



Seção Analítica
Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as
Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2021
Análise da Resposta - TCE/004972/2022

PROTOCOLO	TCE/004972/2022
NATUREZA	DOCUMENTO - RESPOSTA À NOTIFICAÇÃO
PROCESSO DE REFERÊNCIA	TCE/003537/2022
NATUREZA	PRESTAÇÃO DE CONTAS - PROCESSO DE CONTAS DO GOVERNADOR
GESTOR	RUI COSTA DOS SANTOS
EXERCÍCIO	2021
CONSELHEIRO RELATOR	JOÃO EVILÁSIO VASCONCELOS BONFIM

PARECER DE AUDITORIA

1 INTRODUÇÃO

Trata-se de resposta do Exmo. Sr. Governador do Estado da Bahia, Rui Costa dos Santos, subscrita pela Procuradoria Geral do Estado (PGE)¹, em atenção à Notificação deste TCE², conforme despacho do Exmo. Sr. Conselheiro João Evilásio Vasconcelos Bonfim³, Relator das Contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2021.

O referido expediente foi juntado ao processo de Prestação de Contas do Governador⁴, o qual foi remetido à 7ª CCE, em 31/05/2022, para que as Coordenadorias de Controle Externo do TCE/BA se pronunciassem sobre as informações apresentadas.

2 ANÁLISE

Com a finalidade de facilitar o entendimento deste relatório, a Auditoria estruturou o presente parecer em tópicos, na mesma ordem do documento apresentado pela PGE.

1 TCE/004972/2022.

2 Ofício nº 001330/2022 / TCE/SEG/GECON (Ref. 2800614-1).

3 Ref..2800221-1.

4 TCE/003537/2022.

Sugestões de ressalva 1⁵ e determinação 1⁶

No que diz respeito à não apresentação dos resultados das ações de governança do PPA (Anexo II, item a, da Resolução Normativa nº 164/2015 deste Tribunal), a resposta apresentada pela PGE reitera as alegações anteriormente apresentadas a este Tribunal pela SEPLAN, constante do Ofício GABSEC/CASA CIVIL nº 84/2022⁷, já abordadas na Seção Analítica, no sentido de não haver pendência de tais informações, por considerar que “a governança do PPA é operacionalizada pelos processos Acompanhar Ação Governamental, Monitorar Programas do PPA e Avaliar Desempenho de Programas do PPA”, e que as informações previstas na Resolução Normativa nº 164/2015 deste Tribunal “constam diretamente ou como subsídios na elaboração dos conteúdos avaliativos” do Relatório de Execução do Plano Plurianual Participativo PPA 2020-2023, Ano II – 2021 e do Relatório de Avaliação da Execução do PPA 2020-2023, Ano II – 2021.

Todavia, a Auditoria reitera que o Relatório de Execução do PPA e o Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA compreendem o resultado do processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação do PPA, não representando resultados de governança, visto que não há, nos referidos relatórios, informações relacionadas aos encaminhamentos e decisões provenientes dos resultados desses processos.

Com relação à ausência de justificativas para o não atingimento dos resultados, considerando os indicadores publicados no PPA, o índice de referência no ano-base e o índice esperado para cada ano (Anexo II, item b, da Resolução Normativa nº 164/2015 deste Tribunal), a PGE reitera que não há pendência, alegando a impossibilidade de o Relatório de Avaliação de Desempenho de Programas do PPA apresentar a informação requerida, “[...] **uma vez que no atual modelo conceitual do PPA, Lei Estadual nº 14.172, de 06/11/2019, o componente Indicador de Programa não contempla índices esperados, seja anual ou quadrienal**”. (grifo do original)

Pelo exposto, a Auditoria entende que as justificativas trazidas pela PGE não são capazes de modificar o posicionamento da Auditoria quanto ao não atendimento aos itens a e b, do Anexo II, da Resolução Normativa nº 164/2015 deste Tribunal.

- 5 1) ausência dos documentos e informações na prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2021, relativos ao art. 7º, Anexo I, inciso III e Anexo II, da Resolução TCE/BA nº 164/2015, conforme especificado no Quadro 1 da Seção Analítica (item 2.2.1). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2019 e 2020.
- 6 1) encaminhar a este Tribunal, no prazo de 90 dias, os documentos e informações ausentes da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2021, referidos no art. 7º, Anexo I, inciso III e Anexo II, da Resolução TCE/BA nº 164/2015, conforme especificado no Quadro 1 da Seção Analítica (item 2.2.1).
- 7 TCE/004096/2022.

Com relação à ausência de informações em notas explicativas sobre os recursos recebidos mediante convênios e sobre as contingências decorrentes de litígios que o Estado é réu, a PGE informou que a SEFAZ, por intermédio da DICOP, solicitará as unidades responsáveis as devidas informações para inclusão nas Notas Explicativas às DCCEs de 2022. Ou seja, as situações identificadas permanecem, razão pela qual a Auditoria reforça opinativo pela ressalva e determinação.

Registre-se que não houve manifestação para o apontamento relativo à ausência de informações em notas explicativas sobre os repasses por convênios a prefeitura e ONGs. Por consequência, a inconsistência também deve ser ressalvada e objeto de determinação.

Sugestão de ressalva 2⁸

A manifestação da PGE não contém elementos suficientes para afastar a sugestão de ressalva nº 2, bem como as evidências detalhadas no item 2.5.2.1 da Seção Analítica, cujo conteúdo foi pautado nas situações que geraram também a sugestão de determinação nº 2.

No tocante ao explicitado pela PGE, em sua resposta, de que a ressalva indicada “representa tentativa da Auditoria de impor ao Estado da Bahia metodologia federal que a Auditoria julga mais adequada, indicando normas ou manuais do Governo Federal”, no que se refere à inclusão de índice esperado para os indicadores do PPA, cabe destacar que, ao contrário do entendimento da PGE, as análises auditoriais procedidas, em obediência às Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), pautaram-se, dentre outros princípios, na ética, na independência, no ceticismo e zelo profissionais. Ademais, cabe registrar o que estabelece art. 1º, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

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

Dito isso, considerando que o planejamento é o lastro a direcionar as demais peças constitucionais (LDO e LOA) e, conseqüentemente, a gestão fiscal, a ressalva e

8 2) deficiências nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas fragilizam as informações contidas no Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA e, conseqüentemente, comprometem a aferição dos resultados alcançados pelos Programas de Governo em 2021 (item 2.5). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020.

determinação, sugeridas pela Auditoria, além de versarem sobre elementos previstos no próprio texto constitucional⁹, visam assegurar a existência formal destes elementos, de modo a possibilitar a devida e satisfatória transparência da ação governamental proposta, em observância ao princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, tendo a sociedade como beneficiária primária de seus resultados e *accountability*. Assim, requerer a inclusão, por parte da Administração, de índice esperado, ou seja, metas para os indicadores de desempenho, passa ao largo de se configurar impor balizamento sobre questão meritória e discricionária de conteúdo de política pública, consubstanciando-se, portanto, no garantir da plena transparência de propósitos por parte da Administração na condução da coisa pública. É, assim, nutrir a peça constitucional de planejamento dos elementos necessários à devida visibilidade do intento dos esforços da ação governamental, permitindo a salutar mensuração de desempenho prevista no texto constitucional.

Sobre o tema, cumpre resgatar a manifestação da Conselheira Carolina Costa¹⁰:

[...] as determinações e eventuais recomendações que sejam emitidas neste ambiente são direcionadas ao Poder Executivo e não diretamente a pessoa do senhor governador, pois dizem respeito especificamente ao aprimoramento da gestão pública, concretizada a partir da correção de desconformidades (função corretiva) ou de possíveis melhoramentos (função pedagógica) sinalizadas pelo Controle Externo.

[...]

Pelo exposto, em concordância com a Auditoria, entendo permanecer cabível a expedição de determinação semelhante no âmbito dessas Contas de Governo e que o seu atendimento só tem a favorecer a transparência devida a sociedade. A ausência de projeção anual para os indicadores do PPA compromete o acompanhamento, monitoramento e avaliação dos programas de governo. Dada a sua precedência sobre as demais ações da Administração, estas também restam comprometidas em caso de deficiências no planejamento.

Sugestão de determinação 2¹¹ e de alerta 1¹²

A PGE trouxe suas considerações acerca das determinações relativas às peças de planejamento, manifestando o entendimento de que o TCE/BA não pode impor

9 Art.165 [...] §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.

10 TCE/002683/2021, ref. 2636714.

11 2) adotar as medidas necessárias para solucionar as deficiências nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas que fragilizam as informações contidas no Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA, dando pleno cumprimento à deliberação da Resolução nº 066, de 2020, deste Tribunal, e aos arts. 37, caput, 70, 74, incisos I e II e 165, §1º da CF/1988, ao art. 159, §7º, da CE/1989 e aos arts. 1º, §1º, 48, caput e §1º, da LRF (item 2.5.2.1).

12 1) fragilidades dos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas comprometem a aferição dos resultados dos programas (item 2.5).

balizamentos ao exercício de competência legislativa privativa do Governador do Estado, qualquer que seja o conteúdo das normas elaboradas, requerendo, assim, o afastamento da determinação proposta no item 2 (item 2.5.2.1 da Seção Analítica).

Em relação às deficiências nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas que comprometem a aferição dos resultados dos programas do PPA 2020-2023, a PGE informou:

[...] Ressaltamos que, desde as primeiras auditorias operacionais realizadas a partir de 2015, as sistemáticas de planejamento, monitoramento e avaliação tem sido objeto de análise e melhoria continuada pela Seplan, visando solucionar as deficiências apontadas pela Corte de Contas.

[...]

Além disso, no documento Ref.2799915-57 e Ref.2799915-58, a própria Auditoria reconhece o avanço da Administração na elaboração e revisão do PPA.

Cabe registrar que os avanços observados pela Auditoria, como mencionado pela PGE, referem-se ao processo de avaliação. Por sua vez, as análises realizadas no Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023 – Ano II, detalhadas no item 2.5.2.1 da Seção Analítica, demonstraram, ainda, a persistência de deficiências no planejamento, que comprometem a metodologia de avaliação e os resultados de desempenho apresentados para os Programas do PPA.

Ademais, as irregularidades que fundamentaram a determinação nº 2, bem como as evidências detalhadas no item 2.5.2.1 da Seção Analítica, têm sido objeto de recorrentes recomendações deste Tribunal, como pode ser observado nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020.

Em relação ao pontuado pela PGE, quanto a não ser cabível determinação, considerando a conversão do item a da Resolução nº 066/2020¹³ deste Tribunal em recomendação, cabe ressaltar que a referida deliberação, para naquilo que lhe competir, adotar medidas necessárias à revisão do Plano, foi expedida ao dirigente máximo da SEPLAN, o que difere do processo em pauta que trata das contas do Chefe do Poder Executivo, titular da iniciativa constitucional de estabelecer a peça de planejamento.

Por fim, sobre esse aspecto, cabe pontuar o pronunciamento da Auditoria Geral do Estado (AGE), Relatório nº 04/2022¹⁴, a seguir transcrito:

A partir dos trabalhos realizados, constatou-se que a Seplan tem buscado implementar mudanças no sentido de melhorar os processos de

13 TCE/010782/2019.

14 TCE/001729/2022.

monitoramento e avaliação dos Programas, **contudo, observaram-se distorções e inconsistências que devem ser corrigidas pela secretaria e pelas unidades finalísticas, uma vez que podem comprometer o resultado final da avaliação de desempenho.** (grifo da Auditoria)

Pelo exposto, não obstante as ações tomadas pelo estado, como mencionado pela PGE em sua resposta, as irregularidades verificadas pela Auditoria, como demonstrado, são recorrentes e indicam a persistência de falhas identificadas desde, pelo menos, o exercício de 2015, notadamente quanto àquelas referentes à estruturação dos indicadores e metas do PPA. Assim, a Auditoria reafirma a sugestão de determinação nº 2, decorrente dos achados auditoriais comentados no item 2.5.2.1 da Seção Analítica, assim como pela manutenção da sugestão de expedição do alerta nº 1.

Sugestão de determinação 3¹⁵

A PGE trouxe suas considerações acerca das sugestões de determinações relativas às peças de planejamento, manifestando o entendimento de que o TCE/BA não pode impor balizamentos ao exercício de competência legislativa privativa do Governador do Estado, qualquer que seja o conteúdo das normas elaboradas, requerendo, assim, o afastamento da determinação proposta no item 3 (item 2.6.1).

Com relação à sugestão de determinação relativa ao item 2.6.1, a PGE não enfrentou as questões apontadas pela Auditoria, tais como: enviar a proposta orçamentária à Assembleia Legislativa, sem contemplar dotações suficientes para o custeio das despesas.

A utilização de mais de 50% de créditos adicionais suplementares, financiados por anulação total/parcial de dotações, como ocorreu em 2021, representando o montante de R\$16,3 bilhões, é indicativo de deficiência no planejamento orçamentário, visto que a abertura desses créditos ocorre por ato discricionário do Poder Executivo.

Pelo exposto, a Auditoria entende que as justificativas trazidas pela PGE não são capazes de modificar o opinativo exarado anteriormente, portanto, mantém-se a determinação no sentido de cumprir com o quanto disposto no art. 105, inciso XI e no art. 160, §6º, inciso III da CE/1989, por meio do aprimoramento dos mecanismos de planejamento do orçamento, antes do seu encaminhamento, via PLOA, à Assembleia Legislativa.

15 3) cumprir com o quanto disposto no art. 36, inciso VII e no art. 86 da CE/1989, por meio do aprimoramento dos mecanismos de planejamento do orçamento, antes do seu encaminhamento, via PLOA, à Assembleia Legislativa (item 2.6.1).

Sugestão de ressalva 3¹⁶

As alegações apresentadas pela PGE não afastam o achado auditorial de terem sido pagos, pelo menos, R\$8,58 milhões de encargos moratórios no exercício de 2021. Também não são expostos argumentos que afastem o fato da subavaliação dos encargos no exercício em questão, sendo afirmado apenas que “o problema de mensuração não irá se repetir”. Por fim, não foi apresentada nenhuma razão sobre a falta de providências para responsabilização e ressarcimento pelo dano causado ao erário.

Pelo exposto, a Auditoria ressalta que as ponderações apresentadas pela PGE não se mostraram suficientes para reverter a sugestão da ressalva do item 2.6.3.2.

Sugestão de ressalva 4¹⁷

As alegações trazidas pela PGE, no tocante à ressalva às Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), não demonstraram a capacidade de mudar o entendimento da Auditoria.

Assim como nas alegações apresentadas em 2020, quase a totalidade do texto já havia sido apresentada no Plano de Ação referente ao “Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia 2020”, encaminhado pela Auditoria Geral do Estado da Bahia (AGE).

A Auditoria transcreve **o mesmo** trecho abaixo (**presente também nas alegações apresentadas pela PGE em relação às Contas de Governo de 2020**), considerado suficiente para exemplificar a sua discordância, que será comentado em seguida:

Em verdade, a resposta para este entendimento que TCE mantém na análise das contas de Governo deveria ser um questionamento ao próprio Tribunal, para ser esclarecido, nos casos analisados pelo TCE referentes a Despesas de Exercícios Anteriores, como o Estado deveria executar tais pagamentos, considerando que o fato gerador da despesa tenha ocorrido em exercícios anteriores.

A Auditoria esclarece, mais uma vez, que a contabilização para despesas cujo o fato gerador tenha ocorrido em exercício encerrado é realmente no elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores (DEA). Ocorre que, as análises auditoriais em processos de pagamentos de DEA verificaram que despesas vêm sendo

16 3) pagamentos de encargos moratórios (multa e juros) de, pelo menos, R\$8,58 milhões no exercício de 2021. A Auditoria também identificou a ocorrência de subavaliação do montante pago com encargos moratórios e falta de providências para responsabilização e ressarcimento (item 2.6.3.2).

17 4) execução de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) em desacordo com o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964. Do total de R\$1.328,3 milhões executados como DEA em 2021, a Auditoria analisou processos de pagamentos que totalizaram R\$244,4 milhões. Constatou-se que 100% dos empenhos de DEA analisados não respeitaram os requisitos estabelecidos no referido comando legal (item 2.6.3.5).

executadas, sem que o registro do empenho seja devidamente realizado no momento que o art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 determina, ocasionando DEA sem os requisitos legais. Em outras palavras, a equipe técnica ressalva que a amostra auditorial tem revelado que quase a totalidade da despesa referente à DEA é plenamente conhecida no exercício do fato gerador e tem o seu reconhecimento postergado para posterior registro como DEA no exercício seguinte.

Registre-se que o “engavetamento” de despesa pública, cujos fatos geradores já tenham ocorrido ainda no exercício corrente, para posterior registro como DEA, causa distorções em vários demonstrativos contábeis e financeiros.

A Auditoria entende que as alegações apresentadas pela PGE fogem do tema central, uma vez que a discussão não deve ser entre executar as despesas por meio do DEA ou se tornar inadimplente. Após a execução forçada por meio do elemento de despesa 92 – DEA, o responsável pelo retardamento do registro do empenho (engavetamento de despesa executada e conhecida) deve ser devidamente responsabilizado e a prática irregular deve ser imediatamente corrigida.

A Auditoria tem identificado, de forma recorrente ao longo dos exercícios, **a execução de despesas sem o prévio empenho, postergando a execução para os exercícios seguintes**, contrariando o art. 165 da CF/1988, que trata do princípio da anualidade; ao art. 35 da Lei Federal nº 4.320/1964, que estabelece que pertencem ao exercício as despesas nele empenhadas; art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, que trata sobre a vedação de despesas sem prévio empenho; e, dentre outros dispositivos legais que estariam sendo desrespeitados, haveria também a burla à LOA aprovada pelo Poder Legislativo, fato este já comentado na Seção Analítica das Contas de Governo, exercício de 2020.

Quanto às alegações sobre as providências que foram tomadas para o saneamento das referidas irregularidades, a Auditoria destaca que as ações não têm se mostrado suficientes para sanarem as inconsistências, uma vez que os exames auditoriais constataram a permanência das falhas apontadas desde o exercício de 2016, ou seja, recorrente, **tendo sido objeto de ressalva nas Contas de 2018, 2019 e 2020**.

Pelo exposto, a Auditoria ratifica a sugestão de ressalva para as irregularidades referentes à execução de despesas por meio de DEA, sem os requisitos legais, ao tempo que reitera, **mais uma vez**, que a situação identificada é grave.

Sugestão de determinação 9¹⁸

A explanação apresentada pela PGE apenas reforça o entendimento da Auditoria, no sentido de que houve extrapolação dos créditos orçamentários nas referidas secretarias no exercício de 2021.

18 9) Assegurar que não sejam assumidas obrigações superiores aos créditos orçamentários, forçando a execução mediante DEA sem os requisitos legais, uma vez que tal procedimento contraria o disposto no art. 161, inciso II, da Constituição Estadual, no art. 37, inciso IV, da LRF e nos arts. 37 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964.

Diferente do que alega a PGE, ao afirmar que “fica demonstrado que o problema detectado pelo TCE é pontual”, esse achado da Auditoria é recorrente, tendo sido apontado na Seção Analítica das Contas de Governo, exercício de 2020 (item 2.6.3.5.1).

Outro esclarecimento que se faz necessário, é em relação à alegação transcrita a seguir:

Portanto, na análise do orçamento do Estado como um todo, não se observa a configuração de qualquer assunção de obrigação em valor superior ao orçamento estadual de modo global, tendo em vista que havia saldo para pagamento de DEA de toda a Administração Estadual.

Essa explanação evidencia que houve uma burla à LOA 2021, aprovada pelo Poder Legislativo. Ao longo do exercício, não foram realizadas modificações orçamentárias nas dotações das secretarias nas quais se observou as já referidas irregularidades, que suportassem o volume de despesas executadas por meio de DEA.

As demais alegações, no sentido de utilizar o argumento das disponibilidades de caixa serem suficientes para fazer frente ao volume de despesas irregularmente executadas, não podem prosperar. Existe um ordenamento jurídico que estabelece as regras que norteiam a execução das despesas públicas, que não pode ser ignorado. As despesas devem ser empenhas previamente e os registros contábeis devem ser realizados no momento do fato gerador da despesa, na forma da lei, não cabendo ao ordenador de despesa escolher o momento mais oportuno para realizar tais ações.

Sugestão de determinação 10¹⁹

A argumentação trazida pela PGE sobre a tempestividade dos registros contábeis, sejam estes no sistema orçamentário ou patrimonial, causam estranheza. Isso porque há uma tentativa de utilizar um entendimento que está posto no MCASP, acerca da Lei Federal nº 4.320/1964, para concluir, em seguida, sobre a correção da postergação do reconhecimento da despesa pública. Ocorre que a citação realizada nada tem a ver com a questão levantada pela Auditoria.

É notório que os registros contábeis sob as óticas patrimonial e orçamentária podem se diferenciar em algumas situações. No sistema orçamentário, no entanto, não há

19 10) Que os registros contábeis relacionados as despesas públicas sejam realizados: a) de forma tempestiva, em consonância com o regime de competência; b) em conformidade com o MCASP, 8ª edição (Item 4.4.2, fl.102); c) observando os arts. 35, 37 e 60, da Lei Federal nº 4.320/1964; e d) de acordo com as melhores práticas contábeis, estabelecidas na NBC TSP nº 13/2018.

hipótese da postergação do reconhecimento da despesa pública, quando suficientes os elementos para que ela seja contabilizada. A Lei Federal nº 4.320/1964 não pode ser mais explícita do que no seu art. 60, o qual será reproduzido, mais uma vez, a seguir: “Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho”.

Diante do exposto, a Auditoria **reitera** o entendimento sobre a necessidade de determinação, para que os dispositivos legais sejam respeitados.

Sugestão de ressalva 5²⁰

A explanação apresentada pela PGE apenas reforça o entendimento da Auditoria, no sentido de que houve extrapolação dos créditos orçamentários nas referidas secretarias no exercício de 2021.

Diferente do que alega a PGE, ao afirmar que “fica demonstrado que o problema detectado pelo TCE é pontual”, esse achado da Auditoria é recorrente, tendo sido apontado no relatório das Contas de Governo 2020 (item 2.6.3.5.1).

Sugestão de determinação 11²¹

A PGE alega que o volume crescente de inscrições em Restos a Pagar evidenciaria o esforço do Estado em reconhecer orçamentariamente as despesas dentro do exercício da ocorrência do fato gerador.

A Auditoria evidenciou que os Restos a Pagar estavam subavaliados, minimamente, no montante equivalente às DEAs executadas irregularmente e que, por conseguinte, deveriam estar inscritas, também, em Restos a Pagar.

Dessa forma, fica reiterada a sugestão de determinação, tendo em vista que as alegações apresentadas não modificaram o entendimento da Auditoria.

Sugestões de ressalvas 6²² e 7²³ e determinação 16²⁴

A manifestação da PGE não contém elementos que refutem as “inconsistências” que fundamentaram a ressalva (6), bem como as evidências detalhadas no item 2.6.3.8 da Seção Analítica.

- 20 5) Assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SEAP, SETUR e SECOM, contrariando o quanto disposto no art. 161, inciso II, da Constituição Estadual e o art. 37, inciso IV, da LRF. A Auditoria constatou que os saldos orçamentários remanescentes do exercício de 2020 eram inferiores aos volumes de despesas executadas por meio de DEA em 202.
- 21 11) Inscrever em Restos a Pagar todos os compromissos assumidos até o encerramento do exercício, cujos fatos geradores tenham ocorrido ainda dentro do exercício, conforme os melhores procedimentos contábeis trazidos nas fls. 125-133 do MCASP, 8ª edição e nos termos do art. 36 da Lei Federal nº 4.320/1964 e art. 50 da LRF.
- 22 6) Inconsistências do saldo da conta de Convênios Concedidos a Comprovar, apresentado no Balanço Consolidado do Estado, no montante de R\$857,7 milhões, impossibilitaram a Auditoria de opinar sobre a sua adequação, assim como dos possíveis efeitos no Patrimônio Líquido e na DVP do exercício (item 2.6.3.8).
- 23 7) deficiências nos registros contábeis dos Fundos Estaduais do Governo impossibilitaram à Auditoria afirmar quanto à consistência e fidedignidade do saldo em 31/12/2021 de R\$1.879,2 milhões, sugerindo ressalva em relação a esta rubrica. Ademais, não foi possível quantificar os efeitos no PL e na DVP (item 2.7.6).

No que tange à “Ausência, nas Notas Explicativas as Demonstrações Contábeis, das informações sobre os recursos recebidos mediante convênios, indicando a movimentação no ano, o resumo por situação (em execução, concluídos, paralisados, etc.)”, os argumentos apresentados corroboram os aspectos comentados pela área técnica, pois informam que “a Sefaz, por intermédio da Dicop solicitará as unidades responsáveis as devidas informações para inclusão nas Notas Explicativas às DCCs de 2022” (fl.20 da Manifestação da PGE).

No arrazoadado da PGE, foi lembrado que:

Neste contexto, a análise dos registros dos Fundos Estaduais do governo consta no Plano Ação Contas de Governo 2021 (páginas 81/82), na situação em andamento, com o intuito de melhoria da consistência e da fidedignidade destes registros (a exemplo do FUNDESE e FGBP).

Tem-se como ação principal a avaliação e adequação dos valores dos investimentos nos Fundos: FUNDESE e FGBP, dada a representatividade dos mesmos.

Ante o exposto, não obstante as ações adotadas pelo Estado, apresentadas pela PGE em sua resposta, as irregularidades demonstradas são recorrentes e indicam gravidade e persistência da situação. Assim, a Auditoria reafirma a sugestão de ressalva inerente aos achados auditoriais comentados nos itens 2.6.3.8 e 2.7.6 e na conclusão da Seção Analítica, assim como pela manutenção das ressalvas nºs 6 e 7 e da determinação 16.

Sugestões de ressalva 8²⁵ e determinação 17²⁶

A alegação apresentada pela PGE, quanto à existência no sistema FIPLAN de “ferramenta gerencial de acompanhamento dos instrumentos de captação”, com possibilidade de cadastramento de dados e que permitem links rápidos aos dados da Plataforma Federal sobre convênios, será objeto de análise oportuna em 2022. Contudo, nos testes realizados pela Auditoria, constatou-se que tais elementos, se existentes, não foram devidamente utilizados por ocasião da elaboração das DCCs de 2021.

24 16) que os procedimentos de consolidação das demonstrações contábeis e registro das operações relacionadas aos Fundos do Governo Estadual sigam as orientações da STN, tendo em vista o disposto no art. 67, incisos II e III, c/c no art. 50, §2º, da LRF, inciso I, do art. 6º e incisos XX, XXIII e XXVI, do art. 7º, do Decreto Federal nº 6.976/2009, que conferem a esta Secretaria a condição de Órgão Central do Sistema de Contabilidade Nacional (item 2.7.6).

25 8) falhas nos controles gerenciais sobre os convênios de captação e ausência de informações suplementares em notas explicativas impossibilitaram avaliar quanto à adequação dos elementos apresentados nas DCCs de 2021, cujo saldo das contas de Convênios Recebidos a Comprovar, apresentado no BP é de R\$3.629,3 milhões, não sendo possível determinar os efeitos no PL e na DVP de 2021 (item 2.7.10).

26 17) revisar os procedimentos contábeis relativos ao reconhecimento das receitas, no sistema patrimonial, relacionadas as transferências voluntárias, considerando o que estabelece a NBC TSP 01, itens 45 e 46 (item 2.7.10).

Ademais, após empreender análise no restante das justificativas apresentadas quanto às funcionalidades da ferramenta gerencial de controle dos convênios de captação e à edição de orientações técnicas de natureza contábil sobre o assunto, observa-se que não houve apresentação de elementos capazes de modificar o opinativo da Auditoria, no que tange à manutenção da ressalva nº 8, bem como da determinação nº 17.

Sugestões de ressalva 9²⁷ e determinações 18²⁸ e 21²⁹

No arrazoado, foram apresentados argumentos que apenas tangenciaram os argumentos contidos na Seção Analítica, e, em sua maioria, repisam elementos já analisados pela Auditoria no exame das contas, conforme resumido a seguir:

Assunto	Argumentação do arrazoado	Comentários da Auditoria contidos na Seção Analítica
Reavaliação de edificações	Todas as avaliações realizadas nos imóveis da Administração Direta do Poder Executivo estadual são realizadas por empresas [...]. As informações sobre as reavaliações são devidamente detalhadas no SIMOV [...]. [...] todas as reavaliações dos imóveis realizadas no período, são destacadas no Simov.	Falta de divulgação de informações relevantes [...] como: a data do evento, se foi ou não utilizado avaliador independente, os métodos e premissas utilizados [...]. Ausência de segregação do valor dos incrementos em subconta específica, em desconformidade com a NBC TSP nº 07 [...]. Registro da contrapartida contábil, de maneira não uniforme [...] em desacordo com a NBC TSP nº 23 (item 43);
Irregularidades na mensuração dos bens imóveis	No que se refere a quantidade significativa de imóveis de valor inexpressivo (inferior a R\$ 1 mil reais), registramos que são imóveis que carecem de reavaliações. [...] lançadas no modelo anterior do SIMOV, que não são legalizadas, ... Contudo, não há óbice em fornecer tal informação, visto que o SIMOV traz todas as especificidades no que toca as unidades imobiliárias do Poder Executivo estadual.	[...] ausência de segregação contábil do valor representativo dos terrenos, sendo considerados conjuntamente na conta de edificações; [...] ausência de registro destacado das reavaliações; quantidade significativa de imóveis de valor inexpressivo (inferior a mil reais). Em atenção à solicitação da Auditoria, a SUPAT/SAEB apresentou listagem em relação à situação de 4.217 imóveis, dos quais 3.992 se encontravam na condição de “cedidos sob termo” ou “municipalização SEC/SESAB” e outros 225 na condição de desocupado, com ocupação individual/partilhada ou parcialmente invadido.
Represas/Açudes e Adutoras	As contas contábeis com relação à adutora e barragem, as quais tiveram a nomenclatura alterada para “represas/açudes” estão todas conciliadas.	O saldo nesta conta representa apenas os investimentos em três itens [...] não havendo informações sobre as demais barragens, sistemas de abastecimento ou de distribuição de água [...]

- 27 9) inconsistências nas contas de Imóveis do Ativo Imobilizado, cujo saldo em 31/12/2021 era de R\$51.873,0 milhões, impossibilitaram a avaliação quanto à adequada análise dos ativos desta natureza, assim como que os comentários em notas explicativas são insuficientes para adequada análise e interpretação da totalidade dos ativos de propriedade e/ou sob a responsabilidade do Estado. Ademais, não foi possível quantificar os efeitos no Passivo, PL e DVP (item 2.8.1.6).
- 28 18) que os procedimentos de consolidação das demonstrações contábeis e registro das operações relacionadas aos Imóveis pertencentes ao Estado da Bahia sigam as orientações da STN, tendo em vista o disposto no art. 67, incisos II e III, c/c no art. 50, §2º, da LRF, inciso I, do art. 6º e incisos XX, XXIII e XXVI, do art. 7º, do Decreto Federal nº 6.976/2009, que conferem a STN a condição de Órgão Central do Sistema de Contabilidade Nacional (item 2.8.1.6).
- 29 21) implementar o registro das reavaliações, considerando os procedimentos e orientações do MCASP, 8ª edição, e das NBCs TSP 07 e 23, bem como dos procedimentos de apuração do valor justo (NBC TSP 09) (item 2.8.1.6).

Assunto	Argumentação do arrazoadado	Comentários da Auditoria contidos na Seção Analítica
		[...] nas Demonstrações Contábeis de 2020 da EMBASA, constam informações relacionadas às obras e sistemas [...] cujos saldos eram de R\$8.003,5 milhões e de R\$1.239,5 milhões.

Em relação aos seguintes aspectos, a peça elaborada pela PGE apresentou, apenas, elementos informativos, quanto às providências em curso ou que seriam de responsabilidade de outros órgãos da própria estrutura do Estado, que não a SAEB:

- Bens imóveis relacionados a Contratos de Concessão e de PPP, “Dicop, está trabalhando junto às unidades gestoras dos contratos para que a contabilização seja ajustada[...]”;
- Bens de imóveis em andamento, “as obras em andamento são controladas por cada órgão contratante”;
- Demais Contas de Bens Imóveis, “a SDE sucedeu as atividades da SUDIC e do CIS, cabendo a tal Pasta o controle dos imóveis que servem a tal desiderato”.

Cabe registrar que não foram enfrentados os seguintes argumentos apresentados pelos auditores:

- “ausência de informações (nas DCCes) sobre o estado de conservação e a situação de sua ocupação, do conjunto das edificações e terrenos, elementos importantes para adequada *accountability* desta área.”; e
- às responsabilidades da SUPAT/SAEB, definidas pela Lei Estadual nº 13.204/2014, “de natureza sistêmica e de abrangência sobre o conjunto de bens pertencentes ao Estado (art. 10, §1º, II), dentre outras, as de ‘coordenar, supervisionar, controlar e executar as atividades relativas à administração patrimonial do Estado, bem como planejar, coordenar, promover, supervisionar, avaliar as atividades relativas à gestão de edificações públicas’, portanto, incluindo os imóveis pertencentes a todos os órgãos do Poder Executivo e dos demais poderes”.

De todo o exposto, considerando que os argumentos não afastaram as irregularidades apontadas, a Auditoria entende que devem perdurar, tanto a ressalva nº 9, como as determinações nº 18 e 21.

Sugestão de ressalva 10³⁰ e determinação 22³¹

A PGE apenas apresentou detalhes sobre as providências em curso no sentido de solucionar a desconformidade verificada pela Auditoria, conforme se observa do trecho a seguir transcrito:

A Sefaz, por intermédio da Diretoria da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, Dicop, já está com ações em andamento para a solução do problema

[...]

Como pode ser observado, as ações para a contabilização das apropriações estão sendo realizada e, no Plano de Ação das Contas de Governo de 2020, o prazo para a conclusão **indicado é dez/2022, estando, portanto, dentro do prazo estabelecido.** (grifo do original)

Portanto, por não terem sido apresentadas contestações em relação à irregularidade assinalada pela Auditoria nas DCCes de 2021, esta equipe técnica reforça a necessidade de manter a ressalva nº 10 e a determinação nº 22.

Sugestão de ressalva 11³²

A PGE citou, apenas, algumas ações em andamento que visam aprimorar o fluxo de informações para a adequada quantificação, registro e evidenciação das contingências nas DCCes. Portanto, corrobora com o entendimento da equipe técnica do TCE/BA, na medida em que afirmou:

a iniciativa possibilitará igualmente atender a demanda por dados contábeis do contencioso judicial

[...]

[...] interessa à administração pública aperfeiçoar a gestão e que, naquilo que couber, poderá adotar procedimentos sugeridos pela E. Corte de Contas, sempre dentro do poder pedagógico do Tribunal de Contas tão salutar para o aprimoramento dos mecanismos de gestão [...].

30 10) ausência de mecanismos que possibilitem mensurar, com razoável grau de precisão, o montante das obrigações de natureza trabalhista devidas aos servidores, como férias, gratificações de férias, licenças-prêmio, dentre outras, por consequência, não foi possível a esta Auditoria opinar quanto à adequação do saldo apresentado na conta de Pessoal a Pagar no Passivo, nem determinar os possíveis efeitos no PL e na DVP (item 2.8.1.9.1).

31 22) concluir os procedimentos administrativos e contábeis para levantamento e registro das obrigações de natureza trabalhista, reconhecidas através de acordos e decisões judiciais (pagas parceladamente) e as estimadas (como férias, gratificação de férias, 13º salário e licença-prêmio), conforme previsto no MCASP, 8ª edição, parte II, tópico 12.2 e NBC TSP - 03, itens 19 a 34 (item 2.8.1.9.1).

32 11) inconsistências relativas à mensuração das provisões para contingência, que se constituíram em limitação ao escopo dos trabalhos. A Auditoria conclui que os saldos apresentados nas DCCes de 2021 não refletem adequadamente os passivos relacionados com as obrigações desta natureza, assim como que os comentários em notas explicativas são insuficientes para análise e interpretação da real posição do endividamento futuro decorrente das demandas ajuizadas e de assuntos que se revelam como risco de perdas econômicas futuras para o Erário, assim como não foi possível quantificar os eventuais efeitos no Passivo, no PL e na DVP (item 2.8.1.9.3).

Do exposto, se faz oportuna a manutenção da sugestão de ressalva nº 11, indicada no item 2.18.2 da Seção Analítica.

Sugestões de ressalva 12³³ e determinação 24³⁴

Consta na manifestação da PGE a reprodução de argumentos da SEFAZ que, em síntese, acatam os comentários apresentados pela área técnica do TCE/BA, conforme pode ser observado nos trechos a seguir:

O apontamento consta no Plano Ação Contas de Governo 2020, mas não foi possível implementá-lo em 2021 devido à inviabilidade operacional de registro individualizado [...] [...] com a retomada dos trabalhos da Comissão Estadual para Atender ao que dispõe o PIPCP, instituída pelo Decreto Estadual n.º 17.406/2017, de 08/07/2017, e por serem os itens em análises pertencentes ao citado plano, serão reiniciados os debates com vistas a identificar as possibilidades de atendimento do pleito.

Ante a ausência de contestação do quanto argumentado pela Auditoria na Seção Analítica, os auditores sugerem manter o indicativo de ressalva nº 12 e a determinação nº 24.

Sugestões de ressalva 13³⁵ e determinação 25³⁶

Assim como no item anterior, por se tratar de aspectos contábeis, a PGE apenas reproduziu algumas informações da DICOP/SEFAZ que corroboram o quanto afirmado pela Auditoria, como pode ser observado a seguir:

Ao longo dos últimos exercícios, diversos ajustes vêm sendo realizados nas contabilizações das PPP's que, sob orientação da Dicop, estão buscando adequar os saldos ao que estabelece os citados normativos.

- 33 12) ausência de procedimentos de reconhecimento contábil, com base no critério da competência dos exercícios, para o fluxo financeiro dos tributos, em especial ao ICMS. Ativos no montante de R\$921,3 milhões e passivos de R\$1.325,2 milhões, relacionados a créditos a receber e obrigações a pagar a contribuintes do ICMS, não foram registrados no Balanço Patrimonial. Não foi possível quantificar os eventuais efeitos no Passivo, no PL e na DVP (item 2.8.1.9.4).
- 34 24) normatizar a metodologia e implementar os procedimentos para reconhecimento contábil do fluxo financeiro relacionado aos créditos tributários do ICMS, tendo em vista a relevância do assunto e o prazo previsto no PIPCP, em observância ao disposto nos arts. 53, 83, 85 e 88 da Lei Federal nº 4.320/1964, ao MCASP, 8ª edição, parte II, capítulo 9 e a NBC TSP nº 01 (item 2.8.1.9.4).
- 35 13) inconsistências na mensuração das obrigações relacionadas aos contratos de PPP indicam que os saldos apresentados nas DCCs de 2021 (R\$12.521,8 milhões) não refletem adequadamente os passivos relacionados com as obrigações desta natureza, assim como que os comentários em notas explicativas são insuficientes para adequada análise e interpretação da real posição de endividamento e quanto aos riscos de perdas econômicas futuras para o Erário. Ademais, não foi possível quantificar os eventuais efeitos no Imobilizado, no PL e na DVP (item 2.8.1.9.5).
- 36 25) normatizar e implementar procedimentos adequados para mensuração das obrigações passivas relacionadas aos contratos de PPP, tendo em vista a relevância do assunto e os impactos no fluxo de recursos do Estado, em observância ao disposto nos arts. 85, 87 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964, ao MCASP, 8ª edição, parte III, capítulo 2.3, e a NBCs TSP 03 e 05 (item 2.8.1.9.5).

A Dicop continuará a acompanhar e orientar as unidades responsáveis para que, caso necessário, as distorções apresentadas sejam sanadas já em 2022.

Ante a ausência de contestação do quanto verificado pela Auditoria, os auditores mantêm a sugestão de ressalva nº 13 e a determinação nº 25.

Sugestão de ressalva 14³⁷

Com relação aos assuntos abordados no item 2.6.3.2.3 da Seção Analítica, nas alegações da PGE é comentado que a disponibilidade deduzida dos Restos a Pagar seria de R\$8,6 bilhões, porém não refutam que o montante de R\$11,1 bilhões efetivamente existiam como disponibilidade na data de encerramento do exercício. Depois comenta que “Para analisar este equilíbrio orçamentário, e a consequente geração de disponibilidade de caixa líquida, é necessário observar o contexto do momento”, indicando uma tabela que evidencia a evolução das disponibilidades nos últimos 5 anos.

Adiante, pondera a PGE que “a situação de disponibilidade de caixa líquida positiva, em níveis maiores que os praticados em exercícios anteriores não é um privilégio exclusivo do Estado da Bahia”, apresenta, também quadro demonstrativo de outros estados, estando o governo estadual com “o percentual de 14,3% de disponibilidade líquida, comparada com a Receita Corrente Líquida”.

Tais aspectos corroboram as afirmações da Auditoria no sentido de que vem ocorrendo a acumulação de recursos, de forma mais acentuada nos últimos dois anos, em patamar elevado, equivalente a, aproximadamente, 30% da receita tributária anual.

Ademais, no arrazoado, não foram enfrentados os argumentos apresentados pela Auditoria, relacionados com:

1. o aumento da arrecadação, pois, no curso do exercício de 2021, o governo desenvolveu ações que contribuíram diretamente neste acréscimo, como por exemplo a edição em agosto de Instrução Normativa SEFAZ nº 03/2021, elevando o valor de pauta de tributação do ICMS em 307,7% e 143,2%, das sacas de milho e de soja, respectivamente, importantes produtos da cadeia produtiva da carne;
2. a equalização dos gastos executados sob a forma DEA, que representam o financiamento indireto do Erário pelos seus credores, estando atualmente no

³⁷ 14) acumulação de disponibilidades nos dois últimos exercícios, cujo saldo em 31/12/2021 é de R\$11.135,1 milhões afrontando o princípio do equilíbrio orçamentário, entre as receitas e as despesas, determinado no art. 4º da LRF e nas LDOs do Estado da Bahia de 2020 e 2021, não sendo possível identificar, nas Propostas de LDO e LOA de 2022, diretrizes específicas quanto à aplicação de tais sobras financeiras (item 2.8.2.3).

- patamar de R\$1,3 bilhão, ou a restituição dos recursos antecipados pelo BAPREV que, conforme indicado no item 2.7.14.2 da Seção Analítica, atingiram o patamar de R\$3,7 bilhões; e
3. a amortização antecipada de dívidas com custo financeiro superior às taxas de remuneração das aplicações financeiras, como por exemplo, os contratos de PPP, atualizados pela variação do IPCA, acrescidos de juros superiores a 8,00% ao ano, e os contratos empréstimos/financiamentos, atualizados pelos índices de inflação acrescidos de juros, com taxas entre 1,52% e 4,00% ao ano.

Alega a PGE que “não há previsão nas normas de direito financeiro e de orçamento do princípio do equilíbrio orçamentário, constando apenas como doutrina na literatura que trata do tema”.

Quanto ao aspecto da legalidade em derredor da matéria “equilíbrio orçamentário”, ou equilíbrio das contas públicas, a auditoria concorda não haver indicação clara, ao nível constitucional, quanto ao conceito e/ou parâmetros relativos ao assunto. Porém, cabe lembrar que nos comentários da Seção Analítica foram pontuadas as disposições contidas em lei federal (LRF) e nas LDOs estaduais de 2021 e 2022, sinalizando a necessidade de manter tal equilíbrio, as quais não foram enfrentadas no argumento apresentado pela PGE.

A Procuradoria comenta, também, sobre outras situações que teriam influenciado na decisão pela acumulação das disponibilidades como:

- “diversas variáveis, algumas que fogem ao controle do gestor público”;
- “fatores ficaram muito mais instáveis em função da crise sanitária vivenciada nos exercícios de 2020 e 2021”;
- “Em 2020, por conta da necessidade de isolamento social, houve a expectativa de forte queda de receita própria”;
- “A própria pandemia de covid-19 trouxe cenários inéditos para o trabalho de projeção dos indicadores econômico”;
- “houve uma instabilidade política no país, num contexto que trouxe muita insegurança”;
- elementos ocorridos após o ano sob análise (explosão de casos de contágio, novo piso nacional de professores e enfermeiros, decisões do STF entorno do ICMS sobre a energia e telecomunicações), e
- “incertezas decorrentes dos cenários político, econômico e sanitário ainda recomendam prudência e planejamento criterioso na aplicação desses recursos financeiros”.

Tais ilações, entende a Auditoria, não devem prosperar por serem circunstâncias e não estarem calcadas em elementos fáticos que demonstrem a razoabilidade do

acúmulo de disponibilidade, que se verificou de forma mais efetiva a partir de 2020, se acentuando em 2021. Ademais, haveria outras medidas que poderiam ser adotadas pela administração na ocorrência de tais situações, onde o Estado possivelmente tivesse que atuar com maior arrocho nas contas, como o contingenciamento de gastos, a obtenção de recursos de outras fontes de financiamento, etc.

Aduz a Douta Procuradoria que “é uma exigência prevista no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, LC 101/2000, que não permite, no último ano de mandato, execução de despesa que não tenha disponibilidade de caixa para ser cumprida dentro do exercício”. Ressalte-se que o último ano do atual mandatário, será o próximo (2022), e não o que ora se examina (2021).

De todo o exposto, a auditoria entende que os argumentos apresentados não são suficientes para afastar a sugestão proposta, no sentido de que o assunto deve ser objeto de ressalva no Parecer Prévio.

Sugestões de ressalva 15³⁸ e determinação 28³⁹

O arrazoado da PGE, sobre tais aspectos, contempla apenas os esclarecimentos da DICOP/SEFAZ em relação às divergências nas contas de Capital e Reservas, contudo não justificam a falta de uniformidade de tratamento em relação aos saldos contábeis existentes nos Balanços das demais empresas e fundos que foram objeto de consolidação das contas nas DCCes de 2021. Concluem no sentido da aquiescência ao comentado pela auditoria, nos seguintes termos:

A cada exercício, a Dicop vem elaborando relatórios de divergências e os encaminhados às empresas dependentes, orientando-as a realizarem os devidos ajustes. Por se tratar de divergências históricas, acreditamos que o avanço a cada exercício será notado e os saldos divergentes devidamente equalizados.

Cabe registrar que, na peça elaborada pela PGE, não foram apresentadas justificativas ou contestações em relação às irregularidades, também comentadas no item 2.8.2.4.2, sobre a falta de evidenciação adequada de ajustes de exercícios anteriores nas DCCes de 2021 e ausência de normatização para registro contábil de eventos relacionados a “retificação de erro”.

- 38 15) falta de uniformidade dos procedimentos de registros dos eventos e ausência de informações suplementares em notas explicativas impossibilitaram avaliar quanto a adequação dos saldos no Balanço Patrimonial e na DMPL, em relação as contas de Patrimônio Social e Reservas, no montante de R\$787,8 milhões, e dos Ajustes de Exercícios Anteriores, contabilizados no ano, no montante líquido de R\$3.326,0 milhões, bem como quanto aos possíveis efeitos na DVP de 2021 (item 2.8.2.4).
- 39 28) uniformizar os procedimentos de registro contábil dos eventos econômicos, nas contas de Patrimônio Social, Reservas de Capital, Lucros e de Reavaliação, e implementar rotina de conciliação periódica dos saldos dos livros contábeis oficiais das respectivas entidades, da administração indireta e dos fundos, com os do Sistema FIPLAN, base para a consolidação, em consonância com o disposto nas NBC TSP Estrutura Conceitual - Parágrafos 3.10 a 3.31 e 118 a 124 (item 2.8.2.4).

Deste modo, a Auditoria entende pertinente a manutenção da ressalva 15 sugerida, assim como da determinação 28.

Sugestão de ressalva 16⁴⁰

Em relação à ressalva referente ao item 2.10.1, da Seção Analítica, que aponta inconsistências na execução das ações orçamentárias prioritárias, no âmbito do Programa 313 – Saúde, consubstanciada pela exclusão, sem autorização legislativa, de quatro ações do rol daquelas associadas às iniciativas prioritárias definidas na LDO 2021, a abordagem subscrita pela PGE não oferece, em sua essência, fato novo capaz de alterar o opinativo da auditoria, conforme depreende-se das argumentações apresentadas adiante.

Primeiramente, a Procuradoria, em sua análise, afirma que no Anexo I da Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 14.288/2020 foram definidas as Iniciativas Prioritárias, e todas elas estão contidas no Escopo Prioritário das ações da Secretaria da Saúde no FIPLAN. Porém, o que a auditoria constatou foi que, no Relatório M&A004/FIPLAN, constavam como prioridades apenas oito Iniciativas das onze definidas na referida Lei, por conseguinte, restaram dez Ações Orçamentárias das 14 associadas às Iniciativas indicadas na LDO 2021 para o Programa 313.

Em seguida, traz sua interpretação do art. 3º da citada Lei, sustentando que não é obrigatório ressaltar ações orçamentárias vinculadas às Iniciativas Prioritárias, diante do texto legal:

Art. 3º - As prioridades da Administração Pública Estadual para o exercício de 2021, 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:

[...] II - deverão, **sempre que possível**, ser ressalvadas as ações a elas vinculadas, em caso de necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira. (grifo da Auditoria)

Tal entendimento diverge da abordagem da auditoria, haja vista que ao se referir às ações orçamentárias vinculadas às prioridades da Administração Pública Estadual, a LDO estabelece que elas devem, sempre que possível, ser ressalvadas em caso de necessidade de limitação de empenho, situação diferente da apontada pela auditoria, primeiro, porque não se tratava de limitação de empenho e, segundo, porque o citado dispositivo legal não menciona a exclusão de ações vinculadas às prioridades da Administração Pública. O fato constatado na análise refere-se à

40 16) inconsistências na execução das ações orçamentárias prioritárias, no âmbito do Programa 313 – Saúde, consubstanciada pela exclusão, sem autorização legislativa, de quatro ações do rol daquelas associadas às iniciativas prioritárias definidas na LDO 2021 (item 2.10.1).

retirada, do rol de prioridades referidas no art. 3º da lei, de quatro ações orçamentárias, as quais estão vinculadas a três Iniciativas constantes do Anexo I da multicitada lei.

Por fim, o arrazoado da PGE menciona as alegações apresentadas pelas Secretarias da Saúde e do Planejamento para justificar a não assinatura com indicativo de prioridade para as ações orçamentárias de nº 3997, 7829, 3996 e 2740 no Relatório do FIPLAN, as quais coincidem com as respostas já encaminhadas, pelas respectivas pastas, quando questionadas sobre o tema pela auditoria⁴¹, todavia não alteram a essência da questão tratada na Seção Analítica, que analisa as contas de governo do exercício de 2021.

Considera-se, portanto, que tal alteração constitui competência exclusiva do Poder Legislativo, que não a poderia delegar a outro Poder sob pena de renunciar a suas prerrogativas constitucionais. A LDO/2021 não estabelece poderes para que o Executivo exclua ações orçamentárias do rol de prioridades, apenas observa que, sempre que possível, elas sejam ressalvadas em caso de necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira.

Sugestão de ressalva 17⁴²

Após análise das justificativas apresentadas, observou-se que as argumentações seguem o conteúdo do Ofício nº 006/2022 - SEC/DG, de 06/05/2022, sendo que não foram trazidos fatos novos capazes de modificar entendimento anteriormente gerado.

Em seu arrazoado, o Gestor traz, como uma das causas das falhas apontadas, a pandemia do coronavírus, que gerou medidas de distanciamento social, iniciadas em março de 2020, alterando o desempenho tanto das ações como das metas.

Como se pôde notar, a baixa execução das ações orçamentárias prioritárias em relação às ações orçamentárias são explicadas de maneira desagregada, ou seja, considerando-se o desempenho de algumas ações orçamentárias, porém tal argumentação não altera o desempenho dos percentuais na análise geral, considerando os dados apresentados nos referidos sistemas disponibilizados. Ademais, como já mencionado, no decorrer do ano de 2020, houve tempo hábil para um novo planejamento orçamentário para o ano de 2021, desta vez, com as novas exigências e necessidades que o momento da pandemia já vinha impondo perante a sociedade.

41 Ofício SESAB/GASEC nº 280/2022, de 21/03/2022, em resposta à Solicitação MSSC01/2022, SGA OS nº 013/2022 e Ofício SEPLAN/GASEC nº 57/2022, de 14/04/2022, em resposta à Solicitação PBEM02/2022, SGA OS nº 029/2022.

42 17) inconsistências na execução das ações orçamentárias no âmbito do Programa 306 – Educação, com destaque para a baixa execução de ações prioritárias, em relação às ações não prioritárias, discrepância entre as execuções orçamentária e física de ações orçamentárias prioritárias e fragilidade das informações relativas ao desempenho de metas (item 2.11.1).

É importante salientar mais uma vez que o “Acesso e permanência dos estudantes no sistema público e estadual de ensino”, prioridade esta eleita no Anexo I da Lei LDO/2021 (Lei Estadual nº 14.288, de 30/12/2021), no bojo do Programa 306, é sempre afetado, quando os recursos previstos no planejamento inicial não apresentam uma boa execução, inclusive gerando uma desproporção muito nítida entre o orçado e o liquidado, conforme se evidenciou no Gráfico 11 da Seção Analítica das Contas de Governo, exercício de 2021 (Ref.2799915-359).

Sugestão de ressalva 18⁴³

O Estado da Bahia, por meio de Procuradores, com fulcro no art. 2º, inciso XIV, combinado com o art. 32, inciso III e por força do disposto no art. 140 da Constituição Estadual, apresentou esclarecimentos e teceu considerações que julgou plausíveis para contrapor-se à ressalva, imposta por esta Corte de Contas, referente às deficiências na gestão do Sistema Estadual de Segurança Pública (SESP) e na execução das ações orçamentárias do Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social (Ref.2806294-76 a 79), com destaque para o crescimento dos números de crimes violentos, a falta de indicador de desempenho relacionado a crimes violentos no PPA 2020-2023, além dos gastos declinantes com a área da Segurança Pública (item 2.12.1).

Contudo, os argumentos trazidos a lume não merecem prosperar, haja vista que o conteúdo apresentado, de forma geral, já foi objeto de apreciação por parte da Auditoria, a qual manteve incólumes as deficiências apontadas.

Nesse sentido, reitera-se a necessidade da inclusão do Índice de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) no rol de indicadores do Programa 314 - Segurança Pública e Defesa Social no Plano Plurianual (PPA) do Estado. Conforme comentado, para a área da Segurança Pública, o PPA do Estado da Bahia inclui quatro indicadores (1373, 1393, 1394 e 1395) que, embora necessários para mostrar, internamente, no âmbito das Corporações, o desempenho de suas atividades operacionais, não permitem evidenciar, para a sociedade baiana e brasileira, a efetividade das ações policiais com relação aos CVLI, mascarando a realidade vivida na Bahia.

Ressalta-se que este indicador tem uso corrente e interno no âmbito da Secretaria da Segurança Pública, seja na tomada de decisões estratégicas e operacionais, seja

43 18) deficiências na gestão do Sistema Estadual de Segurança Pública (SESP) e na execução das ações orçamentárias do Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social, destacando-se o crescimento dos números de crimes violentos, a falta de indicador de desempenho relacionado a crimes violentos no PPA 2020-2023, além dos gastos declinantes com a área da Segurança Pública (item 2.12.1).

como parâmetro para o pagamento semestral do Prêmio de Desempenho Policial (PDP) a policiais que contribuem para a contenção/redução de crimes violentos em áreas geográficas (RISP e AISP) da Segurança Pública do Estado da Bahia.

Cabe mencionar as ações e iniciativas implementadas e noticiadas no âmbito do Sistema Estadual de Segurança Pública (SESP), a exemplo da realização dos concursos públicos previstos para ocorrerem no exercício de 2022, as quais, além de evidenciarem maior investimento na área da segurança pública, poderão mitigar o crônico déficit na quantidade de policiais em atividade no Estado da Bahia, quando comparado com os quantitativos previstos nas respectivas Leis Orgânicas das Polícias Militar, Civil e Técnica (DPT).

Dessa forma, não se vislumbrou no teor da manifestação apresentada, fatos novos e capazes de modificar a ressalva imposta em relação às retrocitadas ocorrências, razão pela qual ratifica-se o opinativo exarado anteriormente.

Sugestão de alerta 5⁴⁴

Observa-se que as justificativas apresentadas restringiram-se às despesas com os Programas Mais Futuro, Vale Alimentação Estudantil e Bolsa Presença. Não houve apresentação de esclarecimentos quanto aos pagamentos do pessoal sob o Regime Especial de Direito Administrativo (REDA), cedido para SESAB e SAEB e os referentes a processos de auxílio funeral de espólio.

Quanto às despesas com o Programa Vale Alimentação, não assente razão a argumentação de que se considera o fornecimento da alimentação escolar, quando realizado dentro da unidade escolar, como despesa com educação, e que o fornecimento de alimentação para o estudante na modalidade remota ou híbrida não possa ser considerado.

Cabe destacar que ambas situações não podem ser consideradas como despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), para fins de cômputo do limite constitucional, devido à vedação expressa, conforme art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996. Ademais, o próprio Estado da Bahia não as considerou, segundo memória de cálculo do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) – Anexo 8 – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), apresentada pela SEFAZ, com a respectiva exclusão da Sub-Função 306 – Alimentação e Nutrição e devidamente confirmada por esta Auditoria.

44 5) que o Estado da Bahia não aplicou o mínimo de 25% da RLI em despesas com MDE, no exercício de 2021 e deve compensar até o exercício de 2023, conforme previsto na Emenda Constitucional nº 119/2022 (item 2.9.1.2).

Quanto aos Programas Mais Futuro e Bolsa Presença, em que pese este último esteja amparado pelo Parecer da PGE (SEI nº 011.5508.2021.0016821-66), as argumentações não trouxeram nenhum novo elemento que pudesse elidir o opinativo da Auditoria, a qual reafirma, nesta oportunidade, o caráter assistencial destas despesas e, portanto, inelegível como Despesa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), para fins de cálculo do limite constitucional.

Por fim, após empreender análise no restante das justificativas apresentadas quanto à inelegibilidade das despesas apontadas, observa-se que as argumentações seguem o conteúdo do Ofício nº 304/2022 - SEC/CH-GAB, de 22/04/2022, já comentado no item 2.9.1.2 da Seção Analítica. Portanto, os argumentos apresentados não têm o condão de modificar o opinativo da Auditoria sobre o descumprimento do limite, bem como da proposta de alerta.

Sugestão de determinação 12⁴⁵

Em relação aos argumentos apresentados, é de conhecimento da Auditoria a possibilidade de imputação de débito a ente público conveniente. Entretanto, para tal, seria necessário julgamento do TCU neste sentido, o que só poderá ocorrer após o devido processo legal. Quando a administração se antecipa e efetua pagamento à União, tal processo não é instaurado, não sendo possível concluir se o ente público deve ser responsabilizado.

Sobre a inscrição de restrição cadastral do Estado, o Tema nº 327 de Repercussão Geral do STF, de 2020, já fixou tese no sentido de que a inscrição de entes federados em cadastro de inadimplentes pressupõe o respeito aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, somente reconhecido: (i) após o julgamento de tomada de contas especial ou procedimento análogo perante o Tribunal de Contas; ou (ii) após a devida notificação do ente faltoso e o decurso do prazo nela previsto, independentemente de tomada de contas especial.

Ainda que o pagamento das quantias envolvidas se justificasse visando o acesso a valores maiores de novos convênios, a Administração teria o dever de instaurar processos administrativos para apurar se as condutas praticadas pelos agentes são passíveis de responsabilização, havendo dolo ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro (LINDB)⁴⁶.

45 12) que, em articulação conjunta com a AGE/SEFAZ (arts. 2º, inciso IX, e 9º do Decreto Estadual nº 18.874/2019) e com a PGE (art. 2º, incisos VII e XX, do Decreto Estadual nº 11.738/2009), seja realizado levantamento da totalidade dos pagamentos com indícios de irregularidade na classificação como devolução de saldo de convênios e adotadas as medidas cabíveis nas esferas administrativa e/ou judicial para reaver aqueles valores que tenham sido indevidamente pagos (item 2.6.3.7).

46 Decreto-Lei nº 4.657, de 04/09/1942.



Portanto, os argumentos apresentados não têm o condão de modificar o opinativo da Auditoria sobre a proposta de determinação.

Sugestão de determinação 15⁴⁷

Não foram contestados os argumentos da auditoria sobre as deficiências no controle dos contratos do PROHABIT, mormente em relação à inadimplência, sendo listadas apenas as ações executadas e em andamento no sentido de regularizá-las.

Ao final, a PGE informa, inclusive, que “A CONDER está firmando com o TCE, um TAG – Termo de Ajuste de Gestão, que contempla todos os ajustes na contabilização do PROHABIT até 31/12/2023”.

Do exposto, pela ausência de elementos novos, resta a Auditoria manter a sugestão de determinação nº 15.

3 CONCLUSÃO

Sendo assim, pelas razões expostas, a Auditoria ratifica, na sua totalidade, o entendimento constante na conclusão da Seção Analítica (Ref. 2799915).

Salvador, 08 de junho de 2022.

José Raimundo Bastos de Aguiar	Superintendente Técnico
Bruno Mascarenhas da Silveira Ventim	Coordenador de Controle Externo 1ª CCE
Denilson Martins Machado	Coordenador de Controle Externo 2ª CCE
Yuri Moisés Martins Alves	Coordenador de Controle Externo 3ª CCE
Antônio Luiz Carneiro	Coordenador de Controle Externo 4ª CCE
Israel Santos de Jesus	Coordenador de Controle Externo 5ª CCE
Maurício Souza Ferreira	Coordenador de Controle Externo 6ª CCE
Marcos André Sampaio de Matos	Coordenador de Controle Externo 7ª CCE

47 15) encaminhar a este Tribunal, no prazo de 60 dias, relatório detalhado sobre os procedimentos de cobrança da inadimplência, relacionados com os Empréstimos a Servidores – PROHABIT, em atenção ao previsto nos arts. 59 e 82, parágrafo único, da Lei Estadual nº 6.677/1994, e arts. 176, §2º, e 188 da Lei Estadual nº 7.990/2001 (item 2.7.5).

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Jose Raimundo Bastos de Aguiar

Superintendente Técnico - Assinado em 08/06/2022

Bruno Mascarenhas da Silveira Ventim

Coordenador de Controle Externo - Assinado em 08/06/2022

Denilson Martins Machado

Coordenador de Controle Externo - Assinado em 08/06/2022

Yuri Moises Martins Alves

Coordenador de Controle Externo - Assinado em 08/06/2022

Antonio Luiz Carneiro

Coordenador de Controle Externo - Assinado em 08/06/2022

Israel Santos de Jesus

Coordenador de Controle Externo - Assinado em 08/06/2022

MAURICIO SOUZA FERREIRA

Coordenador de Controle Externo - Assinado em 08/06/2022

Marcos Andre Sampaio de Matos

Coordenador de Controle Externo - Assinado em 08/06/2022



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: YYNZM3NDA4