

PROCESSO: TCE/003537/2022**ÓRGÃO JULGADOR: PLENO****NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS - PROCESSO DE CONTAS DO GOVERNADOR****RESPONSÁVEL: GOVERNADOR RUI COSTA DOS SANTOS****EXERCÍCIO: 2021****RELATOR: CONS. JOÃO BONFIM****DECLARAÇÃO DE VOTO****(Conselheiro Pedro Lino)****I. INTRODUÇÃO**

A gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do Poder Executivo, no exercício de 2021, continuou a apresentar graves irregularidades. A maioria dos achados de auditoria é recorrente, tendo os auditores sugerido 18 ressalvas, 28 determinações e 52 recomendações, além da reiteração de mais 48 recomendações do exercício anterior, que não foram integralmente atendidas.

Mesmo após a apresentação de defesa pela PGE, a Auditoria ratificou, na totalidade, o entendimento constante na conclusão da Seção Analítica.

Destaco, ainda, que os Auditores registraram a limitação ao pleno pronunciamento da Auditoria acerca das informações contidas no Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023 – Ano II, em decorrência da exiguidade do prazo para análise da nova metodologia adotada pelo Poder Executivo, diante dos resultados de avaliação que foram apresentados ao Tribunal.

Inclusive, até o encerramento dos exames da Auditoria, não foi encaminhado a este Tribunal o parecer opinativo da Auditoria Geral do Estado (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, como dispõe o art. 8º, da Resolução TCE/BA nº 164/2015.

Tais situações comprometeram a aferição dos resultados alcançados pelos Programas de Governo em 2021, que, mediante as análises técnicas dos auditores, permitiriam uma avaliação do resultado da gestão.

Os auditores verificaram a ocorrência de incompatibilidades entre o que foi executado pelo Governo do Estado como prioridade, em relação ao que foi eleito na LDO de 2021, no Anexo I. A alteração do referido anexo não foi objeto de lei específica de revisão, para a devida publicização, cuja fragilidade, além de configurar-se como desobediência ao princípio da legalidade, compromete a transparência das ações governamentais.

Ademais, ao não estabelecer índices esperados anuais e ao final do Plano Plurianual 2020-2023, além de não dar a devida transparência do planejamento proposto à sociedade, como dispõe a LRF, informando a realidade futura que a ação governamental almeja alcançar, traz

prejuízo para o direcionamento de esforços por parte do Estado, no instrumento que detêm o condão de orientar as peças constitucionais anuais (LDO e LOA), na devida aplicação dos recursos e desenvolvimento das políticas públicas.

O MPC destaca que as Coordenadorias de Controle Externo promovem exame de indiscutível relevância, consistente na avaliação de aspectos operacionais do Plano Plurianual, 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 do exercício de 2021. Bem como, a LRF (art. 1º, §1º) estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe uma 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 determinados limites.

Quanto à execução do Orçamento de 2021, os auditores constataram que o Poder Executivo enviou a Proposta Orçamentária à Assembleia Legislativa, sem contemplar dotações suficientes para o custeio das despesas, tendo em vista que foram utilizados mais de 50% de créditos adicionais suplementares, financiados por anulação total/parcial de dotações, representando o montante de R\$16,3 bilhões.

A Unidade Técnica também verificou que o Grupo 4 – Investimentos está superavaliado em, pelo menos, R\$197,5 milhões e que o Estado não utiliza os critérios de correlação entre investimento público, PIB per capita e concentração populacional para embasar a distribuição do orçamento entre os territórios, que são os critérios indicados para a análise pela Constituição Estadual da Bahia, de modo a avaliar a redução de desigualdade inter-regional (§7º do art. 159 da CE/1989).

Registro aqui minha satisfação em ver a adoção a partir de 2021, da auditoria financeira por parte deste TCE, nos termos da Resolução CFC Nº 1.601/2020, com o objetivo de expressar opinião sobre o grau de confiança das Demonstrações Financeiras do Estado.

Embora as respectivas normas passem a vigorar apenas partir de 01/01/2024, esta já é permitida a partir de 1º de janeiro de 2021, no todo ou em parte, cuja aplicação no exame das Contas públicas presentes, geraram ressalvas por parte dos auditores.

A análise proferida tem como objetivo aumentar o grau de confiança das demonstrações financeiras do Estado da Bahia, referentes ao exercício de 2021, mediante a expressão de opinião sobre a existência ou não de distorções relevantes em determinados grupos de contas, independentemente de se causadas por erro ou fraude.

Como resultado do exame, os auditores, em síntese, destacaram:

1) Inconsistências relativas à mensuração das provisões para contingência constituíram-se em limitação ao escopo dos trabalhos. A Auditoria concluiu que os saldos apresentados nas DCCs de 2021 não refletem adequadamente os passivos relacionados com as obrigações desta natureza, assim como 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;

2) 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 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;

3) Inconsistências na mensuração das obrigações relacionadas aos contratos de PPP indicam que os saldos apresentados nas DCCEs de 2021 (R\$12.521,8 milhões) não refletem adequadamente os passivos relacionados com as obrigações desta natureza, assim como 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. Além disso, não foi possível quantificar os eventuais efeitos no Imobilizado, no PL e na DVP;

4) 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 DCCEs 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;

5) Deficiências nos registros contábeis dos Fundos Estaduais do Governo impossibilitaram a Auditoria afirmar quanto à consistência e fidedignidade do saldo, em 31/12/2021, de R\$1.879,2 milhões. Ademais, não foi possível quantificar os efeitos no PL e na DVP; e

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 PL e na DVP.

Os auditores registraram, também, a inclusão de despesas de caráter assistencial, portanto, inelegíveis, como Despesa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), para fins de apuração do cálculo do limite constitucional, relativo aos Programas Mais Futuro e Bolsa Presença.

O MPC, neste contexto, sugere ao Tribunal de Contas a expedição de Determinação, para que o Estado da Bahia: a) se abstenha de contabilizar tais despesas como ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, tendo em vista a afronta ao art. 71, inciso IV, da Lei Federal nº 9.394/1996; b) aplique na manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor efetivamente aplicado e o valor mínimo exigível constitucionalmente para o exercício de 2021, nos termos do parágrafo único do art. 119, do ADCT.

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, mediante a rubrica Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), contrariando o art. 165, da CF/1988, que trata do princípio da anualidade, e ao art. 35, da Lei Federal nº 4.320/1964.

Do total de R\$1.328,3 milhões executados como DEA em 2021, a amostra analisada pela Auditoria revelou que 100% dos empenhos não respeitaram os requisitos estabelecidos no comando legal. Os auditores ressaltam que a amostra auditorial revela que a 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.

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. Ademais, 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.

Concomitantemente a essa realidade, os auditores constataram 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.

Fato que causa estranheza, destacado pelos auditores, refere-se à falta de razoabilidade do acúmulo de disponibilidade, que se verificou de forma mais efetiva a partir de 2020, com o incremento, em termos absolutos, do saldo das disponibilidades no exercício de 2021, que foi de 77,01% em relação ao ano anterior (R\$6.290,8 milhões).

A acumulação de disponibilidades nos dois últimos exercícios, cujo saldo em 31/12/2021 é de R\$11.135,1 milhões, afronta 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 tendo os auditores identificado, nas Propostas de LDO e LOA de 2022, diretrizes específicas quanto à aplicação de tais sobras financeiras.

Apesar das alegações da PGE de que a disponibilidade deduzida dos Restos a Pagar seria de R\$8,6 bilhões, não foram enfrentados os argumentos apresentados pela Auditoria, relacionados, por exemplo, com a possibilidade de serem equalizados os gastos executados sob a forma DEA, que representam o financiamento indireto do Erário pelos seus credores, estando atualmente no patamar de R\$1,3 bilhão, ou a restituição dos recursos antecipados pelo BAPREV, que atingiram o patamar de R\$3,7 bilhões.

Entretanto, o contrato da Arena Fonte Nova registrou um aumento de gasto de 107,4% em relação ao exercício de 2020. Com a celebração do 5º Termo Aditivo, assinado em 26/10/2021, foi realizado pagamento da peritagem, no valor de R\$52,6 milhões, e aos financiadores do projeto em relação às obrigações pecuniárias da Administração Pública (Banco do Nordeste do Brasil (BNB) – R\$65,1 milhões, DESENBAHIA – R\$64,9 milhões e a Simplific Pavarini (debenturistas) – R\$20,1 milhões).

Ressalte-se que as receitas correntes do Estado tiveram uma execução acima do previsto, em junho de 2021, no valor de R\$2.149,99 milhões, decorrente da indenização pelo fechamento da planta industrial da empresa Ford Motor Company no Estado da Bahia.

Outra irregularidade recorrente refere-se à falta de isonomia, baixo desempenho orçamentário e diminuta execução financeira das emendas parlamentares impositivas,

demonstrando que não foi observada a integral execução dos créditos orçamentários incluídos na Lei Orçamentária 2021 por emendas parlamentares individuais.

O MPC, no que se refere à falta de isonomia na execução orçamentário-financeira das reservas orçamentárias decorrentes de emendas parlamentares, salienta que, 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), para que se afaste o risco de critérios ilegítimos, a exemplo de subjetivismos, discriminações e vinculação político-partidária, pautarem a execução das referidas emendas.

Ademais, a não execução das emendas implica a não aplicação de recursos que deveriam ser obrigatórios e empregados em investimentos que beneficiariam a sociedade e deveriam ser utilizados como prioridade.

A Auditoria também identificou a ocorrência de subavaliação do montante pago com encargos moratórios (multa e juros) e falta de providências para responsabilização e ressarcimento de pagamentos de, pelo menos, R\$8,58 milhões, no exercício de 2021, que causaram danos ao Erário e violam o princípio da eficiência (ex vi do art. 37, caput, da CRFB/1988), na sua faceta economicidade (ex vi do art. 70, caput, da CRFB/1988).

Segundo o MPC, 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, 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.

Por fim, quanto às informações sobre a pandemia da COVID-19, destaco que, no exercício de 2020, foi citada a aquisição de ventiladores pulmonares, no relatório dos auditores, com pagamento antecipado e sem a entrega do produto, com possível dano ao erário de R\$54,5 milhões, tendo em vista que não houve ressarcimento aos cofres públicos até aquele momento.

Do despacho de Ref. 2813182-1, emitido pelo Coordenador da 7ª CCE, consta a informação de realização de acordo judicial firmado entre o Estado da Bahia e a Empresa Ocean 26 INC. no juízo da Califórnia, Estados Unidos da América, que também informa a existência de Ofício da PGE (GAB/PGA nº 166/2022, de 07/06/2022) destacando a existência de cláusula de confidencialidade sobre os termos do acordo de recuperação dos valores pagos para a aquisição de ventiladores pulmonares. Neste ponto, destaco a necessidade de realização de auditoria especial, acaso dito acordo não tenha sido incluído na programação ordinária de fiscalização deste Tribunal.

Não há dúvida de que a gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do Poder Executivo, no exercício de 2021, demonstra graves irregularidades; inobservância relevante aos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública e às normas constitucionais, legais, regulamentares na execução do orçamento do Estado da Bahia e nas demais operações realizadas com recursos públicos, em especial ao que estabelece a Lei Orçamentária

Anual, **capazes, em conjunto, de macular o mérito da contas**, conforme demonstramos no item seguinte, em que será realizada a análise específica das irregularidades encontradas pela auditoria.

II. EXAME ESPECÍFICO DAS IRREGULARIDADES:

De acordo com Donato Moutinho, embora os governadores de estado e os prefeitos municipais não exerçam chefia de Estado – papel, obviamente, reservado ao Presidente da República – eles são os responsáveis por representar os entes federados cujo Poder Executivo chefiam. Nesse sentido, representam esses entes em juízo ou fora dele, bem como, pode-se afirmar, tanto em relação aos governadores quanto em relação aos prefeitos, que, em seu âmbito de atuação, exercem as funções de chefe de governo, na medida em que lhes cabe a direção dos negócios do ente, tanto os de natureza governamental quanto os de natureza administrativa, que, no primeiro caso, são as atribuições diretamente relacionadas à condução dos negócios públicos, de opções políticas de conveniência e oportunidade na sua realização, enquanto as de natureza administrativa, visam à concretização das atividades executivas¹.

Temos, nas contas de governo, na expressão de Weder de Oliveira², um processo de controle externo parlamentar: o Tribunal de Contas emite um parecer prévio de natureza técnica, mas o julgamento da Prestação de Contas é de competência do Poder Legislativo. Há um subsequente processo de natureza político-administrativo, cuja instrução se inicia a partir de um processo de índole auditorial³.

Não se deve confundir a natureza do processo e as consequências jurídicas e políticas do julgamento com o dever de prestar contas, que envolve a pessoa física do gestor. Neste ponto, o Supremo Tribunal Federal já decidiu (MS 21644-1/160-DF) que não é a União quem presta contas, nem são os atos da União que serão apreciados, mas sim as Contas do Titular do Poder Executivo, conforme se extrai da dicção do art. 71, inciso I, da Constituição Federal.

O Tribunal de Contas realizará análise que englobará, entre outros aspectos, o desempenho dos programas de governo, as renúncias de receita, o cumprimento de metas fiscais, bem como a observância aos limites mínimos de despesas com educação e saúde, e as restrições de gastos previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal⁴. Poderá incorporar conclusões relatadas em auditorias realizadas ao longo do ano anterior, e eventualmente, em outros anos⁵.

Desses fatos, relatórios técnicos e conclusões apresentados pela Unidade Técnica, que destaco as irregularidades que compreendo serem as mais relevantes e passo a atribuir as consequências jurídicas, de acordo com o ordenamento jurídico, que são mais adequadas aos achados de auditoria, na forma a seguir especificadas.

II.a Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) (Item 2.6.3.5 do Relatório Técnico), Assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários (Item 2.6.3.5.1 do

¹MOUTINHO, Donato Volkens. **Contas dos governantes**: Apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo pelos tribunais de contas do Brasil. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 185-186.

²OLIVEIRA, Weder de. In: LIMA; OLIVEIRA; CAMARGO, 2017, p.17-61.

³ STF: RE 729744-MG, relator Min. Gilmar Mendes.

⁴COSTA, Marcos; BASTOS, Patrícia. In: LIMA; OLIVEIRA; CAMARGO, 2017, p. 63-103.

⁵OLIVEIRA, Weder de. In: LIMA; OLIVEIRA; CAMARGO, 2017, p.17-61.

Relatório Técnico) e Monitoramento da ressalva e das recomendações c.17, c.18 e c.19 (Item 2.6.3.5.2 do Relatório Técnico)

Conforme informa a Unidade Técnica (Item 2.6.3.5.1 da Sessão Analítica⁶), o Poder Executivo **empenhou, como DEA, o impressionante montante de R\$1.328,3 milhões**, em 2021, o que representa um aumento de 8,3% em relação ao exercício de 2020. Há de se ressaltar que este Tribunal vem apontando reiteradamente irregularidades no empenho do DEA, uma vez que a regra geral é que as despesas sejam empenhadas no exercício de sua competência. Neste sentido, a Constituição Federal⁷ e a Constituição Estadual⁸ vedam a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, salvo em situações excepcionais, legalmente descritas em rol⁹ taxativo, as quais não se enquadram em nenhum dos casos de DEA apontados pela Auditoria.

Neste contexto, a Auditoria apontou¹⁰ que, na SEAP, SECOM e SETUR, **os empenhos, por meio de DEA, foram superiores ao saldo orçamentário ao final do exercício de 2020** em R\$65,6; R\$52,1 e R\$8,6 milhões, respectivamente, o que representa a realização de despesas excedentes dos créditos orçamentários ou adicionais. Tal situação se mostra em **flagrante violação aos arts. 37 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, atentando, ainda, contra o inciso IV, do art. 37 da LRF**, o qual veda a assunção de obrigação com fornecedores sem autorização orçamentária (ou seja, sem o empenho prévio) e, conforme apontado pela Auditoria¹¹, equipara tal transação a uma operação de crédito.

Os fatos supramencionados materializam-se como Crime Contra as Finanças Públicas; A conduta do Executivo, **como bem afirma a Unidade Técnica¹²** enquadra-se no art. 11¹³ da Lei Federal nº 1.079, de 10/04/1950, e no art. 359-A do Decreto-Lei nº 2.8483, de 07/12/1940. Mais gravoso o fato se torna, ao se constatar que tal prática vem se repetindo ao longo dos anos, como se pode verificar da apreciação das Contas do Executivo de exercícios anteriores, tornando-se perigosamente habitual.

II.a.1 Transferências Voluntárias de Recursos Estaduais (Item 2.6.3.8 do Relatório Técnico)

Conforme Relatório Auditorial, há R\$ 857,7 milhões de saldo ativo relacionado com repasses voluntários, **pendentes de Prestação de Contas, o que impossibilitou a Auditoria de opinar sobre sua correta destinação**.

Com relação ao monitoramento das recomendações c21, c22 e c53, ressalta-se que já existe Plano de Ação¹⁴ encaminhado a este Tribunal, o qual afirma que seria emitido “relatório com

⁶ Ref.2813139-149.

⁷ Art. 167. São vedados: [...] II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

⁸ Art. 161- São vedados: [...] II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

⁹ Art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964.

¹⁰ Ref.2813139-149

¹¹ Ref.2813139-152

¹² Ref.2813139-152

¹³ Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos: [...] 3 - Contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal;

¹⁴ Processo TCE/001729/2022

dados dos convênios pendentes de prestação de contas”. **Entretanto, ao analisar o Plano, a Auditoria afirmou que a ação proposta não atendeu** ao recomendado, uma vez que o referido relatório fora encaminhado de forma intempestiva, além de apresentar inconsistências (Ref.2813139-162). Ademais, foi recomendado que o Estado da Bahia implantasse uma plataforma eletrônica que permitisse aos Órgãos estaduais o registro de todos os procedimentos vinculados aos repasses voluntários, além de uma plataforma eletrônica de gestão e controle desses repasses, entretanto, nenhuma dessas recomendações foi atendida.

II.a.2 Investimentos (Item 2.7.6 do Relatório Técnico)

Em 2021, o saldo da rubrica de investimentos apresentou um total de R\$9.561,6 milhões. Entretanto, tal valor decorre, principalmente, de reflexo dos ganhos econômicos apurados nas demonstrações contábeis da investida EMBASA e de perda decorrente de retificação de cálculo inadequado no ano anterior na investida BAHIA GÁS, além de aportes realizados pelo Estado em 2021, de R\$454,0 milhões no FUNDESE e de R\$250,0 milhões no Fundo Garantidor dos Aportes da Ponte (FGAP), criado em março de 2021, conforme detalhou a Auditoria.

Em que pese já existir Recomendação¹⁵, no Parecer Prévio das Contas de Governo de 2020, para que o Poder Executivo siga, nos procedimentos de consolidação das demonstrações contábeis e registro das operações relacionadas aos Fundos (FGBP e FUNDESE), as orientações da STN, tendo em vista o disposto no art. 67, incisos II e III, da LRF, as ações apresentadas em Plano de Ação¹⁶ para atendimento desta Recomendação ainda **não foram implantadas, o que gera imprecisão nas demonstrações contábeis.**

Ainda com relação a distorções nas demonstrações contábeis, a Auditoria verificou que não foram apurados e excluídos/eliminados os saldos relacionados com “as transações e saldos recíprocos entre as entidades;” e “as parcelas dos resultados do exercício, do lucro/prejuízo acumulado e do custo dos ativos que corresponderem a resultados ainda não realizados”, em consonância com preconizado no MCASP¹⁷. Ademais, verificou-se que não foram eliminados, das demonstrações contábeis, os ganhos e perdas de transações entre investidas e a Administração Direta, o que, também, provoca distorções nessas demonstrações.

Por fim, a Auditoria apontou que os eventos contábeis/financeiros contabilizados no sistema contábil oficial de cada um dos Fundos, que são administrados pela Agência de Fomento DESENBÁHIA, não vêm sendo refletidos de forma sistemática e tempestiva quando analisados os Registros do FIPLAN. Portanto, não foi possível que a Auditoria concluísse quanto à adequação do saldo apresentado, na DCCes de 2021, nas contas de Investimentos em Fundos do Governo Estadual no montante de R\$1.879,2 milhões.

II.b Educação (Item 2.11 do Relatório Técnico)

II.b.1 Baixa execução de Ações Prioritárias, em relação às Ações não Prioritárias (Item 2.11.1.1.1 do Relatório Técnico)

¹⁵ Recomendação c31

¹⁶ Processo TCE/001729/2022

¹⁷ MCASP 8ª edição, Parte V, Item 9

A LDO 2021 (Lei Estadual nº 14.288/2021), no seu Anexo I, elegeu, como prioridade para a Educação, o “Acesso e permanência dos estudantes no sistema público e estadual de ensino”, especificado no âmbito do Programa 306 – Educação. Observou-se que, durante o exercício de 2021, dos recursos orçados para o Programa, foram alocados, apenas 2,24% (R\$155,2 milhões), em ações orçamentárias prioritárias, e 97,76%, (R\$6.765,1 milhões), em ações não prioritárias. Ademais, verificou-se que a execução das ações orçamentárias prioritárias teve despesas liquidadas na ordem de R\$43,7 milhões e, executaram, apenas, 28,16% da dotação a elas destinadas.

A partir da análise dos demonstrativos do FIPLAN, constata-se que, o percentual de execução das ações não prioritárias foi de 83,93% da dotação orçamentária de R\$6.765,1 milhões, apresentando, portanto, execução superior àquelas com indicativo de prioridade.

Como observou a Auditoria, o descompasso relativo ao desempenho da execução orçamentária entre as ações prioritárias e não prioritárias vem sendo apontando recorrentemente por este Tribunal, revelando a falta de um planejamento mais adequado por parte do Executivo.

II.b.2 Das Considerações dos Auditores - Discrepância entre as Execuções Orçamentária e Física de Ações Orçamentárias Prioritárias (Item 2.11.1.1.3 do Relatório Técnico)

Conforme informa a Unidade Técnica (Item 2.11.1.1.3 da Sessão Analítica), foram constatadas discrepâncias nas Ações: 6910 – Promoção de Assistência ao Estudante Universitário e 6530 – Distribuição de Uniforme para Estudante da Rede de Educação Básica, que apresentaram, respectivamente, 50% e 100% de execução orçamentária, porém, ambas, em situação desproporcional em relação à execução física, que apresentaram, apenas, 6,22% e 0,22% de execução.

Há, também, casos inversos, ou seja, Ações com elevado grau de execução física, e baixo grau de execução orçamentária, a exemplo das Ações: 1681 – Disponibilização de Conteúdo Digital Educacional em Ambiente WEB e 7744 – Aparelhamento da Unidade Escolar da Educação Básica, respectivamente com 3,3% e 21,6% de execução orçamentária, porém ambas com 100% de execução física.

Como não fossem o bastante, as divergências supramencionadas, ainda foram apontadas, pela Auditoria, outras tantas divergências nas avaliações das Metas 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”. Tais divergências foram encontradas, quando comparadas as informações constantes do Relatório de Gestão SEC 2021 e as informações disponibilizadas pelo Relatório M&A100/FIPLAN. A título de exemplo, a informação obtida, a respeito da Meta 3 - Ampliar o número de estudantes matriculados na rede estadual de ensino, por meio do M&A100/FIPLAN, indica o número de 914.019 estudantes matriculados em 2021, contudo, no Relatório de Gestão 2021¹⁸, é informada a existência de 795.148 estudantes regularmente matriculados no final de 2021.

Tais fatos denotam fragilidade nos processos de monitoramento e acompanhamento na execução das Ações Orçamentárias e das Metas dos Compromissos, prejudicando a avaliação de seu cumprimento.

¹⁸Conforme dados da fl. 75 do Relatório de Gestão SEC 2021.

II.c Falhas nos controles gerenciais sobre os convênios de captação e ausência de informações suplementares em notas explicativas impossibilitaram avaliar a adequação dos elementos apresentados nas DCCes de 2021, cujo saldo das contas de convênio 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 do Relatório Técnico).

Da leitura das DCCes de 2021, verifica-se que, dos valores de Convênios de Captação e Contratos de Repasse de Recursos oriundos, principalmente, do Governo Federal, mais de 93,4% dos recursos recebidos já tinham sido utilizados. Todavia, da análise das referidas DCCes, observa-se, conforme apontado no Item 2.7.10.2 da Seção Analítica elaborado pela Auditoria¹⁹, que **estas não contemplam detalhes e informações necessárias para a adequada avaliação da situação deste tipo de obrigação, o que evidencia falha nos controles gerenciais sobre tais Ajustes.**

Por conseguinte, diante da ausência da Documentação exigida, **não foi possível, assim como no exercício anterior, promover uma avaliação crítica quanto à dimensão da superavaliação deste passivo, em virtude da grande quantidade e diversidade de tipos de operações firmadas entre o Estado da Bahia e a União, assim como pela ausência de informações e relatórios consolidados que evidenciassem, principalmente, o estágio de execução dos objetos pactuados, bem como das Prestações de Contas, inclusive parciais, enviadas aos respectivos Convenientes.**

Desse forma, corroboro o entendimento da Unidade Técnica, no sentido de que deve ser **determinado** que o Estado da Bahia revise os procedimentos contábeis relativos ao reconhecimento das receitas, no sistema patrimonial, relacionadas às transferências voluntárias²⁰, bem como que lhe seja Recomendada a aprimoração dos controles internos, relacionados com a gestão dos instrumentos de captação.

II.d Inconsistências nas contas dos imóveis do ativo imobilizado, cujo saldo, em 31/12/2021, era de R\$ 51.870,0 milhões, impossibilitaram a avaliação quanto à adequada análise dos ativos desta natureza, assim como os comentários em notas explicativas são insuficientes para adequada análise e interpretação da totalidade dos ativos de propriedade e/ou sobre a responsabilidade do Estado. Ademais não foi possível quantificar os efeitos no passivo, PL e DVP (Item 2.8.1.6 do Relatório Técnico):

Quanto às inconsistências nas Contas de Imóveis do Ativo Imobilizado, o exame desenvolvido pela área técnica do TCE identificou o reconhecimento contábil da reavaliação, em desacordo com as Normas pertinentes²¹ e a ocorrência de Irregularidades na mensuração dos bens imóveis do Estado²².

Tais inconsistências nas referidas Contas, cujo saldo em 31/12/2021 era de **R\$51.873,0 milhões**, impossibilitaram, no entendimento da Unidade Técnica, a avaliação quanto à adequada análise dos ativos desta natureza. Outrossim, os comentários em notas explicativas foram

¹⁹Ref.2813139-213

²⁰Considerando o que estabelece a NBC TSP 01, itens 45 e 46

²¹ Item 2.8.1.6.1

²² Item 2.8.1.6.2

considerados insuficientes para a adequada análise e interpretação da totalidade dos ativos de propriedade e/ou sob a responsabilidade do Estado, não sendo possível, como consequência, quantificar os efeitos no Passivo, Patrimônio Líquido e Demonstração das Variações Patrimoniais.

Por conseguinte, entendo que tais achados caracterizam irregularidades graves, devendo, ainda, ser expedida **determinação** ao Governo do Estado da Bahia, para que os procedimentos de consolidação das demonstrações contábeis e registro das operações relacionadas aos Imóveis pertencentes ao Estado da Bahia sigam as orientações legais pertinentes²³, bem como que assegurem a implementação de controles individualizados para **todos** os bens imóveis de propriedade do Estado, em consonância com o disposto no art. 119, da Lei Estadual nº 2.322/1966, e no art. 94, da Lei Federal nº 4.320/1964.

De igual modo, o Estado da Bahia **deve** implementar o registro das reavaliações, considerando os procedimentos e orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)²⁴, bem como promover o levantamento dos demais bens de uso comum do povo, cujas obras tenham sido realizadas com recursos do orçamento estadual ou estejam sobre sua responsabilidade, no sentido de serem devidamente contabilizados ou evidenciados nas DCCes. Ressalto, por fim, que esta é mais uma Reiteração de Recomendação já constante do Parecer Prévio de 2020.

II.e Ausência de procedimentos de reconhecimento contábil, com base no critério da competência dos exercícios, para o fluxo de financeiro dos tributos, em especial ao ICMS. Ativos no montante de R\$ 921,3 milhões e passivo 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 do Relatório Técnico):

Apesar dos mecanismos eletrônicos de mensuração e monitoramento sobre os eventos probantes do lançamento e da conta-corrente financeira inerente ao ICMS, o montante das obrigações já constituídas em favor dos contribuintes não vêm sendo objeto de reconhecimento contábil tempestivo no Balanço Patrimonial do Estado da Bahia, em clara afronta ao Item 3, Parte II, do MCASP 8ª Edição.

Nesse sentido, no BP Consolidado de 2021, não estão contemplados as obrigações e os direitos de natureza fiscal, relacionados com o saldo acumulado de ICMS a ressarcir e a receber dos contribuintes, em virtude da cumulatividade do tributo, conforme previsto na legislação deste imposto, bem como não foram inseridos comentários sobre o assunto em notas explicativas. Sendo o saldo a ressarcir um direito do contribuinte e, conseqüentemente, uma obrigação da Fazenda Estadual, tais valores **devem** ser devidamente discriminados.

Dessa forma, reconheço a grave irregularidade do achado, uma vez que 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 do**

²³Orientações 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 6.976/2009, que conferem à STN a condição de Órgão Central do Sistema de Contabilidade Nacional;

²⁴8ª edição, e das Ns TSP no 07 e 23, bem como dos procedimentos de apuração do valor justo (NBC TSP no 09)

Estado da Bahia, o que gerou distorções posteriores, como a impossibilidade de quantificar os seus efeitos no Passivo e no Patrimônio Líquido do Estado.

De igual modo, entendo que deve ser expedida **Determinação** ao Governo do Estado, para que normatize a metodologia e implemente 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 na legislação que rege a espécie²⁵.

II.f 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 do Relatório Técnico);

No exercício de 2021, a Auditoria apurou o pagamento de, pelo menos, R\$8,58 milhões de encargo moratórios pelo Poder Executivo do Estado da Bahia. **Apesar do montante ser, aproximadamente, 63% inferior ao identificado no exercício de 2020, em ambos os períodos houve verificação de subavaliação do montante de encargos moratórios pagos. Assim, a imprecisão dos referidos valores impede qualquer conclusão quanto a avanços nesse tema.**

Outrossim, a simples ocorrência de pagamento de encargos moratórios no montante apurado – o qual poderia ser aplicado em ações que gerassem benefícios para o Estado – fere, frontalmente, o Princípio da Economicidade dos gastos, por ser uma despesa evitável decorrente de fragilidades nos procedimentos de controle, conferência, pagamento, programação orçamentária e financeira do Estado.

Ademais, a Auditoria constatou que o Poder Executivo permaneceu inerte quanto à adoção de ações para apuração da responsabilidade e cobrança do ressarcimento dos danos causados ao erário, decorrentes do pagamento de encargos moratórios, fato que, assim como a subavaliação do montante de encargos moratórios pagos, tem sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas de Governo desde o exercício de 2016.

II.g 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 do Relatório Técnico);

A partir de informações extraídas do Sistema FIPLAN Gerencial, a Auditoria constatou que o Poder Executivo empenhou um montante de R\$1.328,3 milhões²⁶ no elemento correspondente a Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, no exercício de 2021, representando um aumento de 8,3% em comparação com o registrado no exercício de 2020.

Após a seleção de amostra equivalente a, aproximadamente, 18% do montante de DEA supracitado, a Auditoria concluiu que 100% dos empenhos de DEA analisados não respeitaram os requisitos estabelecidos no art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964. Destaco o fato de que despesas

²⁵Arts. 53, 83, 85 e 88 da Lei Federal nº 4.320/1964, ao MCASP, 8a edição, parte II, capítulo 9 e à NBC TSP nº 01.

²⁶Conforme DCCes de 2021, fl.64

previstas contratualmente foram executadas através de DEA em todas as Secretarias que compuseram a amostra da Auditoria, com exceção de uma das seis Secretarias analisadas²⁷, o que comprova a previsibilidade de tais despesas e, conseqüentemente, a inadequação de sua execução por meio de DEA.

Em uma das Secretarias que compuseram a amostra – SECOM –, as despesas executadas através de DEA em 2021, por exemplo, extrapolaram, em expressivos 37%, o orçamento previsto para o exercício de 2020. Conforme observado pela Auditoria, o adiamento do reconhecimento da despesa viola os princípios da anualidade do orçamento e o da transparência, além da previsão legal de realização de seu prévio empenho, podendo, inclusive, configurar burla ao orçamento aprovado pelo Poder Legislativo. Ademais, distorce as demonstrações financeiras divulgadas, oculta o montante correto dos passivos para os exercícios seguintes e indica imprecisão na elaboração do orçamento anual, prejudicando, inclusive, o pleno exercício do Controle Externo por este TCE/BA.

Aprofundando-se sobre uma das possíveis causas do volume expressivo de despesas pagas por meio de DEA no exercício de 2021, percebe-se, inclusive a partir de relatos de Gestores cujas Secretarias compuseram a amostra definida pela Auditoria – como a SEAP –, que orçamentos iniciais têm sido aprovados em montante significativamente inferior ao necessário para a realização das atividades finalísticas de algumas Secretarias. Inclusive após eventuais alterações, a disponibilidade orçamentária não tem sido suficiente para a garantia da continuidade dos serviços tidos como essenciais, o que denota expressiva fragilidade no planejamento da Administração Pública Estadual.

Assim, além das próprias Secretarias demandantes dos orçamentos, órgãos sistêmicos de planejamento e finanças, nomeadamente SEPLAN e SEFAZ, estão envolvidos no cerne do problema, pois, diante do não atendimento das estimativas orçamentárias apresentadas por determinadas Secretarias, tais despesas – repito, tidas como essenciais, conforme apresentado pelo Gestor da SEAP – tem sido realizadas por meio de DEA, sem a existência de saldo orçamentário suficiente, burlando, assim o processo de aprovação do orçamento anual apreciado pela Assembleia Legislativa.

Ademais, destaco o prejuízo causado ao exercício do Controle Externo pela execução de Despesas por meio de DEA sem o atendimento dos requisitos legais, impedindo o conhecimento deste TCE/BA das despesas geradas no exercício de ocorrência do seu fato gerador. Logo, além do dano à tempestividade da análise, a fragmentação do reconhecimento das despesas do Estado afronta os princípios da totalidade e universalidade orçamentária, limitando, assim, a apuração completa e sistêmica, pelo Controle Externo, das despesas estaduais no exercício de sua geração.

Outrossim, conforme consta em meu Voto das Contas de Governo do exercício de 2020²⁸ ressalto que, uma vez encerrado o exercício em que o fato gerador ocorreu, o registro deve ocorrer como DEA, no entanto, o responsável pelo retardamento proposital do registro do empenho (engavetamento de despesa executada e conhecida) deve ser devidamente responsabilizado e a prática irregular deve ser imediatamente corrigida.

²⁷Cujos empenhos através de DEA referiam-se à execução de despesas sem respaldo contratual, sendo realizadas por indenização.

²⁸Re.2637056 do Processo nº TCE/002683/2021.

Por fim, dessa forma, percebe-se que **as ações adotadas pelo Poder Executivo não têm sido suficientes para sanar as irregularidades identificadas, tendo em vista o não saneamento da questão, a qual foi objeto de Ressalva no Parecer Prévio das Contas de Governo dos exercícios de 2018, 2019 e 2020²⁹.**

II.h Falta de uniformidade dos procedimentos de registros dos eventos e ausência de informações suplementares em notas explicativas impossibilitaram avaliar quanto à adequação dos saldos no Balanço Patrimonial e na DMPL, em relação às 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 do Relatório Técnico);

Conforme apontado pela Auditoria, a falta de uniformidade dos procedimentos de registros dos eventos e ausência de informações suplementares em notas explicativas impossibilitaram avaliar quanto à adequação dos saldos no Balanço Patrimonial e na DMPL, em relação às 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.

Como observado pela Auditoria, **o significativo montante de Ajustes de Exercícios Anteriores compromete a compreensibilidade e a comparabilidade das demonstrações contábeis, além de aspectos qualitativos basilares da informação contábil como da representação fidedigna, da verificabilidade e, principalmente, do registro tempestivo dos eventos.**

Assim, consoante observação da Auditoria, as causas da retificação de contabilização em exercício anterior devem ser identificadas não apenas para aprimoramento dos procedimentos, mas, principalmente, para apuração dos fatores e/ou servidores responsáveis pela inobservância ou controle tempestivo, sobre evento econômico ou financeiro que acarretou perda patrimonial.

II.i 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 do Relatório Técnico).

No exercício de 2021, foi constatado **aumento de 3,06% no indicador de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), em comparação com o registrado no exercício de 2020. Em contraste com o referido desempenho, observou-se uma redução, em termos percentuais e absolutos, dos gastos alocados na área finalística da Secretaria da Segurança Pública em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) do Estado, apesar desta ter tido um significativo incremento em 2021, de 19,98%, em comparação com o exercício de 2020.**

Outrossim, o Estado da Bahia aumentou o **deficit de quantidade de policiais civis e militares por habitante**, tendo como referência a proporção recomendada pela Organização das

²⁹Execução de despesas por meio de DEA, sem os requisitos legais.

Nações Unidas, em instrumento do qual o Brasil é signatário³⁰. Ademais, baseando-se no quanto previsto em Leis Estaduais³¹, a **PM/BA apresentou defasagem de 35,17% no efetivo de policiais militares – sendo apurada retração em 2,42% do efetivo da Polícia Militar em comparação com 2020** –, enquanto a **Polícia Civil registrou deficit de 38,93% de efetivo de Policiais Civis em 2021**.

Quanto ao planejamento e monitoramento do Sistema Estadual de Segurança Pública (SESP), em virtude de omissão no Plano Plurianual 2020-2023 – principal instrumento de planejamento do Estado da Bahia – e do contexto apresentado, acompanho o entendimento da Auditoria quanto à importância da adoção de indicador de desempenho de Programa relacionado a Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) no PPA do Poder Executivo.

Como indicativo de sua relevância, a ementa do Programa ‘Segurança Pública e Defesa Social’ do PPA 2020-2023 do Poder Executivo prevê “fomentar uma cultura de paz, estimulando a solução pacífica de conflitos. Com inteligência e aplicação da filosofia do policiamento comunitário, adotar iniciativas para prevenção à violência e estímulo à assunção da responsabilidade social na redução dos fatores de risco à criminalidade e enfrentamento às diversas formas de agressão à pessoa, ao meio ambiente e ao patrimônio, prioritariamente: o crime organizado, os crimes violentos letais intencionais...”. Porém, entre os seus indicadores, como destacado pela Auditoria, não há qualquer menção a aspecto que permita a mensuração do resultado almejado pelo supracitado Programa, em específico, a cultura de paz, a prevenção à violência e o enfrentamento aos crimes violentos letais intencionais.

Como estabelecido no Manual de Processo Versão 1.1 2021 do PPA, o Indicador de Programa “é o elemento de verificação definido para captar as mudanças empreendidas pelo conjunto de Compromissos do Programa Temático”. Ressalto que um dos compromissos previstos é justamente o de “Prevenir a violência e a criminalidade...”, não havendo qualquer meta com enfoque no resultado esperado com o cumprimento de tal elemento, mas apenas em melhorias estruturais. Diante de tal contexto, concluo que a mensuração da efetividade das ações e programas governamentais de prevenção e combate a criminalidade e violência, um dos pilares da atuação da Segurança Pública, só será possível com o estabelecimento e acompanhamento de indicador com o enfoque sugerido acima: crimes violentos letais intencionais.

Ademais, ainda na mesma seara, a Auditoria constatou que as Unidades Orçamentárias da SSP, com exceção da Polícia Militar, apresentaram deficiência no acompanhamento e monitoramento da execução de suas ações prioritárias, pelo expressivo descompasso entre os dados financeiros e físicos dessas ações. Desse modo, além da já abordada incompletude dos indicadores estabelecidos, a deficiência do monitoramento das ações prioritárias fragiliza sobremaneira o sistema de planejamento da área de Segurança Pública, prejudicando a adoção de ações assertivas e, possivelmente, o alcance de resultados.

II.j Ausência do reconhecimento contábil de apropriações relacionadas com a folha de pagamento dos servidores (Item 2.8.1.9.1 do Relatório Técnico).

³⁰ Enquanto a Organização das Nações Unidas, da qual o Brasil é signatário, recomenda a proporção de 1 policial para 250 habitantes, foi apurada a proporção de 424 habitantes por policial em 2021.

³¹ Lei nº 13.201/2014 e Lei nº 11.370/2009 (Lei Orgânica da Polícia Civil da Bahia), respectivamente.

Denotam-se sérias fragilidades do Sistema de Controle da Folha de Pagamento do Estado (RH Bahia), no tocante a ausência de relatórios que permitam contabilizar o montante das obrigações de natureza trabalhista devidas pelo Estado aos servidores, a exemplo das gratificações de férias e licenças-prêmio. Além do mais, não foram implementados instrumentos, por parte do Poder Executivo, para mensurar os débitos relativos a remuneração dos servidores de exercícios anteriores e objeto de negociação administrativa, denominados Rendimentos Recebidos Acumuladamente (RRA). Durante o exercício de 2021, apenas com débitos reconhecidos administrativamente e/ou homologados judicialmente, foi pago para cerca de 15 mil servidores ativos e inativos do Poder Executivo, o montante de R\$ 88,7 milhões.

Segundo os Auditores desta Casa, a falta de mecanismo de mensuração da totalidade de RRAs prejudicou os trabalhos auditoriais, haja vista que não foi possível averiguar com precisão o montante dos débitos desta natureza na data de 31/12/2021. Em face da citada irregularidade, filio-me à Auditoria para Determinar ao Estado da Bahia que conclua 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 no 03, itens 19 a 34.

II.1 Inconsistência em relação aos Procedimentos aplicados aos saldos da provisão para contingências, configurando limitação de escopo ao trabalho auditorial (Item 2.8.1.9.3 do Relatório Técnico).

Destaca-se que a provisão contábil se mostrou incompleta para suportar a provisão no passivo, por não possuir alguns dos requisitos essenciais definidos na NBCT TSP nº 03, como se vê:

1. Ausência de indicação dos parâmetros utilizados para avaliação dos riscos envolvidos, da probabilidade de perda financeira e da consequente classificação, considerando os critérios definidos pela norma contábil, como: de perda remota, possível ou provável;

2. As relações contemplam, somente, os processos cujos levantamentos do débito foram concluídos em 2020 e 2021 pelo COCAP, não incluídos aqueles calculados em anos anteriores e não quitados ou incluídos na listagem cronológica de pagamentos de precatórios, emitida pelo NACP do TJ/BA, objeto de comentário no Item 2.8.1.5 desta Seção Analítica. Ademais, no levantamento base para contabilização, foram identificados, pela Auditoria, 10 processos em duplicidade;

3. Os levantamentos não contemplam:

- Indicação da data da possível inclusão na listagem cronológica de precatório publicada anualmente pelo Núcleo de Precatórios do TJ/BA;
- Os processos em estágios de tramitação, tanto anteriores ao de determinação pelo levantamento da indenização, bem como após, e cujo cálculo tenham sido elaborados pela COCAP em anos anteriores;
- A data base de atualização monetária das contingências;

- Vinculação, ou não, a depósitos prévios, em Juízo, pois, no Ativo, o saldo da conta Depósitos Judiciais (113510201) é de R\$32,3 milhões; e
- Outros custos vinculados à decisão principal, porventura determinados pelo Juízo ao Estado, como: contribuições previdenciárias, honorários de sucumbência, dentre outros.
- Não foram avaliadas pela PGE as prováveis ou possíveis perdas relativas aos processos nas diversas instâncias (iniciais ou recursais, inclusive no STF e STJ).

Vale ressaltar que, desde as Contas de Governo de 2014, o Parecer Prévio desta Corte traz recomendação no sentido da melhoria nos procedimentos de mensuração deste tipo de provisão. Além disso, nota-se a ausência de provisões para contingências relacionadas a eventos sem demanda judicial constituída, já que *“não foram contabilizadas no Balanço Patrimonial ou comentadas nas DCCs de 2021, assim como nos exercícios anteriores, as possíveis contingências que o Estado da Bahia tenha que assumir em relação a determinados compromissos, com potenciais riscos de perda financeira futura para o Erário, como: a) congelamento dos proventos dos servidores, sem recomposição das perdas inflacionárias, nos últimos cinco anos (reposição na “revisão geral anual”222); b) perdas por solicitações de reequilíbrio econômico e financeiro, indenizações ou outras despesas, decorrentes das responsabilidades do Estado da Bahia, na condição de Poder Concedente, pactuados nos contratos de concessão de serviços públicos como: pedágios em rodovias, exploração de serviços de transporte marítimo e terrestre, contratos de PPP, dentre outros; c) obrigações a serem honradas, decorrentes da corresponsabilidade do Estado da Bahia em virtude da sua condição como acionista controlador, relacionadas a atos de gestão das empresas estatais independentes; e d) indenizações decorrentes de decisões do Governo Estadual, relacionadas com a pandemia da COVID-19, como por exemplo, as que acarretaram em fechamento ou limitação de funcionamento de estabelecimentos comerciais particulares, com a consequente redução de suas atividades e rendimentos, tendo em vista, dentre outros direitos estabelecidos na legislação, ou reconhecidos pela jurisprudência, como o previsto no art. 486 da Consolidação das Leis do Trabalho”*.

Corroboro, ainda, o entendimento da Auditoria, no sentido de Determinação ao Governo do Estado no sentido de normatizar a metodologia e implementar os procedimentos para mensuração das contingências passivas, 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 II, capítulo 12, e à NBC TSP nº 03.

A Unidade Técnica também identificou Irregularidades na mensuração das obrigações relacionadas aos contratos de PPP, apontando Inconsistências na mensuração das obrigações, no montante de R\$12.521,8 milhões, que não refletem adequadamente os passivos, assim como 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, destacando-se os seguintes pontos:

- **Contrato de PPP da Ponte Salvador – Ilha de Itaparica** - A Auditoria conclui que o saldo nesta subconta está superavaliado, não sendo possível, [...] indicar o montante da distorção, nas contas do Balanço Patrimonial, devido à ausência de dados que demonstrem, de forma consistente, o percentual dos investimentos efetivamente executados até dezembro de 2021, em relação ao total contratado, segregado das parcelas inerentes às indenizações e de outras verbas não relacionadas diretamente à obra, bem como dos efeitos da atualização monetária de 2019 a 2021 sobre o montante contratado;
- **Contrato de PPP da Estrada do Feijão** – Os investimentos relacionados ao contrato foram parcialmente executados, porém não concluídos, não sendo possível aferir os percentuais em relação ao quanto previsto contratualmente, assim como o percentual amortizado através das contraprestações pagas;
- **Contrato de PPP da VLT do Subúrbio** – Muito embora as obras já tenham iniciado, como se observa na contabilização na conta de Bens da Concessão em Construção, no montante de R\$73,2 milhões, e como Despesas pré-operacionais, no valor de R\$51,9 milhões, relacionadas às despesas durante a implantação do projeto, ainda não foram contabilizados os investimentos relativos aos ativos constituídos nesse contrato de PPP, bem como das obrigações correlacionadas;
- **Contrato de PPP do Metrô Salvador-Lauro de Freitas** – Segundo a Auditoria, o saldo representativo das obrigações, na data de 31/12/2021, encontra-se subavaliado, todavia, não foi possível apurar, com razoável grau de precisão, o montante das obrigações devidas, relativas às contraprestações, bem como quanto aos demais riscos assumidos pelo Estado da Bahia;
- **Contrato de PPP da Arena Fonte Nova** – No ano de 2021, foram promovidas alterações significativas no Contrato de PPP com a concessionária FNP Negócios e Participações S.A., as quais foram comentadas, apenas, em nota de rodapé do demonstrativo de PPP (fl. 230, das DCCEs de 2021), onde foi informado que “Após a celebração do TA05 (termo aditivo nº 5), o prazo da concessão foi reduzido para março de 2028, uma parte dos financiamentos foram antecipados, resultando no novo valor da contraprestação mensal, a partir de outubro de 2021” e que foi paga “peritagem no valor de R\$ 52,6 milhões”. As informações apresentadas nas DCCEs de 2021, sobre o referido Termo Aditivo, não indicam: (i) o montante da antecipação/renegociação e do novo valor do contrato; (ii) a assunção, pelo Estado, de outras dívidas, com prazos e credores diferentes da concessionária; e (iii) a natureza da “peritagem” paga, a qual se refere ao prejuízo assumido pelo Poder Concedente, apurado até dezembro de 2018, devido à receita/lucro da exploração dos serviços do Estádio não ter atingido o patamar projetado (risco de demanda).

Diante do exposto, em sintonia com a Unidade Técnica, Determino ao Estado da Bahia que normatize e implemente 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

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

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 à NBCs TSP nº 03 e 05.

III. CONCLUSÃO

Entendo que as irregularidades apontadas, expostas sucintamente na síntese do Voto, e mais detalhadamente na parte descritiva, algumas das quais com indícios de prejuízo ao erário, além da recorrência com que se apresentam, sendo necessário dar-se o devido tratamento para a solução das falhas apontadas pela Auditoria, bem como proceder à apuração, mediante processo administrativo, promovendo a devida responsabilização, denotam, em conjunto, gravidade suficiente para ensejar a indicação de juízo desaprovativo.

Isso posto, **VOTO** pela emissão de Parecer Prévio favorável à **DESAPROVAÇÃO** das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, referentes ao exercício de 2021, tendo como responsável o Governador Sr. Rui Costa dos Santos, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal; art. 91, inciso I, da Constituição Estadual; art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 005/1991 e art. 4º, inciso II, alínea “a”, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, com todas as **Determinações, Recomendações e Alertas** contidos no **Relatório dos Auditores**, acrescidos, no que não for coincidente, das **determinações sugeridas pelo Ministério Público de Contas** no Parecer n. 425/2022.

É como voto.

Conselheiro Pedro Henrique Lino de Souza
Relator

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Pedro Henrique Lino de Souza
Conselheiro - Assinado em 14/07/2022



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: EOMDEZMDKW