



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR CONSELHEIRO RELATOR
DO PROCESSO TCE/003439/2023 – EM TRÂMITE NO EGRÉGIO TRIBUNAL
DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

PROCESSO TCE/003439/2023
ASSUNTO: CONTAS DE GOVERNO 2022

O Estado da Bahia, nos autos do Processo acima epigrafado, através dos Procuradores infrafirmados, vem, perante V. Excelência, em atenção ao Ofício nº 001428/2023/ TCE/SEG/GECON e notificação expedida ao atual Exmo. Governador do Estado da Bahia, com fulcro no art. 140 da Constituição Estadual e art. 2º, inciso XIV da Lei Complementar Estadual nº 34/2009, apresentar esclarecimentos além de tecer considerações a respeito da seção analítica das contas de governo, exercício 2022, requerendo a V.Exa. que se digne a analisá-las, com a cautela que lhe é peculiar.

I – DA TEMPESTIVIDADE:

É a presente manifestação tempestiva, uma vez que as informações e esclarecimentos, embasados em coleta realizada em diversos órgãos da Administração, vêm a ser prestados rigorosamente dentro do prazo assinalado por V. Excelência.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

II – DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Considerando a exiguidade do tempo para análise e a extensão do trabalho realizado pela equipe de auditoria, a presente manifestação está concentrada nos apontamentos que serviram como “base para o opinativo da área técnica” para a desaprovação e em algumas das “determinações” sugeridas pela Auditoria, sem prejuízo de manifestação sobre algumas das recomendações propostas.

Inicialmente, cumpre registrar que, com a devida vênia, a melhor análise dos achados indicados pela Auditoria não conduz à desaprovação das contas. Pelo contrário, o contexto de avanço na gestão pública e o respeito aos limites de gastos com pessoal, educação, saúde, endividamento, ensejam a necessária aprovação das contas.

Não se observa, em verdade, nenhum achado que possa ser imputado ao ex-Governador do Estado no relatório de auditoria de gravidade relevante que cause a desaprovação das contas. Pelo contrário, a própria Auditoria em diversos momentos relata os avanços conquistados na gestão pública entre 2021 e 2022.

Considerando o julgamento das contas de governo de 2021 em 07/07/2022, em período inferior a 1 ano, a Administração Pública conseguiu avançar nas 62 recomendações propostas.

Conforme consta no documento Ref.3051939-21, das 62 recomendações, em 54,9% delas ou já foram atendidas ou estão em atendimento. Portanto, na maior parte das recomendações houve melhora na gestão pública em atendimento às recomendações do TCE. Saliente-se que não há de se esperar que, em menos de um ano, problemas de soluções complexas fossem em sua integralidade resolvidos, mas houve significativo avanço em temas que eram recorrentes na análise do TCE.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Por exemplo, na questão da formulação e avaliação do PPA, a Auditoria consignou o seguinte:

“Nada obstante, para o exercício de 2022, verificam-se ajustes da Administração em relação à avaliação de desempenho do PPA, tanto pelas revisões na metodologia de avaliação adotada em 2021 quanto pela apresentação em novas abordagens de análise, com as respectivas classificações de desempenho, a exemplo da análise da Execução Orçamentário-Financeira dos Programas, por Territórios de Identidade, além das análises da compatibilidade entre a execução orçamentário-financeira e física das ações orçamentárias e a apuração das Metas dos Programas, das prioridades da LDO e do desempenho por Órgãos na execução dos Programas sob suas responsabilidades, em consonância com o art. 7º, inciso I, da Resolução TCE/BA nº 164/2015.” Ref.3051939-53

“Da análise dos Relatórios de Execução (Volume II) e de Avaliação do PPA 2020-2023 (Anexo III), verificou-se que foram realizados ajustes nos descritivos das informações relativas a valores planejados e apurados das Metas dos Programas, que passaram a constar como “pretensão” e “apuração”, respectivamente, com a informação que se referem a “valores acumulados desde 2020” Ref.3051939-63

“Isto posto, a Auditoria considera que a recomendação b6 foi parcialmente atendida, tendo em vista que ainda há oportunidade de melhoria na demonstração das informações dos Relatórios de Execução e de Avaliação do PPA, com vistas a dar maior clareza ao que está sendo apresentado em relação às Metas e respectivos desempenhos, concluindo, portanto, que a recomendação foi atendida parcialmente.” Ref.3051939-64

Outro ponto objeto de melhoria foi a acentuada redução no pagamento de encargos moratórios e também a criação de subelementos de despesa para encargos moratórios relacionados à dívida pública passiva:

“c6. criar subelementos para contabilizar os encargos moratórios relacionados à dívida pública passiva (item 2.6.3.2 da Seção Analítica)

O Plano de Ação apresenta duas “Ações realizadas” relacionadas à criação de subelementos para contabilizar os encargos moratórios relacionados à dívida pública passiva. Em consulta à relação de subelementos constantes do Sistema FIPLAN foi possível confirmar a criação dos subelementos necessários. **Portanto, a Auditoria conclui que essa recomendação foi atendida.” Ref.3051939-97**

De igual modo, a Auditoria atestou a elevação dos investimentos:



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

“Cabe ressaltar que, ao comparar o total de investimentos (valor orçado atual) previstos nas LOAs de 2021 e 2022, observa-se que houve um aumento de 117,65%, passando de R\$6.312,47 milhões em 2021 para R\$13.738,84 milhões em 2022”, Ref.3051939-98,

A Auditoria também atestou que, em relação a adequada divisão dos investimentos por Território de Identidade considerando a população e renda per capita, houve melhor distribuições dos recursos no orçamento, novamente, a Auditoria reconhece a melhoria no cenário do ano sob análise:

“A partir dos dados extraídos desta tabela, pode-se observar que, devido a melhor distribuição do orçamento e ao aumento da execução orçamentária, houve um impacto positivo no investimento per capita. Lembrando que, em 2021, alguns territórios tiveram baixa representatividade do orçamento atual (menos que 1%), e tiveram baixo investimento per capita: Vale do Jiquiriçá (R\$80,49), Médio sudoeste da Bahia (R\$89,42) e Baixo Sul (R\$97,50), mudando o perfil em 2022, quando se observou investimentos per capita de R\$647,50, R\$604,16 e R\$816,62, respectivamente.” (SIC) Ref.3051939-100

No que diz respeito às emendas parlamentares, a Auditoria reconheceu após as respostas da SEC e da SESAB, Secretarias que possuem maior representatividade na questão das emendas, que os impedimentos relatados pelas secretarias atendem ao disposto na legislação:

“Após análise das respostas da SEC e SESAB, os impedimentos relatados pelas secretarias podem ser enquadrados nos incisos IV e V, do § 1º, do art. 56 da LDO/2022. Também foi cumprido o preconizado no § 2º do art. 56 desta mesma lei.” Ref.3051939-128

A Auditoria apontou apenas como achado a não publicação de tais impedimentos. Assim, constata-se que houve clara evolução na matéria.

Em tal seara de emendas parlamentares, houve, em 2021, expedição de recomendação para que as DCCE's evidenciassem a execução das emendas classificadas como Restos a Pagar, o que foi cumprido, demonstrando mais uma vez avanço em relação ao cenário pretérito:



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

“Em relação à recomendação c16, pode-se observar na publicação do RREO e nas DCCes de 2022 (p. 907) que houve a divulgação da execução de RPs das emendas por deputado. Portanto, a Auditoria conclui que a recomendação foi atendida.” Ref.3051939-128

Outro exemplo de melhoria, no tema ordem cronológica de pagamentos, foi implantada funcionalidade no FIPLAN em 2022, conforme consta a seguir:

“A SEFAZ também informou que, em 10/02/2022, foi implantada funcionalidade que possibilita ao usuário do Sistema FIPLAN registrar justificativa para pagamento fora da ordem cronológica. De acordo com a Unidade Jurisdicionada (UJ), o usuário é obrigado a selecionar o motivo e o amparo legal cadastrado no Sistema FIPLAN, bem como é obrigado a descrever a justificativa que embasa o pagamento fora da ordem cronológica, além de ser possível anexar documentos comprobatórios em formato PDF.” Ref.3051939-134

Acerca da divergência da DAT e as diferenças entre o SIGAT e o FIPLAN, a Auditoria reconheceu o progresso da Gestão mais uma vez:

“A Auditoria considera atendida a recomendação, especialmente porque, no exercício de 2022, os lançamentos contábeis da DAT ocorreram diretamente da integração entre os sistemas FIPLAN e SIGAT, quando a sistemática completou o quarto ano de funcionamento dessa integração. Os trabalhos auditoriais evidenciaram que, no período sob exame, os ajustes realizados apresentaram valores inexpressivos, tendo sido constatado um ajuste líquido no valor de apenas R\$982,89, ocorrido na modalidade ‘cancelamentos’.” Ref.3051939-144

Outro ponto fundamental e objeto de registro pela Auditoria em 2021 foram as supostas inconsistências na execução das ações orçamentárias prioritárias no Programa 313- Saúde. Ocorre que nas contas sob análise de 2022 foram registrados significativos avanços reconhecidos pela Auditoria:

“Dos sete Compromissos do Programa 313, apenas o Compromisso 6 “Aprimorar a Gestão Estratégica em Saúde, ampliando os canais de diálogo com a sociedade e o exercício do controle social” apresentou um desempenho financeiro abaixo de 70%, com execução de 68,44%.” Ref.3051939-231

De acordo com os números apresentados na tabela anterior, das 45 Metas do Programa Saúde, 37 (82,22%) alcançaram grau de eficácia ótimo e bom e somente 8 (17,78%) obtiveram índice considerado entre regular e muito baixo, **demonstrando uma boa performance de desempenho**. Em relação às prioridades do Governo associadas ao Programa 313, foram definidas 6 Metas, das quais 5 delas tiveram desempenho ótimo e apenas uma (Requalificar as ações da rede estadual de frio do



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

programa de imunização) obteve grau de eficácia bom, haja vista ter atingido 85,44% de alcance para o exercício e 71% da meta prevista para o quadriênio. Ref.3051939-233

“Nao obstante as fragilidades detectadas em sua construção, o Programa 313 atingiu índices considerados bons para suas Metas, dado que cerca de 82% delas ultrapassaram o patamar de 70% do que foi planejado para o exercício”

(...)

“A execução orçamentária das dez Ações prioritárias também apresentou resultado satisfatório, pois a maioria delas apresentou índice de execução orçamentária acima de 90% dos recursos disponíveis. Em relação à realização física, somente duas Ações registraram índice abaixo de 50% do previsto, embora tenham sido empregados mais de 80% dos recursos disponibilizados orçamentariamente.” Ref.3051939-248

Outro ponto que merece destaque é o tema da educação. No exercício de 2021, foi ponto de ressalva proposto pela Auditoria referente o tema: “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, (...) (item 2.11.1)” **do Relatório das contas de 2021.**

Tal item foi objeto de aperfeiçoamento da Administração, deixando de constar como apontamento da Auditoria nas presentes contas. Nas presentes contas, a Auditoria consignou o seguinte avanço:

Dessa forma, **diferentemente do que ocorreu em 2021 e anos anteriores, a execução orçamentária das ações prioritárias foi superior à das não prioritárias, excluindo a despesa de pessoal.** Ref.3051939-257

Ora, considerando tal cenário, a melhoria do ano de 2021 (ano em que a Auditoria opinou pela aprovação com ressalvas) para o ano de 2022, **o opinativo pela desaprovação em 2022 mostra-se não condizente com os avanços atestados pela própria Auditoria e com a manifestação da Auditoria do ano de 2021.**

Quanto ao Relatório da Auditoria cumpre registrar que o Estado da Bahia atende integralmente a todos os parâmetros estabelecidos na Constituição e na Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente os gastos mínimos com saúde, além dos limites



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

com gastos de pessoal e de endividamento. Mesmo com as considerações da Auditoria sobre despesas que não seriam elegíveis como despesas de ensino, ainda assim o Estado teria cumprido o gasto mínimo com educação. De igual forma, foram respeitados os limites com gasto de pessoal, mesmo com a inclusão de despesas que a Auditoria entende que devam ser computadas como despesa de pessoal, não sendo alcançado nem mesmo o limite de alerta.

Quanto aos limites de endividamento, cabe destacar o cumprimento de todos os limites previstos na legislação como enfatizou a Auditoria:

QUADRO 17 – Resumo das informações sobre os limites de endividamento

Limite	Referencial	Índice		Situação
		Limite legal	Apurado em 2022	
Para a dívida consolidada líquida	RCL	Até 200,00%	30,1%	Cumprido
Para liberações de operações de crédito no ano	Despesas de Capital	Até 100,00%	7,1%	Cumprido
Do montante global das operações de crédito realizadas	RCL	Até 16,00%	1,7%	Cumprido
Para os dispêndios no ano	Média Projetada da RCL	Até 11,50%	2,5%	Cumprido
Para concessão de garantias de valores	RCL	Até 22,00%	0,0%	Cumprido

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações das DCCes de 2022.

Além disso, a própria Auditoria reconheceu que, “além dos limites apresentados na tabela anterior, regulamentados pelo Senado Federal e apurados pela SEFAZ, a STN apura a Capacidade de Pagamento (CAPAG), tendo o Estado da Bahia obtido classificação de CAPAG “B” no exercício de 2021. **Esta classificação reflete o êxito dos esforços envidados pela SEFAZ no sentido de manter a classificação do indicador Poupança Corrente e, assim, manter classificação de CAPAG “B”, habilitando-se a receber garantia da União na contratação de operações de crédito**”. Ref.3051939-223

Não há, assim, nos achados de auditoria apontados, nenhum indicativo de ação dolosa por parte da Administração Pública, de forma que todos os apontamentos foram devidamente justificados e, sempre que possível, foram realizados os ajustes devidos.

Assim, o Estado da Bahia percorreu o exercício de 2022 dentro da legalidade e honrando seus compromissos, o que demonstra gestão séria e responsável do ponto de vista fiscal, além de ter, como já demonstrado, progredido em diversos temas que eram objeto de apontamento pelo TCE.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Diante dos argumentos a seguir elencados, o Estado da Bahia manifesta-se pela aprovação das contas com a expedição das recomendações necessárias ao aperfeiçoamento da gestão pública.

III – DA ATUAÇÃO DA CORTE DE CONTAS. DO PARECER PRÉVIO DAS CONTAS DE GOVERNO E DA IMPOSSIBILIDADE DE SE EXPEDIR DETERMINAÇÕES.

O “caput” do art. 70 da Constituição Federal ao fixar a competência do Poder Legislativo para o exercício do controle externo, delimita o objeto deste controle. Para o exercício desta atribuição, o Poder Legislativo conta com o auxílio das Cortes de Contas, com fulcro no art. 71 da Constituição Federal.

Verifica-se que o controle externo exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio das Cortes de Contas, no tocante às chamadas Contas de Governo, deve ser o controle contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional nos termos do já citado art. 70 da C.F./88.

Assim, para o exercício de sua missão constitucional, em relação às Contas de Governo, o Tribunal de Contas deverá elaborar **parecer** prévio para auxiliar o Poder Legislativo, a quem compete o julgamento das contas. Observa-se que, diferentemente das contas dos demais administradores públicos, não há efetivo julgamento das contas do Governador pelo Tribunal de Contas do Estado. A competência para tal julgamento é da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia.

A função relevante e valiosíssima do Tribunal de Contas é de natureza consultiva, emitindo parecer que subsidiará o efetivo julgamento das contas pela Assembleia Legislativa Estadual.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Disto se conclui que o Governador do Estado não é jurisdicionado da Corte Estadual de Contas, diferentemente, daqueles agentes relacionados no art. 7º da Lei Complementar nº 005/91, a saber: Secretários de Estado, Procurador Geral do Estado e Procurador Geral de Justiça.

Portanto, ao emitir o Parecer Prévio às contas do Exmo. Governador, a Corte de Contas deverá **considerar que, no caso das Contas prestadas pelo Governador, sua função é de parecerista, não cabendo, portanto, a expedição de determinações no âmbito da emissão de parecer prévio.**

Ora, a própria natureza do produto da análise das contas de governo empreendida pelo Tribunal de Contas estabelecida na Constituição Federal, qual seja, emissão de parecer revela-se incompatível com a emissão de determinações. Isso porque o parecer tem como função subsidiar o julgamento pela Assembleia, mas não é vinculante. Da própria essência do instituto do parecer extrai-se que não se pode determinar ao Governador do Estado nas contas de governo, pois o efetivo julgamento das contas apenas se dará na Assembleia Legislativa.

O parecerista, nesta hipótese constitucional, não pode atuar como julgador e avançar no julgamento que é de competência da Assembleia Legislativa para estabelecer, a quem não é julgado por ele, obrigações de natureza cogente como são as determinações.

Traçados os aspectos gerais que se impõem ao reconhecimento de que o Chefe do Poder Executivo Estadual não é jurisdicionado do Egrégio Tribunal de Contas do Estado da Bahia, bem como, de que à Corte de Contas, não cumpre a imposição de determinações destinadas àquele, especialmente no âmbito das contas de governo, na qual a relevante função do TCE é de emissão de parecer prévio, urge o esclarecimento de algumas outras questões, abordadas na seção analítica apresentada.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

IV- INVASÃO EM COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS DO PODER EXECUTIVO. DA IMPOSSIBILIDADE DE SE DETERMINAR EDIÇÃO OU REVISÃO DE DECRETOS OU LEIS E DA IMPOSSIBILIDADE DE O TRIBUNAL DE CONTAS DETERMINAR O CONTEÚDO DA POLÍTICA PÚBLICA

Além de não ser cabível a expedição de determinações em sede de Parecer Prévio às Contas do Executivo, observa-se que há diversas propostas de determinações que invadem competência privativa do Executivo de apresentar de forma privativa e discricionária projeto de leis, bem como da Assembleia Legislativa para apreciá-los, bem como do Executivo em editar decretos, buscando inserir-se em área estranha ao Controle Externo ao determinar a edição ou revisão de leis.

Como se pode constatar, a exemplo das propostas de determinação constantes nos itens 2, 3, 28, 32, 33, há a proposição de determinações que, em última análise, obrigariam o Chefe do Poder Executivo a editar leis ou decretos.

Como já dito, o controle a cargo do Tribunal de Contas não lhe permite interferir no exercício das competências legislativas atribuídas privativamente ao Chefe do Executivo pela Constituição Estadual, sob pena de tal interferência, flagrantemente inconstitucional, frise-se, vir a macular a independência e a harmonia entre os Poderes do Estado.

Ao Governador do Estado, como dito, compete privativamente “enviar à Assembleia o Plano Plurianual, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Proposta do Orçamento anual” (art. 105, inciso XI, CE/1989), além de ter iniciativa privativa para apresentar projeto de lei sobre matéria de pessoal e estrutura administrativa.

Cabe destacar que tal entendimento foi expressamente adotado pelo Egrégio TCE, em mais de uma ocasião, a exemplo do julgamento do recurso da PGE



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

por meio do processo TCE/001757/2020, cujo voto do Exmo. Conselheiro Relator Inaldo Araújo assim consignou:

“(…)entendo que a função de controle a cargo desta Corte de Contas, não lhe permite intervir nas atividades do exercício de competências legislativas que são privativas do chefe do Poder Executivo pela Constituição Estadual. O brilhante entendimento trazido pelo nosso nobre colega o Dr. Raul Pinheiro, auditor de escol desta Casa, corrobora este entendimento, ao afirmar que – vou citar aqui o pensar do Dr. Raul:

‘Com efeito, não concebo que, entre as competências atribuídas pela Constituição Estadual ao Tribunal de Contas do Estado esteja a de participar do processo legislativo, chegando ao ponto de impor penalidade pecuniária a um secretário de Estado, em razão de dispositivos por este incluído em anteprojeto que, em seguida, seria submetido, como Projeto de Lei de iniciativa do Exmo. Governador do Estado, a ser discutido e votado e, afinal, convertido em norma legal no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado.

É esta, no meu entender, segue Dr. Raul, - e também no meu – a providência que compete ao Tribunal de Contas adotar, caso identifique, em texto legal, dispositivo que entenda infringente aos mandamentos e princípios constitucionais. Não logrei, no entanto, localizar, quer na Constituição do Estado da Bahia quer na Lei Orgânica desta Corte de Contas, qualquer norma que autorize o Tribunal de Contas a participar do processo de elaboração legislativa de forma impositiva a ponto de expedir determinações relativas ao conteúdo de Projetos de Lei e de impor penalidades aos responsáveis por sua elaboração, caso não venha a ser atendido.’”

Além disso, em novo recurso da PGE, TCE/001109/2021, que impugnou o conteúdo da Resolução 66/2020, o Pleno do TCE transformou a determinação em recomendação, nos seguintes termos:

“ACÓRDÃO N.º 000144/2021 RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. DECISÃO UNÂNIME. PROVIMENTO PARCIAL. DECISÃO POR MAIORIA. Vistos, etc. ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, reunidos em sessão plenária virtual, por maioria de votos, pelo conhecimento como Recurso de Revisão, face ao preenchimento dos requisitos regimentais, e, no mérito, por maioria de votos, pelo provimento parcial, **para que a determinação indicada no item “a” da Resolução nº 66/2020 seja convertida em recomendação**, passando a ter a seguinte forma: “a) pela expedição de **recomendação ao Secretário de Planejamento** para que, naquilo que lhe competir, adote medidas necessárias à revisão do PPA 2020-2023, por meio de projeto de lei específico com fim de que: (...)”.

Portanto, diante do entendimento aqui exposto, cumpre excluir tais determinações indicadas e apostas na seção analítica ora examinada.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Além disso, observa-se que há propostas de determinações que almejam interferir no mérito da política pública invadindo assim, o espaço de discricionariedade pertencente ao Poder Executivo. Como exemplo, podemos citar a proposta de determinação constante do seguinte item acerca do aprimoramento da estratégia de regionalização dos investimentos por Território de Identidade.

A Política Pública do Território de Identidade é prevista em lei, ou seja, fruto de apreciação dos representantes do povo e não cabe, portanto, a interferência da Corte de Contas, sobretudo sob a forma de determinação acerca do mérito da política pública, ressalte-se.

Cabe ressaltar que há também recomendações que ou envolvem o exercício de iniciativa de projeto de lei de competência privativa ou edição de decretos ou que tratam do conteúdo da política pública, a exemplo das recomendações constantes nos itens 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 16, 22, 38, 41, 42, 44, 48, 55, 56, 58, 60

Assim, ainda com mais razão, tais propostas devem ser rejeitadas.

V- DA COMPETÊNCIA DA CORTE DE CONTAS. DO LIMITE CONSTITUCIONALMENTE IMPOSTO À ATUAÇÃO DA MESMA. DO CONTROLE EXTERNO EXERCIDO POR ESSE EGRÉGIO TRIBUNAL. DO CONTROLE INTERNO. DO PODER REGULAMENTADOR EXERCIDO PELO PODER EXECUTIVO. DO IMPERIOSO RESPEITO À COMPETÊNCIA ADSTRITA AO PODER EXECUTIVO ESTADUAL.

Com efeito, embora seja competente o Egrégio Tribunal de Contas do Estado da Bahia, no sentido de auxiliar a Assembleia Legislativa do Estado, no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, não pode, *DATA MAXIMA CONCESSA VENIA*, no exercício do controle externo, extrapolar matéria afeta ao âmbito de sua competência, sob o risco de invadir competência atribuída



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

a outro Poder (Poder Executivo), apropriando-se de competência que de resto, não lhe pertence.

Cabe destacar que somente a lei pode inovar na ordem jurídica, modificando situação preexistente. Sempre a lei será a via legítima a criar obrigações para os administrados. Já o regulamento é uma faculdade atribuída ao Poder Executivo e espelha o princípio da separação de poderes, já que o Poder Executivo, na sua atuação administrativa regulamentar, não poderá vir a contrariar a lei, emanada do Poder Legislativo.

Reza a Carta Federal, no art. 71, *caput*, que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas. Em seguida, os incisos e parágrafos do referido artigo discorrem sobre a competência do Tribunal referido. Bem assim, o art. 91, *caput*, da Constituição do Estado da Bahia, disciplina que o Tribunal de Contas do Estado da Bahia, dotado de autonomia administrativa e independência funcional, auxilia a Assembleia Legislativa, no exercício do controle externo.

É mister trazer à baila que dentro de um sistema democrático de direito, impõe-se o respeito à tripartição de poderes e à esfera de competência de cada um deles, de modo a coibir a invasão de competência, de um Poder por outro Poder.

A teor do quanto discorrido, há de ser verificado que cumpre ao Poder Executivo, o controle interno de seus atos. Diga-se mais! Cumpre ao Poder Executivo, por autorização constitucional prevista no art. 105, V, da Carta Estadual, expedir decretos, com vista à regulamentação de lei. Tal competência, registre-se, é privativa do Exmo. Governador do Estado.

É certo pois, que tanto o art. 84, IV da Carta Federal, como o art. 105, V, da Carta Estadual, disciplinaram a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, para expedição de decretos, estando o exercício dessa competência, adstrita à lei, já que o decreto não pode inovar ou extrapolar o conteúdo inserto na lei, sob pena de usurpação



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

de competência, pelo Poder Executivo, de competência constitucionalmente atribuída ao Poder Legislativo.

Diante da competência privativa do Chefe do Poder Executivo em regulamentar leis, é certo que nenhum outro Órgão poderá fazê-lo, sob a pretensão não autorizada, de estabelecer normas, não disciplinadas em decreto, ou na lei que veio a servir de objeto à regulamentação legal, por via de decreto. Assim, não podem vir a prosperar, Exmo. Conselheiro Relator, as determinações veiculadas pela auditoria, na seção analítica pela mesma firmada, no sentido de se buscar impor ao Chefe do Poder Executivo, ações que são do feixe de competência exclusiva do Poder Executivo.

Nesse contexto, em relação ao **“Poder Regulamentar”** da Corte de Contas Estadual, sob o qual se lastreia a Resolução nº 164/2015, que *“dispõe sobre a normatização dos procedimentos para emissão do relatório e parecer prévio das Contas de Governo no âmbito do TCE/BA”*, cabe destacar que tal Poder Regulamentar da E. Corte de Contas Estadual, encontra-se fundamentado no art. 3º, inciso II da Lei Orgânica do TCE, o qual dispõe que compete ao Tribunal de Contas **“expedir normas supletivas à administração sobre matéria de sua competência”**.

Entretanto, este dispositivo legal carece de uma **interpretação conforme a Constituição**, a fim de se resguardar a sua legalidade e evitar os excessos. Dentro desta lógica, o **“Poder Regulamentar”** deverá vir a ser entendido dentro da competência administrativa normativa da Corte de Contas para editar atos normativos administrativos, a exemplo do seu Regimento Interno e atos ordinatórios, mas nunca atos de efeitos externos dirigidos a outros poderes, frise-se.

De fato, se esta não fosse a interpretação, o artigo citado, estaria ceifado de ilegalidade, posto que, no nosso ordenamento jurídico a competência para o exercício do **“Poder Regulamentar”** é do Poder Executivo, como já destacado.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

O tema em questão foi analisado com maestria pelo Excelentíssimo Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso, quando ocupava o cargo de Procurador do Estado do Rio de Janeiro, no parecer de nº 02/96 -LRB, elevado à condição de parecer normativo e assevera a incompetência dos Tribunais de Contas para o exercício do Poder Regulamentar em sua acepção Constitucional.

Neste sentido, segundo o ilustre parecerista:

“De fato, parece aceitável reconhecer-se no Tribunal de Contas competência para editar atos normativos administrativos, como seu Regimento Interno, ou para baixar uma Resolução ou outros atos internos. Poderá, igualmente, expedir atos ordinatórios, como circulares, avisos, ordens de serviço. Nunca, porém, será legítima a produção de atos de efeitos externos geradores de direitos e obrigações para terceiros, notadamente quando dirigidos a órgãos constitucionais de outro Poder. Situa-se ao arripio da Constituição e foge inteiramente ao razoável, o exercício, pelo Tribunal de Contas, de uma indevida competência regulamentar, equiparada ao Executivo, ou mesmo, em alguns casos de abuso mais explícito, de uma competência legislativa, com inovações à ordem jurídica.”

Tal entendimento decorre do princípio da legalidade, abrigado no art. 37 da Constituição Federal, segundo o qual, no que toca à administração pública e a seus agentes estarem obrigados a fazer apenas aquilo que a lei autoriza. Por certo que a **“lei”** deve ser entendida em sentido amplo, abrigando os regulamentos, entretanto somente a **“lei”**, em sentido estrito, pode inovar ou modificar a ordem jurídica e criar obrigações.

Ainda, segundo o Ministro Luís Roberto Barroso, no parecer citado, os Tribunais de Contas seriam incompetentes para o exercício do poder regulamentar em sua acepção constitucional, trazendo os seguintes argumentos:

“Não bastassem os argumentos incontestáveis até aqui deduzidos, um outro fundamento evidencia a implausibilidade do exercício de poder regulamentar pelo Tribunal de Contas. E que, na hipótese de abuso de poder regulamentar pelo Executivo, a Constituição provê expressamente o mecanismo de sanção: compete ao Legislativo "sustar os atos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar". Não existe qualquer mecanismo constitucional destinado a neutralizar o abuso por parte do Tribunal de Contas. Como não há competência constitucional insuscetível de controle, a conclusão é que simplesmente não há a competência invocada pelo Tribunal de Contas.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Em síntese das ideias enunciadas neste tópico é possível deixar assentado que a referência feita pela lei ao poder regulamentar do Tribunal de Contas somente será constitucional se interpretada no sentido de uma competência normativa limitada, consistente na ordenação interna de sua própria atuação. Não tem competência o Tribunal de Contas para editar atos normativos genéricos e abstratos, vinculativos para a Administração, nem muito menos para invadir esfera legislativa, estabelecendo direitos e obrigações não contemplados no ordenamento.”

Este tem sido o entendimento da Procuradoria Geral do Estado da Bahia, objeto, inclusive, de manifestação do Núcleo de Atuação da Procuradoria Geral do Estado junto ao Tribunal de Contas que questiona os limites do exercício do poder regulamentar por parte do TCE ao editar a Resolução nº 107/2018, de 10 de outubro de 2018.

Assim, a Resolução nº 164/2015 inovou em seu art. 8º ao ter criado para o Controle Interno a obrigação de produzir relatórios e informações a fim de subsidiar que o Tribunal de Contas realize o controle de resultados, sem que haja previsão legal, para tanto. Extrapolou desta forma, o Egrégio Tribunal de Contas, o exercício do seu **“Poder Regulamentar”**. Outros artigos da já citada Resolução, também, transbordam este poder regulamentar impróprio e inviabilizam que seja realizada uma *interpretação conforme* do art. 3º, inciso II da já citada Lei Orgânica do TCE, pois, inovam, criam obrigações a ampliam competência, a exemplo do art. 11, inciso I que textualmente prevê a análise técnica dos mecanismos de planejamento, execução e acompanhamento das políticas públicas, atribuições que devem estar a cargo do Controle Interno, nos termos do art. 74 da Constituição Federal.

Não cabe ao Tribunal de Contas fixar o modo, bem como quais documentos deverão ser produzidos pelo Controle Interno no cumprimento da sua missão constitucional, como exigido no item 19 da base para a opinião técnica da Auditoria referente à ausência dos documentos e informações relativos ao art. 7º, inciso relativos ao art. 7º, Anexo I, inciso III (informações nas Notas Explicativas sobre os convênios de repasse a prefeituras e ONGs e sobre os recursos recebidos mediante convênios) e Anexo



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

II (resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes), da Resolução TCE/BA nº 164/2015.

Tal exigência configura uma clara e flagrante interferência no exercício das atribuições do Controle Interno, reproduzindo uma situação que seria de subordinação do Controle Interno ao Controle Externo, situação essa, não agasalhada pelo ordenamento jurídico pátrio.

O apoio do Controle Interno ao Controle Externo, como fixado no art. 74, inciso IV da Constituição Federal não pode jamais significar relação de subordinação como bem pontuado pela Procuradoria Geral da República na ADI 5705. Em outras palavras, não cabe ao Controle Externo fixar como o Controle Interno produzirá as informações necessárias ao cumprimento de sua competência. Não cabe ao Controle Externo ditar as regras de funcionamento do Controle Interno de cada Poder, sob pena de invasão de competência e burla ao sistema de freios e contrapesos essencial à manutenção do sistema democrático.

Tais considerações são pertinentes para que se possa firmar o exato limite da atuação da Corte de Contas no exercício do controle externo ao impor obrigações para os administrados que não estejam previstas em lei, em sentido estrito, bem como de inovar ou ampliar o seu plexo de competência.

VI - 2.18.2 ANÁLISE DA “BASE PARA O OPINATIVO DA AREA
TÉCNICA” DA AUDITORIA

1) deficiências nos componentes Metas e Indicadores do PPA 2020-2023, comprometendo a orientação dos esforços governamentais e a devida demonstração dos resultados alcançados pela Administração no âmbito dos Programas de Governo, para fins de atendimento ao quanto estipulado no art. 74, da CF/1988. Registre-se que as irregularidades foram objeto de reiteradas deliberações por parte deste Tribunal e não há mais possibilidade de correição para o PPA vigente e para a qualidade da accountability realizada (item 2.5). A irregularidade é recorrente,



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021 e alerta no exercício de 2020;

Inicialmente cumpre reiterar que o Acórdão 144/2021, multicitado no relatório de auditoria se refere-se a recomendações e não a determinações como, equivocadamente, em diversos momentos de discussão do item 2.5.1 e, em especial, onde trata da metodologia de elaboração do PPA e dos seus relatórios de execução e de desempenho de programas (Recomendações a1, b1, b2, b3, b4, b5, b6 e c7 do Relatório referentes ao exercício de 2021, cite-se, ainda, os itens: base para o opinativo da área técnica (2.18.2) e sugestões de determinações (2.18.3)):

Tal julgado decorreu do recurso apresentado pela PGE, TCE/001109/2021, que impugnou o conteúdo da Resolução 66/2020, tendo o Pleno do TCE transformado a determinação em recomendação, nos seguintes termos:

“ACÓRDÃO N.º 000144/2021 RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. DECISÃO UNÂNIME. PROVIMENTO PARCIAL. DECISÃO POR MAIORIA. Vistos, etc. ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, reunidos em sessão plenária virtual, por maioria de votos, pelo conhecimento como Recurso de Revisão, face ao preenchimento dos requisitos regimentais, e, no mérito, por maioria de votos, pelo provimento parcial, **para que a determinação indicada no item “a” da Resolução nº 66/2020 seja convertida em recomendação**, passando a ter a seguinte forma: “a) pela expedição de recomendação ao Secretário de Planejamento para que, naquilo que lhe competir, adote medidas necessárias à revisão do PPA 2020-2023, por meio de projeto de lei específico com fim de que (...)”

Assim, todos os itens relativos à metodologia de elaboração do PPA e dos seus relatórios de execução e de desempenho de programas, como disposto no Acórdão 144/2021 e na manifestação encaminhada pela PGE nos autos do proc. TCE n./003537/2022, são assuntos reservados à discricionariedade administrativa no Poder Executivo estadual e deles não decorreram qualquer das supostas irregularidades ou ilegalidades indicadas pela auditoria, no seu exercício de interpretação dos dispositivos que invocou no relatório.

Uma vez que não constituem ilegalidade, não são, também, passíveis de determinações, e, no mesmo sentido, deles não podem decorrer os apontamentos de ênfase ou de alertas indicados nos itens 2.18.5 e 2.18.6. **Assim, em razão do disposto no Acórdão 144/2021 do Pleno do TCE, apenas seria cabível a expedição de recomendações.**



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Também cabe destacar que o ponto indicado 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, a exemplo do Guia Metodológico para Indicadores (2018), do MP/SEPLAN, e do Guia Referencial para Construção e Análise de Indicadores, da ENAP. Não há, portanto, qualquer base normativa adequada para que a metodologia adotada pelo Estado seja afastada.

Em matéria orçamentária e das peças de planejamento estatal como o PPA, cabe destacar a incompetência do TCE para determinar a revisão de projeto de lei de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

Acerca do Plano Plurianual, o art. 165, §1º, da CF/88 ser de iniciativa do Poder Executivo o envio das leis orçamentárias. No mesmo sentido, estabelece a Constituição do Estado da Bahia, no seu art. 159.

Logo, compete privativamente ao Chefe do Executivo Estadual subscrevê-las e enviá-las à Assembleia Legislativa.

Assim, o controle a cargo do Tribunal de Contas não lhe permite interferir no exercício das competências legislativas atribuídas privativamente ao Chefe do Executivo pela Constituição Estadual, sob pena de macular a independência e a harmonia entre os Poderes do Estado.

Ao Governador do Estado, como dito, compete privativamente “enviar à Assembleia o Plano Plurianual, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Proposta do Orçamento anual” (art. 105, inciso XI, CE/1989)

Nessa esteira, ao TCE não compete expedir qualquer determinação, a quem quer que seja relacionada à elaboração do PPA em respeito ao princípio da separação dos



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

poderes e da necessidade de respeito ao poder de iniciativa de leis atribuída exclusivamente ao Executivo no caso.

Ora, se a iniciativa para apresentação do PPA cabe ao Executivo, em respeito a tal competência exclusiva, não cabe ao Tribunal de Contas do Estado determinar o exercício de tal competência, ainda mais se tratando do exercício de função legislativa que tem caráter inovador no ordenamento jurídico.

Note-se, também, que, se possíveis, tais imposições seriam inócuas, porquanto o projeto apresentado pelo Chefe do Executivo poderia vir a sofrer emendas no âmbito da Assembleia, divergindo da lei editada ao final do processo legislativo.

De outra sorte, na condição de Órgão de Controle Externo, o TCE pode e deve sugerir a adoção de medidas que possam contribuir para a aprovação de um instrumento de planejamento que melhor direcione a administração pública e que viabilize seu acompanhamento, monitoramento e avaliação. No entanto, tais sugestões, destituídas de caráter vinculante, representam tão somente o aprimoramento do processo dialético com os demais órgãos e instituições do Estado, para a construção de soluções mais ajustadas ao interesse público.

Assim, é legítimo, em relação ao Governador e a competência de iniciativa de leis, que o TCE formalize suas ponderações, levando-as ao conhecimento do Parlamento, que, aquiescendo, formulará emendas, que serão apresentadas à Comissão Permanente, para emissão de parecer, sendo apreciadas pelo Plenário da Assembleia Legislativa, na forma regimental.

Nesse contexto, esse é o único caminho formal, alinhado ao desenho constitucional vigente, que, se trilhado, permite ao Tribunal de Contas influenciar



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

previamente, ainda que de maneira indireta, no conteúdo do projeto de lei que instituirá o Plano Plurianual.

A posteriori, é possível ainda, em sede de parecer prévio sobre as contas de governo, tecer considerações acerca do conjunto de normas que definem o planejamento e o orçamento governamentais (PPA, LDO e LOA), submetendo-as ao crivo do Poder Legislativo competente sob a forma de recomendações, que poderá considerá-las no processo de elaboração das futuras leis orçamentárias. É a metodologia empregada pelo TCU, consoante se extrai do Acórdão nº 2461/2015-TCU-Plenário, que aprovou o Parecer Prévio sobre as contas prestadas pela Presidente da República, exercício 2014.

Entretanto, não cabe condicionar a iniciativa legislativa do Poder Executivo ou mesmo determinar a obrigação de deflagração da iniciativa de propositura de lei pelo Poder Executivo, o que é atribuído, com muita discussão doutrinária e com ressalvas, apenas ao Judiciário através do mandado de injunção.

Destaque-se que no caso de eventuais irregularidades e abusos atribuídos ao Governador do Estado, compete ao TCE “representar ao Poder Legislativo competente” (inciso VII).

Considerando que o exercício da competência para expedir determinações deve guardar pertinência com a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado da Bahia, não pode o Controle Externo, por absoluta incompatibilidade lógica, impor balizamentos ao exercício de competência legislativa privativa do Governador do Estado, qualquer que seja o conteúdo das normas elaboradas.

Além disso, **a própria Auditoria reconhece o avanço da Administração na elaboração e revisão do PPA:**



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

“Nada obstante, para o exercício de 2022, verificam-se ajustes da Administração em relação à avaliação de desempenho do PPA, tanto pelas revisões na metodologia de avaliação adotada em 2021 quanto pela apresentação em novas abordagens de análise, com as respectivas classificações de desempenho, a exemplo da análise da Execução Orçamentário-Financeira dos Programas, por Territórios de Identidade, além das análises da compatibilidade entre a execução orçamentário-financeira e física das ações orçamentárias e a apuração das Metas dos Programas, das prioridades da LDO e do desempenho por Órgãos na execução dos Programas sob suas responsabilidades, em consonância com o art. 7º, inciso I, da Resolução TCE/BA nº 164/2015.” Ref.3051939-53

“Da análise dos Relatórios de Execução (Volume II) e de Avaliação do PPA 2020-2023 (Anexo III), verificou-se que foram realizados ajustes nos descritivos das informações relativas a valores planejados e apurados das Metas dos Programas, que passaram a constar como “pretensão” e “apurção”, respectivamente, com a informação que se referem a “valores acumulados desde 2020” Ref.3051939-63

“Isto posto, a Auditoria considera que a recomendação b6 foi parcialmente atendida, tendo em vista que ainda há oportunidade de melhoria na demonstração das informações dos Relatórios de Execução e de Avaliação do PPA, com vistas a dar maior clareza ao que está sendo apresentado em relação às Metas e respectivos desempenhos, concluindo, portanto, que a recomendação foi atendida parcialmente.” Ref.3051939-64

Em complemento a estas considerações iniciais, o Estado informa o que segue:

I) Item 2.5.

Determinação - Item 2.5.2.3, conclusão do item 2.5.

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 nos Relatórios de Execução e de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA, dando pleno cumprimento aos arts. 37, 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 (itens 2.5.1 e 2.5.2);

2.5.1.1

O Estado reitera os pronunciamentos do Plano de Ação atualizado em abril 2023, sobre os itens **b2, b3 e b5**, os argumentos transcrito às fls 43 e 48 do relatório e, diferente da contradição que parece apontar a auditoria, esclarece que afirma a autonomia dos entes federativos quanto a sua auto-organização e administração, no sentido de ratificar que não está obrigada a utilizar a metodologia adotada pelo Governo Federal. A SEPLAN/BA



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

possui metodologia e manuais próprios, razão pela qual preserva a utilização destes e zela pela unidade e coerência dos instrumentos neles baseados. Este fato, entretanto, não obsta que, para alguma situação específica, a SEPLAN possa usar, se conveniente e oportuno, os citados manuais ou outros de outros entes federativos como parâmetros.

O Estado, também, contesta a afirmação da auditoria quanto à suposta ofensa ao disposto no parágrafo primeiro do art 1º da LRF, porque não há qualquer prejuízo para mensuração do cumprimento da meta e do desempenho do compromisso. Em que pese não existir Lei que fixe metodologia para o PPA, a SEPLAN atendeu a todos os dispositivos constitucionais e legais que orientam a elaboração dos seus principais conteúdos e segue em permanente empenho para aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento por ela elaborados.

E foi nesta perspectiva que foram realizados ajustes e melhorias no PPA 2020-2023, nas duas leis de revisão publicadas, na LDO, LOA e, ainda, os Relatórios de Execução do PPA e de Desempenho de seus programas. A respeito, destaca-se que, nos processos de revisão do PPA, embora não salientado pela auditoria, houve esforço da SEPLAN de observar a pertinência de modificação de algumas metas com as características apontadas pelo TCE em face de especificidades de algumas políticas. Outras melhorias estão em implementação na elaboração do PPA 2024-2027, como será informado ao TCE oportunamente.

Acerca do disposto sobre o item b3 sobre a recomendação de *“incluir no Projeto de Lei Complementar de que trata o artigo 159, § 9o, inciso I, da Constituição Estadual/1989, quando da definição dos elementos do PPA, todos os componentes básicos previstos (medida, fórmula, índice, padrão de comparação e meta) para os indicadores de desempenho(...)”*, o Estado ratifica o quanto exposto na manifestação encaminhada pela PGE nos autos do proc. TCE n./003537/2022, entre outros, sobre o que está determinado no Ac. TCE/BA n 000144/2021, acerca das competências constitucionais do Chefe do Executivo sobre a iniciativa de leis e a autonomia dos entes federados.

2.5.2.2 e 2.5.2.3

A respeito do item 2.5.2.2 e 2.5.2.3, o Estado da Bahia reitera os pronunciamentos do Plano de Ação atualizado em abril 2023, sobre os itens **b1 (parcialmente atendida), b4 e b6(parcialmente atendida)**, ratificando que, conforme demonstrado, promoveu melhorias Relatório de Execução do PPA - Ano 2022 e no Relatório da Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA Ano 2022 e, no que foi possível e compatível com as competências e condições da Administração Estadual, incorporou recomendações do TCE que corroboraram para tais aperfeiçoamentos.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

A SEPLAN ratifica, ainda que, não obstante as críticas da auditoria, a metodologia permite sim o acompanhamento da ação governamental, em diferentes dimensões, possibilitando o controle interno e externo, seja institucional ou social, dos atos governamentais. Tais relatórios são inclusive, objeto de apreciação pela Assembleia Legislativa do Estado no seu exercício constitucional de fiscalização.

Considerando o exposto supra, em especial de que os apontamentos do item 2.5 se referem a atos de competência do Poder Executivo e não atestam ilegalidades, razões pelas quais devem ser rejeitados os opinativos da auditoria com sugestão de expedição de determinações sobre estes itens (infra transcrita). Além do exposto, tais proposições, confrontam diretamente o exposto no Acórdão 144/2021 do TCE/BA, e, também por esta razão não podem ser acolhidas e, igualmente, não podem se somar como itens que supostamente contribuam para o opinativo de *desaprovação* das contas do Chefe do Executivo como indicado pela auditoria no item 2.18.2

II)Item 2.6.3.3 e 2.18.3 (subitem 3)

Determinação - Item 2.6.3.3.2 conclusão do item 2.5 e 2.18.3 (subitem 3)

3)aprimorar a estratégia de regionalização dos investimentos por Território deIdentidade, em consonância com o disposto no art. 3º, inciso III e no art. 165, § 7º daConstituição Federal, no art. 159, § 7º da Constituição Estadual e nos arts. 2º e 3º da Lei Estadual nº 13.214/2014 (**item 2.6.3.3**);

Não obstante a ter informado que a recomendação contida nos itens c7 e 2.18.3 (subitem 3), tenha sido parcialmente atendida e que constam no Plano de Ação algumas medidas a realizar, cujos prazos para conclusão variam entre dezembro/2023 a janeiro/2025, houve opinativo de determinação sobre aprimorar a estratégia de regionalização dos investimentos por Território deIdentidade.

A respeito, o Estado reitera os pronunciamentos do Plano de Ação atualizado em abril 2023, em especial quanto ao exposto na manifestação encaminhada pela PGE nos autos do proc. TCE n./003537/2022, entre outros, sobre o que está disposto no Ac. TCE/BA n 000144/2021 acerca das competências constitucionais do Chefe do Executivo sobre a iniciativa de leis e a autonomia dos entes federados.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Ressalta, ainda, que estratégia de regionalização dos investimentos por Território de Identidade, refere-se ao mérito da ação governamental que tem como premissas o cumprimento das obrigações constitucionais e outras previstas em legislações infraconstitucionais em relação a diferentes políticas públicas, sob a responsabilidade do ente federado, bem como os compromissos assumidos com a população baiana pelo Chefe do Executivo no seu Programa de Governo.

A Bahia é um dos estados referência na Federação pela elaboração de uma Política de Desenvolvimento Territorial (Lei n 13.214/2014), a qual estabelece o Território de Identidade como unidade de planejamento do estado, organizando a estratégia de regionalização dos investimentos.

É premissa dos processos de planejamento do estado, a escuta territorial, processo de participação social, no qual atuam fortemente diferentes setores da sociedade, os Colegiados de Desenvolvimento Territorial e o Conselho de Desenvolvimento territorial, que tratam a lei citada Política Territorial.

A regionalização das metas a cada PPA implica, necessariamente, a cada elaboração do instrumento quadrienal, a revisão da estratégia de regionalização dos investimentos por Território de Identidade, aproximando o planejamento da realidade das populações que vivem nestes espaços e as possíveis relações entre eles. Eventuais ajustes são realizados, ainda, nas leis específicas de revisão.

Destaque-se que, o aprimoramento permanente dos critérios de territorialização e da execução de políticas é tarefa que se impõe, não só pelo arcabouço normativo e os instrumentos de planejamento elaborados e executados com base em estratégias de regionalização e territorialização, mas sobretudo pelo compromisso assumido nas urnas o Governador do Estado com a população baiana em todo o Estado, razões pelas quais a SEPLAN atua de forma sempre muito zelosa sobre o tema e segue com tais compromissos na sua atuação.

Além das melhorias já alcançadas e reconhecidas pela auditoria, que classificou como parcialmente atendida a recomendação c7, outras melhorias estão em curso no processo de elaboração do PPA 2024-2027.

2) Fragilidades na execução das ações orçamentárias prioritárias, no âmbito do Programa 313 – Saúde, em especial, na definição dos Indicadores e Metas propostos, trazendo como efeitos dificuldades na apreciação sistemática e objetiva do Programa quanto à sua concepção, execução e resultados esperados, assim como comprometem a análise da sua prestação de contas quanto à eficiência e à eficácia da ação estatal (item 2.10.1);



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Preliminarmente, importa salientar que o Plano Plurianual Participativo – PPA é o instrumento de planejamento público de médio prazo, que sistematiza, a partir dos Programas Temáticos, os objetivos intencionados para um período de quatro anos, materializados por meio das ações governamentais. Avaliar o seu processo de execução resulta num conjunto de informações qualificadas, as quais subsidiam a gestão e tomada de decisão, melhoram execução e propiciam o alcance dos resultados, além de retroalimentar o Ciclo do Planejamento. Nesta perspectiva, a avaliação também é um instrumento de gestão estratégica.

Nesse contexto, a Secretaria da Saúde – SESAB, assim como os demais órgãos de Governo, constroem seus Compromissos, Metas, Iniciativas e Indicadores do Planejamento Plurianual - PPA, conforme orientações técnicas da Secretaria do Planejamento – SEPLAN, em relação ao procedimento e metodologia.

De acordo com a metodologia adotada pela SEPLAN para construção dos indicadores de programa, não foi estabelecido valor esperado para o final do período, entretanto, anualmente é registrado via FIPLAN o seu alcance, assim como, um relato de evolução do indicador, possibilitando deste modo, acompanhar a evolução desses dados ao longo dos exercícios. Desta forma, sendo possível avaliar o desempenho do índice de referência estabelecido ao final do quadriênio.

No que se refere ao método/modelo de elaboração dos programas de governo adotado pela SEPLAN, o setor saúde, diante da sua extensão e complexidade na sua forma de atuar, optou por indicadores de programa que sejam abrangentes o suficiente para que seus resultados possam traduzir o esforço do Estado para a política de saúde da população.

Em tal contexto, são acompanhadas e monitoradas Metas e Iniciativas no PPA durante todo o exercício que possibilitam aferir os resultados alcançados, para o alcance dos Compromissos, tais como as metas “Ampliar o número de municípios com apoio institucional para o desenvolvimento de ações de atenção à saúde por ciclo de vida e gênero”; “Ampliar o percentual de municípios com apoio institucional para o desenvolvimento de ações à saúde das populações historicamente excluídas, discriminadas e/ou estigmatizadas” e as iniciativas “Apoiar tecnicamente os municípios nas ações de atenção à saúde por ciclo de vida e gênero”; “Apoiar a implantação dos serviços de referência na atenção as pessoas em situação de violência sexual”; “Aprimorar as ações de atenção à saúde à populações historicamente excluídas, discriminadas e/ou estigmatizadas”; “Apoiar tecnicamente a implementação da atenção à saúde prisional”.

De outro ponto, registra-se que no Anexo I da Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 14.381/2021 foram definidas as **Iniciativas Prioritárias**, e todas essas iniciativas descritas no documento estão contidas no Escopo Prioritário das ações da SESAB no FIPLAN. Ainda, durante o processo de planejamento, o responsável pelo Compromisso,



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

em conjunto com os responsáveis pelas Iniciativas Prioritárias, informa uma ou mais atividades críticas ligadas à Iniciativa Prioritária e identifica qual ou quais Ações Orçamentárias são vinculadas a estas Atividades Críticas definidas.

Assim, observa-se no Capítulo I da referida Lei, que não é obrigatório ressaltar ações orçamentárias vinculadas às Iniciativas Prioritárias:

Art. 3º - As prioridades da Administração Pública Estadual para o exercício de 2022, 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 ressaltadas as ações a elas vinculadas, em caso de necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira.

Desta feita, todas as Iniciativas constantes no Anexo I da LDO 2022 permaneceram com escopo prioritário no FIPLAN, porém, no que tange às ações orçamentárias, tem-se que algumas estão com indicativo de prioridade e outras não – no caso, em específico, apenas as ações orçamentárias de nº 7829 e 5370 pelas razões aduzidas abaixo.

Ação 7829 – Construção de Pronto Atendimento – UPA: a iniciativa “Construir Unidade de Saúde” possui duas ações orçamentárias em execução, estando apenas a **3997 – Construção de Unidade de Saúde** (construção do Hospital Conta das Baleias) como prioritária, por isso não constando no Relatório M&A 004/Fiplan.

Ademais, ainda no tocante à referida Ação, foi entregue a Unidade de Pronto Atendimento – UPA em Ilhéus, em 15 de maio de 2022, com previsão orçamentária de R\$2.550.193,00, liquidando um montante de R\$2.550.189,22, alcançando uma execução financeira de 99,99%. Registra-se, por outro lado, a UPA localizada no município de Barreiras, foi concluída e entregue em 2018, entretanto, em virtude do pagamento de pendência financeira, a meta foi cadastrada no sistema FIPLAN no exercício de 2022 e, depois descontinuada, para efeito de registro.

Ação 5370 – Implementação de Ações para a Prevenção e Tratamento do Coronavírus: encontra-se no Relatório M&A 004/FIPLAN como o indicado na LDO 2022. Sendo previsto para 2022 um orçamento de R\$112.036.099,00 e liquidado o valor de R\$106.476.998,62, o que representa alcance de percentual de execução orçamentária em 95,04%. Assim, **estando em conformidade com o Anexo I da LDO nº 14.381/2021.**

Por fim, registra-se que a Gestão Estadual do SUS dispõe de capacidade para definir investimentos e a ampliação e/ou realocação da oferta de ações e serviços de saúde



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

em função da programação da assistência, do plano de regionalização e organização das redes.

Nesse contexto, no desenvolvimento do processo de regionalização dos serviços de saúde no âmbito estadual, segue a lógica do desenho territorial e as referências assistenciais por macrorregião.

Cumprir registrar que em relação ao tema sob análise foram registrados significativos avanços reconhecidos pela Auditoria:

“Dos sete Compromissos do Programa 313, apenas o Compromisso 6 “Aprimorar a Gestão Estratégica em Saúde, ampliando os canais de diálogo com a sociedade e o exercício do controle social” apresentou um desempenho financeiro abaixo de 70%, com execução de 68,44%.” Ref.3051939-231

“De acordo com os números apresentados na tabela anterior, das 45 Metas do Programa Saúde, 37 (82,22%) alcançaram grau de eficácia ótimo e bom e somente 8 (17,78%) obtiveram índice considerado entre regular e muito baixo, **demonstrando uma boa performance de desempenho**. Em relação às prioridades do Governo associadas ao Programa 313, foram definidas 6 Metas, das quais 5 delas tiveram desempenho ótimo e apenas uma (Requalificar as ações da rede estadual de frio do programa de imunização) obteve grau de eficácia bom, haja vista ter atingido 85,44% de alcance para o exercício e 71% da meta prevista para o quadriênio.” Ref.3051939-233

“Não obstante as fragilidades detectadas em sua construção, o Programa 313 atingiu índices considerados bons para suas Metas, dado que cerca de 82% delas ultrapassaram o patamar de 70% do que foi planejado para o exercício”

(...)

“A execução orçamentária das dez Ações prioritárias também apresentou resultado satisfatório, pois a maioria delas apresentou índice de execução orçamentária acima de 90% dos recursos disponíveis. Em relação à realização física, somente duas Ações registraram índice abaixo de 50% do previsto, embora tenham sido empregados mais de 80% dos recursos disponibilizados orçamentariamente.” Ref.3051939-248

Assim, considerando o avanço reconhecido pela Auditoria, tal item não poderia em hipótese alguma servir de base para eventual desaprovação, devendo ser excluído.

“3) deficiências na gestão do Sistema Estadual de Segurança Pública (SESP) e na execução do Programa 314 - Segurança Pública e Defesa Social, destacando-se os gastos declinantes com a área da Segurança Pública, manutenção de índices alarmantes de violência e criminalidade, além da falta de indicador de desempenho relacionado a crimes violentos no PPA 2020-2023 (item 2.12)”



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Conforme subsídios da SSP, o corpo da referida Seção Analítica, no que pertine à Segurança Pública, com todo respeito à equipe técnica responsável por sua produção, encontra-se repleto de afirmações carentes de fundamentação, sem lastro em estudos técnicos, doutrinas ou normas, seja para fins de interpretação dos dados citados ou de utilização de indicadores como instrumentos de gestão nos seus mais variados níveis de abrangência (eficácia, eficiência, efetividade/impacto/resultados, etc.).

A seguir apresentaremos considerações acerca dos apontamentos apresentados no relatório em tela.

I – “Gastos declinantes com a Segurança Pública”.

No item 2.12.1.1, é apresentada a tabela 67, sobre a qual afirma-se que “*observa-se, de pronto, um contínuo declínio (percentual e valorativo) dos gastos alocados na área finalística da SSP em relação à RCL do Estado, apesar de esta ter tido um importante incremento no ano de 2022, da ordem de 21,78%, totalizando R\$9,9 bilhões.*”

Em que pese a variação percentual em relação à RCL, não se pode afirmar que os gastos do governo com a segurança pública são declinantes, conforme se vê na tabela e no gráfico abaixo.

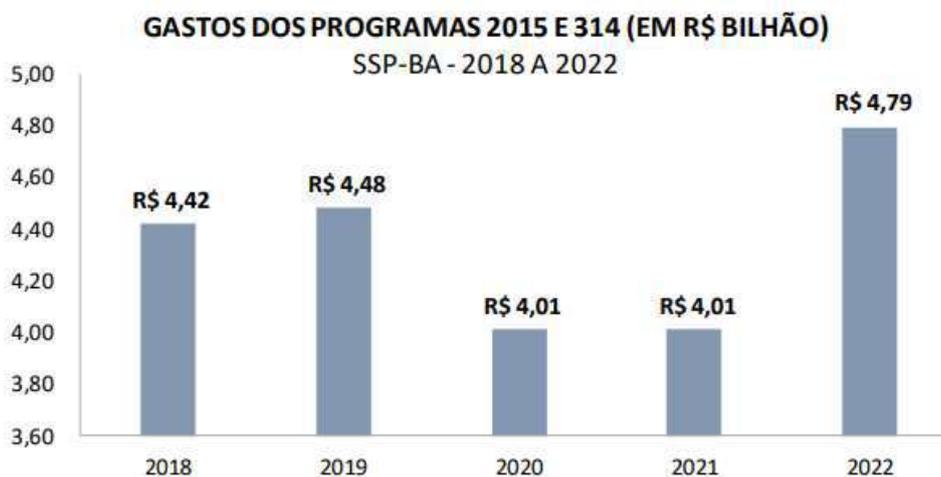
GASTOS DOS PROGRAMAS 2015 E 314
SSP-BA - 2018 a 2022

ANO	GASTOS (R\$)	
2018	R\$	4.418.332.484,01
2019	R\$	4.479.415.251,46
2020	R\$	4.010.820.148,66
2021	R\$	4.009.252.196,78
2022	R\$	4.792.595.507,63

Fonte: SEFAZ / FIPLAN



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO



Fonte: SEFAZ / FIPLAN

Considerando os dados de 2018, ano anterior ao início do PPA vigente, e que serve de linha de base para análises comparativas, tem-se um incremento de 8,7%.

Assim, entendemos que a afirmação que embasou o opinativo da área técnica não corresponde à realidade, conforme demonstrado acima. Além disso, podemos destacar investimentos de grande monta, de caráter estruturante e que garantirão um salto de qualidade na prestação dos serviços de segurança pública, como o **Programa de Melhoria da Rede Física**, de reformas e construção de unidades policiais, com orçamento total de **R\$ 518.318.492,92** (quinhentos e dezoito milhões e trezentos e dezoito mil e quatrocentos e noventa e dois reais e noventa e dois centavos).

Para além da Rede Física, a Secretaria da Segurança Pública tem ainda investimentos significativos em tecnologia, a saber, o **Programa Vídeo Polícia Expansão** (videomonitoramento inteligente), com investimento total previsto, para 05 anos (2022-2026), de mais de **R\$ 700 milhões de reais**, bem como o **Projeto Banda Estreita**, que visa melhorar a tecnologia de radiocomunicação em todo interior do estado, com investimento de **R\$223,2 milhões** previstos até 2025.

Quanto ao efetivo policial, notório que nos últimos anos foram realizados concursos para provimento de pessoal na PMBA, PCBA, CBMBA e DPT. Os contingentes, de fato, são inferiores aos quadros legalmente definidos, situação que se busca mitigar com a realização de sucessivos concursos públicos, planejados dentro do espaço fiscal disponível, respeitados os limites da LRF vigentes.



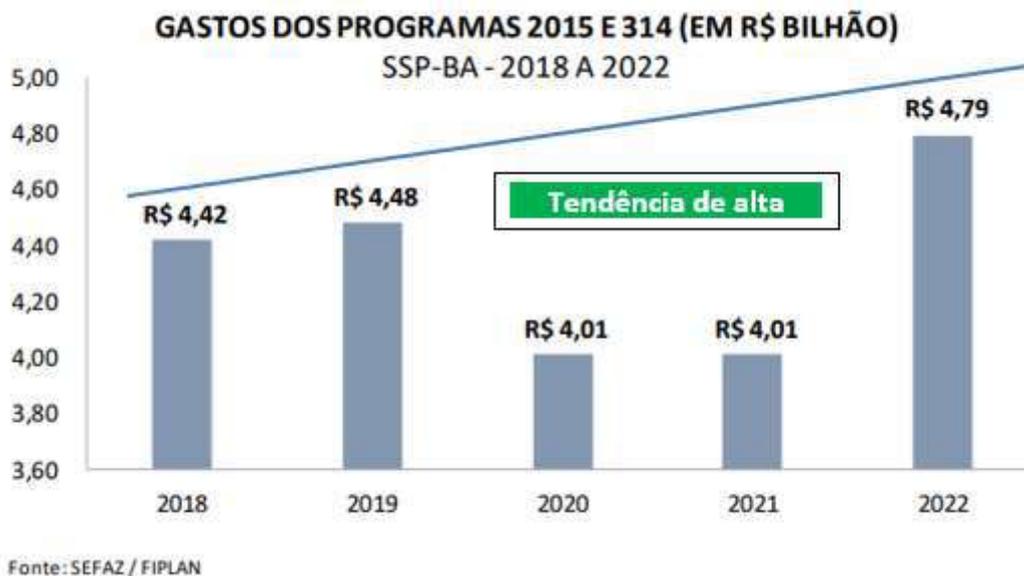
ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Isso posto, considerando investimento recente em programas estruturantes e, em especial, a destinação, em 2022, do maior valor da série histórica supramencionada de gastos nos programas 205 e 314, R\$ 4,79 bilhões, salvo melhor entendimento, no momento, carece de fundamento a indicação de existência de “gastos declinantes com a segurança pública”. Poder-se-ia empreender tal afirmação, grosso modo, para o período 2018-2021. Mas quando adicionado o resultado de 2022, contas que são atualmente analisadas, a tendência se inverte e passa a ser de alta.





ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO



Saliente-se, ainda, que a redução em 2020 e 2021 seria natural diante da pandemia do Coronavírus que exigiu maior concentração de recursos na área da saúde, mas a retomada dos gastos na segurança e o seu grande incremento em 2022 afastam as alegações da Auditoria.

Destaque-se, também, que o gasto percentual revela-se indevido e causa distorções, tendo em vista que houve repasses atípicos que causaram incremento na receita estadual, a exemplo do repasse para pagamento do FUNDEB e repasses para combate ao coronavírus, ambos repasses com despesas vinculadas e sem livre destinação.

II – Comportamento dos delitos criminais, produtividade e ações policiais.

No item 2.12.1.2, após fazer-se referências à fonte dos dados utilizados, nesse caso a Polícia Civil da Bahia - PCBA, por meio de sua Coordenação de Documentação e Estatística Policial - CDEP, e outras informações afins, passou-se a discorrer sobre os indicadores criminais e dados de produtividade apresentados nas tabelas 69 e 70 do Relatório das Contas de Governo do TCE - Exercício 2022, destacando os aumentos, no comparativo 2022 x 2021, em alguns deles, como feminicídios, estupros e crimes contra patrimônio.

Inicialmente, cumpre relembrar que os resultados desses indicadores criminais não podem ser atribuídos exclusivamente ao Estado da Bahia, posto que reconhecidamente fenômeno multicausal conforme se verá adiante no item relativo à não adoção do CVLI como indicador do PPA.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Por outro lado, ainda que tenha havido elevação de alguns delitos entre esses dois exercícios, não se pode apontar para uma “*manutenção de índices alarmantes de violência e criminalidade*”, conforme adotado como embasamento para o opinativo da área técnica. Alguns dos indicadores que apresentaram elevação entre 2021 e 2022, como Feminicídio e Tentativa de Homicídio, tiveram redução na comparação 2022 x 2020. Ou seja, não se pode afirmar que há uma tendência de alta, muito menos “*índices alarmantes*”.

Além disso há redução expressiva em outros indicadores relevantes, como CVLI, Roubo com Resultado Morte e Crimes contra Instituições Financeiras (não citado na Tabela 69), que apresentaram redução de 7,7%, 36,5% e 63,0%, respectivamente, entre 2020 e 2022, e elevação da produtividade policial, como se vê na Tabela 70.

Ademais, observando superficialmente os resultados de CVLI disponíveis na Tabela 71, percebemos que em 2022 foi registrado o 2º menor número absoluto de vítimas de CVLI e a 1ª menor taxa de CVLI da série. Tais resultados continuam altos, comparativamente aos de outros estados e o da nação como um todo. Mas, lembremos que, na esteira de estudos disponíveis sobre o tema, adiante introduzidos, peculiaridades relacionadas com a desigualdade socioeconômica, a exclusão social e a falência do sistema de justiça criminal, que leva à impunidade, são apontadas como problemas estruturais que ensejam o aumento da criminalidade e violência. A Bahia é o estado com a 23ª renda *per capita* e o 22º IDH do país, fortes indicativos de pobreza, desigualdade e exclusão, isso aliado à 4ª maior população, espalhada pela 5ª maior área territorial. Logo, é razoável supor que os atuais patamares de ocorrências criminais estejam relacionados com os altos índices de desigualdade e exclusão sociais locais, faltando elementos que, de fato e em absoluto, os associem à atuação da área de segurança pública estadual. O investimento em segurança, por maior que seja, não se mostrará efetivo se os indigitados problemas estruturantes não forem mitigados.

Registre-se que tais desigualdades tem raízes históricas e, malgrado esforço do Estado da Bahia, revela-se problema complexo e de difícil solução.

Dessa forma, em relação à afirmação sobre a “*manutenção de índices alarmantes de violência e criminalidade*”, que assim como no item anterior, o relatório não traz elementos que sustentem o opinativo da área técnica.

III - Falta de indicador de desempenho relacionado a crimes violentos no PPA 2020-2023.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

No que se refere a esse apontamento, no item 2.12.1.3 do relatório, que trata da análise dos indicadores de desempenho vinculados à SSP, apresentados no Quadro 21, afirma-se que:

“Este conjunto de indicadores sob responsabilidade da SSP revela-se insuficiente para mensurar a sensação de proteção e segurança das pessoas, haja vista não refletir, eficazmente, a real intervenção e dinâmica das políticas e estratégias implementadas pelo SESP no combate e repressão à criminalidade e à violência. Tal situação contraria o que preceitua o Manual intitulado “Elaborar Plano Plurianual 2020-2023 – Manual de Processo, versão 1.2, 2020”²⁹⁵, editado pela SEPLAN ao afirmar que “Os Indicadores permitem identificar e aferir aspectos relacionados ao Programa Temático, captando as consequências dos Compromissos cumpridos e auxiliando o monitoramento da evolução de uma determinada realidade”.

QUADRO 21 – Variação dos Indicadores de Desempenho do Programa 314 afetos à SSP, exercício de 2022

Indicador (Descrição)	Unidade de medida	Referência		Valor aferido		
		Ano	Índice	2020	2021	2022
Varição percentual de edificações certificadas ⁽¹⁾	Percentual %		-	26,56	21,00	43,56
Varição percentual do número de inquéritos concluídos com autoria definida ⁽²⁾		2019	-	-28,72	-33,46	-43,04
Taxa de atendimento às solicitações de produção da prova material ⁽³⁾		2019	98,00	100,13	90,29	88,42
Taxa de emprego operacional de policiais militares ⁽⁴⁾		2020	89,34	89,34	89,75	87,87

Fonte: Relatório de Gestão, peça integrante da Prestação das Contas de 2022 da UJ SSP. TCE/001616/2023 (Ref.2990687-31).

Notas: ⁽¹⁾ Indicador sob a responsabilidade do Corpo de Bombeiros Militares da Bahia.

⁽²⁾ Indicador sob a responsabilidade da Polícia Civil da Bahia.

⁽³⁾ Indicador sob a responsabilidade do Departamento de Polícia Técnica.

⁽⁴⁾ Indicador sob a responsabilidade da Polícia Militar da Bahia.

Na sequência, passa-se a tratar da “*Falta de indicador relacionado a crimes violentos na Segurança Pública*” (2.12.1.3.1):

“Não adotar o CVLI como indicador de desempenho do Programa 314 por parte da SSP termina por ocultar da sociedade baiana o acesso aos resultados internos apurados pela SSP. Tal decisão afronta o princípio constitucional da transparência, que deve nortear a gestão pública, além de dificultar a participação e o controle social expresso nos arts. 4º, inciso VII, e 5º, inciso XIV, da Lei Federal nº 13.675, de 11/06/2018, norma que cria a Política Nacional de



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)."

Com o devido respeito à posição sustentada pela equipe de auditores, que subscrevem o relatório, procurar-se-á demonstrar que a aludida “*falta de indicador relacionado a crimes violentos na Segurança Pública*” é justificável por razões técnicas e, no sentido inverso, que a inclusão de indicador com tal natureza é contraindicada aos estados em geral.

O Plano Plurianual 2020-2023 adotou e seguiu o Manual de Processo - Elaborar Plano Plurianual. Logo, os indicadores atualmente vigentes, associados a um PPA instituído por Lei, são fruto de um processo legítimo e em conformidade com as normas e procedimentos vigentes.

Melhorias podem ser feitas em processos revisionais, contudo lastreadas em demonstrações técnicas, com fundamentos evidenciáveis, harmonizáveis com a estrutura conceitual do Plano vigente. Todavia, não se logra identificar os fundamentos que sustentam tal afirmação. Toda a argumentação encontra-se baseada numa “*ausência de indicador*”, sem passar pela mínima análise do conjunto atual de indicadores.

Buscando reunir elementos que nos apoiassem durante a análise a ser realizada, recorreremos aos conceitos definidos nos artigos 4º e 5º da Lei nº 14.172, de 06 de novembro de 2019, que instituiu o Plano Plurianual Participativo - PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2020-2023, posteriormente alterada pela Lei nº 14.289 de 07 de janeiro de 2021.

Perscrutando a interrelação entre os conceitos que descrevem os elementos basilares do nosso atual Plano Plurianual, identificamos a seguinte dinâmica:

1. A execução das Iniciativas deve alterar as situações da realidade que justificam a implementação dos programas, contribuindo para o cumprimento de um objetivo setorial (Compromisso).
2. O alcance de um determinado Compromisso (o grau de eficácia da ação pública) é observado a partir da aferição das respectivas Metas.
3. As Metas servem ainda à aferição do desempenho de um determinado Programa, sob a dimensão da eficácia.
4. Os indicadores também servem à aferição do desempenho de um determinado Programa, devendo refletir a capacidade de promoção de mudanças na realidade que se deseja melhorar, a partir do cumprimento de um ou mais objetivos setoriais (compromissos), sob a dimensão da efetividade.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Assim, o cumprimento dos compromissos setoriais associados a determinado Programa, modificando determinada realidade de acordo com o planejado pelo administrador público, deve ser causa suficiente para fazer variar o indicador no sentido desejado.

Inversamente, sob a perspectiva da escolha do indicador, este deve ser formulado de maneira a que sua variação se dê no sentido desejado quando alcançado um ou mais compromissos setoriais, atestando assim a ocorrência da mudança almejada.

A Taxa de Crimes Violentos Letais Intencionais decorre da divisão do somatório do número de vítimas de homicídios, de roubos seguidos de morte e de lesões corporais dolosas seguidas de morte pela população de determinado território, resultado este multiplicado por 100.000. Na prática, a Taxa de CVLI permite a comparação quantitativa do fenômeno violência letal, que ocorre em diferentes territórios, com populações diversas, com base em iguais agrupamentos de habitantes.

A violência letal é um subconjunto específico da criminalidade em geral. Por vezes decorre de situações passionais, sendo mais comum encontrar-se associada a ação de indivíduos ou grupos habituados ao cometimento de crimes.

A criminalidade é um fenômeno estudado há séculos, mais amiúde a partir da segunda metade do século XX. São diversas as correntes teóricas que tentam explicar o fenômeno e suas causas. Todas denotam a sua complexidade. A guisa de exemplo, apresentamos a Tabela 2, extraída de CERQUEIRA, D. R. C. e LOBÃO, W. A. J. L. (Determinantes da criminalidade: Uma resenha dos modelos teóricos e resultados empíricos. IPEA, 2003).

Resumo das Várias Abordagens Teóricas sobre as Causas da Criminalidade

Teoria	Abordagem	Variáveis
Desorganização social	Abordagem sistêmica em torno das comunidades, entendidas como um complexo sistema de rede de associações formais e informais	Status socioeconômico; heterogeneidade étnica; mobilidade residencial; desagregação familiar; urbanização; redes de amizades locais; grupos de adolescentes sem supervisão; participação institucional; desemprego; existência de mais de um morador por cômodo.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Aprendizado social (associação diferencial)	Os indivíduos determinam seus comportamentos a partir de suas experiências pessoais com relação a situações de conflito, por meio de interações pessoais e com base no processo de comunicação.	Grau de supervisão familiar; intensidade de coesão nos grupos de amizades; existência de amigos com problemas com a polícia; percepção dos jovens sobre outros envolvidos em problemas de delinquência; jovens morando com os pais; contato com técnicas criminosas.
Escolha racional	O indivíduo decide sua participação em atividades criminosas a partir da avaliação racional entre ganhos e perdas esperadas advindos das atividades ilícitas vis-à-vis o ganho alternativo no mercado legal.	Salários; renda familiar per capita; desigualdade da renda; acesso a programas de bem-estar social; eficiência da polícia; adensamento populacional; magnitude das punições; inércia criminal; aprendizado social; educação.
Controle social	O que leva o indivíduo a não enveredar pelo caminho da criminalidade? A crença e a percepção do mesmo em concordância com o contrato social (acordos e valores vigentes), ou o elo com a sociedade.	Envolvimento do cidadão no sistema social; concordância com os valores e normas vigentes; ligação filial; amigos delinquentes; crenças desviantes.
Autocontrole	O não desenvolvimento de mecanismos psicológicos de autocontrole na fase que segue dos 2 anos à pré-adolescência, que geram	Frequentemente eu ajo ao sabor do momento sem medir consequências; eu raramente
	distorções no processo de socialização, pela falta de imposição de limites	deixo passar uma oportunidade de gozar um bom momento.
Anomia	Impossibilidade de o indivíduo atingir metas desejadas por ele. Três enfoques: a) diferenças de aspirações individuais e os meios disponíveis; b) oportunidades bloqueadas; e c) privação relativa.	Participa de redes de conexões? existem focos de tensão social? eventos de vida negativos; sofrimento cotidiano; relacionamento negativo com adultos; brigas familiares; desavenças com vizinhos; tensão no trabalho.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Interacional	<p>Processo interacional dinâmico com dois ingredientes: a) perspectiva evolucionária, cuja carreira criminal inicia-se aos 12-13 anos, ganha intensidade aos 16-17 anos e finaliza aos 30 anos; e b) perspectiva interacional que entende a delinquência como causa e consequência de um conjunto de fatores e processo sociais.</p>	<p>As mesmas daquelas constantes nas teorias do aprendizado social e do controle social.</p>
Ecológico	<p>Combinação de atributos pertencentes a diferentes categorias condicionaria a delinquência. Esses atributos, por sua vez, estariam incluídos em vários níveis: estrutural, institucional, interpessoal e individual.</p>	<p>Todas as variáveis anteriores podem ser utilizadas nessa abordagem.</p>

Observando o recorte da realidade brasileira, com base em estudo conduzido com dados para os estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, ainda atual, conclui CERQUEIRA, D. R. C. e outros (O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil. IPEA, 2005):

“A dinâmica da criminalidade no Brasil nas últimas décadas tem **um componente fortemente estrutural**. De um lado, está associada às **enormes vulnerabilidades e desigualdades socioeconômicas** e, de outro, é condicionada pela **falência do sistema de justiça criminal**, fonte primária da **impunidade**.”

[...]

Em primeiro lugar cabe destacar **o crescimento da população urbana** que, nas três décadas anteriores, aumentou em 86 milhões (passa de 52 para 138 milhões) de 1970 a 2000. Esse fenômeno que se deu com maior intensidade nos grandes centros urbanos gerou uma enorme demanda por políticas habitacionais, educacionais, laborais e nas áreas de saúde e de segurança pública, que não puderam ser adequadamente atendidas pelo Estado, seja pela escassez de recursos, seja pela rigidez do modelo de burocracia governamental vigente, que privilegiava a prestação do serviço em detrimento da prevenção e solução do problema.

Outro elemento crucial, que tem funcionado como o grande combustível da criminalidade no Brasil, é **a exclusão conjugada à desigualdade socioeconômica**. Na literatura internacional, inúmeros autores têm apontado a relação existente entre desigualdade socioeconômica e criminalidade.

[...]

As conclusões sobre essas simulações são que: a) **não há como equacionar a questão da criminalidade** na região sem que sejam superados os **grandes problemas socioeconômicos**, particularmente



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

relacionados à **desigualdade da renda** e ao **adensamento populacional**, que criam um campo fértil para os desajustes sociais; e b) **políticas baseadas simplesmente em aportes de recursos financeiros à polícia estão fadadas a resultados pífios**, a menos que se reformule radicalmente a estrutura de segurança pública em vigor **no Brasil**.

Esses resultados, discutidos em Cerqueira e Lobão (2004b), evidenciam um forte **efeito da desigualdade da renda na evolução dos homicídios no Rio de Janeiro e em São Paulo** e nos motivou a estender o nosso campo de análise, de modo a incorporar não apenas a **desigualdade socioeconômica**, mas as **vulnerabilidades socioeconômicas** como variáveis explicativas da dinâmica do homicídio no Brasil.

[...]

Outro elemento que impulsionou a dinâmica dos homicídios no Brasil foi a **proliferação e o uso indiscriminado das armas de fogo** pela população, que aumentam a taxa de letalidade e potencializam o medo da população. Sem querer aprofundar esse debate, apenas um dado estarrecedor: enquanto nos Estados Unidos cerca de 43% dos homicídios são perpetrados por armas de fogo, no Brasil esse índice é de 74%.

[...]

O quarto elemento relaciona-se à virtual **falência do sistema de justiça criminal que leva à impunidade**, [...] onde a Lei de Execuções Penais é flagrantemente descumprida, levando a que presos com conhecimentos e periculosidades diferentes circulem nos mesmos ambientes e reciclem e aprimorem suas tecnologias criminosas.”

Considerando os excertos colacionados, que ressaltam a gigantesca complexidade do fenômeno social criminalidade, até hoje alvo de diversas tentativas de explicação por teorias causais e suas numerosas variáveis, começamos a ter a dimensão do desafio de promover a associação do indicador Taxa de CVLI ao Programa 314 - Segurança Pública e Defesa Social, amparado num modelo que estabeleça a necessária relação de causa e efeito entre o alcance dos objetivos setoriais nele estabelecidos e a variação negativa da referida Taxa.

Outrossim, observando o recorte extraído de CERQUEIRA ¹, aplicável à realidade brasileira, encontramos referidas as causas da criminalidade e, por tabela, da

¹ CERQUEIRA, D. R. C. e outros (O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil. IPEA, 2005).



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

violência letal, cuja superação exige atuação integrada dos diversos entes federativos, dos seus respectivos poderes, dos Ministérios Públicos e das Defensorias Públicas.

Adotar a Taxa de CVLI no âmbito de uma iniciativa de planejamento nacional (não federal, mas sim nacional) é perfeitamente plausível. Adotá-la como indicador no âmbito do planejamento de estados e municípios é exigir que estes ataquem problemas que extrapolam as suas competências constitucionais e forças fiscais. Esforços para o aumento da renda *per capita* e da inclusão social dependem em parte significativa de conjunturas e decisões macroeconômicas que não se encontram sob domínio dos estados. De igual modo, não é possível combater o adensamento populacional sem a parceria dos municípios. A revisão das normas de Justiça Criminal e Execuções Penais cabe ao Legislativo Federal.

Mesmo na seara interna, em face de todo o exposto, partindo do pressuposto de que a abordagem do fenômeno da criminalidade deve ser efetuada de modo transversal e integrado, na atual configuração do Programa 314 - Segurança Pública e Defesa Social, não há espaço para a incorporação da Taxa de CVLI como indicador. Assim, o cenário interno também não é propício a inclusão da Taxa de CVLI como indicador do Programa 314 - Segurança Pública e Defesa Social.

Isso não significa que o referido indicador não deva ser utilizado pela área de segurança pública estadual. A Bahia usa correntemente o CVLI no planejamento e execução das suas ações, em especial como sinalizador de aplicação de recursos operacionais. Ressalva-se apenas a sua utilização para fins de avaliação de impacto, conforme argumentos aduzidos até aqui.

Serviria tal indicador apenas para um planejamento que congregue todos os entes federativos. Sem uma ação nacional, verdadeiramente integrada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em várias esferas de governo e frentes de atuação, não se pode esperar uma queda contínua, consistente, homogênea e explicável de indicadores de criminalidade em todo o país.

Outrossim, causa-nos estranheza a afirmação apresentada no penúltimo parágrafo da p. 308 do Relatório das Contas de Governo (TCE, exercício 2022), adiante reproduzida:

“De fato, existem fatores externos à SSP que impactam na criminalidade, porém não foi possível identificar um indicador diferente do índice de CVLI que demonstrasse melhor a sensação de segurança. Frise-se que nem a soma dos indicadores adotados atualmente pela SSP consegue demonstrar o cenário de violência que assola o Estado da Bahia.”



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Primeiro, questiona-se, deve o Estado da Bahia, no âmbito de um instrumento de planejamento orçamentário (PPA), orientador da ação pública, concreta, responsabilizar-se por reduzir um indicador influenciado significativamente por fatores estruturais que, em grande parte, encontram-se fora de sua esfera de atuação, apenas porque, na avaliação da respeitável equipe de auditoria do TCE não se encontrou indicador melhor? Cremos que não. Recomendamos que sejam adotados indicadores influenciáveis significativamente pela ação estatal, pois assim o alcance das respectivas metas estará adstrito à atuação do ente público e, bem ainda, a responsabilização pelo não alcance será justa, considerando a disponibilização dos meios adequados e o fracasso na empreitada.

O trecho supratranscrito sugere ainda que existe uma visão pré-concebida da situação da criminalidade na Bahia e que se procura um conjunto de indicadores que possa embasá-la e imputar as respectivas responsabilidades ao Estado. Contudo, sustentamos que o conjunto de indicadores do PPA seja lógico, baseado em relações de causa e efeito, aplicáveis ao problema da realidade social que se deseja resolver, demonstráveis, de modo a responsabilizar o Estado e os seus gestores na medida da sua ação ou inação para o alcance de resultados efetivamente sensibilizáveis por suas iniciativas.

De igual modo, cabe questionar a afirmação aduzida no segundo parágrafo da p. 309, que afirma:

“Não adotar o CVLI como indicador de desempenho do Programa 314 por parte da SSP termina por ocultar da sociedade baiana o acesso aos resultados internos apurados pela SSP. Tal decisão afronta o princípio constitucional da transparência, que deve nortear a gestão pública, além de dificultar a participação e o controle social expresso nos arts. 4º, inciso VII, e 5º, inciso XIV, da Lei Federal nº 13.675, de 11/06/2018, norma que cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).”

Registre-se que, semestralmente, atualmente por força das disposições constantes no Decreto nº 17.817/2017, o Estado da Bahia publica no DOE o número de vítimas de CVLI no Estado, detalhada ainda por regiões e áreas integradas de segurança pública, indicadas as respectivas variações percentuais relativamente ao mesmo semestre do ano anterior. As referidas publicações são acompanhadas de notas à imprensa, com ampla divulgação. As publicações são realizadas desde 2015, reguladas por Decreto anterior ao atual. Ainda, lembramos que tais informações estão disponíveis no site da SSP, no menu “Estatísticas”. Assim, contrariamente ao afirmado, mesmo sem atribuir ao CVLI a condição de indicador do PPA, observa-se que a



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Administração baiana zela pela transparência e propicia as informações necessárias para o exercício dos direitos de participação e controle social da população em geral.

Concluimos, assim, enfatizando que o Estado da Bahia cumpre todas as disposições normativas relacionadas ao indicador CVLI, consoante mencionado anteriormente, contrapondo-se, respeitosamente, ao relatório, pois o Estado não o considera indicador adequado à realização de avaliações de impacto, passível de incorporação ao PPA, com base nos argumentos técnicos expostos na presente peça.

IV – Do funcionamento e atuação do Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social.

Neste ponto, cabe noticiar que o Conselho Estadual de Segurança Pública (CONSEG) foi extinto pela Lei Estadual 14.169 de 04 de Outubro de 2019, a mesma que criou o Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social - CONESP, conforme preconizado pela legislação do Sistema Único de Segurança Pública - SUSP.

O CONESP encontra-se em pleno funcionamento, conforme atas de reunião em anexo, sendo tal funcionamento, inclusive, condicionante para o recebimento dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública.

4) execução de DEA em desacordo com o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964. Do total de R\$1.040,9 milhões executados como DEA em 2022, a Auditoria analisou processos de pagamentos que totalizaram R\$214,1 milhões. Constatou-se que 98,9% do montante empenhado de DEA não respeitaram os requisitos estabelecidos no referido comando legal (item 2.6.3.5). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2016, 2017, 2018, 2020 e 2021, ressalvas nos exercícios de 2018, 2019 e 2020 e alerta nos exercícios de 2020 e 2021;

Para esclarecer o apontamento com relação à execução de despesas de exercícios anteriores executadas em 2022, destacado como base para o opinativo da área técnica para desaprovação, faz-se necessário, inicialmente, esclarecer alguns pontos que constam no item 2.6.3.5 da seção analítica do Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia do exercício de 2022.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

No próprio texto do item 4 da sugestão de desaprovação das contas do Chefe do Poder Executivo do exercício de 2022 já consta um indicativo de que houve execução de DEA em desacordo com o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964. Analisando o item 2.6.3.5 pode se ter uma melhor percepção do entendimento do Tribunal sobre o referido artigo, conforme trecho da página 107 da Seção Analítica:

“Em todos os casos analisados, constatou-se que as despesas já eram conhecidas no exercício de competência e não foram executadas tempestivamente por falta de orçamento ou por deficiências de gestão que resultaram em inadimplência. Ou seja, os requisitos para execução de despesas de acordo com a Lei Federal no 4.320/1964 não foram observados.”

O Tribunal considera a utilização deste elemento de despesa como irregular, pelo fato de a despesa já ser conhecida no exercício financeiro de 2021, alegando não haver enquadramento no artigo 37 da Lei 4.320/1964. Assim, é necessário abordar o conteúdo do artigo 37, visto que ele é que justifica a existência dos registros por despesas de exercícios anteriores:

“Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.”

Observa-se que o referido artigo trata as três possibilidades de enquadramento em despesas de exercícios anteriores, conforme fragmentação do caput do artigo a seguir:

- para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria;
- bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e
- os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

No Estado da Bahia, as referidas despesas foram regulamentadas pelo Decreto N° 181-A de 09 de julho de 1991, onde o seu art. 1° reproduz as hipóteses de DEA previsto na Lei 4.320:

“Art. 1° - Poderão ser pagas por dotações para Despesas de Exercícios Anteriores, constantes dos quadros discriminativos de despesas das unidades orçamentárias, as dívidas de exercícios encerrados devidamente reconhecidas pela autoridade competente.

Parágrafo único - As dívidas de que trata este artigo compreendem as seguintes categorias:

I - despesas de exercícios encerrados, para os quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo no final do exercício suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria;

II - despesas de Restos a Pagar, com prescrição interrompida;

III - compromissos reconhecidos pela autoridade competente, ainda que não tenha sido prevista a dotação orçamentária própria ou não tenha esta deixado saldo no exercício respectivo, mas que pudessem ser atendidos em face da legislação vigente.”

O referido Decreto, inclusive, aborda sobre a competência para o reconhecimento deste tipo de despesa. Para a adequada interpretação deste tipo de despesa, previsto na Lei 4.320, é necessário se ter a correta compreensão do Direito Financeiro vigente no ordenamento jurídico, e as Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, em especial, o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP.

A Lei 4.320 trata, em sua essência, de orçamento público, com todos os seus princípios e regras, e, no caso da despesa, as suas etapas de execução. Ou seja, a Lei 4.320, que já possui 60 anos de vigência, traz as regras específicas de orçamento e direito financeiro. Neste sentido, a sua interpretação precisa considerar isso. Este ponto será bastante abordado, pois quando o texto do art. 37 da Lei 4.320 menciona **“os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente”**, ele está se referindo às despesas que, embora o seu fato gerador tenha ocorrido em exercícios anteriores, no orçamento o seu reconhecimento está se dando no exercício atual.

Isso é lógico: não haveria outra forma de reconhecer tais obrigações se não através de uma rubrica referente à exercícios anteriores. Isso é importante por que o Relatório



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Analítico, no item 2.6.3.5 aborda em diversos momentos, que há situações que já se conhecia a obrigação no exercício de sua referência, no caso em questão em 2021, por exemplo, e que, portanto, na linha de raciocínio construída pelo TCE, não teria previsão na Lei 4.320, conforme trecho a seguir da página 107:

“Das análises procedidas, pode-se afirmar que os requisitos estabelecidos na Lei Federal no 4.320/1964 para a execução de despesas pelo elemento de despesa 92 - Despesas de Exercícios anteriores não foram respeitados. Todas as despesas eram conhecidas no exercício de competência pela SESAB, não havendo razão para que os registros contábeis não fossem realizados tempestivamente. A execução de despesas sem prévio empenho, ou seja, realizada de forma oculta na contabilidade do Estado, continua acontecendo em montantes vultosos. Somente na Secretaria de Saúde, o montante das execuções de despesas como DEA soma R\$377,3 milhões.”

Logicamente que não se pretende aqui convencer o Tribunal de que a execução de despesas de exercícios anteriores seja normal, ao contrário, é uma situação excepcional prevista na legislação, a qual estabelece a competência para o seu reconhecimento. Entretanto, não pode o Tribunal alegar que tais despesas não encontram fundamentação na Lei 4.320.

A 9ª Edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público traz um exemplo similar no item 4.6.1.4. Despesa de Exercícios Anteriores (DEA) X Indenizações e Restituições X Elemento Próprio, conforme trecho da pag. 122:

“Uma entidade contrata uma prestação de serviços de limpeza para o período de janeiro a outubro, empenhando a respectiva despesa no elemento próprio 39 (serviços de terceiros - pessoa jurídica). Em novembro, a entidade não renova em tempo o contrato e a empresa contratada mantém a prestação de serviços **sem o suporte orçamentário**. Somente em dezembro é realizado novo contrato, regularizando a situação. Sem deixar de considerar os impactos legais, a entidade deve empenhar a despesa relativa à prestação de serviços em novembro (dentro do exercício), realizada sem contrato, no elemento próprio que retrate a prestação de serviços, ou seja, no elemento 39. Nesse caso, não deve ser utilizado o elemento 93, pois a despesa está sendo paga diretamente à empresa contratada por conta de uma relação contratual, mesmo observado que a relação contenha vícios de legalidade e que se saliente o dever dos mesmos serem sanados, visto



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

que não deve a Administração Pública locupletar-se com o serviço prestado por outrem. Assim, resta claro que não há natureza de restituição decorrente de valores pagos a maior ou mesmo indevidos por parte da empresa prestadora de serviços, nem ação ou omissão do ente público que mereça reparação por danos morais ou materiais. **Caso tal despesa venha a ser empenhada no exercício seguinte à prestação de serviços, utilizar-se-á o elemento 92.” (grifos nossos)**

Observa-se que o MCASP traz situação muito similar aos casos que o TCE aponta no Relatório, onde a obrigação já era conhecida, pois se tratava de uma despesa regular. Logicamente o Manual orienta a execução da despesa de forma prévia, com o empenho no elemento 39. Contudo, para os casos em que o empenho seja realizado no exercício seguinte, é claro em afirmar que se trata de despesa do elemento 92 - Despesas de exercícios anteriores. Ou seja, o Estado vem executando a despesa de DEA em conformidade com o artigo 37 da Lei 4.320, e o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público.

O MCASP diferencia os aspectos orçamentários e patrimoniais, onde o primeiro se refere à execução da despesa e da receita sobre a ótica da Lei 4.320, e o segundo se refere à essência da contabilidade, conforme trecho da página 113:

“Entretanto, a ótica implementada pela Lei nº 4.320/1964 não é suficiente para a correta mensuração, avaliação e registro dos fatos contábeis do setor público. A Contabilidade Aplicada ao Setor Público, assim como qualquer outro ramo da ciência contábil, obedece aos princípios de contabilidade. Dessa forma, aplica-se o regime da competência em sua integralidade, ou seja, os efeitos das transações e outros eventos sobre o patrimônio são reconhecidos quando ocorrem, independentemente de recebimento ou pagamento. **Nessa lógica, também não há exigência de que as despesas orçamentárias sejam empenhadas ou que as receitas orçamentárias sejam efetivamente arrecadadas para que haja o devido reconhecimento sob o ponto de vista patrimonial.” (grifo nosso)**

Tais pontos foram levantados para demonstrar que a Lei 4.320 se refere, em essência, à execução orçamentária, e esta premissa é fundamental para a sua correta interpretação. Há no MCASP outros diversos trechos que reforçam esta tese. Assim, conforme já abordado, quando a Lei 4.320, no caput do art. 37, se refere aos



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

“compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente”, este reconhecimento não é contratual ou patrimonial. A Lei está abordando o reconhecimento orçamentário, o qual se dá na despesa que é legalmente empenhada naquele orçamento, seguindo o disposto no inciso II do artigo 35 da referida Lei:

“Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:
[...]
II - as despesas nêle legalmente empenhadas.”

Em verdade, a resposta para este entendimento que o 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 orçamentariamente tais pagamentos, considerando que o fato gerador da despesa tenha ocorrido em exercícios anteriores.

Todos os argumentos expostos até aqui são necessários para demonstrar ao Tribunal que não é coerente a conclusão de que não há enquadramento ao artigo 37 da Lei 4.320 na execução da despesa de exercícios anteriores, nos casos em que o Estado já conhecia a existência de tais obrigações.

Bom destacar que não há aqui pretensão de normalizar a utilização da execução de despesa no elemento 92, ao contrário. É sabido que a boa gestão orçamentária requer o empenho prévio, conforme preconizado no artigo 60 da Lei 4.320. Entretanto, para as excepcionalidades a esta regra, há a previsão do pagamento de despesas de exercícios anteriores no artigo 37 da Lei 4.320.

Ressalta-se que, em âmbito federal, o artigo 37 da Lei 4.320 foi regulamentado pelo Decreto nº 62.115, de 15 de janeiro de 1968. Observa-se que o referido Decreto expõe as hipóteses de DEA previstas no caput do artigo 37 da Lei 4.320, determinando a competência para o seu reconhecimento:

“Art. 1º. Poderão ser pagas por dotação para "despesas de exercícios anteriores", constantes dos quadros discriminativos de despesas das



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

unidades orçamentárias, as dívidas de exercícios encerrados devidamente reconhecidas pela autoridade competente.

Parágrafo único. As dívidas de que trata êste artigo compreendem as seguintes categorias:

I - despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las que não se tenham processado na época própria.

II - despesas de "Restos a Pagar" com prescrição interrompida, desde que o crédito respectivo tenha sido convertido em renda;

III - compromissos reconhecidos pela autoridade competente, ainda que não tenha sido prevista a dotação orçamentária própria ou não tenha esta deixado saldo no exercício respectivo, mas que pudessem ser atendidos em face da legislação vigente.

Art. 2º. São competentes para reconhecer as dívidas de exercícios anteriores os chefes das repartições, exceto as compreendidas no inciso III do parágrafo único do artigo anterior, que deverão ser reconhecidas pelo Ministro de Estado, dirigente de órgão subordinado à Presidência da República, ou autoridades a quem êstes delegarem competência.”

As despesas de exercícios anteriores previstas no inciso III do artigo 1º do referido Decreto exigem que o Ministro de Estado reconheça a obrigação, ou dirigente máximo de órgão subordinado à Presidência da República.

No âmbito estadual, há o Decreto 181-A, de 09 de julho de 1991, que regulamenta a execução de despesa de exercícios anteriores. Observa-se que em seu artigo 2º, o referido Decreto aborda a competência para o reconhecimento das despesas e ainda a exigência de apuração das responsabilidades:

“Art. 2º - São competentes para reconhecer as dívidas de exercícios anteriores:

I - o ordenador da despesa da Unidade Gestora onde teve origem o débito, nos casos dos incisos I e II do artigo anterior;

II - o Secretário de Estado ou dirigente de órgão subordinado diretamente ao Governador ou outro designado por algum destes, em se tratando da situação prevista no inciso III do artigo anterior.

III - tratando-se de despesa com pessoal e obrigações patronais, os diretores dos Serviços de Administração Geral de cada Secretaria ou os dirigentes de órgãos diretamente subordinados ao Governador.”

O Estado da Bahia não vem medindo esforços para diminuir as Despesas de Exercícios Anteriores - DEA. Mesmo no contexto de crise econômica e pandemia, houve redução do DEA de 2022 em relação aos últimos exercícios, tanto em valores absolutos



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

(R\$ 1.508.305.632 em 2022 e R\$ 1.682.592.365 em 2015) quanto em percentual das despesas empenhadas (2,12% em 2022 e 4,27%, em 2015), conforme demonstração abaixo:

Em Reais

Análise da Despesa com DEA Período de 2015 a 2022			
Exercício	Empenhado Total	Empenhado Elemento 92	%
2015	39.435.478.235	1.682.592.365	4,27%
2016	42.762.117.274	1.879.056.489	4,39%
2017	45.570.160.004	1.826.793.357	4,01%
2018	46.797.949.778	1.329.014.676	2,84%
2019	48.888.514.323	1.512.388.312	3,09%
2020	49.033.692.296	1.395.401.422	2,85%
2021	56.582.124.345	1.576.645.600	2,79%
2022	71.281.214.439	1.508.305.632	2,12%

Fonte: Fiplan Gerencial

Analisando um período de tempo maior fica evidente a redução do gasto de DEA. Se compararmos o percentual de execução da despesa de DEA de 2022 com o de 2015, fica constatado que, nesse período, o Estado reduziu o DEA em cerca de um terço (50,45%), que equivale à redução do percentual de 4,27% de despesa empenhada de DEA em 2015 em relação à despesa empenhada total, para 2,15% em 2022. Se o Estado mantivesse mesmo nível de execução de DEA de 4,27% de 2015, em 2022 esta despesa ultrapassaria a casa dos R\$ 3 bilhões, conforme tabela a seguir:

Análise da Despesa com DEA no período de 2015 x 2022			
Item	Empenhado Total	% de DEA*	Valor simulado x Real
Simulação do DEA de 2022 com o % de execução de DEA de 2015	71.281.214.439	4,27%	3.043.707.856,54
DEA executado em 2022	71.281.214.439	2,12%	1.508.305.632,22
Redução da Despesa com DEA		2,15%	1.535.402.224,32
Redução relativa com DEA 2022 x 2015		50,45%	50,45%

Fonte: Fiplan Gerencial



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Ressalta-se que os números apresentados nas tabelas anteriores se referem à despesa empenhada de DEA do orçamento consolidado do Estado. A tabela a seguir detalha esta execução em cada Poder no exercício de 2022, e o percentual de execução de DEA em relação ao seu valor de despesa empenhada total. O Poder Executivo empenhou DEA no valor de R\$ 1,04 bilhão, representando apenas 1,59% da sua despesa empenhada total, de R\$ 65,6 bilhões, num percentual de execução abaixo do percentual de DEA executado do Estado, e com baixo nível de materialidade em relação à despesa total executada.

Em Reais

Análise execução DEA por Poder em 2022			
Poder	Empenhado Total	Empenhado de DEA	% DEA
Legislativo	1.362.378.711	2.166.321	0,16%
Judiciário	3.135.045.650	461.500.158	14,72%
Executivo	65.601.585.320	1.040.857.089	1,59%
Ministério Público	863.765.039	2.687.895	0,31%
Defensoria Pública	318.439.720	1.094.169	0,34%
TOTAL	71.281.214.439	1.508.305.632	2,12%

Fonte: Fiplan Gerencial

Outro ponto importante para demonstrar que o nível atual de execução de despesas por DEA não vem afetando o equilíbrio fiscal do Estado é a reflexão sobre a sua Disponibilidade de Caixa. No final do exercício de 2021 a disponibilidade de caixa líquida do Estado foi superior ao valor de execução de despesa por DEA no exercício de 2022, conforme tabela a seguir:



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Em Reais

Análise Disponibilidade de Caixa 2021 e DEA do Estado 2022		
Disponibilidade de Caixa líquida 2021	DEA 2022	Saldo da Disponibilidade 2021 com a dedução do DEA de 2022
8.645.268.026	1.508.305.632	7.136.962.394

Fonte: Fiplan Gerencial e Anexo 5 do RGF Consolidado

Ainda com relação à Disponibilidade de Caixa, vale esclarecer que na Prestação de Contas do Estado da Bahia, o valor que as unidades da administração Direta e Indireta informam sobre os processos de DEA, que serão empenhados no exercício seguinte, são abatidos na Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, ANEXO 5 da LRF, na coluna de Demais Obrigações Financeiras, conforme disposto no Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF.

O referido Manual, no capítulo do anexo 2 - Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, do Relatório de Gestão Fiscal, trata do reconhecimento de obrigações a pagar em atraso como dívida. Observa-se, conforme trecho da página 565 da 12ª edição do MDF, que devem ser consideradas como dívida apenas as obrigações que não tenham disponibilidade de caixa:

“Nesse entendimento insere-se o reconhecimento, como dívida, de obrigações a pagar em atraso e que não foram quitadas no exercício em que eram devidas e **para as quais não haja disponibilidade de caixa suficiente para pagamento no exercício seguinte**. Nessas situações, ocorre de fato um financiamento com credor, visto que as receitas arrecadadas foram utilizadas para a execução de outras despesas, e, conforme definido na LRF, o reconhecimento dessas obrigações equipara-se à operação de crédito.” **(grifo nosso)**

A análise da Disponibilidade de Caixa demonstra que a execução da despesa de DEA vem sendo reduzida pelo Estado, e não está afetando o equilíbrio de suas contas. Uma evidência desta afirmação é que, em análise realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, o Estado da Bahia conseguiu, para os Exercícios 2020 e 2021, a classificação da Capacidade de Pagamento - CAPAG **nível B**, com direito ao espaço fiscal



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

de tomar operações de crédito, e para o exercício de 2022 deve obter uma avaliação de CAPAG nível A.

5) assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SECOM, SETUR e Gabinete do Governador, contrariando o quanto disposto no art. 161, inciso II, da CE/1989 e o art. 37, inciso IV, da LRF. A Auditoria constatou que os saldos orçamentários remanescentes do exercício de 2021 eram inferiores aos volumes de despesas executadas por meio de DEA em 2022 (item 2.6.3.5). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2018, 2020 e 2021 e ressalva no exercício de 2018.

Foram envidados esforços e, durante o exercício financeiro de 2022, foram publicados Decretos Estaduais cuja finalidade foi justamente a suplementação orçamentária, que por sua vez permitiu o empenho das despesas em sua totalidade, eliminando esta diferença apontada entre “Saldo Orçamentário X DEA em 2022” frente aos exercício de 2019/2020/2021, o que demonstra o esforço da Secretaria da Fazenda - SEFAZ, onde o próprio Tribunal de Contas do Estado da Bahia – TCE/BA sinaliza neste sentido, às fls. 72 e 73 do Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022, conforme destacado abaixo:

“(…) Do excesso de recursos no valor de R\$9,53 bilhões, que representou o superávit financeiro apurado no encerramento do exercício de 2021, e que ficou disponível para a abertura de créditos suplementares em 2022, foram utilizados R\$7.409,02 milhões (75,86%), dos quais, R\$7.237,62 milhões ocorreram no âmbito do Poder Executivo. No ano de 2021, do montante de recursos do superávit financeiro do exercício anterior (R\$5,18 bilhões), utilizou-se cerca de 73,17% desse valor para suplementar dotação orçamentária do Poder Executivo.”

Em relação ao trecho do Relatório da Auditoria do TCE no exercício de 2022, em que aborda uma análise das secretarias SECOM, SETUR e Gabinete do Governador, nas quais alega-se que a realização de despesa de DEA é superior ao saldo de dotação do exercício imediatamente anterior, **cabe destacar que, aplicando esta mesma análise sobre os dados do Estado, fica demonstrado que o problema detectado pelo TCE é pontual, pois, havia saldo orçamentário suficiente, no orçamento do Estado do exercício anterior, para a execução do DEA no exercício seguinte:**

Em Reais

Análise do saldo de dotação do Poder Executivo no Exercício de 2021		
Orçado Atual	Empenhado	Saldo de Dotação
56.143.084.360	51.627.403.061	4.515.681.299



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Fonte: Fiplan Gerencial

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.

Outro ponto importante para demonstrar que a execução da despesa por DEA não vem afetando o equilíbrio fiscal do Estado é uma reflexão sobre a Disponibilidade de Caixa.

Em 2021 e 2022, havia disponibilidade de Caixa suficiente para cobrir as despesas de DEA do Poder Executivo.

Ainda com relação à Disponibilidade de Caixa, vale esclarecer que, na Prestação de Contas do Estado da Bahia, o valor que as unidades da administração Direta e Indireta informam sobre os processos de DEA, que serão empenhados no exercício seguinte, são abatidos na Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, ANEXO 5 da LRF, na coluna de Demais Obrigações Financeiras, conforme disposto no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF. O referido Manual, no capítulo do anexo 2 – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, do Relatório de Gestão Fiscal, trata do reconhecimento de obrigações a pagar em atraso como dívida. Observa-se, conforme trecho da página 565 da 12ª edição do MDF, que devem ser consideradas como dívida apenas as obrigações que não tenham disponibilidade de caixa:

“Nesse entendimento insere-se o reconhecimento, como dívida, de obrigações a pagar em atraso e que não foram quitadas no exercício em que eram devidas e **para as quais não haja disponibilidade de caixa suficiente para pagamento no exercício seguinte.** Nessas situações, ocorre de fato um financiamento com credor, visto que as receitas arrecadadas foram utilizadas para a execução de outras despesas, e, conforme definido na LRF, o reconhecimento dessas obrigações equipara-se à operação de crédito.” **(grifo nosso)**

A análise da Disponibilidade de Caixa demonstra que a execução da despesa de DEA vem sendo reduzida pelo Estado e não está afetando o equilíbrio de suas contas. Uma evidência desta afirmação é que, em análise realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional, o Estado da Bahia conseguiu, para os Exercícios 2020 e 2021, a classificação da Capacidade de Pagamento – CAPAG de **nível B**, com direito ao espaço fiscal de tomar Operações de Crédito.

Assim, tal ponto específico não pode recair sobre a responsabilidade do Governador nas contas de governo, tendo em vista que na visão macro do orçamento



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

havia saldo orçamentário para atender aos gastos realizados pelo Estado da Bahia no ano de 2021/2022.

6) existência de pelo menos 510 contas bancárias não escrituradas no Sistema FIPLAN, contrariando o art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964 e o inciso I do art. 50 da LRF e, conseqüentemente, gerando os seguintes impactos na gestão orçamentária e financeira no exercício de 2022 (item 2.8.1.1):

a) saldos em 98 contas bancárias não escrituradas, de titularidade do Estado, no montante de, pelo menos, R\$118,3 milhões, em 31/12/2022, não evidenciados nas DCCEs de 2022

As evidências apresentadas pela equipe de auditoria (item 2.8.1.1.2 da Seção Analítica) podem ser agrupadas em grupos principais, tratados a seguir.

I. Contas de autenticação

A sistemática de uso de **conta de autenticação** está devidamente normatizada na Instrução Normativa SAF nº 16/2015 e devem ser objeto de conciliação pelas respectivas unidades responsáveis, observando o disposto no Dec. 14.407/2013. Tal sistemática, agora objeto de apontamento pela auditoria do Controle Externo, tem sido usada no Estado da Bahia há décadas, não só pelo Poder Executivo, como pelos Outros Poderes, inclusive os Tribunais de Contas, e os órgãos autônomos.

Também, modelo similar é adotado pela União, onde a baixa da disponibilidade e a baixa da obrigação ocorrem quando o recurso é transferido para a conta de autenticação. Na esfera federal, a normatização consta do Manual do SIAFI, Macrofunção 020305 - Conta Única do Tesouro Nacional, item 3.3.5.3 - Ordem Bancária para Banco – OBB:

utilizada para pagamento de documentos em que o agente financeiro deva dar quitação e que não seja possível o pagamento por OB Fatura,



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

bem como para contratação de câmbio com outros bancos que não o
Banco do Brasil.
(<https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/manuais/siafi/020305>)

Conforme subsídios da SEFAZ, o uso da conta de autenticação tem por objetivo possibilitar o pagamento de obrigações nas situações em que não seja possível a realização dessa última etapa da execução no sistema FIPLAN, por motivos que não decorrem de limitações desse sistema e que ultrapassam o nível de intervenção das áreas gestoras do sistema. Mesmo nesses casos, as etapas de empenho e liquidação são executadas regularmente no sistema FIPLAN.

Tal sistemática é adotada em processos referentes à quitação de contas de consumo (água, energia, telefonia, correios), tributos federais e municipais, boletos que envolvem mais de um fluxo de empenho (p. ex.: boleto de parcela da dívida com o BNDES, cujo valor inclui despesa de capital - amortização - e despesa corrente - juros), dentre outras. São processos de pagamento que, pela especificidade, representam parcela da totalidade de transações e de valores de despesa executados pelo Governo do Estado da Bahia. Para ilustrar, na competência dezembro/2022, o valor pago em contas de autenticação representou cerca de 1,3% dos desembolsos, englobando pagamentos orçamentários e extraorçamentários.

Nesses casos excepcionais, a unidade, no fluxo do sistema FIPLAN, direciona o valor da NOB - Nota Ordem Bancária ou a NEX - Nota de Ordem Bancária Extraorçamentária para a conta de autenticação, com duas possibilidades para a quitação da obrigação:

- a) os servidores autorizados realizam o pagamento via o aplicativo de *internet banking* da instituição financeira;
- b) o documento a ser autenticado é encaminhado à instituição financeira, via sistema SEI, com solicitação assinada eletronicamente por servidores autorizados.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Ressalte-se que, em ambas as situações, há necessidade de dupla assinatura eletrônica, pelos servidores autorizados, os mesmos que são responsáveis pela autorização dos pagamentos via sistema FIPLAN. Também, concluída a etapa na conta de autenticação, o comprovante de quitação deve ser anexado ao processo SEI que deu origem ao processo de pagamento. Há, aí, uma vinculação direta entre o processo SEI da execução da despesa, as etapas realizadas no FIPLAN e etapa final de quitação, por meio das contas de autenticação, demonstrando o controle desse processo.

Pelo exposto, a conta de autenticação possui uma natureza transitória, onde o crédito realizado é logo consumido pelo débito decorrente da quitação do documento. Assim, tal tipo de conta tem como característica a sua manutenção com saldo zerado durante a maior parte do exercício, cabendo à unidade gestora da conta o seu controle e conciliação sistemáticos.

II. Contas da Caixa não identificadas no FIPLAN

A auditoria aponta a identificação, por meio de circularização, de 27 contas bancárias existentes na Caixa e que não estariam escrituradas no sistema FIPLAN. Conforme esclarecido por aquela instituição financeira, tal situação ocorre porque, “para cada conta corrente visando o crédito das transferências em decorrência de celebração de Convênio/Contrato existe a respectiva conta de poupança” (Ofício nº 035/2023/3351, anexo).

As contas correntes (principais para os convênios ou contratos com o Governo Federal) estão devidamente cadastradas no sistema FIPLAN, com as respectivas CBOs, e com a adequada escrituração, a partir da comunicação pelo órgão federal cedente para o órgão estadual receptor dos recursos financeiros.

Para cada conta corrente (principal), a Caixa adota a sistemática criar uma conta poupança vinculada, para realização de aplicação e resgate automáticos dos saldos das contas



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

correntes. O saldo escriturado na CBO corresponde à soma dos saldos da conta corrente (principal) e da conta poupança (vinculada).

Para demonstrar esse mecanismo adotado pela Caixa, a partir da Tabela 41 (pág. 185) do relatório de auditoria, a tabela a seguir relaciona as contas selecionadas pela auditoria com as contas corrente e poupança apresentadas pela Caixa, no processo de circularização, e as respectivas CBOs, cadastradas no sistema FIPLAN.

Informação do TCE			Informação da Caixa		Escrituração
Denominacao conforme extrato da Conta	Nº da Conta e dígito	Saldo em 31/12/2022	Conta corrente (principal)	Conta poupança (aplicação automática)	CBO
GOV BA OGU PPI FAV FALHAS GEOLOG	24696 3	13.359.824,31	006.00000117-8	013.00024696-3	01287
GOV SETUR OGU TUR BRASIL ACESSIB	24676 9	10.368.664,04	006.00000320-0	013.00024676-9	00775
GOV BA OGU PPI FAV PERIPERI	00001 8	9.337.375,11	006.00000119-4	013.00000001-8	01250
GOV BA OGU PPI FAV LAGOA GRANDE	00027 1	8.364.250,95	006.00000120-8	013.00000027-1	01258
GOV BA OGU PPI FAV JD MANGABEIRA	00003 4	8.046.588,83	006.00000109-7	013.00000003-4	01300
GOV SETUR OGU TUR BRA 247884 04	24675 0	5.448.901,31	006.00000323-5	013.00024675-0	01329
GOV BA OGU PPI FAV LAG DA BASE	00004 2	2.805.034,68	006.00000118-6	013.00000004-2	00525
GOV SETUR OGU TUR BRAS SINAL SSA	23164 8	2.602.789,68	006.00000337-5	013.00023164-8	00777
GOV BA OGU PPI FAV COMUNID PINTG	00005 0	1.906.848,50	006.00000121-6	013.00000005-0	01341
ESTADO DA BAHIA	01014 5	1.678.170,11	006.00647160-5	013.00001014-5	02503
GOV SETUR OGU TUR BRASIL CAMAMU	24674 2	1.449.400,15	006.00000322-7	013.00024674-2	02093
Outras contas com saldo inferior a R\$1 milhao		1.072.812,63			
Total		66.440.660,30			

Fontes:

Informação do TCE: Relatório de auditoria - Contas de Governo 2022 - Seção Analítica, Tabela 41 (pág. 185).

Informação da Caixa: Ofício nº 14/2023/Ag. Salvador Shopping - Caixa

Escrituração: Sistema FIPLAN

Observe-se que, conforme explanado acima, os números de conta da informação do TCE (coluna Nº da Conta e dígito) são os mesmos números das contas poupança apresentadas pela Caixa (coluna Conta poupança (aplicação automática)).

A fim de exemplificar, a figura a seguir apresenta relatório contábil do sistema FIPLAN da primeira conta acima, a de valor mais relevante (CBO 01287). Constata-se que o valor informado pela Caixa na conta corrente (R\$ 964,63) está registrado na rubrica contábil adequada (Conta Contábil 1.1.1.1.1.03.02.00), enquanto o valor informado pela Caixa na conta poupança (R\$ 13.359.824,31) coincide com o total dos três lançamentos na rubrica contábil de aplicação (Conta Contábil 1.1.1.1.1.50.01.02)



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado da Bahia
Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças



Relatório Gerencial de Saldo de Banco e Equivalentes por Destinação de Recursos

Exercício igual a 2022	
Mês de referência (mm) igual a 12	
Código da Conta Bancária igual a 01287	
Código da Conta Contábil maior ou igual a 1.1.1.0.0.00.00.00	
Código da Conta Contábil menor que 1.1.2.0.0.00.00.00	

UO	UG	Ban co	Agência (sem DV)	Nº Conta Bancária	CBO	Tipo de Conta	Destinação de Recursos	Saldo	Conta Contábil	Nome da Conta	Inverte Saldo	Observação
26601	0	104	3351	600000117-8	1287	Convênio	0.331.200051	964.63	1.1.1.1.1.03.02.00	CONTA CONVÊNIO - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	Não	
26601	0	104	3351	600000117-8	1287	Convênio	0.131.200051	974.629,97	1.1.1.1.1.50.01.02	CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	Não	
26601	0	104	3351	600000117-8	1287	Convênio	0.331.200051	12.361.170,13	1.1.1.1.1.50.01.02	CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	Não	
26601	0	104	3351	600000117-8	1287	Convênio	5.300.000000	24.024,21	1.1.1.1.1.50.01.02	CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	Não	

Usuário: Elvira Candida Cerdeira Silva
Emitido em: 14/06/2023 11:59

Página: 1 de 1

Diante do exposto, fica claro que houve um ruído de comunicação e, a partir daí, uma falha no entendimento da equipe de auditoria, razão pela qual esse tópico deva ser desconsiderado na análise das Contas de Governo 2022.

b) registros de execuções orçamentárias e financeiras, por meio “regularização”, de, no mínimo, R\$39.045,8 milhões, as quais não transitaram pelas contas bancárias indicadas nas ordens de pagamento

Relativamente aos **registros de execução orçamentária e financeira por meio “regularização”,** apresentamos os esclarecimentos nos seguintes pontos:

I. Regularização de distribuição de cotas partes dos Municípios e aporte ao FUNDEB

Compete ao Banco do Brasil, banco centralizador, a movimentação financeira para efetivação da distribuição das cotas partes do Municípios e do aporte ao FUNDEB, a partir das receitas de impostos estaduais, procedimento que encontra respaldo na Lei Complementar 63/1990, para as cotas partes municipais, e a Lei 14.113/2020, para o aporte ao FUNDEB, como informado anteriormente à equipe de auditoria.

As informações detalhadas estão disponíveis:



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

- distribuição de cotas partes dos Municípios: no sítio da SEFAZ/BA (www.sefaz.ba.gov.br), canal Finanças Públicas e Controle Interno, opção Municípios / Repasses;
- aporte ao FUNDEB: no sítio do BB (<https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/setor-publico/governo-estadual/gestao/repasse-de-recursos#/>), opção Demonstrativos Transferências Constitucionais.

O procedimento de regularização, no sistema FIPLAN, dessa movimentação financeira executada pelo BB visa incluir os registros contábeis correspondentes. Surpreende que os auditores apontem como irregularidade o fato de documentos de regularização tenham data de criação posterior aos eventos financeiros aos quais estão vinculados, sem reconhecer essa é uma característica que lhes é inerente, de registrar *a posteriori* um fato que já tenha acontecido. Importante ressaltar que toda a movimentação financeira esta espelhada na contabilidade com os atributos específicos da execução orçamentária e patrimonial, como determina as legislações pertinentes.

II. Regularização do pagamento centralizado da folha de pessoal

Relativamente aos registros relacionados à folha de pessoal, o relatório de auditoria não considera os esclarecimentos quanto aos procedimentos relacionados ao processo de pagamento centralizado. Nele, para garantir a pontualidade do crédito aos servidores e do recolhimento de encargos, a execução financeira é realizada pela SEFAZ/SAF/DEPAT, enquanto a execução orçamentária, por regularização, é de competência das diversas unidades do Poder Executivo.

Os registros financeiros são realizados com base nas datas de crédito do valor líquido das diversas folhas do mês e dos vencimentos dos diversos encargos e consignatárias relacionados, alguns desses vencimentos no mês seguinte, enquanto os lançamentos orçamentários são lançados, por unidade, nas classificações orçamentária e patrimonial previstas no MCASP.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

O batimento entre as dimensões financeira e orçamentária se dá pelo total bruto das folhas de um determinado mês, a partir dos relatórios gerados pelo Sistema RH Bahia, pelos lançamentos realizados pela SEFAZ/SAF/DEPAT e sua completa regularização, pelas unidades da Administração Pública Estadual, observando as orientações normativas vigentes. Como evidência, seguem anexos resumos das folhas de dezembro/2022, detalhados por data de desembolso, por destinação de recursos e por UO/UG.

Pretender que cada lançamento contábil possua uma correlação direta com uma movimentação financeira significa propor o abandono do processo de pagamento centralizado da folha de pessoal, sistemática vigente há várias décadas, e, com isso, de todos os benefícios trazidos por essa sistemática.

Vale registrar que a integração entre os sistemas RH Bahia e FIPLAN faz parte do plano de ação apresentado ao TCE para as Contas de Governo de 2020 (Processo TCE/002683/2021). Tal integração possui etapas implantadas e estão curso ações que visam à automação do processo de regularização orçamentária do pagamento da folha de pessoal.

A equipe de auditoria também elenca como irregularidade o fato de documentos de regularização tenham data de criação posterior aos eventos financeiros aos quais estão vinculados. Surpreende que os auditores não reconheçam que essa é uma característica dos lançamentos por regularização, de registrar *a posteriori* um fato que já tenha acontecido.

De modo geral, a equipe de auditoria considera que a metodologia adotada, em tais situações, pelo Poder Executivo esteja em desacordo com a representação fidedigna, uma das características qualitativas estabelecidas pela NBC TSB Estrutura Conceitual. Não considera, porém, que essa mesma metodologia observa outras características qualitativas presentes em tal norma, assim como despreza as ponderações ali contidas, relativamente as restrições às características qualitativas (itens 3.35 a 3.40 da NBC TSP Estrutura



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Conceitual) quanto a materialidade, ao equilíbrio entre as características qualitativas e a relação custo-benefício.

c) registros de execuções orçamentárias e financeiras de, no mínimo R\$1.791,7 milhões, mediante transferências de recursos para contas bancárias não escrituradas no Sistema FIPLAN

O uso de conta de autenticação em processos de pagamento está esclarecido acima (item 6.a).

d) movimentação financeira em, no mínimo, 30 contas bancárias, de titularidade do Estado, sem qualquer tipo de cadastro no Sistema FIPLAN.

Infere-se que o principal grupo de contas nessa situação é o de contas poupança vinculadas na Caixa, cujos saldos estão devidamente escriturados nas CBOs relacionadas às contas correntes principais, conforme esclarecido acima (item 6.a.II).

7) ausência de registros individualizados (com identificação dos beneficiários) da execução orçamentária e financeira dos processos de precatórios, contrariando o art. 10 da LRF (item 2.8.1.2);

A alegação da equipe de auditoria de que há “omissão dos registros individualizados da execução orçamentária e financeira dos precatórios [...] caracteriza irregularidade na gestão orçamentária do Poder Executivo estadual” (pág. 200) fica fragilizada quando se amplia o conjunto de dispositivos legais para análise da questão.

Os auditores indicam a contrariedade ao disposto no art. 10 da LRF, que remete ao art. 100 da Constituição Federal - CF, no qual está disciplinado o regime de precatórios, incluindo o pagamento exclusivo por ordem cronológica de apresentação.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Ocorre que o Estado da Bahia aderiu ao Regime Especial normatizado no art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, cujo caput é explícito: “sendo inaplicável o disposto no art. 100 desta Constituição Federal”. Ora, se a vigência do Regime Especial de pagamento de precatórios anula, para o Estado da Bahia, as regras do art. 100 da CF, fica claro que o art. 10 da LRF tem sua eficácia prejudicada e, com isso, todo o entendimento da equipe de auditoria, baseado em tal dispositivo.

Em que pese a conclusão acima, registre-se que os precatórios emitidos em desfavor do Estado da Bahia estão publicados, no sítio de internet do TJBA, em lista de ordem formada estritamente pelo critério cronológico, conforme disposto no Art. 12, § 2º, da Resolução 303/2019, do Conselho Nacional de Justiça - CNJ.

Complementarmente, cabe destacar o seguinte trecho da mesma LRF invocada pela equipe de auditoria:

Art. 48. [...]

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

[...]

III - adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Esse padrão mínimo está regulado pelo Decreto Federal 10.540/2020 e prevê a complementaridade de dados do “sistema integrado de administração financeira e controle” com aqueles disponíveis em outros sistemas. No caso da Bahia, é o que ocorre, por exemplo, relativamente às informações da folha de pagamento de servidores, com individualização no sistema RH Bahia, e da dívida ativa tributária, detalhada no sistema SIGAT, em cotejamento com os dados contábeis, orçamentários e financeiros disponíveis, de modo consolidado, no FIPLAN.

Ao considerar tal complementaridade, o legislador buscou dar eficiência, um princípio constitucional, aos processos suportados por sistemas de informação, evitando



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

redundância de dados desnecessárias e custosas de manutenção pela Administração Pública.

Tal preocupação deveria ser, também, da equipe de auditoria: em lugar de exigir o registro individualizado dos precatórios no FIPLAN, considerar, conforme respaldo legal, a existência desses mesmos dados, de modo analítico, no TJBA, órgão gestor do Regime Especial, nos termos do já citado art. 97 da ADCT. Tais informações, consolidadas, estão registradas no FIPLAN, observando uma das opções previstas no MCASP 9ª Edição.

8) subavaliação da dívida com precatórios de, pelo menos R\$257,2 milhões. O valor representa 5,15% do total da dívida com precatórios, causando distorção relevante no saldo da Conta (item 2.8.1.2);

Os registros do saldo de precatórios, nas DCCes, têm por base, as informações prestadas pelo TJBA, a partir de solicitação da SEFAZ, considerando:

- a) as regras para o Regime Especial, ao qual o Estado da Bahia aderiu, regras essas previstas no art. 97 do ADCT;
- b) a regulamentação contida na Resolução 303/2109, do CNJ.

Enquanto a norma constitucional indica, para o Regime Especial, que a gestão e controle dos precatórios fica a cargo do Tribunal de Justiça local, a resolução do CNJ regula os procedimentos operacionais “no âmbito do Poder Judiciário”, o que inclui a atualização monetária dos precatórios (art. 21 a 25).

A partir das informações fornecidas pelo TJBA, é montado o plano anual de pagamento de precatórios, para o qual o total informado é dividido pelo total de exercícios previstos no regime especial (atualmente, até 2029), cujo quociente comporá o orçamento dos Encargos Gerais do Estado para aporte às contas especiais no exercício seguinte.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

A cada ano, enquanto o divisor é decrementado em uma unidade (um exercício a menos), o dividendo sofre a influência de diversas variáveis, sendo relevante destacar a quitação de precatórios por acordo direto, com deságio de 40% sobre o valor de face, resultando numa importante redução do passivo. O ponto essencial é que, ao final do Regime Especial, todo o estoque deverá estar quitado, após o que o Ente devedor entrará no Regime Normal, esse normatizado pelo Art. 100 da CF.

Cada plano anual de pagamento de precatórios é homologado pelo TJBA, o que significa que o Poder Judiciário reconhece como correta e adequada a metodologia aplicada pelo Poder Executivo, a partir das informações disponibilizadas.

Cabe destacar que o próprio Tribunal de Justiça questionou os cálculos da Auditoria.

Por fim, quanto à alegação da Auditoria no sentido de que o Poder Executivo, representado pela PGE, tem amplo acesso a todos os processos de precatórios, razão pela qual não se sustentaria a alegação de que a atualização do saldo da dívida com precatórios não é realizada por falta de informações, cabe frisar o contexto da atuação judicial da Procuradoria Geral do Estado diante do exponencial aumento de ações.

Nos últimos anos, com a facilitação do acesso à justiça, a implementação do processo eletrônico, dentre outros fatores, houve aumento exponencial das ações em que o Estado é parte. Nesse contexto, já há dificuldades para gerir o contencioso judicial. Trata-se de tarefa complexa e que exige um grande esforço, sendo impossível a realização, de forma manual, da atualização sugerida pela Auditoria pela PGE, sobretudo em razão da obrigação legal de atualização dos precatórios ser do TJ-BA.

Não se pode imaginar que a PGE, manualmente, ao lado do desempenho da sua função típica de defender o Estado, possa atualizar rotineiramente os valores das dívidas de cada processo que conste na fila para emissão de precatórios, sendo que tal atribuição é de competência do TJ-BA que gere os precatórios.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

9) fragilidades de controle da inadimplência relacionada à prestação de contas dos convênios e congêneres, ausência de sistema de gestão e controle de convênios e ausência de plataforma eletrônica para o controle das prestação de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) (Item 2.6.3.8)

- **Quanto a disponibilização de informações ao TCE por meio de demonstrativos quadrimestrais (RES 144/2013)**

Considerando as alegações de inconsistências nas informações contidas nos demonstrativos quadrimestrais encaminhados e, a necessidade de assegurar um fluxo de informações, a CONDER instituiu, em 30/01/2023, a Resolução de Diretoria nº 001/2023 criando um Grupo de Trabalho com o objetivo de analisar e desenvolver ações de ajustes e parametrização do sistema POLO, em manutenção desde abril de 2022, visando aprimorar o padrão de trabalho e uniformizar o gerenciamento dos convênios, conforme preceitua a RES 144/2013.

Nesse contexto, no primeiro quadrimestre de 2023, o demonstrativo foi confeccionado a partir de dados retirados do FIPLAN, módulo CDD.

- **Quanto a não observância ao Princípio da Transparência:**

No que tange ao apontamento de não observância ao princípio da transparência, cumpre registrar, desde já, que a CONDER mantém observância deste princípio, publicando suas intenções e execução das atividades relacionadas às políticas públicas que lhes são incumbidas em face de sua missão institucional.

No caso, tomado por análise da auditoria do TCE, primou-se por tornar público a intenção de conveniar para que, todos os municípios interessados pudessem se organizar e providenciar a documentação que os habilitassem a conveniar.

Em razão das centenas de pleitos que ainda se encontravam em situação de análise às vésperas do período de defeso eleitoral, surgiu à necessidade de novas análises visando a reformulação dos respectivos instrumentos conveniais que seriam então firmados e publicados, tão somente aqueles que foram considerados aptos à celebração.

Assim, atendendo, mais uma vez ao princípio da transparência, publicou-se no D.O.E a posterior invalidação referente àqueles convênios que não cumpriram os requisitos para celebração, tudo isso, em face do instituto da autotutela administrativa.

Resta cristalino que não houve, de forma alguma, desconsideração à transparência, pelo contrário, esse foi o princípio norteador de todas as publicações de que tratou o TCE-BA. Isto porque a CONDER, visando o reto cumprimento da Lei das Eleições, foi compelida a se acautelar e realizar um novo planejamento administrativo com os municípios proponentes.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Assim, foram amoldados os respectivos cronogramas de desembolso para permitir o repasse dos recursos somente após o transcurso do período estabelecido pelo art. 73, VI, “a”, da Lei nº 9.504/1997.

- **Quanto ao acompanhamento e fiscalização dos convênios:**

A Auditoria alega que foram “constatadas aprovações indevidas de prestações de contas de parcelas intermediárias com inconformidades apontadas em relatórios de visita técnica”, afirmação esta que causou estranheza, mormente porque a conduta desta Companhia é sempre pautada nos princípios da Administração Pública, bem como na legislação de regência. Ademais, registre-se que sequer foram indicados em quais instrumentos a auditoria teria encontrado tais impropriedades.

Desse modo, para comprovação da alegação e adoção de medidas pela CONDER seria necessário que a equipe auditorial fornecesse dados concretos, de onde se extraiu tais impropriedades, o que não se encontra no relatório encaminhado à CONDER.

Assim, sem maiores informações que permita aclarar as dúvidas geradas e que permita à CONDER se assenhorar dos procedimentos e razões que embasaram tal alegação, não se faz razoável considerar qualquer imprecisão.

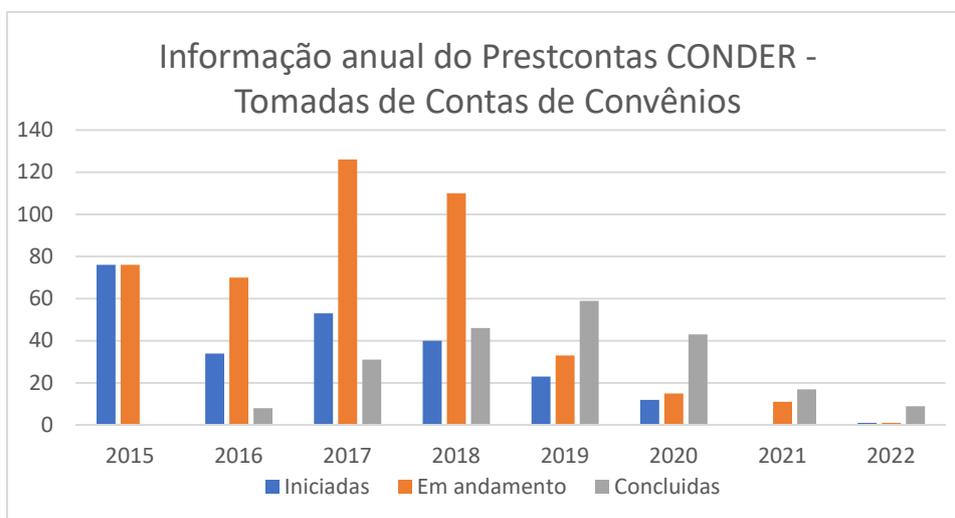
- **Quanto à atuação da CONDER sobre convênios já em situação irregular:**

Foram adotadas medidas saneadoras internas no sentido de aprimorar os controles internos mantidos pela CONDER. Sendo assim, observou-se que as tomadas de contas que se sucederam em relação aos convênios celebrados em 2010 e 2014 tiveram seu fluxo bastante reduzido no que concerne aos convênios celebrados a partir de 2018.

De igual modo, considere-se que as portarias de tomadas de contas publicadas antes de instituição de prazo de 180 dias pelo TCE-BA, pelo princípio da segurança jurídica, por estarem em andamento, não se submetiam ao novo prazo estipulado não podendo se falar em perda de prazo de envio dos processos concluídos, ao TCE-BA. Adicione-se, também, que os processos instaurados a partir da revisão da norma (em outubro de 2018), seguiram o prazo normal estipulado pela Corte de Contas.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO



- **Quanto ao apontamento de quantitativo significativo de tomadas de contas ingressado no TCE de convênios celebrados pela CONDER:**

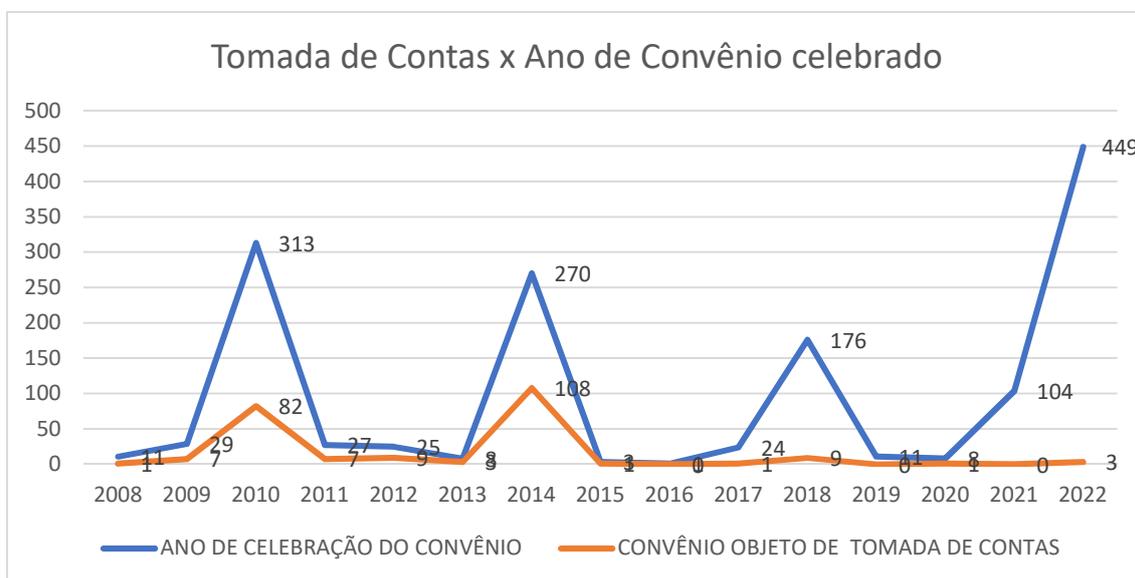
Para este apontamento, trazemos a informação encaminhada, anualmente, pela CONDER, relativa à Prestação de Contas do Administrador - Prestcontas, atinente à quantidade de Tomadas de Contas de Convênios.

Neste contexto, observe-se que, **entre os anos de 2008 a 2016 foram celebrados 687 convênios, dos quais 219 foram objeto de Tomada de Contas, correspondendo a 31,73%. A partir da revisão dos procedimentos (desde a instrução processual até os mecanismos de monitoramento e fiscalização) verificou-se que, de 2017 a 2022, foram celebrados outros 772 convênios, dos quais, apenas, 14 resultaram em Tomada de Contas, caindo o percentual para apenas 1,88%.**

Conforme abaixo demonstrado, temos um panorama inverso ao informado, demonstrando a melhoria contínua dos controles internos e a capacidade operacional da Companhia em celebrar convênios e cumprir as obrigações dela decorrentes.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO



- **Monitoramento das recomendações c13, c14 e c15**

Considerando o apontamento do Tribunal de Contas do Estado – TCE/BA no que tange à “ausência de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)”, informamos que a SAEB, através da Superintendência de Gestão e Inovação (SGI) iniciou em 2019 a prospecção de sistemas junto aos diversos órgãos da Administração Pública Estadual e Federal.

Foram avaliados o SICONV do Ministério do Planejamento, o Sistema Polo da CONDER, o Sistema de Convênios e Contratos – SACC/COMPROVA WEB da CAR e o Sistema de Gestão de Convênios - SIGCON da Superintendência Central de Convênios e Parcerias do Governo de Minas Gerais.

O Relatório de Prospecção de Soluções apontou como resultado da análise de aderência dos macros requisitos funcionais necessários à gestão e controle das parcerias MROSC que o sistema do Governo Federal (SICONV) seria a solução mais adequada, seguida do Sistema Polo utilizado pela CONDER.

Com relação ao SICONV, foram enviadas diversas manifestações de interesse ao Departamento de Transferências Voluntárias do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, entretanto, não houve resposta formal diante da anuência da SAEB quanto à proposta de customização interfederativa do SICONV.

Nesse sentido, foram realizadas tratativas com a CONDER para a cessão do código-fonte do Sistema POLO para que a PRODEB pudesse realizar a avaliação da arquitetura do software, com vista a verificar a possibilidade de uso por todos os órgãos do Estado da Bahia. A manifestação da PRODEB, por meio de Parecer Técnico datado



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

de **maio/2021**, informou que o POLO não se enquadra nos padrões da empresa, destacando que o sistema tem nível de manutenção alto e de elevado risco.

Assim, foi iniciada junto à PRODEB ação para definição do escopo e precificação do Sistema de Gestão de Parcerias (nome provisório), englobando as modalidades disciplinadas pela Lei 13.019/2014 (MROSC) e pela Lei 8.647/2003 (Programa Estadual de Organizações Sociais). O escopo do projeto estabeleceu requisitos de gestão da parceria em todo o seu ciclo de vida.

Em paralelo, foram retomadas as atividades de prospecção de soluções em novembro/2021, tendo sido avaliado o Sistema SICONVINHO, utilizado pela SJDH/FUNDAC e SECTI e, novamente, o Sistema de Gestão de Convênios - SIGCON do Estado de Minas Gerais, este último para verificar eventuais avanços sobre funcionalidades relativas à prestação de contas, o que não houve.

Em março/2022, a SGI/SAEB realizou visita in loco na SJDH/FUNDAC e na SECTI para conhecer o SICONVINHO. O sistema é voltado para as parcerias do MROSC e está estruturado para a avaliação da execução financeira, sendo avaliado com nível razoável de aderência aos requisitos previstos na legislação do MROSC.

Tendo em vista que o levantamento de requisitos e o desenvolvimento do sistema em nível corporativo é um processo que demanda prazo e recursos significativos, optou-se por uma solução de médio prazo que permitirá a disponibilização de ferramenta, à semelhança do SICONVINHO, aos órgãos e entidades da administração pública estadual, por meio da formalização de Ata de Registro de Preços.

Nesse sentido, em 2022, foi elaborado Termo de Referência para Contratação de Serviço de Licenciamento de Software, por meio de cessão temporária de direito de uso, atualização de versão, manutenção e suporte técnico, encartado ao processo SEI nº 009.0197.2022.0021934-12. Dos referidos autos constam também mapa de preço que aponta o valor referencial de R\$ 13.353.720,00 (treze milhões, trezentos e cinquenta e três mil, setecentos e vinte reais) para um total de 20 licenças durante 12 meses.

Em outubro/2022, a SGI/SAEB enviou ofício (processo SEI 009.0194.2022.0053562-13) aos órgãos da administração pública estadual para verificar o interesse em adquirir os serviços fornecidos pelo pretendido sistema através da modalidade Registro de Preço. Os seguintes órgãos consultados manifestaram interesse: SPM, IPAC; SUDESB; SJDHDS; FAPESB; SEAGRI; SERIN; FUNCEB; SE TRE; Fundação Pedro Calmon; SECULT; SEPRMI e SAEB.

A contratação foi adiada em virtude das restrições legais para compras e contratações impostas pelo período eleitoral no referido exercício. Nesse sentido, estimou-se para o segundo semestre de 2023 o prazo para a concretização da contratação pretendida.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Adicionalmente informamos que, atualmente, o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) dispõe de processos MROSC mapeados, permitindo o envio de prestações de contas.

Quanto às demais recomendações:

“(…) No Plano de Ação para atendimento às recomendações do exercício de 2021, consta como ações a realizar, até outubro de 2022, a **‘conclusão de estudos para a estruturação de instância voltada à gestão de ajustes administrativos, que reúna o plexo de competências necessário’** e, até fevereiro de 2023, a **‘elaboração de proposta para a estruturação de instância voltada à gestão de ajustes administrativos e respectivas finalidades e competências’**, tendo como responsável, a SAEB.

Com a finalidade de verificar se as referidas recomendações foram atendidas, solicito que encaminhe a este Tribunal, **cópia da proposta para a estruturação de instância voltada à gestão de ajustes administrativos**, bem como informações e/ou documentos que comprovem que as recomendações listadas acima foram cumpridas.(…)”

A esse respeito, a SAEB/SGI informa que, em decorrência da recente reforma administrativa estadual, veiculada pela Lei nº 14.521, de 15 de dezembro de 2022, as ações supramencionadas estão sendo objeto de análise e reprogramação de prazo pela nova gestão.

10) execução orçamentária e financeira das Emendas Individuais Parlamentares em desacordo com o disposto no art. 160, § 10 da Constituição Estadual. A Auditoria verificou que foi só empenhado 45,03% (R\$52,36 milhões) e pago 36,45% (R\$42,38 milhões) do total do orçamento atualizado para esse tipo de despesa (R\$116,28 milhões). Os exames também revelaram que não houve execução isonômica das emendas, tendo em vista as variações entre 0,00% a 86,42% na execução orçamentária e de 00,00% a 72,33% na execução financeira dos orçamentos aprovados na LOA/2022. Registre-se que não foi identificada a publicação dos impedimentos, conforme art. 160, § 11 da CE/1989, combinado com o art. 56, § 4º, da LDO/2022. A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021;

No que diz respeito às emendas parlamentares, a Auditoria reconheceu após as respostas da SEC e da SESAB, Secretarias que possuem maior representatividade na questão das emendas, que os impedimentos relatados pelas secretarias atendem ao disposto na legislação.

Inicialmente, comunicamos que a Secretaria da Saúde deflagrou todos os processos administrativos, encaminhando para a Diretoria de Convênios do Fundo Estadual de Saúde as emendas com ações voltadas à elaboração de convênios para a



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

devida celebração e para as áreas responsáveis a fim de realizar os saques dos equipamentos e veículos contemplados por emenda, que se encontravam no Registro de Preço (anexo 1).

O processo para aquisição de 80 (oitenta) veículos tipo furgão/Van, adaptado para ambulância de transporte, visando o cumprimento das Emendas Estaduais Impositivas do ano de 2022, foi aberto em 01 de junho de 2022, contudo ao longo do trâmite processual a empresa detentora do Lote 01 do Pregão Eletrônico - PE nº 061/2022, solicitou, em 12 de dezembro de 2022, o cancelamento da Ata de Registro de Preços, por não conseguir mais atender a demanda, (anexo 2 e 3), inviabilizando, assim, a entrega de tais ambulâncias. A Secretaria da Saúde já instaurou novo processo licitatório (SEI nº 019.15567.2023.0018651-78), referente à reprogramação de tais veículos, com o objetivo em dar continuidade as contratações.

A respeito dos veículos de passageiro, inteiramos que, em decorrência do regramento obrigatório das seleções públicas, os processos instaurados para compra dos veículos de passageiros, originados das Emendas Impositivas de 2022, não foram finalizados no ano 2022, contudo a Secretaria da Saúde realizou as aquisições dos mesmos, na disponibilidade do pregão nº 042/2022 (anexo 4) e consoante Autorização de Fornecimento de Material - AFM (anexo 5).

Por fim, esclarecemos que a baixa execução das emendas impositivas dos convênios justifica-se pelo surgimento de entraves processuais, tais como: ausência de manifestação em tempo hábil por parte dos responsáveis pelas Instituições contempladas, desistência da proposta por parte do proponente e/ou alteração da ação mediante solicitação do parlamentar, o que ocasionou perda de prazo para execução, o que fora devidamente informado à Secretaria de Relações Institucionais - SERIN e à Secretaria do Planejamento - SEPLAN, bem como aos respectivos Parlamentares, na forma do quanto estabelecido pelo §2º do art. 56 da LDO/2022, e conforme resta demonstrado nos



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

processos SEI nº 019.5186.2022.0154672-32, 019.5186.2022.0153706-62 e 019.5186.2022.0154339-23.

A Secretaria de Educação registra como situações que justificam a não execução plena dos recursos destinados às Emendas Parlamentares: Ausência de identificação dos Colégios beneficiários das Emendas Parlamentares; Insuficiência do valor para execução do objeto da Emenda - Ação orçamentária 2983 (Oferta de Transporte Escolar no Município), especialmente; Ano eleitoral - dificuldade e/ou demora dos Gabinetes Parlamentares em atender às solicitações de ajustes nas Emendas, aliada a vedação de viabilizar os processos de convênios (até 02.07.22 – restrição período eleitoral) com os municípios para as diversas Emendas Parlamentares que tiveram como beneficiários escolas da rede municipal.

Na Ação orçamentária 2983 (Oferta de Transporte Escolar no Município) que representa 65,90% dos recursos totais das Emendas, houve inicialmente aporte de recursos para a aquisição de 83 ônibus escolares com modelos variados. Contudo, após a alocação do recurso pelo parlamentar, foi preciso haver interlocução (feita pela APG/SEC e SERIN) para que os Gabinetes dos Deputados alterassem o modelo e o valor das emendas para adequar a então vigente Ata de Registro de Preço nº 13/2021, gerenciada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Entretanto, não houve tempo hábil de tramitação do Processo SEI 011.5616.2022.0058888-59, o que tornou impossível a execução dos recursos destinados na citada ação. Registre-se também que em 12.12.2022 ocorreu uma reunião na Assembleia Legislativa da Bahia - ALBA, com a presença de servidores da: APG/SEC, da Superintendência de Planejamento Operacional da Rede Escolar- SUPEC/SEC, da SERIN e de líderes da ALBA, a fim de novo alinhamento acerca de modificação no objeto das Emendas Parlamentares de ônibus rural escolar para aquisição de computadores. Entretanto, em face da proximidade do encerramento do exercício, não houve tempo hábil para que possibilitasse a execução dos recursos, após as alterações efetuadas nas Emendas Parlamentares.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Na Ação orçamentária 7744 (Aparelhamento de Unidade Escolar da Educação Básica) – representou 25,42% dos recursos nessa ação. A SEC por sua vez, informa que diversos parlamentares foram contatados por e-mail para fazer as indicações do (s) Colégio (s). Já na Ação orçamentária 7528 (Melhoria da Estrutura Física de Unidade Escolar da Educação Básica) os recursos totais equivalem a 1,59%, deixou de ser executado porque não houve indicação dos Colégios para as Emendas Parlamentares de nº (3467 e 3470), embora diversos contatos foram mantidos por telefone e também por e-mail.

Em 2022, identifica ainda a complexidade de todo processo de execução das emendas parlamentares, em função de problemas decorrentes da própria concepção das emendas (mensuração de preços, quantitativos, natureza dos objetos, ausência de identificação dos beneficiários e etc.), demora na resposta dos Gabinetes Parlamentares visando ajustar as emendas individuais, sendo essa situação agravada porque 2022 foi um ano eleitoral e as devolutivas daqueles Gabinetes não foram rápidas, em que pese os papéis dos atores responsáveis estejam delimitados no Fluxo das Emendas Parlamentares e todo o empenho das unidades executoras, no âmbito da Secretaria Estadual da Educação - SEC.

Concluindo, o processo de execução das Emendas Parlamentares embora venha sendo aprimorado a cada ano no âmbito do Governo, ainda apresenta inúmeros desafios e os resultados ainda não permitem alcançar a plena execução dos projetos.

Saliente-se que as justificativas foram acatadas pela Auditoria:

“Após análise das respostas da SEC e SESAB, os impedimentos relatados pelas secretarias podem ser enquadrados nos incisos IV e V, do § 1º, do art. 56 da LDO/2022. Também foi cumprido o preconizado no § 2º do art. 56 desta mesma lei.” Ref.3051939-128

A Auditoria apontou apenas como achado a não publicação de tais impedimentos. Assim, constata-se que houve clara evolução na matéria.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Em tal seara de emendas parlamentares, houve em 2021 expedição de recomendação para que as DCCE's evidenciassem a execução das emendas classificadas como Restos a Pagar, o que foi cumprido, demonstrando mais uma vez avanço em relação ao cenário pretérito:

“c16. garantir que o Demonstrativo da Execução das Despesas por Emendas Individuais dos Deputados Estaduais evidencie a execução das emendas classificadas como Restos a Pagar em exercícios anteriores (item 2.6.3.9 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020)

Em relação à recomendação c16, pode-se observar na publicação do RREO e nas DCCEs de 2022 (p. 907) que houve a divulgação da execução de RPs das emendas por deputado. Portanto, a Auditoria conclui que a recomendação foi atendida.”
Ref.3051939-128

Portanto, considerando os avanços realizados não caberia a inclusão de tal item como suporte para desaprovação por mera ausência de publicação do impedimento, sendo que os impedimentos foram devidamente justificados e acatados pela Auditoria.

11) não pagamento do piso salarial do magistério público da educação básica, contrariando o art. 5º da Lei Federal nº 11.738/2008 (item 2.11.3);

No tocante ao piso salarial do magistério público, item 11, o Estado esclarece que o ingresso na carreira do Magistério Público Estadual do Ensino Fundamental e Médio, nos cargos de Professor e de Coordenador Pedagógico, dar-se-á no **Padrão P²** (licenciatura plena) e Grau III, mediante aprovação em concurso público de provas e títulos, com nova redação dada pela Lei Nº 14.039/2018.

² Desde 17 de abril de 2008, com a publicação da Lei Nº 10.963 de 16 de abril de 2008, com nova redação dada pelas Leis Nº 12.603/2012 e Nº 13.569/2016, que reestruturou o Plano de Carreira e Vencimentos do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio do Estado da Bahia a carreira passou a ser estruturada da seguinte maneira:

I - **Padrão** - agrupamento dos cargos de Professor e Coordenador Pedagógico de acordo com a titulação exigida; e

II - **Grau** - posição estabelecida para os servidores ocupantes dos cargos de Professor e Coordenador Pedagógico dentro do respectivo Padrão, de acordo com os critérios de promoção estabelecidos em Lei.

Os cargos mencionados são estruturados nos Padrões P, E, M e D, de acordo com a titulação, compreendendo 10 (dez) Graus em cada Padrão, da seguinte forma:

I - Padrão P, integrado por Professor e Coordenador Pedagógico, **com titulação em licenciatura plena;**

II - Padrão E, integrado por Professor e Coordenador Pedagógico, **com titulação em licenciatura plena e especialização em nível de pós-graduação com carga horária mínima de 360 horas;**



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Os atuais cargos de Professor, com titulação em ensino médio específico completo ou licenciatura de curta duração, nos Níveis 1 e 2, integrados, cada, por seis classes, foram mantidos (art. 5º da Lei 10.963/2008) permanecendo nas classes que ocupavam, à época, sem direito a progressão/promoção, tendo sido, entretanto, assegurado o direito ao enquadramento nos termos definidos no art. 6º desta lei, a partir da conclusão da licenciatura plena.

Em 27 de abril de 2012, com a edição da Lei Nº 12.578 de 26 de abril de 2012, foi fixado o subsídio da Carreira de Professor com titulação em ensino médio específico completo ou licenciatura de curta duração e de Professor não licenciado. No seu artigo 1º, a retromencionada lei determina que os servidores ocupantes desses cargos de provimento efetivo da Carreira passam a compor Quadro Especial, e, no seu Parágrafo único, estabelece que esses cargos serão extintos à medida que vagarem. Com o intuito de incentivar a formação em licenciatura plena, no seu artigo 8º, previu, a saber: O servidor que estiver, na data da publicação desta Lei, matriculado ou que venha a se matricular em curso de formação inicial e concluir a licenciatura plena até 31 de dezembro de 2016 será enquadrado na Carreira do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio, nos Padrões e Graus seguintes:

- I. Padrão P, Grau I, aquele que comprovar titulação mínima em licenciatura plena;
- II. Padrão E, Grau I, aquele que comprovar titulação mínima em licenciatura plena e Pós-graduação Lato Sensu, em nível de especialização, devidamente reconhecida pelo MEC, com carga horária mínima de 360 (trezentas e sessenta) horas;
- III. Padrão M, Grau I, aquele que comprovar titulação mínima em licenciatura plena e Pós-graduação Stricto Sensu, em nível de mestrado e reconhecido pelo MEC;
- IV. Padrão D, Grau I, aquele que comprovar titulação mínima em licenciatura plena e Pós-graduação Stricto Sensu, em nível de doutorado e reconhecido pelo MEC.

Nesse sentido, os servidores que atendessem aos requisitos acima, passariam a ser enquadrados e receberiam remuneração própria da Carreira do Magistério Público do

III - Padrão M, integrado por Professor e Coordenador Pedagógico, **com titulação em licenciatura plena e mestrado**;

IV - Padrão D, integrado por Professor e Coordenador Pedagógico, **com titulação em licenciatura plena e doutorado**.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Ensino Fundamental e Médio do Estado da Bahia, que não poderá resultar em valor inferior ao percebido na data do enquadramento. O tempo decorrido entre a data do primeiro pagamento pelo regime de subsídio e a data do respectivo enquadramento, em razão da titulação obtida, será computado para todos os fins.

Findo o prazo inicial para conclusão da formação em licenciatura plena, 31/12/2016, e, ainda existindo servidores, em atividade, compondo o Quadro Especial, a Administração Pública, por meio do artigo 13 da Lei Nº 13.809/2017, de 04 de dezembro de 2017, prorrogou o prazo final para 31 de dezembro de 2022, possibilitando a conclusão do referido curso e enquadramento na Carreira. No período de 2013 a 2022, foram analisados e deferidos pela Secretaria da Educação – SEC, 1.660 (hum mil e seiscentos e sessenta) atos de enquadramentos.

Todas as alterações descritas acima, facilitaram a tomada de providências necessárias para adequação após a instituição do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, através da Lei nº 11.738/2008, de 16 de julho de 2008.

A partir de então o Governo do Estado da Bahia tem perseguido o dever de cumprir os aumentos anuais estabelecidos, concedendo as alterações e garantindo o valor do Piso Salarial Profissional Nacional - PSPN, ano a ano, para a rede pública estadual.

Ocorre que, em razão das especificidades da composição histórica do quadro de professores e coordenadores pedagógicos e as alterações na estrutura da carreira que foram determinadas legalmente no período recente, há uma minoria de profissionais que não estão enquadrados na tabela vigente, apesar dos esforços e oportunidades ofertadas para equiparação ao padrão e grau iniciais da carreira, a partir dos quais está garantido o PSPN.

Há dois grupos distintos de professores e coordenadores pedagógicos que compõem o Quadro Especial: os não licenciados e os licenciados que não participaram ou não obtiveram aprovação nos processos de Promoção nos Graus. A SEC buscou



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

incentivar a alteração de tal situação, proporcionando amplo acesso às formações necessárias, de modo que houve um significativo enquadramento, conforme dados já citados anteriormente.

Quanto aos demais docentes, ressaltamos que tanto a Lei nº 13.185, de 01 de julho de 2014, quanto a Lei nº 13.809/2017, de 04 de dezembro de 2017, que estabeleceram normas de promoção da Carreira do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio do Estado da Bahia para os anos de 2015 e 2016, e 2018 e 2019, respectivamente, asseguraram aos ocupantes de cargos dos Quadros Especiais dos Padrões P, E, M e D a promoção para o Grau inicial da carreira, dentro do mesmo Padrão, mediante participação e aprovação no processo, buscando ao máximo não restringir o público beneficiado, mesmo para aqueles que se encontravam à disposição de qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Estadual, ou ocupantes de cargos eletivos. Estes últimos a partir do retorno ao exercício das atividades no âmbito da Secretaria da Educação.

Os únicos impedimentos previstos foram:

- I - afastado por motivo de licença com perda dos vencimentos;
- II - afastado por motivo de suspensão disciplinar ou preventiva;
- III - à disposição de qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Direta ou Indireta, das esferas Federal ou Municipal, exceto, neste último caso, se o servidor estiver em efetivo exercício na respectiva Secretaria da Educação

Desta forma, cabe concluir que foram dados os incentivos e as condições necessárias para que todos os servidores ativos pudessem integrar o quadro vigente, sendo as contrapartidas exigidas para tal plenamente exequíveis e compatíveis com a expectativa de proporcionar um ensino de qualidade para os alunos da rede pública do Estado da Bahia.

No que se refere aos servidores contratados por meio do Regime Especial de Direito Administrativo – REDA, os valores atinentes ao salário base de cada profissional encontravam-se atrelados ao estabelecido na lei vigente na sua data de ingresso, a saber,



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

à Lei nº 10.963, de 16 de abril de 2008, à Lei nº 13.569, de 18 de agosto de 2016 e da Lei nº 13.809, de 04 de dezembro de 2017, tendo sido devidamente reajustados ao longo do período.

Cabe ressaltar que a Superintendência de Recursos Humanos da Secretaria da Educação solicitou consulta jurídica especializada acerca da possibilidade de realizar atualização salarial ao valor do piso salarial nacional, dos contratados na função de Professor, por meio do REDA, com formação em licenciatura plena, conforme critérios estabelecidos no Estatuto da Carreira do Magistério do Ensino Fundamental e Médio do Estado da Bahia.

Dessa maneira, foi exarado o PARECER Nº GAB-RGM-166/2022, que considerou ser devida “a atualização do salário base dos profissionais do magistério contratados pelo REDA com formação em licenciatura plena, para fins de cumprimento do piso nacional estabelecido pela Portaria do MEC nº 67, de 04 de fevereiro de 2022, para o ano de 2022, com efeitos retroativos à sua vigência”.

Destarte, o Estado, por meio da SEC, procedeu ao quanto exarado no último trecho do retromencionado parecer na folha de pagamento referente ao mês de outubro de 2022.

Por sua vez, a carreira de Professor Indígena, criada em 2011 pela Lei nº 12046 de 04 janeiro de 2011, é dotada de algumas especificidades com vistas a atender ao direito fundamental do acesso à educação desses povos. Dessa maneira, foi necessário estabelecer um grau de formação inicial mais acessível aos profissionais que iriam compor esse quadro, bastando a Titulação de Nível Médio, com formação em Magistério Indígena, para o professor indígena, diferente do ocorrido no quadro geral.

Considerando isso, não foi possível fazer a equiparação salarial do nível de entrada do magistério indígena (ensino médio) com o nível de ingresso no magistério de forma geral (nível superior completo). O mesmo se aplicava aos professores indígenas contratados via Regime Especial de Direito Administrativo – REDA.

Por fim, cumpre ressaltar que, no ano de 2023, foram publicadas as Leis nº 14.563/2023 e 14.569/2023, que tratam do reajuste linear para todos os Servidores



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Públicos Estaduais da Administração Direta e Indireta e o da **adequação ao Piso Salarial Nacional Profissional (PSNP) na Carreira do Magistério Público Estadual do Ensino Fundamental e Médio e da Carreira do Professor Indígena**, respectivamente, não mais prosperando o achado indicado pela Auditoria do TCE.

12) inclusão de despesas inelegíveis, no montante de R\$503,4 milhões, no cálculo do índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), contrariando o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996 (item 2.9.1.2). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendação no Parecer Prévio do exercício de 2020;

No supramencionado item 12, a Auditoria aponta como irregularidade a inclusão no cálculo do índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) o montante de R\$ 503,4 milhões o que no entendimento da equipe técnica do tribunal estaria contrariando o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996.

Tais despesas referem-se aos programas Mais Futuro e Bolsa Presença que tem sido alvo de discussão, além do PVAE, entre esta Secretaria e a Corte de Contas desde o exercício de 2020.

Inicialmente passemos a tratar do programa de auxílio permanência (Mais Futuro). Apresentamos dessa forma o contexto sob o qual foi tomada a decisão de eleger essa despesa como MDE, assim, importa salientar que, até a edição do acórdão do Supremo Tribunal Federal, oriundo da ação cível 727 do Estado da Bahia contra a União, em fevereiro de 2020, cujo os efeitos passaram a valer a partir de abril daquele ano, as fontes de financiamento vinculados ao Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza – FUNCEP, não computavam, para fins de cálculo do valor constitucional mínimo de gastos obrigatórios com a Educação, 25%. Portanto, tratava-se de recursos livres para utilização em ações como o Mais Futuro, que objetiva garantir a permanência do estudante do ensino superior e corrigir as distorções sócio econômicas oriundas das desigualdades territoriais da Bahia.

Necessário se faz chamar à atenção que, apesar da nomenclatura do programa ser “auxílio” permanência, os seus efeitos práticos visam tão somente garantir a permanência



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

do estudante na universidade, o que, portanto, na concepção sobre políticas educacionais que norteiam a formulação das políticas públicas da SEC, trata-se de uma ação fundamental para manutenção e desenvolvimento do ensino, devendo ser computada nos 25%.

Ante o contexto da pandemia, merece destaque o papel dessa despesa para a vida dos estudantes. O Mais Futuro assegura condições para os estudantes manterem suas atividades junto às universidades, eliminando assim os deslocamentos constantes desses às suas cidades de origem, resguardando-os bem como aos seus familiares.

Em 2022, a Procuradoria Geral do Estado, em resposta aos apontamentos nas contas do governador do exercício de 2021 respondeu através do processo sei nº 011.5508.2022.0087456-28 doc. 00059230622 (página 80) especificamente em relação ao programa Mais Futuro que:

“...Quanto ao Programa Mais Futuro, o programa visa garantir a permanência do estudante na universidade, o que, na concepção sobre políticas educacionais que norteiam a formulação das políticas públicas da SEC, trata-se de uma ação fundamental para manutenção e desenvolvimento do ensino, devendo ser computada nos 25%.”

Em relação ao Programa Bolsa Presença, instituído pela Lei estadual nº 14.310/2021, que se inclui na seara das ações de combate aos efeitos deletérios da pandemia na educação, principalmente no que se refere às perdas do ponto de vista pedagógico que comprometem a manutenção e o desenvolvimento do ensino dos estudantes da rede pública do estado da Bahia, registra-se que o mesmo foi elaborado tomando como tese central, para que esta despesa fosse enquadrada como elegível para MDE, a seguinte argumentação:

A UNICEF destacou em pesquisa publicada em 2020, a importância da alimentação escolar e o seu caráter essencial para as garantias das condições de ensino:

Brasileiros que vivem em domicílios com crianças e adolescentes foram os mais impactados pela redução da renda, pela insegurança alimentar e pela fome.

(...)

A pesquisa revela, também, que grande parte das crianças e dos adolescentes – tanto de escolas particulares quanto públicas – continuou



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

tendo acesso à aprendizagem na pandemia. No entanto, 9% não conseguiram continuar a aprendizagem em casa, ampliando a exclusão no País. Entre os 91% das crianças que seguiram com acesso à educação, uma percentagem significativa não consegue estudar de maneira regular. **“Os resultados deixam claro que o acesso a direitos ocorre de forma desigual no Brasil. Com a pandemia, as disparidades podem se agravar, impactando fortemente quem já estava em situação de vulnerabilidade”**, explica Paola.

Diante desse cenário, o UNICEF reforça o apelo para que o País dê prioridade às crianças e aos adolescentes na resposta à Covid-19. **Isso significa destacar e priorizar os direitos e necessidades de meninas e meninos nos orçamentos, programas e projetos, visando mitigar os impactos da crise – em curto, médio e longo prazos – na vida de crianças, adolescentes e suas famílias** (grifos nossos).

Em face da situação socioeconômica do Brasil, dos Municípios, das características da população infantil e adolescente atendida pelo ensino público, os autores perpassam as análises de dispositivos da Constituição Federal e outros infraconstitucionais, como os da LDB, traçando linhas de argumentação acerca dos dispositivos selecionados e interpretando-os com base, entre outros, no princípio da unidade da Constituição para apresentar opinativo acerca da possibilidade de inclusão das despesas com alimentação no cômputo dos 25% de que trata o art. 212 da CF.

Em 2020, as questões socioeconômicas de que tratam o artigo se agravaram na Bahia e em todo o Brasil diante dos impactos da pandemia causada pelo novo Coronavírus, ensejando decretação de estado de calamidade pública pelo Governo Federal por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, além do estabelecimento de medidas de urgência adotadas nos termos da Lei Federal nº 13.979/2020, com vista a redução do impacto social decorrente da emergência de saúde pública em voga.

Na Bahia, a situação de emergência para fins de prevenção e enfrentamento à COVID-19 em todo o território do Estado foi publicada no Decreto nº 19.549, de 18 de março de 2020, com posteriores alterações. Em decorrência destes fatos foi decretada, também, a suspensão das atividades letivas nas unidades de ensino da rede pública estadual conforme Decreto nº 19.586, de 27 de março de 2020 e suas modificações ulteriores, sendo estes apenas alguns dos diversos normativos que orientaram as ações do governo estadual, e estabeleceram suas limitações e possibilidades de atuação em todo o Estado.

Considerando o contexto da pandemia descrito e ainda persistente, que no momento encontrava-se em sua pior fase, com altos índices de contaminação e de mortes, com indicativos de colapso do sistema de saúde no Estado da Bahia e na maioria dos estados brasileiros, impondo acirramento de medidas restritivas para circulação de pessoas, entre outros, há que se investigar melhor as possibilidades de recorrer a análises mais adequadas aos desafios postos pelo caso concreto em apreço.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Muitos estudantes têm hoje pais desempregados, sem qualquer assistência de renda, e sem condições objetivas para promoção da subsistência de suas famílias diante do fechamento de diversos estabelecimentos dos setores de serviços ou de comércio, em especial, pelas consequências das ações político-econômicas do Governo Federal que, entre outras, suspendeu a oferta de auxílio emergencial e, também, pelas omissões ou pelos cortes diretos de recursos com os quais a União têm negligenciado as suas responsabilidades na gestão da crise sanitária, nos suportes às políticas assistenciais de sua competência e nas ações de competência comum, como educação e saúde, sobre às quais tem o dever de cooperar com os Estados e Municípios brasileiros. O assunto é de conhecimento público, ocupa as principais mídias nacionais e internacionais, uma vez que o Brasil passou a ser o epicentro da pandemia no mundo.

Assim, seja em 2020 ou mesmo em 2021, a oferta de alimentação escolar não pode ser categorizada como ação suplementar para o ensino, mas é condição essencial para garantir as condições de aprendizagem e de garantia da oferta de ensino, na medida em que atenua os impactos do contexto socioeconômico agravados com a pandemia e que recaem sobre os estudantes matriculados na Rede ou mesmo nas Universidades.

Ressalta-se que, em 2020, não obstante a suspensão das atividades presenciais, a SEC disponibilizou para os estudantes diversos recursos para acesso pela internet, programação especial pela TVE e outros, para estimular o interesse dos estudantes e possibilitar a realização de atividades de aprendizagem, mesmo em condições adversas. Também foram realizados cursos para os professores e para diferentes profissionais da Rede no sentido de melhor prepará-los para os desafios impostos com a pandemia e seus efeitos, seja em atividades remotas, sejam, no futuro, nas atividades presenciais. Em 2021, as ações de ensino foram retomadas de forma remota e seguem um calendário letivo, sendo relevante que os estudantes estejam com boa condição de saúde alimentar para cumpri-lo.

Em 2020 e 2021, diante da situação de emergência decretada no Brasil e no Estado, bem como diante da suspensão das aulas presenciais na Rede Estadual de Ensino, a SEC foi obrigada a suspender diversas ações, rever contratos, reprogramar atividades e modificar diversos procedimentos administrativos para atender as demandas dos contextos vivenciados. Desse modo, a interpretação literal do art. 71 da LDB não condiz com a responsabilidade e compromisso assumida pelos gestores públicos do Governo do Estado da Bahia na realização de ações que, em 2020 e 2021, em face da pandemia, foram e têm sido fundamentais para manutenção e desenvolvimento do ensino, em especial, como se pode ser evidenciado na oferta de segurança alimentar para a comunidade estudantil.

Os excepcionais contextos ora explicitados demandam uma outra interpretação, eis que a racionalidade burocrática inserida na leitura do art. 71 supracitado induz, fora do contexto, à equivocada conclusão de descumprimento de obrigação constitucional pelos gestores estaduais,



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

quando em verdade os mesmos atuaram em prol da defesa de princípios e direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal -com destaque para o princípio da dignidade humana e os direitos e garantias relacionados à educação - a todas as crianças e adolescentes e jovens brasileiros e, no caso da Bahia, aos estudantes sob as responsabilidades da SEC e das Universidades Estaduais.

Isto posto, considerando que o entendimento do TCE e suas fundamentações baseiam-se em interpretação literal do art 71 da LDB e não atentam para os contextos que impactaram a gestão pública no Estado da Bahia em 2020, 2021 e **ainda com reflexo em 2022 e 2023, visto o quadro de agravamento de pessoas em insegurança alimentar ensejou no lançamento pelo governador do Programa Bahia sem Fome**, a preocupação era que tal interpretação pudesse induzir a erro o Pleno do TCE, na oportunidade de apreciação das contas da Educação, sobre suposto descumprimento de obrigação constitucional pelos gestores estaduais, reiterou-se a necessidade de que sejam aplicadas aos atos destacados pela Auditoria outras técnicas de interpretação normativa, em especial as que levem em conta o princípio da unicidade da Constituição ou as técnicas que avaliem as tensões entre dispositivos constitucionais à luz do caso concreto, a exemplo da ponderação.”

Ante a tese explicitada e em busca de segurança jurídica, a Secretaria da Educação também submeteu a matéria à análise jurídica da PGE através do processo sei nº 011.5508.2021.0016821-66. Neste questionou-se acerca da classificação da despesa nos critérios legais estabelecidos para enquadramento como manutenção e desenvolvimento da educação conforme determina a constituição federal. Em detida análise, para além de outras técnicas de interpretação com observação ao princípio da unicidade da constituição a ilustríssima Procuradora em seu parecer que indicou pela utilização o Bolsa Presença como despesa de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino, contribui com luz à questão da assistência social na interpretação à Magna Carta Brasileira em seu parecer abaixo descrito:

“Por primeiro, indiscutíveis a obrigação de aplicação de 25% (vinte e cinco por cento) da receita advinda de impostos em Educação, mais precisamente para manutenção e desenvolvimento do ensino (CF/88, art.212), havendo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei Federal nº 9.394/ 1996), conceituado tal a expressão (“manutenção e desenvolvimento do ensino”), verbis:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

docente e demais profissionais da educação; - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

- pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Perceba-se um conceito geral contido no caput do art.70 (as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis), encontrando-se nos incisos seguintes exemplos, em lista que se qualifica como “*numerus apertus*”, veja-se o verbo usado (compreender, exemplos que se compreenderiam no conceito geral) e a presença do art.71 seguinte, que traz exemplos negativos, do que não poderiam ser entendidos (compreendidos) como despesas de “manutenção e desenvolvimento de ensino”.

Interessa à resposta da consulta o inciso IV do art.71: “IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social”. E, de forma mais ainda específica o último conceito “outras formas de assistência social”. Isto porque a assistência à saúde (médico-odontológica e farmacêutica) de maneira nítida e indubitável reside no eixo saúde enquanto política pública de atendimento preventivo e curativo; e os programas de alimentação excluídos somente podem ser aqueles realmente “suplementares”, pois a alimentação como integrante da jornada escolar “é hoje considerada como medida essencial para manutenção do aluno na escola e desenvolvimento de sua capacidade de aprendizagem.

Restaria entender o conceito de assistência social, permitindo-nos o cotejo com a expressão “manutenção e desenvolvimento de ensino”. A questão não se mostra fácil, a partir mesmo do conceito constitucional de “assistência social” contido no art.203:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; - a promoção da integração ao mercado de trabalho; - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Lê-se da norma que a assistência social volta-se àqueles necessitados, não protegidos pela Previdência Social, de caráter contributivo, a fim de lhes garantir a sobrevivência em condições mínimas de dignidade, combatendo a pobreza. A norma constitucional foi regulamentada pela Lei Federal nº 8.742/1993, consolidando a definição da assistência social (atendimento às necessidades básicas) e seus objetivos (proteção social, vigilância socioassistencial ou defesa de direitos). Importante transcrever o art.2º, que traz definições desses últimos objetivos:

Art. 2º A assistência social tem por objetivos: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

- a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) a promoção da integração ao mercado de trabalho; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011) - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

Quando se consideram os direitos sociais fundamentais (CF/88, art. 6º), que, inclusive ganham igualmente uma definição como deveres do Estado em suas três esferas federativas (Capítulo II, estando a Educação em específico nos arts. 205 a 214), perceptível a possibilidade de superposição conceitual entre assistência social de direitos sociais. Inclusive, o parágrafo único do art.2º da Lei Federal nº 8.742/1993, acima transcrito, reconhece essa integração indissociável entre assistência social e direitos sociais.

Caberá, pois, ao intérprete a tentar, justamente, diferenciá-los para os devidos fins.

Uma primeira diretriz é dada pela Constituição Federal de 1988, no parágrafo único do art.204, ao cuidar dos recursos financeiros destinados à assistência social:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

- descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

- despesas com pessoal e encargos sociais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) - serviço da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

Perceba-se que o inciso III estabelece que a despesa precisa realmente ter vinculação direta aos objetivos da assistência social (proteção social, vigilância socioassistencial e defesa de direitos) para ser assim qualificada. Por sua vez, retornando-se à Federal nº 8.742/1993, diz o art.6º-A desse diploma que esses objetivos são concretizados por dois tipos de proteção: social básica (voltados à prevenir “situações de vulnerabilidade e risco potencial, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”); e social especial (“visando reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento de potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violações de direitos”).

Mais adiante, no art. 22, conceitua benefícios eventuais (“provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública”; no art. 23, serviços socioassistenciais (“atividades continuadas que visem à melhora de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei”); e no art.24 programas de assistência social (“ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais”).

Com esses conceitos constitucionais e legais sobre assistência social, examine-se o Programa Bolsa Presença, instituído pela Lei Estadual 14.310, de 2021, para se o poder qualificar como uma atividade voltada à assistência social ou à educação, sabendo-se que será o critério diferenciador o seu objetivo central.

O objetivo do Programa Bolsa Presença restou definido como o estímulo à permanência dos alunos da Rede Pública Estadual de Ensino em condição de vulnerabilidade socioeconômica. Considerado o grave intervalo de suspensão total ou parcial da educação pública diante da pandemia e do agravamento das condições socioeconômicas de grande faixa populacional (o percentual da classe baixa saiu de 38% em 2011 para 47% em 2021, segundo o IBGE)¹, indiscutível a necessidade de medidas para manter o serviço público educacional, melhor dizendo, garantir o real acesso à Educação. Daí porque a expressão definidora do objetivo central não é a “vulnerabilidade socioeconômica”, mas sim a permanência dos alunos na escola.

1 <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/como-a-pandemia-impactou-as-classes-economicas-brasileiras>
<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/04/17/classe-media-encolhe-na-pandemia-e-ja-tem-mesmo-tamanho-da-classe-baixa.ghtml>
<https://ufmg.br/comunicacao/noticias/como-a-pandemia-impactou-as-classes-economicas-brasileiras>



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Cite-se trecho interessante da reportagem publicada no sítio eletrônico Porvir2:

Impactos econômicos

Um estudo do Inesper (Instituto de Ensino e Pesquisa) sobre o impacto da perda de aprendizado neste ano ao longo da vida dos estudantes aponta que os jovens podem perder R\$ 42,5 mil de renda se os conteúdos não forem repostos e eles seguirem para o mercado de trabalho com esses déficits. “Não foi planejado, não houve transição para esse novo modelo. Então, houve perdas e precisamos olhar agora para elas”, disse o economista Ricardo Paes de Barros, que elaborou o estudo, à Folha de S. Paulo.

Outra pesquisa também feita pelo Inesper, ao lado da Fundação Roberto Marinho, projeta que o país perde R\$ 214 bilhões por ano por deixar 17,5% dos jovens sem concluir o ensino médio. Isso significa dizer que o país tem hoje 575 mil adolescentes de 16 anos que não vão completar a educação básica, se nada mudar, mostra o estudo “Consequências da violação do direito à educação”. O cálculo leva em consideração mudanças no mercado de trabalho, com a queda de empregabilidade e de remuneração dos jovens, os efeitos dessa renda mais baixa para a sociedade e a longevidade menor.

Não à toa, competirá o desenvolvimento de “ações de fortalecimento e motivação de aprendizagem do aluno”, em conjunto com o pagamento de uma bolsa no valor de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais). Duas, portanto, as ações principais: concessão do auxílio financeiro, mas também a construção de medidas pedagógicas para garantir exatamente a permanência do aluno e o desenvolvimento do ensino. Vide, no art.2º, os objetivos secundários a alcançar:

‘Art. 2º - Para alcançar os objetivos do Programa Bolsa Presença serão desenvolvidas ações de fortalecimento e motivação de aprendizagem do aluno, de continuidade nos estudos e de apoio à sua família, consistentes em:

- realizar atividades pedagógicas orientadas dentro de uma das linhas do Programa Bolsa Presença, voltadas a contextualizar o aluno na preparação de seu futuro no mundo do trabalho, com o desenvolvimento do projeto de vida, conforme as orientações da Base Nacional Comum Curricular - BNCC;
- apoiar a família do aluno, com a concessão de bolsa, e aproximá-la da escola, fortalecendo os vínculos para combater o abandono escolar;
- ofertar cursos de formação continuada aos alunos e às suas famílias, através do Instituto Anísio Teixeira - IAT, das universidades públicas e de outras instituições que desenvolvam projetos que se coadunem com os objetivos do Programa Bolsa Presença; IV - incentivar o protagonismo juvenil, a partir do engajamento dos líderes de classe e dos monitores do Programa Mais Estudo, instituído pela Lei nº 14.306, de 12 de fevereiro de 2021, na mobilização e interlocução junto aos estudantes e famílias participantes do Programa Bolsa Presença;
- V - incentivar o voluntariado, a partir do envolvimento de estudantes universitários.

Mais: as atividades precisam seguir o Documento Curricular Referencial da Bahia (DRRB e BNCC), com observância dos eixos temáticos descritos no art.3º. E os alunos, assim como as famílias, precisam participar efetivamente das atividades pedagógicas ordinárias e especiais (art.6º), e serão avaliados após cada edição do programa (art.7º).



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Nítido, pois, que o objetivo central firma-se na garantia do acesso à educação, com a permanência do aluno na escola. Há toda uma modelagem voltada à motivação do aluno, com envolvimento da família. O escopo, repita-se é educacional, e não primariamente proteção social, vigilância socioassistencial ou defesa de direitos, capaz de reclamar uma proteção social básica ou especial, nos termos da Lei Federal 8.742, de 1993. Não havendo diretamente o objetivo da assistência social, incabível a aplicação de recursos financeiros alocados para a assistência social. Ao reverso, constituindo o objetivo central o desenvolvimento educacional, deve-se utilizar os recursos próprios, nos termos do art. 212 da CF/88 e do art.70 da Lei 9394, de 1994.

Merece ser pontuado que a previsão de que será beneficiado o aluno cuja família esteja inscrita no CadÚnico não traduz o objetivo central do programa (permanência na escola), mas apenas a seleção do público mais necessitado, o que, por si só, como visto, não tipifica os objetivos típicos da assistência social para fins de caracterização do programa como da área educacional ou assistencial.

Com tais considerações, opina-se favoravelmente à alocação do Programa Bolsa Permanência como despesas típicas educacionais, s.m.j.”

Portanto baseado no supracitado parecer da Procuradoria é que as despesas do Bolsa Presença foram computadas como elegíveis como MDE.

É imperioso analisar que no cenário em que retirarmos do cômputo dos 25% constitucionais as despesas com os programas PVAE, Mais Futuro e Bolsa Presença encontraríamos o seguinte panorama na execução da Educação:

Quadro Resumo - MDE	2022
Bolsa Presença - A	450.807.464,31
PVAE - B	1.377.134,55
Mais Futuro - C	36.011.198,28
Total gastos com MDE - D	12.069.134.212,86
Receita Líquida de Impostos RLI - E	43.868.430.498,03
Total abatido despesas classificadas como inelegíveis pelo TCE - F = (D - (A+B+C))	488.195.797,14
% Execução mínimo constitucional MDE (25% RLI) - G = D/E	27,51%



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

% Execução mínimo constitucional MDE (25% RLI) - sem despesas consideradas inelegíveis - H = F/E	26,40%
--	--------

Fonte: RREO emitido SEFAZ e FIPLAN

Isto posto, é fundamental mencionar que, por conta do contexto da pandemia da Covid 19, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional 119 – EC 119, que, ao mesmo tempo que desobrigou os estados, municípios e agentes públicos da responsabilidade de aplicação de percentuais mínimos de gastos com Educação em 2020 e 2021, sinalizou que tais entes deverão investir o que não foi aplicado nesses dois anos até o final de 2023.

Assim ao observar o quadro acima, que demonstra o cenário com a retirada dos Programas PVAE, Mais Futuro e Bolsa Presença, nota-se que houve alcance do índice no exercício 2022 (26,40%), mesmo com a supressão dos citados programas.

Outrossim em recente decisão do Tribunal de Contas, que julgou o processo TCE/010167/2021 que trata da execução orçamentária e financeira da SEC no exercício de 2021 (janeiro a agosto) a sessão plenária daquela Corte de Contas declarou como proposta vencedora o voto do relator o ilustríssimo Conselheiro João Bonfim, que assim declarou em seu voto:

“...Portanto, não vislumbro, nos casos examinados, a existências de gastos desvinculados de ações educacionais, o que atrairia, se fosse o caso, a vedação do cômputo destas despesas na apuração do limite em comento. Com efeito, são elegíveis como gastos para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) as despesas realizadas no âmbito do Programas Vale Alimentação Estudantil, Mais Futuro e Bolsa Presença, no montante de R\$236.971.359,09, na apuração do limite correlato no período corresponde ao percentual do 4º bimestre de 2021. Ressalto, inclusive, que, por maioria de votos, o Plenário desta Corte consignou, em sede Parecer Prévio, que o Estado da Bahia cumpriu o limite percentual mínimo de 25% da RLI em despesas com MDE, referente ao exercício de 2021.

Considerando, ainda, que a Secretária de Educação, acatando os apontamentos efetuados pela Auditoria, em relação a inelegibilidade dos gastos incorridos com pagamentos de Regime Especial de Direito



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Administrativo (REDA) do pessoal cedido para SESAB e SAEB, para ações contra a COVID-19, e dos gastos com de auxílio funeral, que somaram R\$1.504.628,42, para apuração do limite em questão, deixo de acompanhar a recomendação proposta pela Auditoria, por entender não cabível, frente aos argumentos aqui delineados. Diante o exposto voto pela juntada da presente auditoria ao processo de Prestação de Contas Anual da Secretaria de Educação do Estado da Bahia (SEC), referente ao exercício de 2021”

De mais a mais é possível ainda em 2022 e mesmo em 2023 observarmos os efeitos deletérios impostos pela pandemia como o agravamento da fome entre brasileiros e no nosso caso em especial, os baianos, e os reflexos disso na Educação com a diminuição de alunos matriculados na rede, podemos concluir que tal efeito seria ainda maior sem as importantes políticas educacionais criadas neste período.

Dessa forma é que constatada controvérsia do entendimento da equipe técnica do tribunal acerca da elegibilidade dessas despesas, é que impõe à Secretaria da Educação em permanecer computando as despesas em tela como elegíveis para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

13) contabilização indevida de despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, sob gestão direta, no valor de R\$788,17 milhões, contrariando o art. 18, § 1º da LRF (item 2.9.2.1); A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendação no Parecer Prévio do exercício de 2020;

Essa Corte de Contas, ao tratar deste específico achado, parte da premissa de que a contratação de serviços médico-hospitalares, por credenciamento de pessoas jurídicas e contratação de entidades privadas – a exemplo da Fundação José Silveira (FJS), Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia e Inovação na Gestão Pública (INTS), Instituto de Gestão e Humanização (IGH), Fundação da Associação Bahiana de Medicina (FABAMED), Consórcio Asclépio – objetiva alocar profissionais de saúde na rede própria de saúde do Estado, a atrair a incidência do citado § 1º do art. 18 da LRF, in verbis:

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

Entretanto, diversamente desse entendimento, as questionadas contratações não podem ser enquadradas na moldura normatizada acima, posto que não vislumbram a



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

substituição de postos de trabalho de médicos e outros profissionais de saúde, uma vez que, por intermédio de credenciamento de pessoas jurídicas e da contratação das entidades antes referidas, a SESAB contrata serviços de saúde.

Remarque-se, nesse passo, que as contratações referidas foram precedidas de manifestações do órgão de assessoramento jurídico do Estado/SESAB, a Procuradoria Geral do Estado, favoráveis à contratação dos serviços, os quais não se confundem com contratação de mão de obra.

Os contratos sob análise, em verdade, são contratos de prestação de serviços. Nesse contexto, cumpre esclarecer que no contrato de prestação de serviços há o repasse de certo serviço e não apenas a mera locação de mão-de-obra. Nessa senda, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo assim decidiu:

A Lei Fiscal não definiu precisamente o que seja ‘substituição de mão-de-obra’, razão pela qual o Manual próprio desta E. Corte, contribuindo para o tema, estabeleceu que “contratos de prestação de serviços, com inclusão de mão-de-obra, não se inserem, via de regra, naquele comando fiscal, uma vez que, no caso, a relação empregatícia é de responsabilidade do prestador de serviços, inexistindo aqui subordinação funcional à Administração”.

Portanto, a solução da questão se vale dos conceitos da lei trabalhista para a caracterização da figura do empregado, ou seja: contraprestação, pessoalidade, continuidade e subordinação.

Desses pressupostos, o que mais chama atenção nos contratos relacionados pela Auditoria é a falta de subordinação direta à hierarquia estabelecida na Administração.

Logo, não havendo qualquer desses elementos, toda contratação de pessoal é regida pela lei civil; e, no caso, não se pode conformar aos limites da lei fiscal. Ademais, a Lei 8666/93, em princípio, também definiu que a responsabilidade pelos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não seriam transferidos à Administração Pública. (TCE-SP, TC 2.615/026/07).

Assim, a situação fática sob análise (contratos de prestação de serviços) não estaria a se enquadrar no disposto na LRF, tendo em vista a necessidade de diferenciação entre os mesmos e a mera locação de mão-de-obra, bem como, ante à ausência da finalidade de substituição de servidores.

Eventual constatação, caso fosse encontrada numa ou noutra unidade de saúde, de distorção da modelagem licitada, merece adoção de providencias para revisão dos processos de trabalho, não podendo, por si só, desfigurar o modelo e transmudar em “mera intermediação de mão de obra”.

Essas são as razões que justificam a classificação no elemento 39 - Despesas orçamentárias decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

públicos, de modo que requer o afastamento de tal apontamento e respectiva determinação relacionada.

De qualquer sorte, mesmo se houvesse a inclusão de tais despesas como gastos com pessoal, ainda assim o Estado da Bahia cumpriria o limite de gastos com pessoal, não sendo atingido sequer o limite de alerta previsto na LRF.

14) subavaliação de Restos a Pagar (RPs) em, pelo menos, R\$211,7 milhões, causada pela ausência de prévio empenho, contrariando os arts. 36 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 e o art. 1º, § 1º da LRF (item 2.6.3.6); A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2020 e 2021;

Outro ponto abordado no item 2.6.3.6, que o Relatório afirma haver uma subavaliação dos Restos a Pagar. O trecho do Relatório aponta os dados de inscrição de Restos a Pagar do exercício de 2022:

“De acordo com esses demonstrativos, foram inscritos R\$1.371,1 bilhão em RPNPs e R\$556,5 milhões em RPPs. Esses valores indicam um decréscimo de 4,0% em RPNPs e um crescimento de 41,0% em RPPs, em relação ao exercício de 2021.”

A tabela a seguir demonstra o histórico de inscrição de Restos a Pagar entre os exercícios de 2015 a 2022.

Em Reais

Análise da evolução Inscrição de Restos a Pagar 2015 - 2022			
Ano	RPNP	RPP	RP Total
2015	222.196.045	492.714.053	714.910.098
2016	333.164.478	200.896.793	534.061.271
2017	584.951.610	313.452.841	898.404.451
2018	618.354.515	362.695.758	981.050.273
2019	600.475.911	458.590.596	1.059.066.507
2020	749.789.729	432.737.837	1.182.527.566
2021	1.476.070.408	406.815.497	1.882.885.905
2022	1.418.815.621	566.756.899	1.985.572.520

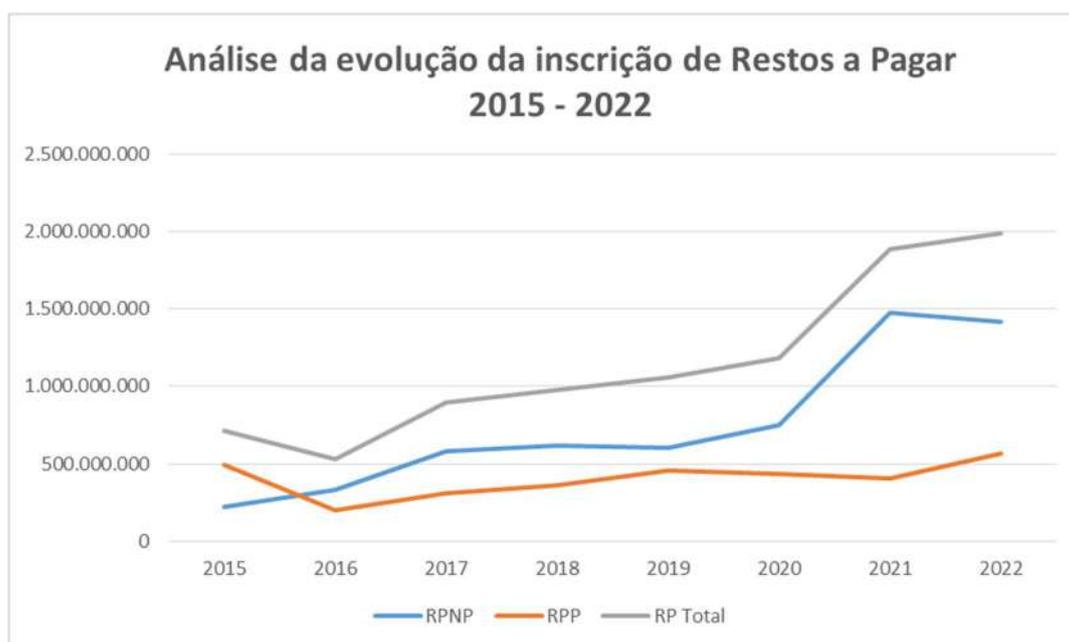
Fonte: Fiplan Gerencial

Conforme demonstrado na tabela, em 2021 e 2022 houve um crescimento importante na inscrição de Restos a Pagar. Se considerarmos apenas os valores de RP não



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

processado, percebe-se que a sua inscrição em 2021 praticamente dobrou em relação à 2020, com pequena redução em 2022. Entretanto em 2022 houve crescimento dos Restos a Pagar Processado. O gráfico a seguir demonstra esta evolução da inscrição de Restos a Pagar:



Observa-se que a inscrição de restos a pagar não processado vem numa curva de inscrição crescente desde o exercício de 2015 até 2021, com uma pequena redução em 2022, saindo do valor de R\$ 222 milhões em 2015 para R\$ 1.419 milhões em 2022. Este crescimento do RP não processado representa o esforço do Estado em reconhecer orçamentariamente as despesas dentro do exercício da ocorrência do fato gerador, pois o RP Processado, por já ter havido a liquidação, somete o pagamento fica postergado para o exercício seguinte.

Ressalta-se que, para inscrição em Restos a Pagar, as diversas unidades do Estado precisam seguir as orientações do Manual de Encerramento do Exercício, especificamente o Anexo II, que trata das datas limites para execução orçamentária, num cronograma de datas encadeadas para permitir o encerramento do exercício e apresentação da sua prestação de contas à Assembleia Legislativa. Neste sentido, o



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Manual orienta que as unidades se planejem para realizar o empenho das despesas do exercício de forma prévia, para permitir a inscrição de restos a pagar processados e não processados, conforme trecho da página 12 da 11ª Versão do Manual de Encerramento:

“Para efeito do encerramento do exercício financeiro, deve ser identificado o pertencimento da despesa por meio das regras de classificação estabelecidas durante a apuração dos valores que serão pagos no exercício seguinte, classificando tais despesas em Restos a Pagar Processados e Restos a Pagar Não Processados. As Diretorias Gerais ou unidades equivalentes devem observar as datas limites previstas no Anexo II deste Manual, para que seja planejada a apuração dos valores que podem ser pagos no exercício corrente.”

Neste sentido, diante do que foi exposto, fica demonstrado que o Estado, no processo de inscrição dos valores em Restos a Pagar, busca reconhecer as despesas no exercício financeiro de sua competência, havendo em crescimento do valor de RPNP em 2022 de 177,73% em relação ao valor inscrito no exercício de 2015.

15) ausência de divulgação nominal dos vencimentos dos servidores civis e militares, bem como dos proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, comprometendo o exercício do controle social e descumprindo com pressupostos básicos de transparência, exigidos pelo art. 48-A, inciso I, da LRF, pelo art. 3º, incisos II e III, art. 6º, inciso I e art. 8º, caput e § 1º, inciso III e § 2º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012 (item 2.15.1). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020 e parágrafo de ênfase no Parecer Prévio do exercício de 2020;

Com relação ao apontamento acerca da necessidade de divulgação nominal dos vencimentos dos servidores civis e militares, bem como dos proventos dos servidores aposentados e pensionistas, cumpre trazer à baila que restou exarado no âmbito da Procuradoria Geral do Estado da Bahia, órgão de assessoramento jurídico do Estado, o Parecer GAB-PAE-SAM-124-2020 (Processo SEI 009.0233.2020.0022880-02), através do qual foram declinadas as razões acerca da impossibilidade de publicização e divulgação de dados nominais alusivos aos vencimentos/proventos dos servidores públicos (e pensionistas), face ao advento da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei Federal No 13.709, de 14/08/2018) e à devida cautela imposta pela norma jurídica citada, à Administração Pública, no aspecto do manejo e tratamento de dados pessoais dos servidores públicos ativos, inativos e pensionistas.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

A respeito do tema, cumpre rememorar que o Supremo Tribunal Federal, na tese fixada para o tema 483, de repercussão geral, quando da análise de demandas processuais que lhes foram submetidas à apreciação, relacionadas à Lei Federal No 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI), embora tivesse asseverado por legítima, à época, a publicação dos nomes dos servidores públicos e do valor da remuneração dos mesmos, não delimitou qualquer formato vinculante, ou seja, forma, através da qual se daria a divulgação adequada à finalidade da Lei de Acesso à Informação.

Em que pese a discussão jurídica em torno da LAI, restou publicada posteriormente, a Lei Federal No 13.709, de 14/08/2018 (LGPD), cujo conteúdo estabeleceu a necessidade de convergência do dever de transparência imposto à Administração Pública, com parâmetros de proteção de dados pessoais dos servidores públicos e pensionistas, dado o dever de observância pela Administração Pública, ao princípio da proporcionalidade no tratamento de dados pessoais. Assim, embora incumba à Administração Pública, a obrigação de transparência, fazendo informar à sociedade, quanto é pago pelo exercício de determinado cargo, emprego ou função pública, considerada a divulgação mensal dos pagamentos realizados, discriminados por cargos e posição na carreira, com parcelas fixas e variáveis, é certo que a vinculação de tais informações, a dados pessoais de servidores públicos e pensionistas, tais como nome, CPF, ou outro documento pessoal, não se afigura imprescindível ao cumprimento do dever de transparência ativa.

Há de ser salientado que tanto pelo fato da tese fixada pelo STF ser anterior à publicação da LGPD, como por não ter fixado a referida tese, modo vinculante de divulgação de dados, e ainda, em face do conteúdo declinado na referida lei, é certo que a Administração Pública ao divulgar os dados gerais de pagamentos de servidores, considerados os cargos, ocupação na carreira e valores pagos, resguardando o anonimato dos dados pessoais dos servidores e pensionistas, estaria a cumprir fielmente o dever de transparência almejado pelo Controle externo.

Nesse sentido, foi elaborada minuta de Decreto que: Regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Estadual, o acesso à informação de dados referentes à remuneração e subsídios recebidos por ocupantes de cargos, postos, graduações, funções ou empregos públicos (processo SEI nº 009.0233.2020.0022880-02).

Ocorre que, nesse ínterim, foi publicada a já referida Lei Federal nº 13.709/2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, normativa esta que, conforme relatado pela d. Procuradoria Geral do Estado demandaria a releitura da matéria. Desta forma, a d. Procuradoria Geral do Estado, inaugurou o expediente SEI de nº 006.7697.2019.0004148-58, culminando com nova minuta de Decreto que: “Regulamenta a Lei nº 12.618, de 28 de dezembro de 2012, que dispõe sobre as normas a serem observadas pela Administração Pública Estadual, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso II do parágrafo único do art. 31 da Constituição do Estado da Bahia.”.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Em setembro de 2021, foi realizado um encontro entre a SAEB, PGE e TCE para apresentar uma proposta no formato da consulta que deverá ser disponibilizada para atender à divulgação da remuneração dos servidores observando a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

Portanto, conforme informações da SAEB, assim que sejam finalizados os ajustes no sistema para atender a esse novo formato de consulta e publicado o referido diploma legal as informações referentes à divulgação dos vencimentos e proventos dos servidores públicos do Poder Executivo Estadual, serão prontamente disponibilizadas, atendendo as normas legais vigente, inclusive no que diz respeito à Lei de Acesso à Informação - LAI.

Os ajustes relacionados à interface e no layout de carga de dados do sistema para atender o formato de consulta que foi apresentado ao TCE contemplando a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, já foram finalizados, bem como os testes e a sua devida homologação. Nesse sentido, o Decreto que trata sobre o tema já está em análise, para posterior publicação, e conseqüentemente disponibilização do sistema para uso público.

16) ausência de publicação da relação das faturas emitidas pelos contratados da Administração Pública estadual, com indicações das datas de entrada nos órgãos e dos respectivos vencimentos e pagamentos, contrariando o § 1o, art. 6o da Lei Estadual no 9.433/2005 (item 2.6.3.11);

A minuta de Decreto para regulamentar o §1º do art. 6º da Lei estadual nº 9.433/2005, que trata da ordem cronológica de pagamentos já está em fase avançada de elaboração e, após passar por instâncias regulamentares na SEFAZ/SAF e na PGE/BA, encontra-se agora na SAEB para tratativas finais.

O processo SEI com toda a tramitação e a referida minuta é 013.1340.2019.0007353-58.

17) inconsistências relativas à mensuração das provisões para contingência, que se constituíram em limitação ao escopo dos trabalhos. A Auditoria concluiu que os saldos apresentados nas DCCEs de 2022 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



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

revelam como risco de perdas econômicas futuras para o Erário, assim como não foi possível quantificar os , assim como não foi possível quantificar os eventuais efeitos no Passivo, no PL e na DVP (item 2.7.12);

A equipe de auditoria aponta que “não há comentários sobre os aspectos que influenciaram o incremento significativo do saldo das provisões (156%) e dos passivos contingentes (490,5%)” (pág. 165), cabendo registrar que isso foi decorrente de ajustes, em tais rubricas contábeis, relativamente aos Exercícios 2019 e 2021, conforme demonstrado na Nota Técnica DEPAT nº 03/2022, apresentada ao TCE por meio do Ofício GAB nº 130/2022.

No tocante aos itens elencados no corpo do relatório, precisamente nas pag. 166 e 167, letras “a”, “b” e “c”, a expectativa de contabilização das “contingências” apresentadas ferem a própria normatização nacional visto que, para a contabilização como Provisão, requer a existência de um passivo (que, segundo a NBC TSP Estrutura Conceitual, é uma obrigação presente, derivada de evento passado, cuja extinção deva resultar na saída de recursos da entidade) e esse passivo tivesse prazo ou valor incerto.

Observe-se que, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, 9ª edição, estabelece, no item 17.2.1, os critérios para reconhecimento das provisões. Vejamos:

As provisões devem ser reconhecidas quando estiverem presentes os três requisitos abaixo:

- a. Exista uma obrigação presente (formalizada ou não) resultante de eventos passados;
- b. Seja provável uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços para a extinção da obrigação.
- c. **Seja possível fazer uma estimativa confiável do valor da obrigação; (grifo nosso)**

Veja-se que, nos casos citados pela auditoria do TCE, não há a possibilidade de atender o item “c” destacado, ou seja, não é possível fazer uma estimativa confiável de valor da obrigação.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Partindo-se, agora, para a possibilidade de contabilização como um Passivo Contingente, em contas de controle, o citado MCASP, 9ª edição, item 17.3, também deixa claro que:

Os passivos contingentes não devem ser reconhecidos em contas patrimoniais. No entanto, deverão ser registrados em contas de controle do PCASP e divulgados em notas explicativas. **A divulgação só é dispensada nos casos em que a saída de recursos for considerada remota. (grifo nosso)**

Observe-se que nós três casos citados (reajustes de servidores inferior a inflação, perdas com reequilíbrio econômico e financeiro etc., e obrigações decorrentes da corresponsabilidade do Estado para com as estatais independentes), não há em se falar em possibilidade de avaliação do grau de certeza da saída de recursos, visto que ainda não há demanda judicial estabelecida, não sendo possível avaliar se a saída será provável, possível ou remota, condição essencial para a cordata classificação da obrigação.

No caso do tema de se provisionar reajustes de servidores concedidos em valores inferiores à inflação, por exemplo, cabe ressaltar que o Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência consolidada no sentido de que não há direito adquirido à recomposição anual, sendo a concessão efetiva da recomposição sujeita à análise discricionária do Governante considerando a situação fiscal do ente federativo:

Tema 864 do STF

Questão submetida a julgamento: Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 165, § 2º e § 8º, e 169, § 1º, da Constituição Federal, a existência, ou não, de direito subjetivo a revisão geral da remuneração dos servidores públicos por índice previsto apenas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, sem correspondente dotação orçamentária na Lei Orçamentária do respectivo ano.

Tese Firmada: A revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos depende, cumulativamente, de dotação na Lei Orçamentária Anual e de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Juntamos, também, o seguinte julgado do STF:

EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ACÓRDÃO RECORRIDO DISSONANTE DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. (...) 7. O Plenário desta SUPREMA CORTE por ocasião do julgamento do RE 905.357-RG, de minha relatoria (Tema 864, Tribunal Pleno,



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

DJe de 18/12/2019) fixou a seguinte tese: “A revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos depende, cumulativamente, de dotação na Lei Orçamentária Anual e de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias”, no caso concreto, não consta qualquer informação acerca do cumprimento de tais requisitos para a concessão do reajuste postulado. 8. **Relativamente à previsão constitucional de revisão geral de remuneração do funcionalismo público, o art. 37, X, da Constituição não estabelece a obrigatoriedade de aumentos anuais, devendo, para tanto, ser levados em consideração outros fatores, tais como questões orçamentárias, ajustes fiscais subsequentes e eventual compensação frente a outras formas de aumento. (...)”** (STF, RE 1306098 ED, Primeira Turma, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Julgamento: 15/09/2021)

Portanto, com base na jurisprudência do STF o Estado não provisiona a não concessão de recomposição inflacionária anual, já que não há direito subjetivo para tanto, não cabendo o apontamento da Auditoria do TCE, sob pena de violação à decisão do STF em repercussão geral.

No tocante especificadamente à solicitação relativa às contingências decorrentes de litígio em que o Estado seja réu, o resumo por natureza e estimativas de êxito, cabe, mais uma vez, reiterar os termos da resposta encaminhada, a qual reforça que a Procuradoria Geral do Estado apresentou as informações que dispõe sobre a matéria, bem como pontuou as dificuldades para realizar o chamado contingenciamento de todo o passivo do Estado sem a contratação de ferramenta de tecnologia, inclusive com machine learning, devido ao enorme passivo (estimado em mais de 300.000 processos) e de consultoria para auxiliar a Procuradoria na definição dos parâmetros, aplicando os conceitos necessários a garantir a fidedignidade das informações a serem prestadas, devido, inclusive, ao seu caráter estratégico. Trata-se de tarefa complexa e que exige um grande esforço, sendo impossível a realização de forma manual.

Para dar conta desta atividade gigantesca, diante da crescente judicialização, a PGE apresentou Nota Técnica já aprovada no âmbito do Profisco II. O projeto, em resumo, busca adequar os processos de trabalho aos padrões internacionais de contabilidade, harmonizados com a legislação nacional vigente e aos princípios da ciência contábil, possibilitando realizar o correto registro da aprovação e execução do orçamento,



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

com o foco no patrimônio público, conforme estabelecido no Plano de Contas aplicado ao Setor Público. A iniciativa possibilitará igualmente atender a demanda por dados contábeis do contencioso judicial do Tribunal de Contas do Estado da Bahia.

Diante do exposto, a PGE tem encaminhado anualmente relatório elaborado pela Coordenação de Cálculos contendo os valores atinentes aos processos em fase de execução que circularam durante o respectivo exercício, posto que estes valores serão refletidos em dispêndios a serem pagos através de RPVs ou Precatórios.

Por fim, cabe registrar que 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, mas nunca de maneira impositiva naquilo que a Lei expressamente não fez referência ou impôs, ressalte-se.

18) acumulação de disponibilidades nos dois últimos exercícios, cujo saldo da disponibilidade bruta em 31/12/2022 era de R\$12.824,9 milhões. A situação verificada demonstra o descumprimento ao disposto no art. 4º da LRF e nas LDOs do Estado da Bahia de 2021 e 2022, não sendo possível identificar, nas Propostas de LDO e LOA de 2023, diretrizes específicas quanto à aplicação de tais sobras financeiras (item 2.8.2). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendação no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2021;

Conforme já exposto em outras oportunidades, o Estado destaca que a estimativa de receitas é um exercício realizado com considerações sobre diferentes variáveis (econômicas, políticas, sociais etc) que impactam a realidade. As incertezas que impactam o cenário das estimativas de receitas se renovam e se acumulam ao longo dos anos, são medidas fiscais, mudanças legais, novos arcabouços, ou mesmo a ausência de uma política clara de coordenação no desenvolvimento das ações fiscais a nível nacional. Nesse contexto, há que se destacar que, nos últimos três anos, a pandemia causada pelo coronavírus foi um fator preponderante no aumento das incertezas dos cenários nos quais forma estimados receitas.

A respeito, reitera-se que os cenários de desafios permaneceram, de forma que as incertezas e instabilidades políticas e econômicas perduraram ao longo do ano de 2022



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

e a expectativa de seus efeitos fizeram parte do cenário esperado para o estado da Bahia naquele ano.

As estimativas de receitas para a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício de 2022 foram realizadas no período de março a junho de 2021, à luz da conjuntura econômica que se desenhava na época e que ainda estava contaminada com as incertezas que reverberaram do período da pandemia de covid-19.

Desta forma, as previsões de receitas foram estruturadas a partir de um cenário macroeconômico no qual o mercado prospectava um crescimento dos Produtos Internos Brutos (PIB) nacional e estadual na ordem de 2,3% e uma inflação, medida pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna (IGP-DI), de 3,6%. Ocorre que foram apurados valores para esses indicadores que superaram as expectativas. As taxas de crescimento real dos PIB nacional e estadual foram de 2,9% e 2,6%, respectivamente. Os preços também foram para além do esperado e o IGP-DI acumulado em 2022 fechou em 5,0%.

Para melhor exemplificar as informações abordadas, apresenta-se um quadro com os parâmetros estimados utilizados nos instrumentos de planejamento (LDO e LOA) e os valores efetivados para 2022. Este é o cenário em que as expectativas dos agentes econômicos se revelam frente aos acontecimentos ao longo do ano. Vale ressaltar que o exercício de previsão, em si, carrega o erro. E, em se tratando da conjuntura econômica no país, a previsibilidade ainda se torna mais complexa.

ANO/ PARÂMETROS	2022	
	Estimados	Apurados
PIB BR (%)	2,34	2,90
IPCA (%)	3,51	5,79
IGP-DI (%)	3,57	5,01
INPC (%)*	3,50	5,93
Câmbio (fim do Período)	5,26	5,29
Selic (fim do período)	6,00	13,75



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Salário Mínimo (R\$)	1.137	1.212
PIB BA (%)	2,34	2,60
Agropecuária	3,40	2,60
Indústria	2,80	2,00
Serviços	2,20	2,90
Projeção PIB BA (R\$ bilhões)	316.154	401.014

Fonte: SEI/SEPLAN; Seplan/SPO; Boletim Focus/Sistemas de Expectativas/Bacen; IBGE; FGV.

Considerando as informações supra, não há que se falar em deficiências na elaboração da LDO e da LOA. Os instrumentos de planejamento do estado da Bahia são elaborados obedecendo o princípio do equilíbrio fiscal, e, como tal, não é razoável o que aponta a auditoria sobre este item e há o que se falar de suposto comportamento deliberado para acumulação de recursos, mesmo que ao longo do ano, os valores apurados tenham se consolidado em um patamar maior do que o esperado.

O ponto sob análise afirma haver afronta ao princípio do equilíbrio orçamentário entre as receitas e despesas. Ressalta-se que tal equilíbrio é observado quando da elaboração do orçamento, quando a Secretaria do Planejamento, após as definições das projeções de receitas, fixa as dotações de despesas pelas diversas unidades orçamentárias do Estado.

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. E a interpretação deste princípio é **uma limitação para a fixação de despesa no orçamento em relação à projeção de receita, de modo a evitar a realização de despesa em montante superior à arrecadação do Estado**, com vistas ao equilíbrio fiscal, bem em linha com o espírito da Lei de Responsabilidade de Fiscal (Lei Complementar 101/2000), que impõe ao gestor público variadas providências quanto a limite de gastos, ou seja, **para quando as despesas estão superiores às receitas ou a parcelas dessas.**

O Relatório realizou uma interpretação mais abrangente deste princípio doutrinário, de que a despesa teria que obter níveis de execução semelhantes à realização



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

da despesa. Cabe ressaltar que a interpretação deste princípio precisa se dar ao longo do tempo, considerando que um eventual superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial é fonte para abertura de crédito adicional no exercício seguinte, conforme disposto no inciso I, do § 1º, do artigo 43 da Lei 4.320.

Assim, pode se constatar que o alegado princípio do equilíbrio orçamentário não tem respaldo em legislação que se faça exigir que a despesa seja executada no mesmo patamar da receita. O que há, entretanto, é uma exigência prevista no artigo 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.

Nesta linha de raciocínio, fica evidenciado que a responsável gestão fiscal requer uma gestão adequada das projeções de receitas para que, ao longo dos exercícios, exista um equilíbrio com relação à execução da despesa, sendo a receita um limitador deste equilíbrio. Assim, ocorrendo excesso de arrecadação, este valor pode servir como fonte de financiamento para crédito adicional no exercício de sua arrecadação, ou, no caso de geração de superávit financeiro, em exercício seguinte.

Como já comentado, toda esta gestão do equilíbrio fiscal deve observar diversas variáveis, algumas que fogem ao controle do gestor público, como a crise econômica, o câmbio, a alteração da legislação para alteração da receita a ser arrecadada ou elevação da despesa, além de decisões judiciais que afetem a execução do orçamento.

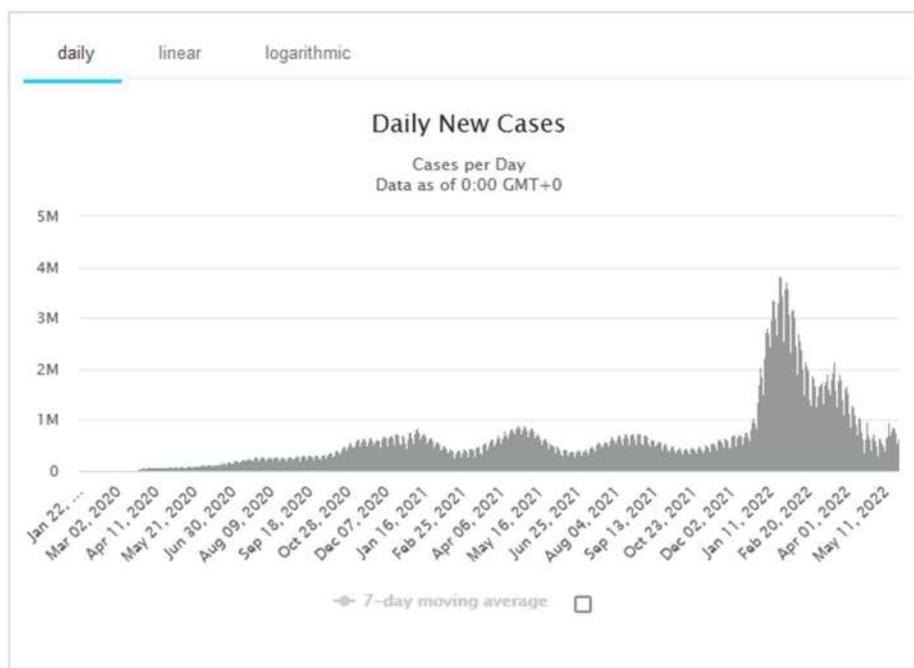
Todos estes fatores ficaram muito mais instáveis em função da crise sanitária vivenciada nos exercícios de 2020 e 2021, onde o Estado passou por momentos de incerteza com relação à liquidez das despesas mais essenciais, como pagamento de salário de servidores, previdência, terceirizados, da dívida pública, não havendo garantia da saúde financeira necessária para a manutenção dos serviços públicos. Foi neste cenário de muitas incertezas que os projetos de LDO e LOA 2022 foram elaborados.

Além disso, o ano de 2022 se iniciou com uma explosão de casos de contágio, que, graças ao esquema de proteção imunológica decorrente de vacinação, não se refletiu



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

no aumento dos casos graves e de morte. Esse crescimento extraordinário não poderia ser ignorado pelas autoridades estaduais quando da execução orçamentária.



Fonte: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>

Para este período, ainda houve uma instabilidade política no país, num contexto que trouxe muita insegurança com relação à execução orçamentária dos Estados, por existir uma série de pontos em discussão no Congresso Nacional e do Poder Judiciário, com impacto negativo para o Tesouro Estadual, tanto do lado das receitas quanto do lado das despesas.

Do lado da despesa, destacam-se **o estabelecimento do novo piso nacional para professores e a aprovação do projeto de lei que estabelece piso nacional para enfermeiros e outros profissionais de saúde. Do lado da receita, decisões do STF impactaram nas projeções do ICMS sobre energia e telecomunicações, assim como na sistemática de cobrança de diferencial de alíquotas em operações interestaduais.**



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Registre-se que esses processos não se concluíram num curto intervalo de tempo, dando margem para a formulação de diversos cenários e projeções que influenciaram na elaboração das peças orçamentárias e trouxeram um maior grau de incerteza ao próprio processo de construção dessas peças.

Como exemplo são as discussões sobre a tributação de combustíveis e produtos que, após a implantação, pelo Governo Federal em gestão pretérita, da política de Paridade de Preço de Importação – PPI, experimentaram importante aumento de preços.

A título de exemplificação, o Relatório de Mercado Focus publicado pelo Banco Central em 24/09/2021³, semana da entrega da proposta de Lei Orçamentária para o Exercício 2022, indicava uma expectativa de inflação de 8,45% e de câmbio de R\$ 5,20 para 2021, tendo sido apurado, respectivamente, 10,06% e R\$ 5,58 ao final do ano de 2021.

Em tal contexto, não é prudente elevar o nível de despesa atual para a receita, por haver este fator inflacionário, e pelo fato de o Estado ter recebido algumas importantes receitas extraordinárias.

Por tudo o acima exposto, em que pese o volume de disponibilidade líquida registrado ao final do Exercício 2022, parcela representativa desse valor decorreu de mudanças aceleradas no contexto macroeconômico, não captadas ou previstas quando da elaboração das peças orçamentárias para o Exercício 2022. O saldo é de dezembro, enquanto o PLDO tem prazo de envio à Assembleia Legislativa em maio e o PLOA, em setembro.

Adicionalmente, as incertezas decorrentes dos cenários político, econômico e sanitário ainda recomendam prudência e planejamento criterioso na aplicação desses recursos financeiros. Neste aspecto, desde 2015, o Governo do Estado tem se destacado na contenção de gastos de custeio, registrando uma economia de R\$ 9 bilhões com o programa de Qualidade do Gasto Público, ao tempo em que também é referência do lado dos investimentos.

3

Fonte: <https://www.bcb.gov.br/content/focus/focus/R20210924.pdf>



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Conclui-se, então, que tal item como suposta base para desaprovação não merecer prosperar.

19) ausência dos documentos e informações na prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2022, relativos ao art. 7º, Anexo I, inciso III (informações nas Notas Explicativas sobre os convênios de repasse a prefeituras e ONGs e sobre os recursos recebidos mediante convênios) e Anexo II (resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes), 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, 2020 e 2021;

Relativamente aos itens reportados no Anexo I, Inciso III da Resolução TCE/BA n. 164/2015, informamos que as notas explicativas às DCCEs de 2022 trazem, na nota 4: Demais Créditos e Valores a tabela na pág. 75 constando a apresentação dos valores constantes na conta contábil 1.1.3.8.1.14.00.00 - Créditos Oriundos de Convênios Concedidos a Comprovar, segregando por Unidade Orçamentária, com um comparativo entre os exercícios de 2021 e 2022. Essas informações são aquelas que constam no FIPLAN e, no tocante a Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público, a informação amplia a informação da conta contábil.

No tocante à conta que agrupava os valores relativos aos convênios recebidos a comprovar, ocorreu, em 2022, a mudança da contabilização, zerando os saldos da referida conta contábil 2.1.8.9.1.01.05.00 e 2.1.8.9.1.02.05.00, passando esse controle para as classes 7 e 8. Essa informação consta na Nota 19 - Demais obrigações e no item 2.6.1 do referido documento.

Em relação ao Anexo II, cabe reiterar as alegações apresentadas ao chamado “Poder Regulamentar” da Corte de Contas Estadual, sob o qual se lastreia a Resolução nº 164/2015, que “dispõe sobre a normatização dos procedimentos para emissão do relatório e parecer prévio das Contas de Governo no âmbito do TCE/BA.”



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

É fundamental aclarar que ao definir no Anexo II da Resolução 164 o elenco de informações a serem apresentadas na prestação de contas do Governador, o TCE está, em verdade, preestabelecendo, material e formalmente, requisitos para processos e produtos desenvolvidos pelo Poder Executivo! Importante ressaltar que não se trata de juntar informações que são produzidas no exercício regular das competências atribuídas ao Órgão Central de Planejamento, mas sim de estabelecer requisitos a serem atendidos por processo e produto sem que exista base legal que torne isto exigível.

Em tal contexto, apresentamos as respostas, por item apontado como ausente, referentes ao Anexo II.

No tocante à Seplan, as informações indicadas como ausentes (Quadro 1, página 14) são as que seguem nas alíneas “a” e “b”, com respectivos esclarecimentos:

a. Apresentação dos resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes.

Reiteramos, nesta oportunidade, que não há pendência de tais informações, pois estas constam diretamente ou como subsídios na elaboração dos conteúdos avaliativos, nos seguintes documentos:

Relatório de Execução do Plano Plurianual Participativo PPA 2020-2023, Ano II – 2021, elaborado a partir das informações produzidas nos processos Acompanhar Ação Governamental, Monitorar Programas do PPA e Avaliar Desempenho de Programas do PPA, e entregue à Assembleia Legislativa (ALBA) em 14/02/2022, por meio do Ofício GE nº 02/2022, de 11/02/2022, na forma prevista no art. 105, XV;

Relatório de Avaliação da Execução do PPA 2020-2023, Ano II – 2021, materializado pelo conjunto de relatórios produtos do processo Avaliar Desempenho de Programas do PPA, disponibilizado no sítio institucional em 31/03/2022, na forma prevista no art. 9º da Lei nº 14.172, de 06 de novembro de 2019, alterado pela Lei nº 14.393, de 15 de dezembro de 2021.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Assim, nosso posicionamento de que não há pendência desta informação resulta do entendimento de que a governança do PPA é operacionalizada pelos processos Acompanhar Ação Governamental, Monitorar Programas do PPA e Avaliar Desempenho de Programas do PPA, como explicado no quadro abaixo, onde correlacionamos as ações de governança aos respectivos produtos/resultados.

Ações de Governança do PPA	Produtos / Resultados
<p>Acompanhar Ação Governamental:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ coordenação e suporte técnico para o registro de informações, pelos órgãos e entidades, sobre a execução das Ações Orçamentárias vinculadas às Iniciativas do PPA: <ol style="list-style-type: none"> a. Situação da Execução Física, considerando o quantitativo no menor nível de detalhamento (Produto ou Subproduto e Estado, Território ou Município); b. Entraves e Notas Explicativas na execução das Ações Orçamentárias. ✓ interlocução com as unidades executoras e responsáveis pelo registro para a tempestividade e consistência das informações. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Produção de informações no Fiplan sobre a execução física das Ações Orçamentárias, de custo específico e inespecífico, detalhando o quantitativo do bem ou serviço no menor nível de detalhamento. ➤ Geração de subsídios para a análise e validação dos registros do Monitoramento de Programas.
<p>Monitorar Programas do PPA:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ análise prévia para eventual identificação de não conformidades programáticas do PPA e Orçamento; ✓ coordenação e suporte técnico para o registro de Relatos sobre o desenvolvimento das Iniciativas, da apuração das Metas e de explicações sobre a evolução destas, pelos órgãos responsáveis; ✓ monitoramento e registro de informações sobre eventuais intercorrências que impactem as atividades críticas para o desenvolvimento das Iniciativas prioritárias. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Produção no Fiplan de informações sobre a execução das Metas e Iniciativas dos Compromissos dos Programas do PPA. ➤ Promoção de melhoria da eficácia da execução no tocante ao escopo prioritário; ➤ Geração de subsídios para eventual revisão do PPA; ➤ Geração de subsídios para a Avaliação de Desempenho.
<p>Avaliar Desempenho de Programas do PPA:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ coordenação e suporte técnico para o registro da apuração dos Indicadores de Programa e de explicações sobre a evolução destes; ✓ cálculo, por Programa, dos indicadores específicos previstos na metodologia de avaliação do desempenho de Programa, e formulação de conclusões a partir da análise dos indicadores. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Produção de informações/insumos para o conhecimento e análise do desempenho dos Programas. ➤ Relatório de Avaliação de Desempenho de Programas do PPA. ➤ Geração de subsídios para eventual revisão do PPA.

20) subavaliação das obrigações de natureza trabalhista devidas aos servidores, causada por inconsistências dos procedimentos de apropriação dessas obrigações,



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

não sendo possível quantificar o impacto no Passivo Circulante e Não Circulante, assim como os efeitos no PL e na DVP (item 2.7.11); e

Como informado nas Notas Explicativas de 2022 (Nota 14) o Estado iniciou o processo de apropriação das Férias e 13º Salário naquele exercício, tendo como meta a continuidade e a avaliação de outras rubricas que podem ser apropriadas nos exercícios seguintes. Esse trabalho está em andamento, não cabendo constar como base para desaprovação.

21) 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, de Reservas e de Ajuste de Avaliação Patrimonial, no montante de R\$2.273,7 milhões, e dos Ajustes de Exercícios Anteriores, contabilizados no ano, no montante líquido de R\$6.533,0 milhões, bem como quanto aos possíveis efeitos na DVP de 2022 (item 2.7.14).

Cabe inicialmente relatar que as contas de Patrimônio Social e Reserva vem passando por um processo de depuração e ajustes de contabilização desde o exercício de 2021 e que, esses ajustes são oriundos do trabalho realizado pela SEFAZ/SAF/DICOP no sentido de buscar a equalização dos saldos da contabilidade das estatais dependentes (Lei 6.404/76) e o saldo dessas no FIPLAN (Lei 4.320/64).

Nesse ínterim, diversos ajustes foram efetuados buscando a correta evidenciação e consolidação das Demonstrações Contábeis. Cabe salientar que a SEFAZ/SAF/DICOP continua analisando e buscando ajustar a contabilidade e as recomendação e determinações do Tribunal de Contas sempre são levadas em considerações para análise da pertinência e, se cabível, o devido cumprimento.

Especificamente em relação ao citado referente à EMBASA, conforme trecho seguinte:



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Outro exemplo a ser citado e a reavaliação nos ativos da investida EMBASA, que não estavam refletidos nas DCCEs de 2022, pois nas Demonstrações Contábeis de 31/10/2022 dessa empresa, o saldo na conta de Reserva de Reavaliação era no montante de R\$160,2 milhões.

Cabe salientar que, por se tratar de uma empresa estatal não dependente, a EMBASA não tem suas contas consolidadas com as da entidade controladora e os reflexos patrimoniais são capturados no momento da avaliação dos investimentos pelo Método da Equivalência Patrimonial - MEP, conforme Nota Explicativa n.º 11 - Investimentos Permanentes (págs. 83 a 88 das DCCEs).

Alerta proposto acerca da transferência do BAPREV para o FUNPREV.

Em que pese ter ocorrido o julgamento do agravo de instrumento 0024397-55.2016.8.05.0000, cumpre salientar que a matéria se encontra submetida ao Supremo Tribunal Federal por meio da Ação Cível Originária n.º 3023/2017, relator atual Ministro NUNES MARQUES, na qual foi deferida tutela de urgência pelo relator original Ministro CELSO DE MELLO, com o seguinte teor:

“Sendo assim, em juízo de estrita delibação e sem prejuízo de ulterior reexame da pretensão deduzida na presente sede processual, defiro o pedido de tutela de urgência ora requerido, em ordem a determinar, até final julgamento da presente demanda, “que sejam imediatamente sustados os efeitos da ordem de recomposição de todos os valores transferidos do BAPREV para o FUNPREV a que alude o Parecer Técnico n.º 22/2017, objeto do Ofício n.º 105/2017 (doc. 10), bem como as exigências complementares e acessórias que importem em cerceio e controle dos fundos estaduais, pela União Federal” (grifei), renovando-se, ainda, o Certificado de Regularidade Previdenciária cujo vencimento, no caso, dar-se-á em 21/08/2017.”

Outrossim, a questão em análise foi regulamentada pela Lei Estadual n.º 13.552/2016, que autorizou a utilização do excedente do ‘superávit’ financeiro do Fundo Previdenciário – BAPREV (considerando a provisão matemática do Plano Previdenciário com acréscimo de 25%) através de transferência desses recursos excedentes para o Fundo Financeiro – FUNPREV, com a finalidade exclusiva de pagamentos dos benefícios previdenciários, possibilitando mitigar o déficit previdenciário, sem prejuízo da continuidade do equilíbrio financeiro e atuarial do BAPREV.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Por fim, tem-se que o Supremo Tribunal Federal atribuiu repercussão geral a matéria por meio do RE 1007271, declinando que “A questão referente ao alcance da competência legislativa da União para dispor sobre normas gerais em matéria previdenciária, ainda que de natureza sancionatória, no que diz respeito ao descumprimento das normas da Lei 9.717/1998 pelos demais entes federados, possui repercussão geral.”, sendo objeto do Tema 968 ainda pendente de julgamento.

Sobre o andamento de tais ações informamos que a ACO 3023/2017 teve tutela antecipada deferida em favor do Estado (em face da qual a União apresentou agravo interno e já foram apresentadas contrarrazões, encontrando-se o agravo interno pendente de julgamento), e já foi apresentada contestação e réplica, tendo havido parecer da Procuradora Geral da República pelo sobrestamento do processo até o julgamento do RE 1007271 e tendo sido, em 01/11/2021, intimado a Advocacia Geral da União.

De sua vez, o RE 1007271 encontra-se pendente de julgamento, tendo a Procuradora Geral da República se manifestado, em 16/02/2022 pela preferência de julgamento em razão da particular relevância da questão, nos termos dos arts. 53 e 130 do Regimento Interno do STF, pugnando pela pronta inclusão em pauta.

Assim, considerando a liminar do Supremo Tribunal Federal, necessário aguardar o julgamento da ACO 3023/20217, não cabendo a emissão do citado alerta.

VII - DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quanto às determinações propostas, o Estado da Bahia reitera o seu entendimento acerca da impossibilidade de expedição de determinações em face do Exmo. Governador do Estado no âmbito de Parecer Prévio, tendo em vista a função de parecerista do TCE e não de julgador, competência esta atribuída exclusivamente à Assembleia Legislativa.

Apesar disso, cumpre tecer algumas considerações acerca de algumas das determinações propostas, além das já feitas na fundamentação realizada anteriormente.

7) realizar, 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



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Estadual nº 11.738/2009), levantamento da totalidade dos pagamentos com indícios de irregularidade na classificação como devolução de saldo de convênios e adotar as medidas cabíveis nas esferas administrativa e/ou judicial para reaver aqueles valores que tenham sido indevidamente pagos (item 2.6.3.7);

Sobre tal tema, cabe destacar que não é competência da PGE fazer tal levantamento, sendo o seu papel constitucional de prestar consultoria jurídica e defesa extrajudicial e judicial do Estado da Bahia, não existindo qualquer competência para a gestão dos convênios do Estado ou para a realização de levantamento de convênios com irregularidades.

Além disso, o Tribunal de Contas da União tem entendimento de que é possível a responsabilização do ente público convenente. Assim, em certas ocasiões, o TCU imputa débito diretamente ao Estado da Bahia de modo solidário ao Gestor Estadual, conforme TC-031.992/2015-3, que segue a título de exemplo.

A inscrição do débito em dívida ativa em desfavor do Estado da Bahia implica em inscrição de restrição cadastral do Estado perante a União e poderia impossibilitar a captação de novos convênios pelo Estado da Bahia, o que traria sérios prejuízos à Administração Estadual.

Em razão disso, em tais casos se faz necessário que o Estado da Bahia realize a devolução dos valores solicitados pelo ente concedente e pelo TCU com objetivo de que maiores prejuízos não sejam causados ao Estado da Bahia, com a restrição para a realização de novas transferências.

Também não se pode afirmar que as devoluções se dão por conta de conduta dos Gestores, podendo se dar por motivos alheios à vontade do Gestor ou até mesmo de divergência entre a Convenente e o Estado da Bahia. Assim, não merece prosperar a proposta de determinação citada.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Assim, com os devidos esclarecimentos e as medidas adotadas pelo Estado, não cabe a imposição da determinação sob análise.

VIII - DA CONCLUSÃO

Assim, apresentados os esclarecimentos, roga o Estado da Bahia, à Egrégia Corte de Contas, pela aprovação das contas de Governo, do exercício de 2022, com a expedição das recomendações necessárias ao aperfeiçoamento da gestão pública.

Solicita, ainda, a juntada dos seguintes anexos, como parte integrante da presente Manifestação:

Anexo I - Folhas Dezembro/2022 – Analítico por destinação dos recursos;

Anexo II – Publicação dados oficiais CVLI;

Anexo III – Ata da 5ª Reunião CONESP

Anexo IV - Ata da 6ª Reunião CONESP

Anexo V - Ofício nº 35/2023 da Caixa Econômica Federal.

Ao Gabinete do Exmº. Conselheiro Relator, com as homenagens de estilo.

Núcleo de Atuação da Procuradoria Geral do Estado da Bahia junto ao Egrégio Tribunal de Contas, em 16 de junho de 2023.

Francisco Luiz Borges da Cunha

Procurador do Estado

Ubenilson Colombiano

Procurador do Estado

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

FRANCISCO LUIZ BORGES DA CUNHA
Representante da Procuradoria - Assinado em 16/06/2023



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: AYMTEXMZEY