeu incremento de mais R\$ 6.762.958,70 (seis milhões, setecentos e sessenta e dois mil, novecentos e cinquenta e oito reais e setenta centavos) no mês de dezembro de 2020, totalizando o montante R\$ 55.689.186,70 (cinquenta e cinco milhões, seiscentos e oitenta e nove mil,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

cento e oitenta e seis reais e setenta centavos), para aquisições de equipamentos para combate a pandemia.

Outrossim, a Diretoria Executiva do Fundo Estadual de Saúde - FESBA, consoante manifestação anexa (anexo 03), informa que encaminhou o processo SEI nº 019.4975.2020.0016531-56 para providências quanto a elaboração de Convênios para os municípios e Instituições referenciadas, sendo indicada a execução e a destinação dos recursos, totalizando o valor de R\$ 3.695.161,00 (três milhões, seiscentos e noventa e cinco mil, cento e sessenta e um reais) distribuídos nas ações abaixo discriminadas:

Ação 3350: Apoio Financeiro a Município na Recuperação de Unidade de Saúde R\$850.000,00.

Ação 3351: Apoio Financeiro ao Aparelhamento de Unidade de Saúde R\$ 306.062,00.

Ação 3354: Apoio Financeiro para Melhoria da Assistência à Saúde - R\$489.099,00.

Ação 7500: Construção de Unidade Básica de Saúde - R\$ 650.000,00.

Ação 7510: Implantação de Academia de Saúde - R\$ 1.400.000,00.

[...]

Por fim, o orçamento de emendas individuais alocado na Unidade Orçamentária SAFTEC/SESAB foi integralmente executado, consoante manifestação do seu ilustre Superintendente, devidamente documentada com a Relação de Empenho das Emendas (anexo 25), Relatório FIPLAN das Emendas (anexo 26) e Relação de Pagamentos Efetuados pela SAFTEC (anexo 27).

Outrossim, cumpre observar que embora não passível de enquadramento no dispositivo antes mencionado, as razões para não execução parcial das emendas foram justificadas pelas áreas responsáveis, sendo mais que oportuno, ao final, registrar que o ano de 2020 foi marcado por uma pandemia sem precedentes, ocasionada pelo coronavírus, que tem ensejado atuação cotidiana e intensiva desta SESAB para seu enfrentamento.

Por seu turno, a SEC informou que, visando a aprimorar a dinâmica de execução das emendas parlamentares, ao longo do 2º semestre de 2020, monitorou a execução de referidas reservas orçamentárias junto às Unidades Setoriais de Planejamento (USPs). Seguem transcritos trechos complementares dos esclarecimentos prestados pela SEC, levados à Seção Analítica (Ref. 2613489-206/207):

[...] algumas emendas parlamentares de diferentes áreas de governo poderiam ser destinadas ao enfrentamento à pandemia. Assim, em um contexto de colapso, poderia se fazer necessário o uso do orçamento das emendas destinadas à educação para atender as necessidades da saúde pública, como ocorreu nas outras áreas de governo. Disso decorre que a execução das emendas de forma desenfreada poderia fazer falta em um contexto de colapso e esse fato foi, em alguma medida, inibidor também a execução das emendas parlamentares.

[...]

Em 2020 a dotação orçamentária de Emendas Parlamentares Individuais para a Secretaria da Educação foi de R\$ 25.959.849,00. Deste total alocado na educação, 60,20% foi empenhado, sendo que 55,04% encontra-se em execução, 5,31% foi liquidado e 5,15% foi pago em 2020.

[...]

É indubitável que a execução orçamentária das emendas parlamentares foi



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

impactada pelos desdobramentos da pandemia, conforme foi apresentado anteriormente. Contudo, outros problemas que decorrem do processo de execução orçamentária de Emendas Parlamentares Individuais, em aprimoramento no âmbito da Secretaria da Educação.

Visando elucidar problemas de ordem processual, apreendidos em diálogo com as USP, elenca-se no quadro 4 o impacto dos problemas relacionados à execução das emendas 2020 com o respectivo instrumento. Identifica-se que são problemas de ordem diversa, dos quais, destacasse aquele categorizado como “impedimento no atendimento”, grupo onde se incluem emendas que não foram executadas por motivos como: inadequação de objeto, valor alocado insuficiente para atendimento ao objeto e beneficiários inadequados, como escolas municipalizadas, extintas, municipais ou, ainda, gestadas por associações comunitárias.

[...]

O processo de execução das emendas parlamentares vem sendo aprimorado no âmbito da Secretaria da Educação. Os problemas foram mapeados em 2019 e as soluções vem sendo implementadas desde então.

Em alinhamento à valoração feita pela Auditoria, entendemos que, no geral, as justificativas apresentadas por SESAB e SEC, a um só tempo, deixaram de apresentar os impedimentos de ordem técnica que deram causa à baixa execução financeira dos recursos atinentes a emendas parlamentares, e não justificaram, pormenorizadamente, por quais razões não se observou a isonomia em relação ao que fora executado.

A propósito, no que se refere à falta de isonomia na execução orçamentário-financeira das reservas orçamentárias decorrentes de emendas parlamentares (variações de percentuais executórios consignados na Seção Analítica e aqui apresentados), impende salientar que, indo além de aspectos técnicos ou operacionais, a apresentação de elementos justificadores da inexecução de emendas parlamentares é imprescindível à garantia do tratamento isonômico exigido pela Constituição Estadual (art. 160, § 10). Dito de outra forma, somente a explícita apresentação de razões técnicas ou legais que justifiquem a inexecução de determinada emenda parlamentar (ou de um grupo de emendas) afastará o risco de critérios ilegítimos, a exemplo de subjetivismos, discriminações e vinculação político-partidária, pautarem a execução das multirreferidas emendas.

Em síntese, não obstante a exigência constitucional aqui explanada, não é possível extrair do Relatório Técnico registros de que o Poder Executivo estadual tenha levado às DCCES do exercício 2020 justificativas suficientes à comprovação de que a inexecução orçamentário-financeira observada em relação às emendas parlamentares tenha decorrido de impedimentos de ordem técnica ou legal, restando, de igual modo, obscuros quais fatores e/ou critérios pautaram as escolhas das reservas orçamentárias que foram efetivamente executadas.

Como dito, dos Pareceres Prévios relativos às contas do Chefe do Executivo, exercícios 2017, 2018 e 2019, constaram recomendações expressas no sentido de que fossem adotadas, na estrutura do Poder Executivo, medidas institucionais voltadas ao afastamento das distorções que recorrentemente têm pautado a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

execução de emendas parlamentares individuais, de modo a garantir o cumprimento dos dispositivos normativos que disciplinam as referidas emendas. Por outro lado, o mais recente Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação das Contas de Governo⁸⁴ do último exercício examinado (2019), informe emitido pela Auditoria Geral do Estado (AGE), embora descritivo em relação a procedimentos técnicos inerentes tanto à programação quanto à execução orçamentário-financeira das Emendas Individuais Parlamentares, inclusive com indicações acerca da atuação de SEPLAN e da SEFAZ no ciclo executório, assim como de ações a serem desenvolvidas no âmbito da SERIN, não atesta a implementação de medidas vocacionadas ao saneamento das distorções relacionadas à execução orçamentário-financeira de emendas parlamentares, observadas no exercício 2019, o que materializa desprezo à recomendação levada ao Parecer Prévio atinente às contas daquele exercício.

Assim sendo, cumpre reforçar que, para que a execução do chamado orçamento impositivo se dê nos moldes preconizados no art. 160 da Constituição Estadual, especialmente no tocante à concreta e isonômica aplicação dos recursos públicos em ações governamentais indicadas pelos autores das reservas orçamentárias, além de transparência na interlocução entre o Poder Executivo e os titulares das cotas individuais (integrantes do Poder Legislativo), imperiosa se faz uma estreita articulação institucional entre as Pastas administrativas envolvidas.

Ressalte-se que, além das providências atinentes ao planejamento orçamentário pós-aprovação das emendas (e.g., individualização das cotas com segregação de valores, redirecionamento de recursos, alterações dos orçamentos dos órgãos responsáveis pelas áreas, funções e programas indicados pelos parlamentares, planejamento financeiro, processamento de despesas), há o desenvolvimento das ações concretas associadas a políticas e serviços públicos, bem como a adoção de medidas associadas às escolhas ou às indicações feitas pelos proponentes das emendas aprovadas, o que requer um adequado planejamento administrativo e tempestivos ajustes operacionais.

Nessa linha de inteligência, em similitude ao que fizera por ocasião do julgamento das contas do exercício 2019, este Órgão Ministerial reafirma que o arranjo ou modelo político-administrativo em que as emendas parlamentares estão inseridas reclama aperfeiçoamentos normativos, administrativos e operacionais que lhe garantam concretude fática e tratamento isonômico na execução das reservas orçamentárias, o que abarca: **(i)** a edição de instrumentos normativos que definam, pormenorizadamente e para cada centro de competência envolvido, as competências e as atribuições inerentes ao processamento dos créditos, ao acompanhamento e ao monitoramento do ciclo executório das emendas parlamentares e **(ii)** a articulação interinstitucional entre os órgãos envolvidos, bem como entre os Poderes Executivo e Legislativo, de modo a estabelecer uma correlação material mínima entre as ações indicadas pelos titulares das cotas individuais e os projetos e atividades programadas e/ou desenvolvidas no âmbito das Pastas encarregadas por área ou função de governo.

84 Processo nº TCE/001300/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Na visão deste Órgão Ministerial, em face dos percentuais executórios das emendas parlamentares impositivas, e nos moldes em que foram executadas, conforme evidenciado na Seção Analítica (falta de isonomia, baixo desempenho orçamentário e diminuta execução financeira), o TCE/BA, no exercício da função corretiva prevista no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, deve expedir **DETERMINAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo, no sentido de que sejam adotadas medidas que assegurem a isonômica e integral execução dos créditos orçamentários incluídos na Lei Orçamentária Anual por emendas parlamentares individuais, providenciando, em caso de eventuais impedimentos de ordem técnica ou legal, a publicação de justificativas individualizadas, nos termos proclamados pelo art. 160, §§ 10 e 11, da Constituição Estadual.

2.2.4.4 Utilização de dotações de ações orçamentárias vinculadas ao enfrentamento da COVID-19 para financiar despesas de ação contínua que já vinham sendo realizadas antes da pandemia (item 2.6.1 do relatório técnico)

No item 2.6.1 da Seção Analítica, a equipe de auditoria destaca situações relacionadas à execução e às alterações orçamentárias promovidas no âmbito de ações especificamente voltadas ao combate à pandemia da COVID-19.

Nesse sentido, cumpre abordar, de modo mais detido, a utilização de dotações de ações orçamentárias vinculadas ao enfrentamento da COVID-19 para financiar despesas de ações contínuas que já vinham sendo realizadas antes da pandemia.

O Quadro 7 do relatório técnico (Ref. 2613489-86) retrata a destinação de recursos alusivos às ações de combate à COVID-19 para custeio de despesas relacionadas a contratos e outros ajustes pactuados antes da pandemia, com menção expressa aos acordos firmados com (i) a Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM) no âmbito do Programa Primeiro Emprego, com (ii) a Nova Cozinha Alimentação e Serviços Ltda., para fornecimento de refeições nos restaurantes populares do Comércio e da Liberdade, e com (iii) o Instituto de Defesa dos Direitos Humanos Doutor Jesus, para acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade pessoal e social, usuários de álcool, crack e outras drogas.

Quanto ao primeiro contrato, observou-se, no relatório de prestação de contas da FLEM, datado de junho/2020,

que as contratações foram suspensas por deliberação do governo do Estado, e que entre os beneficiários do PPE, alguns estavam trabalhando na modalidade home office e outros sem trabalhar, tendo em vista que não possuíam equipamento necessário, inclusive para manter contato direto com o gestor imediato para validação da folha de frequência. (Ref. 2613489-86)

Em relação ao contrato firmado com a Nova Cozinha Alimentação e Serviços Ltda., verificou-se que, a partir de 25/03/2020, os restaurantes populares passaram a fornecer as refeições em embalagens para viagem e que, durante o período de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

situação de emergência em saúde pública, essa distribuição passou a ocorrer também nos finais de semana (sábados e domingos) e feriados, situação que perdurou até o mês de outubro, quando o fornecimento voltou a contemplar, tão-somente, os dias úteis (Ref. 2613489-87).

Por fim, quanto ao Termo de Colaboração nº 04/2020, entabulado entre a Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social - SJDHDS e o Instituto de Defesa dos Direitos Humanos Doutor Jesus, a Auditoria verificou, em relatório da visita de monitoramento realizada em 21/10/2020, que

[...] diante da necessidade de enfrentamento ao COVID-19 e do número de pessoas acolhidas diariamente, adotou-se medidas de prevenção à disseminação do vírus, reforçando e criando novas rotinas sanitárias e de higiene, incluindo a construção de novas estruturas para triagem e quarentena de novos acolhidos, antes de adentrarem às áreas comuns e para o isolamento daqueles que apresentaram sintomas da doença.

Por outro lado, relatou-se a suspensão, por conta da COVID-19, de várias atividades de grupo (reuniões, práticas de esportes, palestras etc.) pactuadas e que durante os meses em análise, a instituição acolheu em média 800 pessoas e que ao final de agosto permaneceram na unidade 677. Também estava prevista a contratação total de 206 profissionais, entretanto, no período apenas 147 foram admitidos, justificado pelas dificuldades advindas da pandemia da COVID-19. (Ref. 2613489-88)

Consoante destacado pela equipe auditorial,

[...] as apostilas e termos aditivos desses instrumentos, que foram publicados em 2020, incluíram na dotação orçamentária a PAOE 5365 e/ou destinação de recursos, no ajuste administrativo que se encontrava vigente, apesar de não terem sido identificadas em seus planos de trabalho quais iniciativas estariam voltadas ao combate da COVID-19. (Ref. 2613489-86)

Em ambos os casos, é possível concluir pela incorreção do procedimento adotado pelo Estado da Bahia quanto à inclusão da aludida dotação orçamentária nos referidos instrumentos negociais, sobretudo em razão da evidente afronta às regras de transparência da gestão pública.

Decerto, diante da situação narrada na Seção Analítica, ou as dotações orçamentárias foram utilizadas para custeio de despesas não relacionadas a ações de enfrentamento à pandemia da COVID-19 ou, ao que tudo indica, não foram adequadamente justificados os apostilamentos e termos aditivos que viabilizaram o manejo desses recursos.

Sendo esse o contexto, é patente a afronta ao art. 48, §1º, inciso II, c/c art. 48-A, inciso I, da LRF, que dispõem:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

[...]

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

[...]

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado.

É que a transparência da gestão fiscal pressupõe que essas informações, disponibilizadas em cumprimento aos enunciados acima reproduzidos, traduzam, de modo fidedigno, a execução orçamentária e financeira dos entes públicos, exigindo, por certo, que haja demonstração da correspondência entre as dotações orçamentárias utilizadas e as ações por elas custeadas, o que, no caso em comento, não foi observado.

Vale enfatizar que não se está a defender a impossibilidade de modificação da dotação orçamentária a ser utilizada no âmbito de contratos e outros ajustes firmados pelo Poder Público. Notadamente numa situação como aquela que tem sido vivenciada desde o final de 2019, com o aumento expressivo da contaminação pelo novo coronavírus, é essencial que haja monitoramento constante das atividades realizadas pelo Estado, em ordem a viabilizar as mudanças operacionais que se façam necessárias no bojo dos acordos vigentes.

Nessas hipóteses, entretanto, é fundamental, em atenção ao dever de transparência, que as alterações alvitradas sejam acompanhadas de fundamentação idônea, que possibilite o controle adequado dos atos praticados, tanto pelos mecanismos institucionais de fiscalização da gestão pública quanto pela sociedade.

Segundo anota o Ministro Gilmar Ferreira Mendes⁸⁵,

o princípio da transparência ou clareza foi estabelecido pela Constituição de 1988 como pedra de toque do Direito Financeiro. Poderia ser considerado mesmo um princípio constitucional vinculado à ideia de segurança orçamentária. Nesse sentido, a ideia de transparência possui a importante função de fornecer subsídios para o debate acerca das finanças públicas, o que permite uma maior fiscalização das contas públicas por parte dos órgãos competentes e, mais amplamente, da própria sociedade. A busca pela transparência é também a busca pela legitimidade.

85 MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. (Org.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 334.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

De modo singular, o doutrinador Pascoal (2009, p. 30)⁸⁶ também reforça a importância do princípio da transparência como vetor de fomento ao controle da gestão pública:

Os cidadãos, os verdadeiros proprietários dos recursos orçamentários, devem tomar conhecimento de todas as etapas que antecedem e sucedem a aplicação desses recursos. A transparência é um princípio decorrente do princípio republicano. Daí porque as leis orçamentárias devem ser publicadas e divulgadas de forma clara (princípio da clareza) e precisa (princípio da exatidão), possibilitando assim o denominado controle social da Administração Pública.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina pela inclusão de **RESSALVA** específica no Parecer Prévio, tendo em vista a ausência de justificativa idônea para a utilização de dotações de ações orçamentárias vinculadas ao enfrentamento da COVID-19 no financiamento de despesas de ação contínua que já vinham sendo realizadas antes da pandemia. De igual modo, dada a violação ao art. 48, parágrafo primeiro, inciso II, c/c art. 48-A, inciso I, da Lei Complementar Federal nº 101/2000, este Órgão Ministerial **OPINA** pela expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo para que, nos casos de alteração das dotações orçamentárias vinculadas a contratos ou outros instrumentos negociais, observe o dever constitucional de transparência, mediante apresentação de justificativa idônea para as aludidas modificações.

2.2.4.5 Despesas de exercícios anteriores (DEA) (Item 2.6.3.5 do relatório técnico)

Conforme salientado no relatório técnico que instrui as presentes contas de governo, o Poder Executivo dispendeu, no exercício de 2020, R\$1.226,0 milhões no elemento 92 – Despesas de Exercícios Anteriores, quantia apenas 1,38% menor que aquela verificada no exercício anterior, a despeito de o Parecer Prévio às contas de governo de 2019 haver imposto ressalvas ao juízo aprovativo em relação a essa mesma irregularidade⁸⁷.

Desde o exercício de 2015, vêm sendo apontadas irregularidades no empenho de DEA, notadamente em face da violação à regra constitucional contida no art. 167, inciso II, da Constituição Federal, segundo a qual é vedada “a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”.

86 Pascoal, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 400 questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 30.

87 No parecer prévio emitido em relação às contas do Chefe do Executivo do exercício de 2019, constou sugestão de imposição de ressalvas referentes à execução de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), como também observado em exercícios anteriores, em desacordo com o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964. Do total de R\$1.243,2 milhões empenhado como DEA em 2019, a auditoria analisou processos de pagamentos, que somaram o valor de R\$400,6 milhões. Assim, constatou-se que 96,12% dos empenhos de DEA não atendem aos requisitos estabelecidos no referido comando legal (Item 2.4.3.5 da Seção Analítica). Processo nº TCE/004140/2020 Ref. 2452397-2).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Saliente-se, nesse ponto, que a Lei Federal nº 4.320/1964 instituiu o regime de competência para as despesas públicas ao dispor, no seu art. 35, inciso II, que pertencem ao exercício financeiro “as despesas nele legalmente empenhadas”.

A análise conjugada desses dispositivos conduz ao entendimento de que o ato de empenho é estágio da despesa pública que assume relevantes funções, entre as quais se incluem a de (i) vincular a despesa pública a um dado exercício, em consonância com o art. 35, inciso II, da Lei Federal nº 4.320/1964, que estabelece, para as despesas, o princípio da competência e (ii) limitar formalmente a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas aos créditos orçamentários ou adicionais, em atendimento ao disposto no art. 167, inciso II, da Constituição da República.

Nesse contexto, é possível inferir que o empenho, num determinado exercício, das despesas a ele relacionadas, constitui **regra geral** destinada a assegurar a correta gestão da execução orçamentária, na medida em que viabiliza o controle do fluxo orçamentário e o equilíbrio entre receitas e despesas, confinando o gasto público aos limites autorizados pela Lei orçamentária, aprovada pelo Parlamento.

Excepcionalmente, contudo, a lei admite que sejam pagas, à conta de dotações específicas consignadas no orçamento, despesas de exercícios anteriores, que, **por equívoco ou circunstância alheia à vontade do agente público**, não tenha sido possível processar na época própria.

A esse respeito, o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964 dispõe **taxativamente** sobre as hipóteses que autorizam o pagamento de despesas de exercícios anteriores, evidenciando a singularidade do seu manejo:

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

De igual modo, o Decreto Estadual nº 181-A, de 09/07/1991, ao dispor sobre o processamento das DEAs, preceitua, no seu art. 1º:

Art. 1º - Poderão ser pagas por dotações para Despesas de Exercícios Anteriores, constantes dos quadros discriminativos de despesas das unidades orçamentárias, as dívidas de exercícios encerrados devidamente reconhecidas pela autoridade competente.

Parágrafo único - As dívidas de que trata este artigo compreendem as seguintes categorias:

I - despesas de exercícios encerrados, para os quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo no final do exercício suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

II - despesas de Restos a Pagar, com prescrição interrompida;
III - compromissos reconhecidos pela autoridade competente, ainda que não tenha sido prevista a dotação orçamentária própria ou não tenha esta deixado saldo no exercício respectivo, mas que pudessem ser atendidos em face da legislação vigente.

Em face da já referida excepcionalidade do instituto, é crucial que se estabeleçam os contornos das situações fáticas ensejadoras do pagamento de despesas de exercícios anteriores, de modo a assegurar o seu emprego adequado e evitar impactos fiscais e orçamentários indevidos.

Sendo assim, adotando como vetores interpretativos a opção legislativa pela aplicação do regime de competência às despesas públicas (art. 35, inciso II, da Lei Federal nº 4.320/1964) e a impossibilidade de serem realizadas despesas ou assumidas obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, passemos à análise individualizada das hipóteses mencionadas no aludido decreto estadual.

De saída, o inciso I destaca que o orçamento do exercício a que a despesa se refere deve consignar crédito próprio com saldo suficiente para atendê-la. Trata-se de exigência que se amolda ao preceito normativo inserto no multicitado art. 167, inciso II, da CF/1988, impedindo que, ao final do exercício, sejam contraídas obrigações não amparadas por prévia dotação orçamentária.

Equivale a dizer que estão compreendidas no alcance desse dispositivo as situações em que o empenho, embora fosse possível, dada a existência de crédito próprio, no orçamento respectivo, com saldo suficiente ao final do exercício para atender a essas despesas, não se ultimou por equívoco ou circunstâncias alheias à vontade do agente público.

Vieira⁸⁸ (2014, p. 14), em monografia dedicada ao tema, aborda situação representativa da hipótese trazida pelo inciso I do art. 1º do referido decreto:

Exemplo: Não inscrição de empenho em restos a pagar por falta de comunicação interna no órgão: O fornecedor entregou os 50 computadores no dia 28 de dezembro, último dia do prazo estabelecido no edital, e o setor de informática tinha mais 30 dias para atestar o recebimento definitivo, procedimento necessário para liquidação da despesa. Todavia, o setor financeiro/contábil não foi informado da entrega dos computadores e anulou o empenho no dia 31 de dezembro. O orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atender aquela despesa de aquisição de computadores, que, entretanto, não foi processada na época própria, sendo cancelado o empenho ao final do exercício.

Em face do exposto, o cancelamento indevido do empenho anteriormente realizado autorizaria, ante o preenchimento dos requisitos normativos delineados no art. 1º do

88 VIEIRA, Flávio Vinício Barbosa. **Orçamento público**: despesas de exercícios anteriores na Justiça Federal da 2ª região. Rio de Janeiro, 2014, p. 14.

Disponível em: https://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/posdistancia/50290.pdf. Acesso em: 20 jul. 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Decreto Estadual nº 181-A/1991, o pagamento de DEA

Por sua vez, o inciso II, que aborda a hipótese em que as despesas de exercícios anteriores se referem a restos a pagar com prescrição interrompida, é mais bem compreendido a partir da análise do art. 22, §2º, do Decreto Federal nº 93.872/82, que regulamenta, em âmbito federal, o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964.

Art. 22. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida, e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação destinada a atender despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica própria.

[...]

§ 2º Para os efeitos deste artigo, considera-se:

- a) despesas que não se tenham processado na época própria, aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação;
- b) restos a pagar com prescrição interrompida, a despesa cuja inscrição como restos a pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor;
- c) compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício, a obrigação de pagamento criada em virtude de lei, mas somente reconhecido o direito do reclamante após o encerramento do exercício correspondente.

Como é possível observar, os restos a pagar com prescrição interrompida referem-se às despesas cuja inscrição como restos a pagar tenha sido cancelada, embora ainda vigesse o direito do credor.

Ocorre que, à luz da responsabilidade fiscal prevista constitucionalmente, o cancelamento de restos a pagar, nos casos em que esteja vigente o direito do credor, se mostra inadmissível, de modo que essa hipótese legal deve compreender tão somente os casos excepcionais em que o aludido cancelamento tenha ocorrido por equívoco contábil da Administração Pública.

Quanto ao inciso III, por fim, a referência a compromissos pecuniários reconhecidos após o encerramento do exercício não se fez acompanhar da menção à existência de crédito próprio, no orçamento respectivo, com saldo suficiente para atendê-los, o que, à primeira vista, poderia indicar permissão para que despesas previsíveis, relativas ao adimplemento de obrigações pecuniárias constituídas no curso do exercício, deixem de ser empenhadas para contornar a eventual ausência ou insuficiência dos créditos orçamentários previstos, transferindo-se seus reconhecimento e pagamento para o exercício seguinte.

Contudo, essa interpretação, além de violar o art. 167, inciso II, da CF/1988, como anteriormente destacado, tornaria destituída de sentido prático a situação delineada no inciso I do Decreto Estadual nº 181-A/1991, que diferiria daquela contida no inciso III, ora analisada, apenas pela exigência de saldo orçamentário suficiente para



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

atender às despesas de exercícios encerrados. Dito de outro modo, considerada a amplitude dessa interpretação conferida ao inciso III, seria possível enquadrar como despesas de exercícios anteriores todas e quaisquer despesas, inclusive aquelas que, em tese, se enquadrariam no inciso I, independentemente de ser consignado crédito próprio, no orçamento respectivo, com saldo suficiente no final do exercício para atendê-las.

Desta forma, é preciso interpretar os incisos I e III do art. 1º do Decreto Estadual nº 181-A/1991, de modo a que sejam contempladas, nas hipóteses normativas por eles trazidas, situações fáticas distintas, que se amoldem, com exclusividade, a cada um dos preceitos legais, haja vista que, do ponto de vista hermenêutico, a amplitude conferida a um enunciado normativo (inciso III do art. 1º) não pode implicar o esvaziamento completo do âmbito de incidência de um outro preceito do mesmo diploma legal (inciso I do art. 1º).

Nesse sentido, de modo a afastar a incidência das situações abrangidas pelo inciso I do art. 1º do Decreto Estadual nº 181-A/1991, o inciso III desse mesmo diploma normativo deve ser interpretado à vista do que dispõem o art. 35, inciso II, da Lei 4.320/1964 e o art. 167, inciso II, da Constituição Federal, para compreender as situações em que um determinado direito, embora previsto abstratamente em lei, venha a ser reconhecido, por decisão administrativa, em exercício posterior àquele em que se verificou o fato gerador da obrigação pecuniária, dando azo à efetivação do gasto público como despesa de exercício anterior.

Leite (2018, p. 418)⁸⁹, comentando a hipótese em debate, exemplifica com precisão:

A Administração poderá realizar pagamentos, ainda que não tenha sido prevista a dotação orçamentária própria, ou não tenha esta deixado saldo no exercício respectivo, desde que possam ser atendidos em face da legislação vigente. Por exemplo, se um servidor, cujo filho nasceu em setembro de um ano, somente requereu o benefício do salário-família em março do ano seguinte, as despesas referentes aos meses de setembro a dezembro do ano anterior irão à conta de DEA, classificadas como despesas correntes. O mesmo se dá com promoção de servidor com data retroativa e que alcance anos anteriores.

A despeita da justeza desses apontamentos, o Estado da Bahia, como revela o relatório técnico que instrui este processo de contas, apegando-se a uma interpretação absolutamente equivocada da legislação pertinente, pagou, no exercício de 2020, como despesas de exercícios anteriores, o montante de R\$1.226,0 milhões, quantia apenas 1,38% menor que aquela verificada no exercício anterior.

Consoante apontado pela Auditoria, variadas unidades da Administração Pública estadual valeram-se, em 2020, da execução de DEAs, cujos montantes superaram os créditos orçamentários existentes no final do exercício de 2019, revelando, diante

⁸⁹ Ob. cit., p. 418.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

desse cenário, a alarmante e sistemática utilização dessa espécie de procedimento, como faz prova a tabela que segue (Ref.2613489-165):

Tabela 44 – Saldo orçamentário ao fim de 2019 X empenhos por DEA no exercício de 2020

Em R\$ milhões

Unidade	Saldo Orçamentário Final de 2019	DEA 2020	Diferença
Secretaria da Saúde	215,4	558,1	-342,7
Secretaria de Comunicação Social	0,9	29,2	-28,3

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN Gerencial.

É que, consoante delineado alhures, esse tipo de procedimento (DEA), que só deveria ser utilizado de maneira tópica/excepcional, desde que atendidos os requisitos legalmente previstos, tem sido reiteradamente realizado nos diversos órgãos e entidades da Administração Pública estadual, sem que se observem as regras a ele aplicáveis.

Nesse contexto, é oportuno salientar que a adoção, em 2020, do procedimento de DEAs, as quais, repise-se, superaram, em algumas secretarias, os créditos orçamentários no exercício findo em 2019, deu-se de maneira bastante acentuada, sobretudo para pagamento de despesas já conhecidas no exercício anterior, consoante se infere na tabela abaixo (Ref. 2613489-155):

TABELA 42 – Empenhos por DEA em 2020 de despesas conhecidas ainda no exercício de 2019

Unidade	Despesas Conhecidas em 2020
SIHS	100,00%
SECOM	100,00%
SEDUR	100,00%
SAEB	100,00%
SESAB	95,83%
SEC	-

Fonte: Análise da amostra de Auditoria.

A análise dos informes levantados pela área técnica desse Tribunal revela (i) a inobservância às limitações contidas na lei orçamentária anual, mediante a assunção de despesas sem prévio empenho e além dos créditos orçamentários; (ii) o caráter sistêmico da irregularidade relativa ao uso indiscriminado das Despesas de Exercícios Anteriores, sobretudo em razão das distorções que têm sido provocadas na realidade das contas públicas estaduais; (iii) o prejuízo ao erário que o atraso



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

nos pagamentos tem ocasionado.

Quanto ao primeiro ponto acima sublinhado, vale mencionar o destaque dado pela equipe técnica desse Tribunal ao exame empreendido nos contratos 05/2014, 06/2014 e 07/2014, firmados pela Secretaria de Comunicação:

Durante a análise dos processos, a Auditoria identificou que o Coordenador de Finanças da Secretaria de Comunicação emitiu em cada um dos processos analisados uma declaração com a afirmação de que “a despesa não foi empenhada por falta de dotação orçamentária e concessão”, situação que não encontra respaldo para execução através de DEA, uma vez não é uma das hipóteses previstas no art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964 (Ref. 2613489-154)

As informações trazidas pelo corpo técnico desse TCE, ao demonstrarem que o volume de despesas de exercícios anteriores, em algumas secretarias, supera o saldo orçamentário do final do exercício que se encerrou, denotam a realização de despesas excedentes dos créditos orçamentários ou adicionais, em flagrante violação ao art. 167, inciso II, da Constituição Federal, já mencionado:

A SESAB empenhou através de DEA um montante R\$342,7 milhões superior ao saldo orçamentário ao final do exercício de 2019. Na SECOM, a mesma situação também foi observada. O saldo orçamentário, ao final de 2019, também era inferior às despesas empenhadas através de DEA no exercício de 2020.

Esses números demonstram as distorções causadas por essas irregularidades nos demonstrativos financeiros, tendo em vista a contratação de despesas em volume significativamente superior ao aprovado pelo Poder Legislativo, se considerado que quase a totalidade dessas despesas deveria ser contabilizada ainda no exercício de 2019. (Ref. 2613489-165)

Demais disso, quanto ao segundo ponto destacado anteriormente, que aborda o caráter sistêmico da irregularidade aqui investigada, é evidente que o uso indiscriminado de despesas de exercícios anteriores distorce uma série de indicadores fiscais, comprometendo a consistência de parte das informações contidas nas DCCs.

Nesse sentido, são ilustrativos os registros constantes no item 2.6.3.5.3 da Seção Analítica:

O uso irregular do elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores tem como consequência uma subavaliação na conta de Restos a Pagar. Essa subavaliação ocorre pelo não realização de empenho de despesas que tem como competência o exercício vigente, distorcendo as demonstrações financeiras e comprometendo a interpretação do resultado orçamentário.

Como apresentado na tabela 42, anteriormente, a ampla maioria dos processos de pagamento analisados pela Auditoria indicou o uso irregular do elemento de despesa 92 em 2020. Caso fossem realizados os devidos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

empenhos, sendo obedecido o mandamento legal do prévio empenho, de acordo com o art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, essas despesas deveriam ser inscritas na conta de Restos a Pagar de acordo com o saldo orçamentário da dotação específica do exercício de competência.

Após a análise da amostra da Auditoria, o montante de despesas executadas como DEA que deveriam ter sido inscritas em Restos a Pagar foi de R\$324,8 milhões [...]. (Ref. 2613489-170)

Por fim, a execução de despesas públicas relativas a contas de consumo como despesas de exercícios anteriores foi retratada com precisão pela Unidade Técnica desse Tribunal no item 2.6.3.5.2, como se colhe no excerto abaixo transcrito:

Durante os procedimentos realizados pela Auditoria, foram encontradas despesas com contas de consumo (água, energia, telecomunicação e correios e telégrafos) executadas através do elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores.

Essas despesas referentes à prestação de serviços continuados, de custeio da máquina pública, amparadas por contratos celebrados junto a concessionárias de serviços públicos, não encontram respaldo legal para serem executadas por meio de DEA.

Foram observadas despesas para os serviços supracitados em 21 secretarias de governo estadual, tendo sido executadas por essa sistemática um total de R\$8,25 milhões. As secretarias que mais fizeram uso desse expediente foram a SESAB (R\$3,45 milhões), a Secretaria de Segurança Pública (R\$1,95 milhão) e a SAEB (R\$1,26 milhão). Cumpre salientar que a postergação do pagamento dessas despesas, para o exercício de 2020, geraram o pagamento de multas e juros, gastos esses que não geraram qualquer prestação de serviço para a população do Estado da Bahia. A tabela a seguir indica o montante empenhado por DEA para cada serviço mencionado acima. (Ref. 2613489-169)

Ainda que o atraso no pagamento dessas contas de consumo não tenha decorrido de insuficiência de saldos orçamentários, o que agravaria a irregularidade em apreço, certo é que sua contabilização como despesas de exercícios anteriores, dada a previsibilidade desse tipo de gasto governamental, é absolutamente inaceitável. Além disso, cumpre frisar que, em razão desse procedimento equivocado, foi identificado prejuízo ao erário no montante de R\$49.163,00, conforme alude a Tabela 45 (Ref. 2613489-170), atraindo, por consequência, o exercício da função ressarcitória por essa Corte de Contas.

Em face do exposto, dada a ilegalidade do procedimento atualmente adotado em diversas secretarias estaduais, no que toca o processamento de despesas de exercícios anteriores, o Ministério Público de Contas, desde já, sugere a expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo para que:

- (i) no momento da confecção do projeto de lei orçamentária anual, adote as providências necessárias a assegurar que o montante de despesas fixadas para os órgãos e entidades estaduais seja estimado a partir de metodologia apropriada, que considere, entre outros critérios, o conjunto de obrigações financeiras efetivamente assumidas, em cada unidade, ao longo dos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

exercícios anteriores, à luz do disposto nos artigos 4º e 6º da Lei nº 4.320/1964;

- (ii) em cumprimento ao que dispõe o artigo 167, inciso II, da Constituição Federal, adote medidas, direcionadas aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, no sentido de coibir a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais existentes;
- (iii) adote, com urgência, as medidas administrativas necessárias ao aprimoramento dos mecanismos específicos de controle interno, relacionados ao processamento de Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, de modo a assegurar a utilização deste tipo de procedimento em situações de estrita excepcionalidade, apurando-se, ademais, a responsabilidade funcional dos agentes que eventualmente deem causa, de modo injustificado ou sem justificativa razoável, ao não processamento de despesas públicas no exercício de sua competência.

De mais a mais, o Ministério Público de Contas opina pela expedição de determinação à Superintendência Técnica desse Tribunal para que, no bojo dos processos de contas do exercício de 2020 das secretarias estaduais em que tenha sido observada a execução de despesa com contas de consumo através do elemento de despesa 92, sejam adotadas as medidas necessárias à quantificação do prejuízo causado ao erário em face do pagamento de juros e multa decorrentes do atraso na quitação das aludidas faturas, com identificação dos seus responsáveis.

2.2.4.6 Irregularidades no Adicional de Insalubridade (item 2.6.3.1.3 do relatório técnico)

Na parte do relatório técnico que cuida da análise da gestão orçamentária e financeira empreendida, no exercício de 2020, pelo Chefe do Poder Executivo estadual, a Auditoria apontou, dentre outras falhas sistêmicas atribuídas ao referido gestor, irregularidades no pagamento do adicional de insalubridade.

Antes de discorrer, de modo específico, sobre esse achado de auditoria, cumpre tecer algumas considerações sobre a disciplina jurídica a que está submetido o ato de concessão do adicional de insalubridade. Nesse sentido, assevere-se que a Lei Estadual nº 6.677/1994, que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado da Bahia, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais, incluiu o referido adicional no rol das gratificações devidas à aludida categoria de funcionários públicos, conforme consignado seus arts. 77, IV, e 86. Senão, confira-se o teor dos citados dispositivos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

deferidas ao servidor as seguintes **gratificações**:

[...]

IV - adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas;

[...]

Art. 86 - Os servidores que trabalham com habitualidade em locais insalubres ou em contato permanente com substâncias tóxicas ou com risco de vida, fazem jus a um adicional sobre o vencimento do cargo permanente.

§ 1º - Os direitos aos adicionais de que trata este artigo cessa com a eliminação das condições ou dos riscos que deram causa a concessão.

§ 2º - O servidor que fizer jus aos adicionais de insalubridade e periculosidade deverá optar por um deles.

Observe-se que o supracitado adicional decorre essencialmente do tipo de atividade desempenhada pelo agente público (atividade insalubre), sendo, neste caso, relevante destacar que, nos termos do §1º do citado art. 86 da Lei Estadual nº 6.677/1994, o direito ao recebimento dessa parcela cessa, caso sejam eliminados os riscos ou as condições que deram causa à concessão. Daí o motivo pelo qual o referido diploma legal impõe, no seu art. 87, que a administração pública exerça “permanente controle da atividade do servidor em operações ou locais considerados insalubres”, pois, uma vez afastadas as condições adversas de trabalho que ensejaram a concessão dessa vantagem pecuniária, o seu respectivo pagamento deverá ser imediatamente encerrado, sob pena de caracterizar despesa pública indevida.

Ainda no que toca o tema do adicional de insalubridade, impende assentar que o Decreto Estadual nº 16.529, de 06/01/2016, ao regulamentar a matéria em comento, estabeleceu condições rigorosas que deverão ser observadas quando do ato de concessão da indigitada parcela. Vejam-se, a propósito, os principais dispositivos da referida norma regulamentadora, que estabelecem os requisitos para o reconhecimento do direito ao pagamento do adicional de insalubridade aos servidores públicos estaduais:

[...]

Art. 2º - O servidor fará jus à percepção de adicional de insalubridade quando comprovado o labor em condições insalubres, de forma habitual e contínua, nos seguintes percentuais:

I – 20% (vinte por cento), quando o exercício ocorrer em local insalubre;

II – 30% (trinta por cento), para atividade considerada insalubre;

III – 40% (quarenta por cento), para atividade considerada insalubre, exercida em unidade de infectologia.

[...]

Art. 5º - O direito à percepção dos adicionais de insalubridade e periculosidade cessa com a eliminação ou neutralização das condições ou dos riscos que deram causa à concessão.

[...]

Art. 6º - Havendo mudança de local de trabalho do servidor ou de atividade por ele desempenhada, deve ser suspenso o pagamento do adicional de insalubridade ou periculosidade.

Parágrafo único - Na hipótese de movimentação de servidor pertencente às



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

carreiras do Grupo Ocupacional Serviços Públicos de Saúde, que ocorra entre unidades assistenciais à saúde da estrutura do Poder Executivo Estadual, fica mantido o pagamento do adicional de insalubridade, observado o percentual atribuído por laudo emitido pela Junta Médica Oficial do Estado para a unidade de destino, desde que não haja alteração da atividade desempenhada pelo servidor.

Art. 7º - **Caberá à Junta Médica Oficial do Estado, com base na legislação vigente, emitir Laudo Médico Pericial de Concessão dos adicionais de insalubridade e periculosidade, atestando o exercício em condições insalubres ou perigosas de trabalho e estabelecendo o percentual a ser concedido ao servidor**, com base nos arts. 2º e 3º deste Decreto.

§ 1º - **O processo de apuração da insalubridade ou periculosidade deve ser instruído, com informações detalhadas das atividades desenvolvidas pelo servidor, em razão do cargo ou função para o qual foi nomeado**, bem assim com informações do respectivo ambiente de trabalho, devendo ser firmadas pelo dirigente máximo do órgão ou da entidade de lotação do servidor, podendo tal atribuição ser delegada em ato específico.

§ 2º - A apuração das condições de insalubridade e periculosidade nas unidades poderá ocorrer mediante a emissão de Laudo Técnico de Identificação dos Riscos Ambientais, desde que homologado pela Junta Médica, compreendendo a identificação dos riscos, avaliação e proposição de medidas de controle dos mesmos, originados dos seus diversos setores.

§ 3º - Na hipótese de o servidor, já afastado do vínculo funcional ou transferido do local de trabalho, ter protocolado solicitação de pagamento de adicional, quando ainda em atividade, a Junta Médica poderá informar se as condições de trabalho do servidor eram insalubres ou perigosas, tomando como referência outro servidor ativo da mesma unidade e local de trabalho que exerça atividades idênticas, com posterior encaminhamento ao órgão jurídico para análise.

Da leitura dos dispositivos acima transcritos (especialmente dos arts. 2º, caput, e 7º, caput e §1º, do Decreto Estadual nº 16.529/2016), extrai-se que a percepção, por servidor público civil, do adicional de insalubridade, depende, basicamente, da comprovação, mediante processo administrativo instruído com Laudo Médico Pericial (emitido pela Junta Médica Oficial do Estado – JMOE), de que a atividade desenvolvida em razão do cargo ou função para o qual foi nomeado seja exercida, de forma habitual e contínua, em condições insalubres. Desse modo, o pagamento de adicional de insalubridade que não se enquadre nessa moldura caracteriza dispêndio indevido.

Ressalte-se, ainda, que o referido laudo também certificará o percentual que deverá ser pago a título do adicional de insalubridade, conforme dicção do art. 7º, caput (parte final), do Decreto Estadual nº 16.529/2016, o que reforça a importância desse documento como requisito para a concessão dessa parcela ao servidor interessado.

Feitas essas considerações, cumpre registrar, para efeito de abordagem no presente parecer sobre as contas de governo, o quanto consignado, no relatório técnico, pela Auditoria, segundo a qual, “[...] a partir da publicação do Decreto Estadual nº 16.529/2016, foram emitidos 18.094 laudos pela JMOE, apesar de 19.664 servidores do Poder Executivo terem recebido o Adicional de Insalubridade durante o exercício



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

de 2020". Esse fato, na ótica da Unidade Técnica, "[...] representa um indício de que, pelo menos, 1.570 servidores podem estar recebendo esta gratificação de forma irregular em virtude da ausência de documentação comprobatória adequada".

A ausência de laudo pericial que ampare a concessão do adicional de insalubridade põe em dúvida a regularidade da despesa pública decorrente do pagamento dessa gratificação. A conclusão é lógica: sem esse documento, não é possível atestar, de fato, que os servidores beneficiados com tal vantagem exercem atividades em condições de insalubridade, muito menos o grau de risco a que estão expostos, requisito este essencial para fixação do percentual devido a título do referido adicional.

Equivale a dizer que o pagamento de adicional de insalubridade sem ter sido antecedido da emissão de laudo pericial (emitido pela Junta Médica Oficial do Estado) que ateste que o servidor beneficiário labora, com habitualidade e forma contínua, em condições insalubres, caracteriza conduta antijurídica, que viola os citados arts. 77, IV c/c o art. 86, caput, da Lei Estadual nº 6.677/1994, 2º, caput, e 7º, caput e §1º, do Decreto Estadual nº 16.529/2016.

Ante o exposto, faz-se necessário que o Poder Executivo estadual apure as situações em que o adicional de insalubridade esteja sendo pago sem suporte em laudo pericial específico emitido pela Junta Médica Oficial do Estado, mormente diante da magnitude dos valores que vem sendo dispendidos com o pagamento dessa gratificação. Nesse bojo, importa frisar que, somente em 2020 (exercício ora auditado), foram realizados dispêndios com o pagamento dessa vantagem pecuniária que alcançaram o montante de R\$130,6 milhões, conforme se extrai na tabela 26 abaixo reproduzida:

TABELA 26 – Adicional de Insalubridade por Unidade – Poder Executivo – Bahia

Descrição	Em R\$ milhões
	Valor
1019 - SECRETARIA DA SAÚDE	76,7
1020 - SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA	12,3
1072 - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA	7,4
1074 - UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA	6,4
1023 - SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA E RESSOCIALIZAÇÃO	5,6
1083 - AGÊNCIA ESTADUAL DE DEFESA AGROPECUÁRIA DA BAHIA	5,4
1071 - UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA	5,3
1073 - UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SANTA CRUZ	4,5
1056 - FUNDAÇÃO DE HEMATOLOGIA E HEMOTERAPIA DA BAHIA	3,3
1011 - SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	0,9
OUTROS	2,9
Total	130,6

Fonte: Sistema Mirante.

Em sendo assim, este Ministério Público de Contas sugere que seja expedida **DETERMINAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo estadual para que, em cumprimento ao quanto disposto nos artigos 77, IV c/c o art. 86, caput, da Lei Estadual nº



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

6.677/1994, e 2º, caput, e 7º, caput e §1º, do Decreto Estadual nº 16.529/2016, adote medidas no sentido de instar os órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual a evitarem o pagamento de adicional de insalubridade aos seus servidores públicos, cuja concessão tenha se dado sem laudo pericial específico, emitido pela Junta Médica Oficial do Estado, que ateste que o beneficiado labora, de fato, com habitualidade e forma contínua, em condições insalubres.

Dando continuidade à análise das irregularidades identificadas pela equipe técnica do TCE/BA em matéria de adicional de insalubridade, vale destacar a observação, feita no relatório técnico, no que concerne à incompatibilidade entre a situação dos servidores que, por força do disposto do Decreto Estadual nº 19.528, de 16/03/2020, passaram a exercer, no período auditado, a modalidade de trabalho remoto (comumente chamado de teletrabalho), e a continuidade do recebimento, por esses mesmos funcionários estaduais, da multicitada vantagem pecuniária.

Com efeito, o Decreto Estadual nº 19.528/2020 instituiu, no âmbito do Poder Executivo Estadual, para determinada categoria de servidores⁹⁰, “o trabalho remoto, conforme atribuições regimentais, enquanto perdurar o estado de emergência em saúde causado pelo coronavírus” (art. 1º), tendo definido o trabalho remoto como sendo “o trabalho prestado remotamente por servidor público ocupante de cargo efetivo ou em comissão, com a utilização de recursos tecnológicos, fora das dependências físicas do órgão ou da entidade de sua lotação”, sendo que tal atividade não representa “por sua natureza trabalho externo” e deve ser passível de ter seus “resultados efetivamente mensuráveis, com efeitos jurídicos equiparados àqueles da atuação presencial” (art. 2º).

Ocorre que as regras que, no âmbito do Poder Executivo estadual, tratam do adicional de insalubridade, estabelecem que o direito ao seu recebimento cessa quando “eliminadas as condições ou os riscos que deram causa a concessão” (art. 86, §1º, da Lei Estadual nº 6.677/1994 e art. 5º, do Decreto Estadual nº 16.529/2016) ou na hipótese de ocorrer “mudança de local de trabalho do servidor ou de atividade por ele desempenhada”, (art. 6º, do Decreto Estadual nº 16.529/2016). Essa previsão é absolutamente indispensável, pois, servindo o adicional como compensação dos riscos de vida sofridos pelo servidor no exercício de atividades vinculadas à função ou cargo para o qual foi nomeado, é forçoso reconhecer que, se o local de trabalho não é insalubre ou se tal insalubridade se dá

90 I - servidores que tenham 60 (sessenta) ou mais anos de idade; (Revogado pelo art. 2º do Decreto Estadual nº 20.067, de 23/10/2020)

II - servidores acometidos por doenças respiratórias em atividade e doenças crônicas que não estejam sob controle, desde que afetados órgãos-alvo que impliquem em aumento do risco, bem como servidores comprovadamente acometidos por, pelo menos, 01 (uma) das seguintes patologias ou condições clínicas:

- a) diabetes insulino dependente;
- b) insuficiência renal crônica;
- c) doença pulmonar obstrutiva crônica - DPOC, enfisema pulmonar, asma moderada ou grave, tuberculose ativa ou sequelas pulmonares decorrentes de tuberculose;
- d) doença cardíaca grave, insuficiência cardíaca e hipertensão arterial sistêmica severa;
- e) obesidade mórbida com Índice de Massa Corporal - IMC igual ou superior a 40 (quarenta);
- f) cirrose ou insuficiência hepática;
- g) doença falciforme, exceto traços da doença.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

de forma somente eventual, não haverá fato ensejador do seu pagamento.

Diante disso, revela-se adequado o posicionamento da equipe técnica dessa Corte de Contas em relação à impossibilidade de pagamento do adicional de insalubridade aos servidores públicos estaduais que tenham sido designados para realizar trabalho remoto (ou teletrabalho), vez que é aplicável, no presente caso, o entendimento de que essa vantagem é apenas devida enquanto o agente está efetivamente submetido às condições que justificam sua concessão. Foi nesse sentido, diga-se, que caminhou o Poder Executivo federal, o qual, por intermédio do Ministério da Economia, publicou a Instrução Normativa nº 28, de 25/03/2020⁹¹, cujo art. 5º prevê que, no âmbito dos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal (SIPEC),

Fica vedado o pagamento de adicionais ocupacionais de insalubridade, periculosidade, irradiação ionizante e gratificação por atividades com Raios X ou substâncias radioativas para os servidores e empregados públicos que executam suas atividades remotamente ou que estejam afastados de suas atividades presenciais pela aplicação do disposto na Instrução Normativa nº 19, de 2020.

Em arremate, como decorrência da própria natureza do trabalho remoto, o qual, nos termos do art. 2º do Decreto Estadual nº 19.528/2020, representa trabalho - não externo – realizado fora das dependências físicas do órgão ou da entidade da lotação do servidor, é de se concluir que há necessária mudança do respectivo local de trabalho e, conseqüentemente, eliminação das condições insalubres a que ele estava comprovada e anteriormente submetido/exposto. Logo, nesse contexto fático específico, deve ser ultimada a imediata suspensão do pagamento do adicional de insalubridade ao funcionário que tiver aderido ao regime de teletrabalho, em conformidade com os arts. 86, §1º, da Lei Estadual nº 6.677/1994, 5º e 6º, do Decreto Estadual nº 16.529/2016.

Ressalte-se que, tanto na Lei Estadual nº 6.677/1994 como no Decreto Estadual 16.529/2016, não se exige formalização ou procedimento para a imediata suspensão do pagamento do adicional de insalubridade, bastando, para tanto, que sejam eliminadas ou neutralizadas as condições ou os riscos que deram causa à concessão dessa gratificação.

Desse modo, este Órgão Ministerial sugere que seja expedida **DETERMINAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo estadual para que, em cumprimento ao quanto disposto nos arts. 86, §1º, da Lei Estadual nº 6.677/1994, 5º e 6º, do Decreto Estadual nº 16.529/2016, adote medidas no sentido de instar os órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual a suspenderem, imediatamente, o pagamento de adicional de insalubridade aos servidores públicos que tenham aderido ao regime de

91 Estabelece orientações aos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC, quanto à autorização para o serviço extraordinário, à concessão do auxílio-transporte, do adicional noturno e dos adicionais ocupacionais aos servidores e empregados públicos que executam suas atividades remotamente ou que estejam afastados de suas atividades presenciais, nos termos da Instrução Normativa nº 19, de 12 de março de 2020, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-28-de-25-de-marco-de-2020-249807751>. Acesso em: 30 jun. 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

trabalho remoto instituído pelo Decreto Estadual nº 19.528/2020.

2.2.5 IRREGULARIDADES RELATIVAS À APURAÇÃO DO LIMITE DA DESPESA COM PESSOAL. (Item 2.9.2.1 do relatório técnico)

A Lei Complementar Federal nº 101/2000, que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, trouxe importantes inovações relacionadas às despesas com pessoal, a partir da instituição de um sistema composto de conceitos, limites e sanções, aptos a assegurar planejamento, transparência e controle dessa espécie de gastos, viabilizando, como efeito prático, a reserva de parte do orçamento para a realização de investimentos públicos.

Como bem assinala Abraham (2017, p. 47-48)⁹²,

Algumas circunstâncias justificam a LRF disciplinar as despesas com pessoal com tanta rigidez e minudência. Em primeiro lugar, recorde-se de que o art. 19 do ADCT conferiu estabilidade a um contingente considerável de servidores que não haviam ingressado no serviço público por concurso, mas que já estivessem, na data de entrada em vigor da Constituição de 1988, em exercício há pelo menos 5 anos. Esta situação, naturalmente, gerou uma série de outros gastos, não apenas com salários, mas também com pagamento de benefícios, pensões e aposentadorias.

Nesse sentido, o art. 18 da LRF conceitua a despesa com pessoal de modo detalhado, como

[...] o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Nos artigos subsequentes, há a definição de percentuais da receita corrente líquida que não poderão ser excedidos com as despesas com pessoal em cada ente da federação (art. 19 da LRF) e em cada poder ou órgão (art. 20). De igual modo, os artigos 21 a 23 elencam medidas de controle das despesas com pessoal e consequências do descumprimento dos limites previstos nos artigos 19 e 20.

Em relação a esse tema, o relatório técnico destaca, no item 2.9.2.1, inconsistências no cálculo apresentado pelo Estado da Bahia para apuração da despesa total com pessoal, relacionadas a gastos que deveriam ter sido computados, como aqueles relacionados aos contratos de terceirização de atividades finalísticas da SESAB, e despesas que não deveriam ter sido deduzidas, por não se enquadrarem nos dispositivos que regem a matéria. É o que demonstra com exatidão a tabela que

92 ABRAHAM, Marcus. **Lei de responsabilidade fiscal comentada**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 47-48.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

segue, extraída do indigitado relatório (Ref. 2613489-320):

TABELA 93 – Relação entre despesa com pessoal e RCL – Poder Executivo

Em R\$ milhões

Discriminação	Poder Executivo ⁽¹⁾				
	Publicado (a)	Apurado pela Auditoria (b)	Diferença (a) - (b)	Apurado ⁽³⁾ conforme decisões TCE BA e TJ BA (c)	Diferença (a) - (c)
Despesa Bruta com pessoal (I)	19.526,12	20.247,19	-721,07	20.247,19	-721,07
Pessoal Ativo	12.003,45	12.003,45	0,00	12.003,45	0,00
Pessoal Inativo e Pensionista	7.438,39	7.438,39	0,00	7.438,39	0,00
Outras Despesas de Pessoal Decorrente de Contrato de Terceirização	84,28	805,35	-721,07	805,35	-721,07
Despesas Não Computadas (II)	4.059,24	3.494,91	564,33	4.059,24	0,00
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	4,71	4,71	0,00	4,71	0,00
(-) Decorrentes de Decisão Judicial	598,17	598,17	0,00	598,17	0,00
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	137,89	137,89	0,00	137,89	0,00
(-) Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	3.318,47	2.754,14	564,33	3.318,47	0,00
Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I-II)	15.466,88	16.752,28	-1.285,40	16.187,95	-721,07
Despesa Total com Pessoal ⁽⁴⁾	15.468,09	16.753,49	-1.285,40	16.189,16	-721,07
RCL ⁽²⁾	37.772,85	37.772,85	0,00	37.772,85	0,00
Participação da Despesa de Pessoal na RCL (%)	40,95%	44,35%	-3,40%	42,86%	-1,91%

Vale salientar, no entanto, que, a despeito do registro constante na tabela ora analisada, segundo o qual as diferenças apuradas pela equipe técnica desse TCE corresponderiam a 3,4% do valor publicado pelo Poder Executivo, a unidade responsável pelos exames auditoriais, em etapa subsequente da Seção Analítica, restringiu o objeto de divergência ao percentual de 1,91%, apurado conforme decisões do TCE/BA e do TJ/BA.

Com efeito, entre os gastos não computados no cálculo da despesa com pessoal, a equipe técnica sinalizou, inicialmente, sua divergência particular no montante de R\$564,33 milhões, relativos às fontes 260 e 209, que, no seu entendimento, não deveriam ser abatidas na apuração do montante de gastos com pessoal.

Ao longo da exposição, a Unidade Técnica sublinhou a sua convicção quanto ao desacerto de decisões judiciais⁹³ que ampararam as exclusões dessas fontes do cálculo da despesa com pessoal, mas, ao final, confinou às despesas com terceirização de atividades finalísticas da SESAB o objeto de discordância ao quanto publicado pelo Poder Executivo, conforme se constata na Tabela 96 e nas sugestões de deliberações da Auditoria contidas no item 2.9.2.2, abaixo reproduzidas:

93 Quanto à Fonte 260 – Transferência do BAPREV (Decisão Judicial), no valor de R\$402,07 milhões, foi proferida decisão judicial pelo TJ/BA no Processo nº 0024397-55.2016.8.05.0000, autorizando que o Estado da Bahia utilizasse 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. Em relação à Fonte 209 – Indenizações Extr. Óleo Bruto, Xisto Betum e Gás, Utilização de Recursos Hídricos e Exploração Recurso Miner. EC nº 19/14”, no valor de R\$162,26 milhões, houve decisão judicial no Mandado de Segurança Cível 8000826-74.2020.8.05.0000, impetrado pelo Estado da Bahia contra o acórdão proferido pelo TCE/BA no Processo TCE/007705/2019. Nessa decisão, a Seção Cível de Direito Público do TJ/BA anulou o referido acórdão do TCE/BA, no ponto em que considerou, no alerta emitido contra o Poder Executivo, que as despesas com inativos, custeadas por recursos advindos de receitas de royalties, deveriam ser incluídas no cômputo de despesas com pessoal do Estado. Ademais, declarou que tais recursos devem estar excluídos da operação das despesas com pessoal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

TABELA 96 – Participação da Despesa com Pessoal na RCL

Poder/Órgão	Limite Legal (art. 20)	Limite Prudencial (art. 22)	Limite para Alerta (art. 59)	Participação em 2020	
				Publicado	Apurado pela Auditoria conf. decisão TCE/BA
Consolidado	60,00	57,00	54,00	49,72	51,63
Executivo	48,60	46,17	43,74	40,95	42,86

Fontes: Relatórios de Gestão Fiscal e Sistema FIPLAN Gerencial.

2.9.2.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Ressalva
À contabilização indevida de despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, sob gestão direta, no valor de R\$721,07 milhões, contrariando o art. 18, §1º da LRF.
Determinação ao Governo do Estado
Que a contabilização de despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, sob gestão direta, seja realizada no elemento de despesa 34, em cumprimento do quanto disposto no art. 18, §1º da LRF.

Nesse ponto, este Ministério Público de Contas adere integralmente ao posicionamento adotado pela equipe técnica desse Tribunal de Contas, seja por considerar incorretos os fundamentos invocados pelas decisões acima aludidas, seja por compreender que, em se tratando de comandos judiciais, não há como deixar de acatar integralmente as suas conclusões.

Por outro lado, é importante tecer algumas considerações acerca das despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, sob gestão direta da SESAB, cujo montante de R\$721,01 milhões foi excluído do computo de gastos com pessoal.

A esse respeito, a Unidade Técnica consigna, no relatório que instrui o presente expediente, a falta de contabilização, como despesa de pessoal, no exercício de 2020, do montante de R\$721,01 milhões com despesas referentes à terceirização de profissionais de saúde que atuam nas unidades da rede própria do Estado. Este valor superou, com significativa margem, o montante de R\$624,1 milhões que foi dispendido a esse título no exercício de 2019.

Conforme apurado pela Auditoria, os registros contábeis referentes às aludidas despesas “[...] 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)” (Ref. 2613489-321).

Por meio de tal análise auditorial, identificou-se que os dispêndios equivocadamente excluídos do cálculo da despesa total com pessoal referiram-se a credenciamentos de médicos vinculados a diversas pessoas jurídicas e a contratos de terceirização,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

como salientado na tabela abaixo (Ref. 24352667-202):

TABELA 94 – Despesas de pessoal mediante terceirização de atividades finalísticas da SESAB

		Em R\$ milhões
Tipo de Contratação	Contratado	Valor
Credenciamento de médicos	Diversas pessoas jurídicas	112,98
	Fundação José Silveira (FJS)	331,64
Contrato de Terceirização	Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia e Inovação na Gestão Pública (INTS)	157,10
	Instituto de Gestão e Humanização (IGH)	97,24
	Fundação da Associação Bahiana de Medicina (FABAMED)	3,24
	Consórcio ASCLEPIO	18,86
	Total	721,07

Saliente-se que os mencionados dispêndios foram registrados no elemento de despesa 39 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física). Entretanto, na avaliação da Auditoria, os aludidos gastos referem-se a contratos de fornecimento de mão de obra para o desempenho de atividades finalísticas da SESAB, no âmbito de unidades de saúde gerenciadas diretamente pela sobredita Secretaria, razão pela qual deveriam ter sido classificados no elemento de despesa 34 (Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contrato de Terceirização) e computados no cálculo do limite da Despesa com Pessoal, conforme orientação contida na 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Com efeito, nos contratos de fornecimento de mão de obra, a Administração Pública objetiva, por meio de empresas intermediárias, recrutar pessoas físicas para o desempenho de atividades de interesse da máquina administrativa, sob o seu poder de direção (subordinação) e com o atributo da pessoalidade, em descompasso com a exigência constitucional do concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal). O real objeto de contratos desta natureza não é a execução indireta de atividades/serviços de interesse público, mas a disponibilização da força de trabalho de pessoas físicas (empregados), em relação às quais a empresa contratada atua como mera intermediária.

Nestes casos, independentemente da avaliação jurídica sobre a legalidade ou não da contratação, os dispêndios realizados a esse título – terceirização de atividades finalísticas da SESAB – deveriam ter sido computados no cálculo da Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo, na forma preconizada pelo art. 18, §1º, da LRF, *in verbis*:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

A inobservância da norma prevista no art. 18, § 1º, da LRF caracteriza irregularidade grave, vez que, a um só tempo, (i) afeta a segurança e a confiabilidade da apuração da despesa total com pessoal, distorcendo tais dados nos demonstrativos contábeis do Estado, com evidente prejuízo ao controle (interno, externo e social) dos limites legalmente estabelecidos para o comprometimento da receita pública, e (ii) foge à moldura normativa traçada com fins de nortear a responsabilidade da gestão fiscal, pondo em risco, por consequência, o equilíbrio fiscal das contas públicas.

Não se pode olvidar que a publicação do Demonstrativo de Despesas de Pessoal representa importante mecanismo de efetivação do princípio constitucional da transparência, na medida em que impõe aos gestores públicos o dever de divulgar informações atinentes aos gastos com pessoal, criando, assim, as condições necessárias para que a sociedade exerça o controle acerca da observância dos limites legalmente previstos.

Nesta senda, para que o controle social seja exercido adequadamente, é elementar que as informações divulgadas pela Administração guardem correspondência com a realidade, sendo inadmissível que os demonstrativos sejam publicizados com informações imprecisas em virtude da contabilização equivocada de despesas com pessoal.

Cumpra ainda assinalar que a Lei Estadual nº 14.101/2019, a qual fixou as diretrizes orçamentárias do Estado da Bahia para o exercício de 2020, elencou as situações em que os contratos de fornecimento de mão de obra não devem ser considerados como hipóteses de substituição de servidores e empregados públicos, o que, em função disso, autorizaria a exclusão dos gastos respectivos do cálculo da despesa total com pessoal, a saber:

Art. 101 - As despesas decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, de acordo com o §1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e àquelas referentes a ressarcimento de despesa de pessoal requisitado, serão contabilizadas como “outras despesas de pessoal” e computadas no cálculo do limite de que trata o art. 100 da presente Lei.

§ 1º - Não se considera como substituição de servidores e empregados públicos, para efeito do caput deste artigo, os contratos de terceirização que tenham por objeto a execução indireta de atividades que preencham simultaneamente as seguintes condições:

I - sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal e regulamentar do órgão ou entidade;

II - não sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas por plano de cargos e vencimentos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou quando se tratar de cargo ou categoria em extinção;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

III - não caracterizem relação direta de emprego.

Fixadas as premissas acima aduzidas, registre-se, por oportuno, que, no exercício de 2019, a 2ª CCE realizou inspeção nas diversas unidades de saúde administradas pela SESAB. Em tal oportunidade, a Auditoria confirmou, in loco, o que vinha sendo reiteradamente pontuado nos relatórios técnicos que subsidiaram o exame das sucessivas contas de governo, isto é, que as indigitadas contratações visavam, em verdade, ao fornecimento de mão de obra para execução terceirizada de atividades finalísticas da referida Pasta de Estado.

Ressalte-se, a propósito, que, na inspeção ora referenciada, a citada equipe técnica incluiu, dentre as suas atividades de pesquisa, a realização de entrevistas com os diversos profissionais de saúde lotados nas unidades inspecionadas. Essa metodologia garantiu maior fidedignidade às conclusões obtidas, pois as informações foram coletadas a partir do relato dos responsáveis pela execução direta das atividades previstas nas contratações examinadas. Confirmam-se, a seguir, alguns dos trechos relevantes do trabalho auditorial em comento (conforme doc. de Ref.2353035 do processo nº TCE/011641/2019):

[...] apesar dos profissionais que estão inseridos no âmbito da amostra analisada serem contratados pelas entidades prestadoras dos serviços, existe uma subordinação direta à direção do hospital, ou seja, ao tomador dos serviços [...]

[...] o processo de trabalho desses profissionais contratados é gerido pelos diretores das unidades de saúde [...]

[...] estes trabalhadores encontram-se estruturalmente vinculados à dinâmica operativa das atividades das unidades de saúde, não sendo possível constatar a autonomia da execução dessas atividades/serviços, característica esta inerente aos contratos de prestação de serviço [...]

[...] dos 303 profissionais entrevistados, quando questionados quanto a quem se reportavam no exercício de suas atividades, 246 (81%) afirmaram que diante de problemas de ordem técnica se reportavam aos coordenadores dos setores, à diretoria médica e à diretoria dos hospitais nos quais estão exercendo suas atividades e que se reportavam às empresas contratantes apenas diante das questões de ordem administrativa, como questões salariais, por exemplo [...]

Diante desse cenário, outra não pode ser a conclusão deste *Parquet* senão a de que os contratos destacados pela Auditoria objetivaram o recrutamento, por intermédio das pessoas jurídicas contratadas, de profissionais da área de saúde para executar atividades finalísticas no âmbito de unidades de urgência, emergência e retaguarda administradas diretamente pela SESAB. Logo, é de se reconhecer que essas avenças se enquadram na categoria dos ajustes que visam à substituição de servidores e empregados públicos (ex vi do art. 101, caput e §1º, da LDO de 2020). Noutro giro, é relevante enfatizar que, como bem destacou a equipe técnica dessa Corte de Contas, é descabida a incidência, ao presente caso, da Portaria STN nº 377, de 08/07/2020, afinal



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

as duas modalidades de contratação de serviços médicos, constantes da tabela anterior, não se confundem com a contratação de organizações sociais para a gestão de unidades da administração indireta da Secretaria, pois têm natureza de substituição de postos de trabalho de médicos e outros profissionais de saúde, caracterizando intermediação de mão de obra, empregada em atividades finalísticas das unidades de saúde, inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal da Secretaria (Ref. 2613489-321).

Com efeito, o aludido ato normativo foi expedido pela STN com o intuito de estabelecer prazos para a definição de rotinas e contas contábeis, bem como classificações orçamentárias para operacionalização do item **04.01.02.01 (3)** da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) (...) ⁹⁴.

É o que se constata do seu art. 1º, que ora reproduzimos:

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

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

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

O MDF 10ª edição, por sua vez, é extremamente preciso quando, no seu item **04.01.02.01 (3)** ⁹⁵, objeto da Portaria STN nº 377/2020, assinala:

Além da terceirização, que corresponde à transferência de um determinado serviço à outra empresa, **existem também as despesas com pessoal decorrentes da contratação, de forma**

94 Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-377-de-8-de-julho-de-2020-265866823> Acesso em: 22 jun. 2021.

95 Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios/Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 10ª ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2019, p. 520. Disponível em: <http://www.contabilidade.ro.gov.br/data/uploads/2020/01/MDF-10%C2%AA-edi%C3%A7%C3%A3o-Vers%C3%A3o-2-23.09.2019-com-capa.pdf> Acesso em: 22 jun. 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

indireta, de serviços públicos relacionados à atividade fim do ente público, ou seja, por meio da contratação de cooperativas, de consórcios públicos, de organizações da sociedade civil, do serviço de empresas individuais ou de outras formas assemelhadas.

A LRF, ao estabelecer um limite para as despesas com pessoal, definiu que uma parcela das receitas do ente público deveria ser direcionada a outras ações e, para evitar que, com a terceirização dos serviços, essa parcela de receitas ficasse comprometida com pessoal, estabeleceu, no § 1º do artigo 18, que os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos devem ser contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

Da mesma forma, **a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público, efetuado em decorrência da contratação de forma indireta, deverá ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal.**

Ressalta-se que, se os entes da federação comprometem os gastos com pessoal relacionados à prestação de serviços públicos num percentual acima do limite estabelecido pela LRF, seja de forma direta, mediante contratação de terceirizados ou outras formas de contratação indireta, esses entes terão sua capacidade financeira reduzida para alocar mais recursos em outras despesas. Além disso, se as contratações de forma indireta tiverem o objetivo de ampliar a margem de expansão da despesa com pessoal, poderá ocorrer o comprometimento do equilíbrio intertemporal das finanças públicas, o que poderá inviabilizar a prestação de serviço ao cidadão. (grifos ausentes no original).

A respeito da discussão aqui empreendida, o TCU já teve oportunidade de se manifestar por meio do Acórdão nº 1817/2019, que, acolhendo embargos de declaração opostos pela Mesa da Câmara dos Deputados contra o Acórdão nº 2444/2016 – TCU - Plenário, decidiu que

[...] a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público nas organizações sociais deve ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal estipulados na Lei de Responsabilidade Fiscal⁹⁶

A contabilização das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil contratadas pelo poder público por meio de contratos de gestão tem o nítido propósito de reforçar a ideia subjacente aos limites de gastos com pessoal previstos na LRF, assegurando, aos entes federados, o controle desse tipo de despesa e, conseqüentemente, a reserva de uma parcela do orçamento para a realização de investimentos.

Decerto, cuida-se de uma medida importante, que procura realçar a finalidade da regra contida no art. 18, §1º, da LRF, originalmente destinada aos contratos de

96 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1817/2019**, Rel. Ministro Bruno Dantas, julgado na sessão de 22/05/2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

terceirização de mão de obra, para permitir sua incidência aos contratos de gestão e viabilizar a apropriação dos respectivos gastos com pessoal na verificação dos limites de despesas de que trata o art. 19 da LRF.

O Ministério Público de Contas que atua junto ao TCU – MPTCU, ao se manifestar no processo 023.410/2016-7, no bojo do qual foi proferido o já mencionado Acórdão nº 1817/2019, discorreu com clareza sobre o tema ora em debate⁹⁷:

Nota-se, pois, que está presente, na própria concepção legal dos contratos de gestão, a característica de transferência da execução de serviços públicos para as organizações sociais, cujos funcionários passariam a executar atribuições próprias da área fim do ente público contratante.

Ainda que os contratos de gestão possuam características de convênio e não sejam meros contratos de terceirização de mão de obra, não se pode negar que, por meio daqueles instrumentos de parceria, há a execução de serviços públicos finalísticos do ente contratante mediante o emprego de mão de obra da entidade privada contratada.

Considerando-se que a intenção do legislador, ao redigir o § 1º do art. 18 da LRF, era coibir burlas aos limites de despesa de pessoal, nada mais natural que as despesas com pessoal das organizações sociais sejam equiparadas às despesas dos contratos de terceirização de mão de obra, para que, dessa forma, se atinja com maior eficácia a finalidade legal.

Se o foco é a prudência e a prevenção de riscos para o equilíbrio das contas públicas, não se verifica diferença essencial entre despesas com pagamento de pessoal contratado por meio de empresas prestadoras de serviços e despesas com pagamento de pessoal contratado por meio de organizações sociais. Em ambos os casos, haverá funcionários que não compõem o quadro de pessoal do ente público e que estão prestando serviços na área finalística desse ente. Nas duas situações, o ente público, em caso de rescisão dos contratos, poderá ser obrigado a contratar pessoal próprio para substituir o pessoal terceirizado, a fim de evitar a descontinuidade da prestação de serviços públicos essenciais ao cidadão.

Sendo esse o contexto, fica evidente que a Portaria STN nº 377/2020 apenas visa a promover uma modulação temporal⁹⁸, destinada a propiciar uma transição mais branda até a efetiva instituição de novo regime de contabilização, por meio do qual passarão a ser incluídos no câmpulo das despesas com pessoal os gastos desta natureza indicados nas prestações de contas das organizações da sociedade civil que atuem na atividade fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da administração pública.

97 Parecer do Ministério Público de Contas junto ao TCU no processo nº 023.410-2016-7, exarado pelo Procurador de Contas Júlio Marcelo de Oliveira, p. 20. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=16346685&codPapelTramitavel=61033754>. Acesso em: 22 jun. 2021.

98 Vale frisar que a técnica de modulação temporal, nos moldes preconizados pela Portaria STN nº 377/2020, atende com exatidão ao comando do art. 23 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro: Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Não há, portanto, como estabelecer um paralelo fático entre a hipótese abrangida pela Portaria STN nº 377/2020 e aquela discutida nos autos do presente processo, por duas razões principais.

Primeiro, porque a contabilização como despesas de pessoal dos gastos efetuados com contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos decorre de uma interpretação meramente gramatical do art. 18, §1º, da LRF, tantas vezes mencionado ao longo deste opinativo.

Dito de outro modo, **a necessidade de contabilizar os gastos decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra como despesas de pessoal é juridicamente indiscutível, seja em face do que dispõe o art. 18, §1º, da LRF, seja em razão do que vem sendo reiteradamente definido nos Manuais de Demonstrativos Fiscais editados pela Secretaria do Tesouro Nacional.**

Nesse sentido, é imperioso sublinhar que a definição de uma modulação temporal, como aquela prevista na Portaria STN nº 377/2020, não deve se voltar a situações jurídicas consolidadas, marcadas pela certeza na interpretação de enunciados legais, como é o caso discutido nesse tópico da Seção Analítica. Ao contrário, sua aplicação visa à preservação da segurança jurídica, estando umbilicalmente associada a um cenário de ampliação do alcance normativo da regra contida no art. 18, §1º, **da LRF, que, somente a partir da 8ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais**, passou a abranger também *as despesas com pessoal decorrentes da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta*, tratadas no item **04.01.02.01 (3)**.

Aplicar a Portaria STN nº 377/2020 aos contratos de terceirização de mão de obra, desta forma, equivale a violar a norma derivada da interpretação mais trivial e corriqueira do art. 18, §1º, da LRF.

Em segundo lugar, deve-se ressaltar que a Portaria STN nº 377/2020 cuidou de delimitar com esmero seu próprio âmbito de incidência, para regular com exclusividade as situações trazidas pelo Manual de Demonstrativos Fiscais, no seu item 04.01.02.01 (3), que, como se viu, trata especificamente das despesas com pessoal decorrentes da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta. É o que se observa na ementa e no art. 1º deste ato normativo, anteriormente colacionados.

Por seu turno, os contratos de terceirização de mão de obra, que são discutidos no presente tópico da Seção Analítica, merecem tratamento apartado, no item 04.01.02.01 (2) do Manual de Demonstrativos Fiscais.

Nessa linha de inteligência, a aplicação da Portaria STN nº 377/2020 aos contratos de terceirização de mão de obra equivale a afrontar a própria portaria, que, de modo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

expresso, confina sua incidência às situações discutidas no item 04.01.02.01 (3), nada dizendo a respeito do item 04.01.02.01 (2) do MDF.

Em que pese as considerações até aqui expendidas, que se voltam a deixar claro o entendimento deste Ministério Público de Contas em derredor da matéria ora debatida, não se pode ignorar que, no Parecer Prévio às contas de governo do exercício de 2019, essa e. Corte de Contas julgou cabível a aplicação da Portaria STN nº 377/2020 aos contratos de terceirização de mão de obra expressamente regidos pelo art. 18, §1º, da LRF, quando recomendou ao Poder Executivo que observasse

[...] nos moldes orientados pela Portaria nº 377, de 08/07/2020 da STN, a partir do exercício de 2022, no cômputo da despesa de pessoal, os valores relativos às contratações de profissionais da área de saúde, para a substituição de pessoal na SESAB, em desacordo com o art. 18, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/2000. Registre-se que no exercício de 2019 esses gastos totalizaram R\$624,1 milhões (Item 2.7.2 da Seção Analítica)

Apesar da manifesta discordância deste MPC quanto a esse posicionamento⁹⁹, certo é que a recomendação expedida, embora sem o caráter cogente próprio das determinações, termina por gerar, nos seus destinatários, a legítima expectativa de que a conduta ajustada ao aludido comando decisório tem o respaldo da Corte de Contas e não será, por ela, contestada.

Em outros termos, é forçoso reconhecer que a falta de contabilização, como despesa de pessoal, no exercício de 2020, do montante de R\$721,01 milhões com despesas referentes à terceirização de profissionais de saúde que atuam nas unidades da rede própria do Estado, está respaldada pela recomendação que foi expedida, por esse Tribunal de Contas, no Parecer Prévio às contas de governo do exercício de 2019 (Ref. 2452397-4 do Processo nº TCE/004140/2020).

Sendo assim, o Ministério Público de Contas, pedindo vênias ao entendimento defendido na Seção Analítica, deixa de considerar irregular o cálculo das despesas com pessoal elaborado pelo Poder Executivo nas DCCs de 2020.

3 CONCLUSÃO

Tomando por base as informações e conclusões apresentadas na Seção Analítica do Relatório Técnico que instrui o presente processo, e ponderando as irregularidades identificadas no contexto global e contextualizado da gestão governamental, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela emissão de **PARECER PRÉVIO** favorável à **APROVAÇÃO** das Contas de Governo referentes ao exercício de 2020, de responsabilidade do Exmo. Sr. Rui Costa dos Santos, com

⁹⁹ Assinale-se que, na sessão de apreciação das Contas de Governo do exercício de 2019, este Ministério Público de Contas manifestou-se verbalmente defendendo que não fosse expedida a recomendação aqui discutida (Notas taquigráficas, Ref. 2453391).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

(a) RESSALVAS quanto às irregularidades apontadas pelas Coordenadorias de Controle Externo desse Tribunal, a serem devidamente discriminadas no Parecer Prévio, especialmente em relação:

a.1) às deficiências na avaliação de desempenho dos programas de governo pelas estruturas integrantes do sistema de controle interno da Administração Pública Estadual, em decorrência, especialmente, de fragilidades na estruturação do PPA 2020-2023, comprometendo o efetivo cumprimento das finalidades previstas no art. 74, incisos I e II, da Constituição Federal (item 2.2.1.2 da fundamentação);

a.2) à discrepância entre as execuções orçamentária e física das ações orçamentárias classificadas como prioritárias, descumprindo a diretriz prevista no art. 2º, inciso IV, da Lei Estadual nº 14.172/2019 (PPA 2020-2023) e art. 37 da Lei Estadual nº 14.101/2019 (item 2.2.1.3.2 da fundamentação);

a.3) ao baixo desempenho das metas do Programa 313 – Saúde, violando o princípio da eficiência previsto no art. 37, caput, da CF/1988 e art. 37 da Lei Estadual nº 14.101/2019 (item 2.2.1.3.2 da fundamentação);

a.4) aos graves problemas nos indicadores selecionados, tendo em vista que muitos deles se mostraram insuficientes para mensurar as transformações ocorridas no Programa 313 – Saúde no exercício examinado, descumprindo a exigência prevista no art. 4º, §§ 1º e 2º, da Lei Estadual nº 14.172/2019 (PPA 2020-2023) (item 2.2.1.3.2 da fundamentação);

a.5) à existência de compromissos dissociados dos indicadores de programa, dificultando a aferição da sua eficácia, conforme preconiza o art. 4º, §2º, c/c o art. 5º, §1º, inciso I, da Lei Estadual nº 14.172/2019 (PPA 2020-2023) (item 2.2.1.3.2 da fundamentação).

a.6) à falta de transparência nas aquisições para o enfrentamento da pandemia da COVID-19”, a qual importou em violação ao dever de transparência pública (decorrente do direito fundamental à informação, inserto no art. 5º, XXXIII, da Carta de 1988, e do princípio da publicidade consignado no art. 37, caput, da CRFB) (item 2.2.1.4 da fundamentação);

a.7) às distorções atinentes à execução de ações do Programa 306, notadamente o descompasso entre o desempenho de ações orçamentárias, com privilégio das não prioritárias em detrimento das ações com indicativo de prioridade na LDO (conforme demonstrado na Seção Analítica), em face da violação ao art. 3º, inciso I, da Lei Estadual nº 14.101/2019 (item 2.2.1.5.1 da fundamentação);

a.8) à privação de atividades letivas aos alunos da rede estadual ao longo do ano de 2020, fato que injustificadamente implicou o aumento das desigualdades educacionais, em evidente afronta tanto ao art. 2º, inciso III, da Lei Estadual nº 13.559/2016 (Plano Estadual de Educação), quanto ao art. 3º, inciso III, da Constituição Federal de 1988 (item 2.2.1.5.1 da fundamentação);



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

a.9) ao “pagamento de encargos moratórios” e às “inconsistências nas informações para o recolhimento de contribuições previdenciárias, gerando pagamentos de multas e juros”, condutas que ocasionaram despesas ensejadoras de prejuízos ao erário, e, em razão disso, violaram o princípio da eficiência (art. 37, caput, da CF/1988), na sua faceta economicidade (art. 70, caput, da CF/1988), que condena a realização de dispêndios dos quais não se possa obter nenhum ganho/proveito social (item 2.2.2.1 da fundamentação);

a.10) à insuficiência de informações e inconsistência de dados que envolvem as transferências voluntárias no Estado, mormente quanto às fragilidades de controle da inadimplência relacionada à prestação de contas dos convênios e congêneres, ausência de sistema de gestão e controle de convênios e ausência de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), em face da violação ao art. 5º, inciso XXXIII, c/c art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988 (item 2.2.2.3 da fundamentação);

a.11) à exclusão indevida da receita do FUNCEP da base de cálculo para apuração dos valores mínimos a serem aplicados em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, contrariando o art. 212, caput e §1º, da Constituição Federal/1988 (item 2.2.3.1 da fundamentação);

a.12) ao câmputo, como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, do montante de R\$1,3 milhões referente a auxílios assistenciais como funeral e natalidade, em afronta ao art. 71, inciso IV, da Lei Federal nº 9.394/1996 (item 2.2.3.1 da fundamentação);

a.13) à exclusão indevida da receita do FUNCEP da base de cálculo para apuração dos valores mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde e à contabilização como ASPS de despesas registradas na modalidade de Transferências a Consórcios Públicos Mediante Contrato de Rateio, sob pena de transgressão aos preceitos normativos insertos no art. 198, §2º, inciso II, da Constituição Federal e no art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141/2012 e às diretrizes constantes do Manual de Demonstrativos Fiscais (item 2.2.3.2 da fundamentação);

a.14) à divulgação, em diferentes fontes de informação mantidas pelo Poder Executivo estadual, de valores imprecisos a título de despesas realizadas com contraprestações dos contratos de PPPs, conduta que implicou transgressão ao dever constitucional da transparência da gestão pública, bem como importou em violação aos arts. 48, §1º, inciso II c/c art. 48-A, inciso I, da LRF, os quais exigem que os gastos assim realizados sejam divulgados de imediato – isto é, em tempo real, no momento de sua realização (item 2.2.4.1 da fundamentação);

a.15) à renúncia de receita realizada em patamar superior ao que foi projetado/estimado na LDO e LOA, irregularidade grave que viola os arts. 14 da LRF



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

e 113 do ADCT e os princípios da legalidade (art. 37, caput, da CF/1988) e da separação de poderes (art. 2º da CF) (item 2.2.4.2.2 da fundamentação);

a.16) à não inclusão do Programa de Estímulo à Indústria do Estado da Bahia (PROIND) nos demonstrativos da estimativa e compensação da renúncia de receita, em contrariedade ao art. 4º, §2º, V, da LRF (item 2.2.4.2.3 da fundamentação);

a.17) à ausência de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, em violação ao quanto preconizado pelos arts. 165, §6º, da CRFB e 5º, caput e II, da LRF (item 2.2.4.2.4 da fundamentação);

a.18) à ausência da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício do início, e nos dois seguintes, da vigência da concessão ou ampliação de benefício tributário, em descumprimento ao disposto nos arts. 14 da LRF e 113 do ADCT (item 2.2.4.2.5 da fundamentação);

a.19) às fragilidades identificadas nos procedimentos de fiscalização e monitoramento dos empreendimentos incentivados via benefícios fiscais, em contrariedade ao art. 89, caput, da Constituição Estadual/1989 (item 2.2.4.2.6 da fundamentação);

a.20) aos percentuais executórios das emendas parlamentares impositivas, nos moldes em que evidenciado na seção analítica, em contrariedade ao disposto no art. 160, §§ 10 e 11, da Constituição Estadual/1989 (item 2.2.4.3 da fundamentação);

a.21) à ausência de justificativa idônea para a utilização de dotações de ações orçamentárias vinculadas ao enfrentamento da COVID-19 no financiamento de despesas de ação contínua que já vinham sendo realizadas antes da pandemia, em contrariedade ao quanto disposto no art. 48, § 1º, inciso II, c/c art. 48-A, inciso I, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (item 2.2.4.4 da fundamentação);

a.22) ao expressivo montante de Despesas de Exercícios Anteriores realizadas no exercício de 2020, gerando distorções relevantes nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado, em contrariedade ao caráter de estrita excepcionalidade do procedimento (art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964) e ao comando constitucional inserto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal/1988 (item 2.2.4.5 da fundamentação);

a.23) às irregularidades no adicional de insalubridade, as quais restaram caracterizadas em virtude de ter sido constatado o pagamento, em 2020, de tal vantagem: I) sem laudo pericial emitido pela Junta Médica Oficial do Estado, que atestasse que o beneficiado laborava, de fato, com habitualidade e de forma contínua, em condições insalubres, contrariando, assim, o disposto nos arts. 77, IV c/c o art. 86, caput, da Lei Estadual nº 6.677/1994, 2º, caput, e 7º, caput e §1º, do Decreto Estadual nº 16.529/2016; II) em benefício de servidores que aderiram ao



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

regime de trabalho remoto instituído pelo Decreto Estadual nº 19.528/2020, conduta que violou, neste último caso, os arts. 86, §1º, da Lei Estadual nº 6.677/1994, 5º e 6º, do Decreto Estadual nº 16.529/2016, os quais determinam que o direito ao recebimento da referida parcela cessa quando “eliminadas as condições ou os riscos que deram causa a sua concessão” ou na hipótese de ocorrer “mudança de local de trabalho do servidor ou de atividade por ele desempenhada” (item 2.2.4.6 da fundamentação).

(b) DETERMINAÇÕES ao Governador do Estado para correção das irregularidades apontadas pelas Coordenadorias de Controle Externo deste Tribunal, especialmente para que:

b.1) aprimore, em cumprimento ao art. 74, incisos I e II, da Constituição Federal, os procedimentos de monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas, de modo a possibilitar que se extraiam do Relatório de Execução do PPA conclusões acerca dos resultados alcançados pelos Programas de Governo;

b.2) adote as medidas necessárias para corrigir as inadequações na execução das ações orçamentárias do Programa 312 – Saúde, exercendo a gestão do programa conforme orientado pelo art. 7º da Lei Estadual nº 14.172/2019, notadamente no que se refere às discrepâncias existentes entre as execuções orçamentária e física das ações prioritárias, de modo a viabilizar o cumprimento da política pública, efetivando a diretriz prevista no art. 2º, inciso IV, da Lei Estadual nº 14.172/2019 (PPA 2020-2023) e o princípio da eficiência previsto no art. 37, caput, da CF/1988 e art. 37 da Lei Estadual nº 14.101/2019;

b.3) proceda uma revisão do Programa 313 – Saúde, na sua concepção e estrutura lógica, adotando as ações necessárias ao aperfeiçoamento dos seus componentes, notadamente os Indicadores, Metas e Iniciativas, de modo que tais elementos reflitam os objetivos traçados para o quadriênio, conforme orientação prevista nos arts. 5º e 7º da Lei Estadual nº 14.172/2019 (PPA 2020-2023);

b.4) realize o devido acompanhamento da execução de metas, de modo a corrigir tempestivamente problemas, tais como insuficiência no seu desempenho, com vistas a assegurar o devido cumprimento da diretriz prevista no art. 2º, inciso IV, da Lei Estadual nº 14.172/2019 (PPA 2020-2023), bem como do princípio da eficiência previsto art. 37, caput, da CF/1988 e art. 37 da Lei Estadual nº 14.101/2019;

b.5) adote as medidas necessárias ao aperfeiçoamento do Programa 313 – Saúde, adequando os indicadores de modo que estes reflitam adequadamente as transformações ocorridas no exercício correspondente, dando cumprimento ao disposto no art. 4º, §2º, da Lei Estadual nº 14.172/2019;

b.6) estabeleça indicadores que garantam a real mensuração do impacto causado pelas Ações do Governo na efetivação da política pública de saúde, conforme orientação prevista no art. 4º, §2º, da Lei Estadual nº 14.172/2019 (PPA 2020-2023);



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

b.7) realize a correção na descrição das Metas do Programa 313 - Saúde, utilizando elementos claros e objetivos, de modo a permitir a identificação exata do que se pretende transformar ao final do período, o público a ser alcançado, e o produto (bem ou serviço) a ser entregue à população alvo, permitindo assim um diagnóstico real acerca do desempenho do programa e consequente adoção de medidas aptas à sua correção, atendendo, dessa forma, à finalidade prevista no art. 4º, §1º, c/c o art. 5º, §1º, II, da Lei Estadual nº 14.172/2019 (PPA 2020-2023);

b.8) adote as medidas necessárias para efetivar a execução das ações orçamentárias definidas como prioritárias no exercício, conforme disposto no art. 3º e Anexo I da Lei Estadual nº 14.101/2019, disponibilizando recursos suficientes para a implementação das ações, em consonância com os objetivos traçados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias;

b.9) realize ações para tornar possível o cumprimento da meta de ampliação das regiões de saúde com unidades hospitalares de referência para o atendimento de gestantes de alto risco e aprimore as ações voltadas à saúde materno-infantil, de modo a reduzir a mortalidade materna e infantil, com vistas a dar cumprimento à diretriz prevista no art. 2º, inciso IV, da Lei Estadual nº 14.172/2019 (PPA 2020-2023), bem como efetivar as ações prioritárias que, em consonância com o disposto no art. 3º e Anexo I da Lei Estadual nº 14.101/2019, foram eleitas pelo Poder Executivo estadual;

b.10) faça as correções necessárias para tornar os compromissos associáveis aos indicadores de programa, de modo a que se tornem capazes de atender ao disposto no art. 4º, §2º, c/c o art. 5º, §1º, inciso I, da Lei Estadual nº 14.172/2019 (PPA 2020-2023).

b.11) adote medidas no sentido de instar a SESAB e SEFAZ, esta última enquanto Pasta de Estado encarregada de gerenciar o site “Transparência Bahia” e a primeira como um dos sujeitos que participaram dos processos relativos às aquisições analisadas pela Auditoria, a divulgarem, na rede mundial de computadores, as informações relacionadas a todas as contratações ou aquisições realizadas para enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) decorrente da COVID-19, notadamente aquelas firmadas com as empresas “Ocean 26 Inc.” e “Tianjin Fufang”, observando o conteúdo mínimo padronizado exigido pelo §2º do art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020;

b.12) adote as cautelas necessárias para evitar a repetição das inadequações observadas no exercício 2020, especialmente no que concerne à inobservância das prescrições normativas contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que buscam garantir às ações prioritárias a preferência na execução dos recursos orçamentários;

b.13) proceda ao monitoramento e à avaliação do acesso da comunidade escolar (alunos, professores, coordenadores pedagógicos e demais profissionais de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

educação) aos recursos e ferramentas de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), utilizadas nas atividades letivas da rede estadual de ensino, mensurando seu grau de efetividade e de universalidade, com consequente aperfeiçoamento e reforço à infraestrutura tecnológica de comunicação onde, eventualmente, forem detectadas deficiências ou limitações de conectividade;

b.14) proceda à apuração, mediante processo administrativo próprio, das causas que contribuíram para a realização de despesas públicas relacionadas ao pagamento de multas e juros de mora, promovendo a responsabilização dos agentes públicos que eventualmente tenham concorrido, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, para a consecução de tais dispêndios;

b.15) adote as medidas administrativas necessárias para o aprimoramento da programação e execução das autorizações de repasse da receita aos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual, de modo a garantir o adimplemento das obrigações pecuniárias assumidas pelo Estado dentro do prazo legal ou contratualmente previsto, evitando, por consequência, o emprego de recursos públicos para pagamento de encargos moratórios;

b.16) adote as providências necessárias ao adequado registro, nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado, das informações relativas aos gastos realizados pela Administração Pública estadual com pagamento de multas e juros moratórios;

b.17) apresente a essa Corte de Contas, no prazo de 30 dias contados da emissão do Parecer Prévio, em cumprimento aos arts. 175 e 182 da Lei Estadual nº 9.433/2005 e em obediência ao dever de transparência pública, consectário do direito fundamental à informação, inserto no art. 5º, XXXIII, da Carta de 1988 e do princípio da publicidade (*ex vi* do art. 37, caput, da CRFB/1988), relatório detalhado dos convênios e instrumentos congêneres pendentes de prestação de contas, na data de 31/12/2020, com indicação das providências adotadas pela Administração;

b.18) implemente, em 180 dias contados da emissão do Parecer Prévio, plataforma eletrônica que propicie ampla transparência e que permita aos órgãos estaduais o registro de prestação de contas e demais informações atinentes às parcerias celebradas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), com acesso aberto a todo e qualquer interessado, conforme dispõe o art. 65 da Lei Federal nº 13.019/2014;

b.19) se abstenha de excluir as receitas tributárias destinadas ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP) da base de apuração dos valores mínimos a serem aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), sob pena de transgressão aos preceitos normativos insertos no art. 212, caput e § 1º, da Constituição Federal e à autoridade da decisão judicial proferida pelo STF na ACO nº 727;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

b.20) observe, na apuração das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, as vedações contidas no art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996;

b.21) se abstenha de excluir as receitas tributárias destinadas ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP) da base de apuração dos valores mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde e de apropriar como ASPS despesas registradas na modalidade de Transferências a Consórcios Públicos Mediante Contrato de Rateio, sob pena de transgressão aos preceitos normativos insertos no art. 198, §2º, inciso II, da Constituição Federal, e art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141/2012 e às diretrizes constantes do Manual de Demonstrativos Fiscais;

b.22) proceda à contabilização tempestiva, nos sistemas informatizados dedicados a essa finalidade, das despesas relativas às contraprestações dos contratos de PPPs, a fim de assegurar, como consequência, que as informações sobre as despesas assim realizadas sejam divulgadas de imediato e de maneira precisa – isto é, em tempo real, no momento de sua realização, como determinam o art. 48, § 1º, inciso II c/c art. 48-A, inciso I, da LRF, garantindo-se, outrossim, o cumprimento do dever constitucional da transparência da gestão pública;

b.23) adote, em obediência ao quanto disposto nos arts. 14 da LRF e 113 do ADCT, e aos princípios da legalidade (art. 37, caput, da CRFB) e da separação de poderes (art. 2º, da CRFB), as medidas necessárias à prévia obtenção de autorização legislativa, nas situações em que pretenda ampliar os valores de renúncia de receitas em patamares superiores ao que constam na Lei de Diretrizes Orçamentárias (nos Anexos de Metas Fiscais) e na Lei Orçamentária Anual (nas Demonstrações Orçamentárias Consolidadas);

b.24) inclua, na elaboração dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias, todos os benefícios fiscais vigentes nos respectivos demonstrativos da estimativa e compensação da renúncia de receita, em conformidade com o art. 4º, §2º, V, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

b.25) encaminhe ao Poder Legislativo, como anexo aos projetos de lei orçamentária, o demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, para fins de cumprimento ao quanto preconizado pelos arts. 165, §6º, da CRFB e 5º, caput e II, da LRF;

b.26) em cumprimento ao disposto nos arts. 14 da LRF e 113 do ADCT, somente realize a concessão ou ampliação de benefícios tributários, se for previamente apresentada estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício do início, e nos dois seguintes, da vigência dos aludidos atos;

b.27) promova o devido monitoramento dos projetos/setores beneficiados com incentivos fiscais, priorizando, nesse acompanhamento, aqueles contemplados com



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

maior volume de renúncias de receitas, mediante a apresentação de relatórios de desempenhos dos empreendimentos incentivados, nos quais conste a individualização dos beneficiários, respaldados em análise técnica que permita a avaliação dos benefícios socioeconômicos até então auferidos, em obediência aos arts. 70, caput, e 74, *caput* e inciso I, da CRFB, arts. 89, caput, e 90, caput e inciso I, da Constituição Estadual, aos arts. 11, inciso II, alínea “b”, do Regimento Interno da SDE/BA, 13, inciso VII, alínea “b”, do Regimento Interno da SEFAZ/BA, e das disposições constantes da Portaria Conjunta SDE/SEFAZ nº 01/2017;

b.28) adote medidas que assegurem a isonômica e integral execução dos créditos orçamentários incluídos na Lei Orçamentária Anual por emendas parlamentares individuais, providenciando, em caso de eventuais impedimentos de ordem técnica ou legal, a publicação de justificativas individualizadas, nos termos proclamados pelo art. 160, §§ 10 e 11, da Constituição Estadual;

b.29) adote, no momento da confecção do projeto de lei orçamentária anual, as providências necessárias a assegurar que o montante de despesas fixadas para os órgãos e entidades estaduais seja estimado a partir de metodologia apropriada, que considere, entre outros critérios, o conjunto de obrigações financeiras efetivamente assumidas, em cada unidade, ao longo dos exercícios anteriores, à luz do disposto nos artigos 4º e 6º da Lei Federal nº 4.320/1964;

b.30) adote, em cumprimento ao que dispõe o artigo 167, inciso II, da Constituição Federal, medidas direcionadas aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, no sentido de coibir a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais existentes;

b.31) promova, com urgência, as medidas administrativas necessárias ao aprimoramento dos mecanismos específicos de controle interno, relacionados ao processamento de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), de modo a assegurar a utilização deste tipo de procedimento em situações de estrita excepcionalidade, apurando-se, ademais, a responsabilidade funcional dos agentes que eventualmente deem causa, de modo injustificado ou sem justificativa razoável, ao não processamento de despesas públicas no exercício de sua competência;

b.32) adote, em cumprimento ao quanto disposto nos artigos 77, IV c/c o art. 86, *caput*, da Lei Estadual nº 6.677/1994, e 2º, *caput*, e 7º, *caput* e §1º, do Decreto Estadual nº 16.529/2016, medidas no sentido de instar os órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual a evitarem o pagamento de adicional de insalubridade a seus servidores públicos, cuja concessão tenha se dado sem laudo pericial específico, emitido pela Junta Médica Oficial do Estado, que ateste que o beneficiado labora, de fato, com habitualidade e forma contínua, em condições insalubres;

b.33) adote, em cumprimento ao quanto disposto nos arts. 86, §1º, da Lei Estadual nº 6.677/1994, 5º e 6º, do Decreto Estadual nº 16.529/2016, medidas no sentido de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

instar os órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual a suspenderem, imediatamente, o pagamento de adicional de insalubridade aos servidores públicos que tenham aderido ao regime de trabalho remoto instituído pelo Decreto Estadual nº 19.528/2020.

(c) RECOMENDAÇÕES ao Governador do Estado para que:

c.1) faça incluir, entre as ações orçamentárias com indicativo de prioridade na próxima LDO, o conjunto de iniciativas e de ações operacionais correlacionadas às Metas 8 e 9 do PEE, especialmente porque, além de alinhadas às diretrizes estratégicas do PNE, constituem-se eixos operacionais aptos a dar concretude fática aos objetivos fundamentais previstos no art. 3º da Constituição Federal/1988;

c.2) realize estudos para fundamentar adequadamente o quantitativo de cargos e funções nas estruturas organizacionais, e as suas respectivas atribuições, conforme proposto pela Unidade Técnica dessa Corte de Contas nos subitens 2.16.3.1.1.1 e 2.16.3.1.1.1.1 do relatório técnico;

c.3) envide esforços para **(i)** implantar um modelo de gestão de pessoas e **(ii)** editar (ou propor) arranjos normativos que preservem a memória organizacional no âmbito das secretarias estaduais, com o objetivo de assegurar a continuidade e eficácia na prestação dos serviços públicos perante a sociedade;

c.4) implemente mecanismos de controle no SIMPAS, que mitiguem os riscos de classificação orçamentária das despesas com pessoal decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra (direta e indireta), empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, em desconformidade com a LRF (art. 18, §1º), STN (MDF, 10ª edição) e LDO 2020 (art. 101);

c.5) adote as providências necessárias ao aprimoramento do sistema atualmente utilizado para o acompanhamento e controle dos convênios e instrumentos congêneres (FIPLAN) e/ou implemente software específico que cumpra tal desiderato, com a urgência que o tema requer, em ordem a corrigir as deficiências apontadas pela Unidade Técnica desse Tribunal. De igual modo, que municie o referido sistema de funcionalidades capazes de viabilizar o controle operacional de todo o ciclo de existência dos convênios e instrumentos congêneres, em especial o acompanhamento do estágio de execução, o monitoramento de metas e a avaliação de desempenho desses ajustes, com a possibilidade de disponibilização de relatórios gerenciais, em ordem a promover maior transparência ao processo de execução financeira do convênio, minimizando, de outro lado, os riscos de desvios na aplicação dos recursos voluntariamente transferidos;

c.6) nos demonstrativos quadrimestrais, encaminhados a esse Tribunal pela SEFAZ, relativos à renúncia fiscal das empresas vinculadas ao Programa DESENVOLVE, demonstre, de maneira detalhada, o cálculo da dedução informada, com a exclusão



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

dos valores que porventura não se refiram a incentivos fiscais, mas que integram as deduções da Declaração e Apuração Mensal do ICMS (DMA) constante do Sistema Informações do Contribuinte (INC);

De mais a mais, este Ministério Público de Contas recomenda ao TCE-BA que, com fulcro nos arts. 3º, §3º, da Lei Complementar Estadual nº 005/1991, e 242, caput (parte final), do Regimento Interno dessa Corte de Contas, formule **REPRESENTAÇÃO** à Procuradoria Geral de Justiça para que, caso entenda pertinente, ajuíze Ação Direta de Inconstitucionalidade em face do art. 9º, inciso II, da Lei estadual nº 14.172/2019, ante a incompatibilidade desse dispositivo com os artigos 105, inciso XV, e 89, caput e parágrafo único, da Constituição Estadual de 1989.

De igual modo, o Ministério Público de Contas **OPINA** pela expedição de **DETERMINAÇÃO** à Superintendência Técnica desse TCE, para que, no bojo dos processos de contas do exercício de 2020 das secretarias estaduais em que tenha sido observada a execução de despesa com contas de consumo através do elemento de despesa 92, sejam adotadas as medidas necessárias à quantificação do prejuízo causado ao erário em face do pagamento de juros e multa decorrentes do atraso na quitação das aludidas faturas, com identificação de seus responsáveis.

Considerando, ademais, que a última auditoria específica sobre o tema da renúncia de receitas foi realizada no exercício de 2017 (TCE/009417/2017), bem como que a fiscalização acerca dos impactos desse instituto deve ser feita de maneira contínua, este Ministério Público de Contas **SUGERE** que o Tribunal Pleno aprove a realização de **AUDITORIA ESPECIAL** com o objetivo de examinar, de forma aprofundada, como o estado da Bahia tem procedido quanto ao controle dos incentivos fiscais concedidos via renúncias de receitas.

É o parecer.

Salvador/BA, 16 de julho de 2021.

ANTÔNIO TARCISO SOUZA DE CARVALHO
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Antonio Tarciso Souza de Carvalho
Procurador do Ministério Público - Assinado em 16/07/2021



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: U4NZEYODC4