



PROTOCOLO	TCE/005813/2023
NATUREZA	DOCUMENTO - RESPOSTA À NOTIFICAÇÃO
PROCESSO DE REFERÊNCIA	TCE/003439/2023
NATUREZA	PRESTAÇÃO DE CONTAS - PROCESSO DE CONTAS DO GOVERNADOR
GESTOR	RUI COSTA DOS SANTOS
EXERCÍCIO	2022
CONSELHEIRO RELATOR	GILDÁSIO PENEDO FILHO

PARECER DE AUDITORIA

1 INTRODUÇÃO

Trata-se de resposta do Exmo. Sr. Governador do Estado da Bahia, Jerônimo Rodrigues Souza, subscrita pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE)¹, em atenção à Notificação deste TCE², conforme despacho do Exmo. Sr. Conselheiro Gildásio Penedo Filho³, Relator das Contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2022.

O referido expediente foi juntado ao processo de Prestação de Contas do Governador⁴, o qual foi remetido à 7ª CCE, em 16/06/2023, para que as Coordenadorias de Controle Externo do TCE/BA se pronunciassem sobre as informações apresentadas.

Ressalte-se que também foi juntada aos autos do referido processo, a manifestação do Ex-Governador do Estado da Bahia, Sr. Rui Costa dos Santos⁵, na qual informa que “adere e ratifica a defesa do Estado da Bahia em sua totalidade [...]”.

2 ANÁLISE

Ao se manifestar sobre a atuação do TCE/BA nas Contas de Governo, a PGE alegou impossibilidade de expedição de determinações por este Órgão de Controle. Veja-se:

¹ TCE/005813/2023, em substituição ao TCE/005787/2023.

² Ofício nº 001426/2023 / TCE/SEG/GECON (Ref.3053279-1).

³ Ref.3052418-1.

⁴ TCE/003439/2023.

⁵ TCE/005824/2023 (Ref. 3063852).

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

[...]

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.

Quanto às alegações da PGE, a Auditoria destaca que todas as sugestões de determinações constantes na Seção Analítica são decorrentes de descumprimento de dispositivos legais ou constitucionais e que o inciso XIV, do art. 91 da CE/1989 dispõe que compete ao Tribunal de Contas “assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências apontadas para o exato cumprimento da lei ou correção de irregularidades”. Por essa razão, ao contrário do que alega a PGE, a Auditoria reforça que o TCE/BA é competente para expedições de determinações quando houver descumprimento de leis ou Constituições Estadual e Federal.

Na hipótese de o Plenário decidir que o TCE/BA não é competente para expedição de determinações no âmbito das Contas de Governo, a Auditoria sugere que os indicativos de determinações constantes na Seção Analítica sejam encaminhados à Assembleia Legislativa do Estado da Bahia (ALBA), **a título de sugestões de determinações**, para que o órgão responsável pelo julgamento delibere a respeito, tendo em vista que se tratam de situações nas quais os normativos exigem determinadas condutas por parte do Poder Executivo, ou seja, o arcabouço jurídico não permite que o Governo do Estado escolha cumprir ou não mandamentos legais e constitucionais, razão pela qual a Equipe Técnica opina no sentido de que as determinações não devem ser convertidas em recomendações.

Com relação aos demais apontamentos que foram apresentados na defesa, para facilitar o entendimento deste relatório, a Auditoria estruturou o presente parecer em tópicos, na mesma ordem do documento apresentado pela PGE.

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 correção para o PPA vigente e para a qualidade da *accountability* realizada (item 2.5). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021 e alerta no exercício de 2020.

Verifica-se que a manifestação da PGE não contém elementos para afastar as evidências detalhadas no item 2.5 da Seção Analítica, as quais demonstram a fragilidade do PPA (item 2.5.1) como principal instrumento norteador da ação governamental e guia das demais peças orçamentárias (LDO e LOA), bem como da capacidade do estado de demonstração do seu desempenho na execução dos Programas (itens 2.5.2.1 e 2.5.2.2), para o pleno atendimento ao quanto estipulado no art. 74, da CF/1988. Ressalte-se, mais uma vez, que essas fragilidades vêm sendo objeto de reiteradas recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021 e alerta no exercício de 2020.

Primeiramente, cabe ressaltar que não há, por parte da Auditoria, no item 2.5.1 da Seção Analítica, referência à determinação, onde trata de metodologia de elaboração do PPA, no âmbito do Acórdão nº 144/2021 deste Tribunal, como trazido pela PGE em sua manifestação, p. 20, o que pode ser plenamente verificado na transcrição do próprio Acórdão constante do referido item.

Em sequência, cumpre destacar que os aspectos relativos à metodologia de elaboração do PPA e de seus relatórios de execução e de desempenho de programas, reservados à discricionariedade administrativa do Poder Executivo estadual, como pontuado pela PGE, conquanto sob o amparo legal, não se encontram dissociados da égide e autonomia legalmente atribuídos a este Órgão de controle externo pela CE/1989, uma vez que ao colocar sob seu leque de competências as fiscalizações operacionais, buscou zelar, de forma ampla, por todo o *modus operandi* da coisa pública, para o satisfatório cumprimento dos ditames legais da Carta Magna, pontuados na sugestão de encaminhamento (Seção Analítica, itens 2.5.1.4 e 2.5.2.3), bem como da Constituição do Estado da Bahia, que os reafirma em espelho ao texto constitucional:

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

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de Governo e dos orçamentos do Estado;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Parágrafo único - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, darão ciência ao respectivo Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária. (grifo da Auditoria)

Assim, considerando que o PPA é o lastro a direcionar as demais peças constitucionais (LDO e LOA) e, conseqüentemente, a gestão fiscal, os apontamentos da Auditoria, além de versarem sobre elementos previstos no próprio texto constitucional⁶, como já pontuado no exercício anterior, visam assegurar a plena existência formal destes elementos, de modo a possibilitar a devida e satisfatória transparência da ação governamental proposta, em observância ao princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, tendo a sociedade como beneficiária primária de seus resultados e *accountability*.

Dessa forma, vale novamente reforçar que requerer a inclusão, por parte da Administração, de índice esperado para os indicadores de desempenho, ou seja, metas, frise-se, elemento previsto nos textos constitucionais (art. 165, § 1º, da CF/1988 e art. 159, § 1º, da CE/1989), passa ao largo de se configurar impor balizamento sobre questão meritória e discricionária de conteúdo de política pública, consubstanciando-se, unicamente, no livre exercício da competência fiscalizatória operacional de sinalizar a necessidade de explicitação de elementos que permitam garantir a plena transparência de propósitos por parte da Administração na condução da coisa pública. É, assim, nutrir, plenamente, a peça constitucional de planejamento de elementos previstos e necessários à devida visibilidade do intento dos esforços da ação governamental, permitindo a salutar mensuração de desempenho prevista no texto constitucional.

Isto posto, improcede a manifestação da PGE de que requerer a inclusão de índice esperado para os indicadores do PPA “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

⁶ Art.165 [...] §1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (grifo da Auditoria)

Indicadores (2018), do MP/SEPLAN, e do Guia Referencial para Construção e Análise de Indicadores, da ENAP”, visto que, ao contrário do entendimento da PGE, as análises auditoriais procedidas pautaram-se, dentre outros princípios, na ética, na independência, no ceticismo e zelo profissionais pelas melhores práticas gerenciais como referência, para bem guiar a coisa pública, em obediência às Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP). Outrossim, a despeito do elemento meta estar previsto no próprio texto constitucional, a sua importância como atributo dos indicadores de desempenho, explicitando os resultados que a gestão almeja alcançar, reforça-se, ainda, pelo que estabelece o art. 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

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

Há, portanto, base normativa adequada para que a metodologia adotada pelo Estado seja melhorada, em prol de um alinhamento satisfatório ao regramento legal, assim como para proposição de melhorias pelo Órgão de Controle no cumprimento da sua iniciativa legalmente prevista (art. 91, VII, CE/1989) de realização de auditorias operacionais, no bojo das quais se possibilitam proposituras para aprimoramento da administração pública, como bem salienta a PGE em sua manifestação:

[...] 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, quando exaradas recomendações, estas não devem representar “tão somente o aprimoramento do processo dialético” entre os órgãos e instituições do Estado - como se manifesta a PGE, sem o respectivo efeito concreto na construção célere de soluções mais ajustadas às melhores práticas, sob pena de distanciar do real interesse público e do princípio da eficiência, ao qual toda administração pública cabe obediência, o resultado do exercício das competências legalmente atribuídas a esses atores, sobretudo quando se observa o impacto do não atendimento destas recomendações no dever de bem prestar contas dos propósitos da gestão, da execução dos recursos públicos e dos resultados entregues à sociedade.

Por conseguinte, é imperioso destacar que não obstante os ajustes realizados pela Administração em relação à avaliação de desempenho, as situações pontuadas, ao longo do item 2.5 da Seção Analítica, evidenciam, ainda, sem que tenham sido

afastadas pela presente Manifestação, deficiências do processo de monitoramento e avaliação governamental que implicam fragilidades dos resultados de desempenho dos Programas apresentados no Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023 – Ano III, 2022 (item 2.5.2.1 da Seção Analítica).

Isto posto, a não implementação de deliberações recorrentes deste Tribunal de Contas, sobretudo no que tange aos elementos Indicadores e Metas dos Compromissos, seja pela ausência de definição dos índices esperados (propósitos almejados) pela Administração quanto pela ocorrência de indicadores sem valor de referência, ou seja, pelas deficiências constatadas na definição dos valores de alcance das Metas dos Compromissos e em seus descritivos para bem definir o que deve ser mensurado, fragiliza a principal peça de planejamento (PPA) no direcionamento da ação governamental a ser realizada e compromete, como pontuado pela Auditoria, os eventuais avanços realizados no processo de demonstração de desempenho dos programas de governo para a satisfatória *accountability* legalmente exigida. A título de exemplo, cite-se o quantitativo individual de Metas por Programa que não integraram a avaliação, por inconformidade no desenho da Meta, derivando em um resultado de desempenho que não reflete a integralidade das intervenções.

Ademais, cabe registrar que os pronunciamentos apresentados no Plano de Ação para Atendimento às Recomendações e Ressalvas do Tribunal de Contas do Estado Contas de Governo, exercício 2021, atualizado e apresentado em abril 2023, enviado de forma intempestiva a este TCE/BA e, portanto, não fazendo parte do escopo de análise, não modificam as situações já apresentadas no relatório auditorial.

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 de Identidade, em consonância com o disposto no art. 3º, inciso III e no art. 165, § 7º da Constituição 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);

A PGE considerou, em sua resposta, o prazo para recomendação c8⁷, como sendo o prazo para a recomendação c7⁸. De fato, no plano de ação, consta como prazo para execução das ações planejadas, para atendimento da recomendação c8, o período entre dezembro/2023 e janeiro/2025. Tanto que a Auditoria considerou, neste momento, essa recomendação como não atendida.

⁷ c8. demonstrar na prestação de contas anual do próximo exercício em que medida as políticas públicas contribuíram para a redução das desigualdades inter-regionais nos referidos territórios (Item 2.6.3.3 da Seção Analítica e item 4.4.6 da Seção Conclusiva).

⁸ c7. reavaliar a estratégia de regionalização dos investimentos por Território de Identidade, e consonância com o disposto no art. 3º, inciso III, e no art. 165, §7º, da Constituição Federal, no art. 159, §7º, da Constituição Estadual e no art. 2º e 3º da Lei Estadual nº 13.214/2014 (Item 2.6.3.3 da Seção Analítica e item 4.4.6 da Seção Conclusiva).

Já acerca da recomendação c7, o prazo estipulado no plano de ação findou em março/2023, tendo a contratação de consultoria especializada para elaboração de Carteira de Projetos Estratégicos regionalizados, considerada como ação realizada. Por isso, conforme já relatado na Seção Analítica, houve uma solicitação encaminhada à SEPLAN, na qual a Auditoria requereu o produto resultante dessa consultoria especializada, bem como os resultados da proposta preliminar da Carteira de Projetos Estratégicos. A Secretaria informou que estava em fase de validação interna, com o propósito de ser insumo para a elaboração do PPA 2024-2027.

Portanto, faz-se necessária a manutenção da sugestão de determinação, tendo em vista que parte do apontamento da Auditoria ainda está em fase de implementação.

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).

No que concerne às inconsistências na execução das ações orçamentárias prioritárias do Programa 313 - Saúde, a PGE discorre sobre as análises realizadas pela Auditoria nas quais foram demonstrados significativos avanços no desempenho alcançado no exercício.

Conquanto a Auditoria tenha constatado, nesse exercício, avanços no desempenho do Programa 313, recomendou-se a otimização da execução das ações orçamentárias prioritárias, com o intuito de destinar recursos financeiros para viabilizar a consecução dos objetivos traçados na LDO, principalmente no que se refere a mitigar os desalinhamentos entre as execuções orçamentária e física de algumas ações, que podem impactar o cumprimento das Metas para o quadriênio.

Em relação à definição dos Indicadores e Metas, a PGE discorreu sobre o processo de construção do PPA, sob a orientação técnica da SEPLAN, cuja metodologia adotada não estabelece valor de alcance ao final do quadriênio, como recomenda a Auditoria. Todavia, asseverou que é possível acompanhar a evolução dos dados ao longo dos exercícios, de modo a avaliar, ao final do quadriênio, o desempenho em relação ao valor de referência atribuído.

Referiu-se, ainda, ao método/modelo adotado para elaboração do programa de governo da área de saúde, argumentando que, por sua extensão e complexidade na forma de atuar, optou-se por Indicadores abrangentes o suficiente para que seus resultados traduzam o esforço do Estado na execução da política de saúde da população.

Como já considerado pela Auditoria, a opção por Indicadores abrangentes dificulta a apreciação sistemática e objetiva da política pública e a compreensão, por parte dos envolvidos na execução das atividades estratégicas, dos recursos a serem empregados para o seu desenvolvimento, elementos essenciais para o alcance dos resultados pretendidos no período. Ademais, quando não há clareza acerca dos parâmetros utilizados para avaliar a performance do Programa ao longo do tempo, torna-se difícil traçar um panorama sobre a atuação das diferentes frentes, de forma a evidenciar quais componentes necessitam de melhorias a fim de respaldar as decisões estratégicas para o desenvolvimento das ações estatais.

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).

2.12.1.1 Gastos declinantes com a Segurança Pública no período 2016-2022

Relativamente a este ponto, a PGE teceu seu contraponto, tomando por base os valores absolutos dos gastos dos Programas Orçamentários e Finalísticos **215** (PPA 2016-2019) e **314** (PPA 2020-2023), enquanto que a Auditoria considerou os gastos da SSP/BA com estes Programas em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) no período de 2016 a 2022, aferindo, indubitavelmente, o contínuo declínio das dotações orçamentárias como revelado na tabela 67 da Seção Analítica, cujo título não paira dúvida quanto a metodologia adotada para embasar o achado, diferentemente do método utilizado pela PGE para refutar o ponto.

Ciente dos impactos desfavoráveis causados pela pandemia da COVID-19, a variação com viés de queda do orçamento em relação à RCL vem sendo observada desde 2017, atingindo o patamar mais baixo justamente em 2022, quando o percentual foi menor que dos anos de 2020 e 2021 (em plena pandemia), apesar do largo incremento da RCL verificado no exercício em foco, de quase 22%. Assim, **mantém-se inalterado o apontamento** em face dos argumentos retrocitados.

2.12.1.2 Comportamento dos delitos criminais, produtividade e ações policiais

Nesta seara, a PGE insurgiu-se contra a expressão “manutenção de índices alarmantes de violência e criminalidade” utilizada pela Auditoria. Inobstante, constatou-se que o CVLI de 2022 continua a representar mais de 12% dos crimes violentos catalogados no País, sendo o Estado da Bahia responsável pelo maior número absoluto destas mortes, pontuando ainda como o segundo maior CVLI do Brasil, superado apenas pelo Estado de Pernambuco.

Desse maneira, esta Auditoria **reafirma** o caráter “alarmante” de alguns índices criminais apurados, principalmente quanto às mortes violentas que integram o CVLI.

Quanto à “Falta de indicador relacionado a crimes violentos na Segurança Pública”, a PGE aduziu de forma contrária à sua adoção como índice de desempenho para o Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social, conforme se verifica nos trechos transcritos:

[...]

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.

[...] 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.

[...]

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 [...].

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.

[...]

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. [...]

[...] (sic)

Inobstante as alegações apresentadas, a Auditoria diverge dos argumentos da Signatária, haja vista que o Estado da Bahia se posicionou como líder nacional do número absoluto de mortes violentas, ostentando esta primazia há alguns anos, conforme apontado por este TCE/BA em Contas de Governo de exercícios anteriores.

Além disso, não se pode alegar que a solução dos problemas de Segurança Pública depende necessariamente de iniciativas e/ou ações da União e dos municípios, haja vista que é o Estado da Bahia que dispõe dos meios legais, técnicos e logísticos adequados para realizar o policiamento ostensivo e investigativo, por meio de suas Polícias Militar e Civil, conforme estabelecido pelo art. 144 da CF/1988. Ainda mais que o art. 11, inciso III, da CE/1989 é taxativo ao atribuir ao Estado a competência de manter a segurança pública, a qual será exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, nos termos do art. 146 dessa Carta Magna.

Como dado adicional, em 28/06/2023 foram divulgados os dados do censo 2022 do IBGE, que demonstrou que a população da Bahia possuía 14.136.417 habitantes. Assim, o índice de CVLI por 100 mil habitantes foi recalculado para 36,51. Para fins de comparação, o PPA 2012-2015, tinha como objetivo reduzir o CVLI para 24,7 até 2015, no entanto o índice se manteve próximo de 40 durante o período de 2014 a 2022.

Desse modo, esta Auditoria entende que o Estado da Bahia não pode se eximir da responsabilidade direta sobre a gestão e governança da Segurança Pública, onde o CVLI pode contribuir bastante como indicador de desempenho básico para mensurar a sensação de segurança/proteção do cidadão no âmbito da política de segurança do Governo do Estado, ainda que este índice sirva de base para a percepção do Prêmio por Desempenho Policial (PDP), gratificação remuneratória percebida por policiais quando do alcance de metas preestabelecidas de redução dos Crimes Violentos Letais Intencionais, nos termos da Lei Estadual nº 13.719/2017.

Portanto, mais uma vez, reforça-se a real necessidade de adoção do CVLI nos futuros Planos Plurianuais (PPAs) do Estado da Bahia como uma das formas de medição do desempenho do Sistema Estadual de Segurança Pública, notadamente quanto à eficiência, eficácia e efetividade do policiamento ostensivo e investigativo, observando ainda o preconizado pelas ementas dos Compromissos 1 e 2 do Programa 314 do PPA 2020-2023, mesmo considerando a imensa complexidade do fenômeno social da criminalidade, ante as inúmeras explicações teóricas sobre a sua gênese.

No tocante ao princípio constitucional da transparência dos números apurados do índice do CVLI, é verdadeiro que o Estado da Bahia o publica com o fito de conceder o PDP, nos termos do § 4º, art. 16 do Decreto Estadual nº 17.817/2017, constituindo-se como uma das finalidades do uso interno do CVLI no âmbito da SSP/BA, conforme pontuado por esta Auditoria. Contudo, tal publicação não guarda conexão com a aferição de desempenho do Programa 314 do atual PPA, propósito que reiteradamente é defendido pela equipe técnica deste Tribunal de Contas.

No que diz respeito ao “funcionamento e atuação do Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social”, com o advento da Lei Estadual nº 14.169/2019, que extinguiu o Conselho Estadual de Segurança Pública (CONSEG) e criou o Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (CONESP), o Estado da Bahia alinhou-se aos preceitos das Leis Federais nº 13.675/2018 (Sistema Único de Segurança Pública – SUSP) e nº 13.756/2018 (Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP).

Nesse aspecto, a PGE encaminhou as Atas das 5ª e 6ª Reuniões do CONESP, ocorridas em 08/09 e 19/12/2022, respectivamente, suprimindo assim a atuação institucional do antigo órgão colegiado (CONSEG). Contudo, em relação ao funcionamento e atuação do Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública (GGI/BA), órgão responsável por coordenar o Sistema Estadual de Segurança Pública do Estado da Bahia (arts. 3º, inciso I, alínea “b”, e 6º do Decreto Estadual nº 10.186/2006), não houve apresentação de informações e/ou documentos de efetiva atividade daquele Colegiado no ano de 2022.

Recomendação ao Governo do Estado (REFORMULAÇÃO)

Fomentar, por meio da Secretaria da Segurança Pública (SSP), a efetiva atuação institucional do órgão colegiado Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública (GGI/BA), cujas atribuições e competências estão estabelecidas nos arts. 3º, inc. I, alínea “b”, e 6º do Decreto Estadual nº 10.186/2006, o qual é responsável por coordenar, no Estado da Bahia, o Sistema Estadual de Segurança Pública, com o objetivo de identificar os principais focos de violência e criminalidade, propor ações

conjuntas, além de coordenar a atuação dos seus integrantes, em consonância aos objetivos estabelecidos no Plano Nacional de Segurança Pública e no Plano Estratégico do Sistema Estadual de Segurança Pública (PLANESP 2016-2025).

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.

Após a apresentação das alegações pela PGE, no tocante aos motivos para desaprovação relacionados às Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), a Auditoria entende que estas não foram capazes de mudar o entendimento apresentado anteriormente. Como ocorre desde 2020, mais uma vez as alegações apresentadas se repetem em quase a totalidade do texto.

A Auditoria esclarece, novamente, que a contabilização para despesas cujo o fato gerador tenha ocorrido em exercício encerrado é realmente no elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores (DEA). Ocorre que, as análises auditoriais em processos de pagamentos de DEA verificaram que despesas vêm sendo executadas, sem que o registro do empenho seja devidamente realizado previamente, conforme estabelecido no art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, ocasionando a execução forçada e irregular por meio de DEA, sem estarem presentes os requisitos legais. Em outras palavras, a equipe técnica ressalta que a amostra auditorial tem revelado que quase a totalidade da despesa referente à DEA é plenamente conhecida no exercício do fato gerador e tem o seu reconhecimento postergado para posterior registro como DEA no exercício seguinte.

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

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

A Auditoria tem identificado, de forma reiterada ao longo dos últimos exercícios, **a execução de despesas sem o prévio empenho, postergando a execução para os exercícios seguintes**, contrariando o art. 165 da CF/1988, que trata do princípio da anualidade; ao art. 35 da Lei Federal nº 4.320/1964, que estabelece que pertencem ao exercício as despesas nele empenhadas; art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, que trata sobre a vedação de despesas sem prévio empenho; e, dentre outros dispositivos legais que estariam sendo desrespeitados, haveria também a burla à LOA aprovada pelo Poder Legislativo, fato este já comentado na Seção Analítica das Contas de Governo, exercícios de 2020 e 2021.

Em relação às alegações sobre as providências que foram tomadas para o saneamento das referidas irregularidades, a Auditoria reforça que as contratações de produtos e serviços de toda ordem continuam sendo realizadas sem o prévio empenho das despesas, conforme evidenciado na Seção Analítica das Contas de Governo 2022, **ficando estas despesas ocultas na execução orçamentária, até que a Administração “discricionariamente” resolva efetuar os registros contábeis – como se isso fosse permitido de acordo com a legislação já extensamente apresentada.**

Pelo exposto, a Auditoria ratifica a situação apresentada no tocante à execução de DEA sem os requisitos legais, ao tempo que reitera, **mais uma vez**, que a situação identificada é grave, tendo em vista que fere o art. 165 da CF/1988 e arts. 35 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964.

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.

Inicialmente, de acordo com a PGE, foram envidados esforços no exercício de 2022 para que houvesse suplementação orçamentária suficiente para o empenho da totalidade das despesas. À frente, aborda a situação de extrapolação orçamentária apontada pela Auditoria nas unidades citadas, afirmando que se tratam de casos pontuais, com a alegação de que o orçamento total do Estado seria suficiente para empenhar as referidas despesas.

Essa explanação evidencia que houve uma burla à LOA/2022, aprovada pelo Poder Legislativo. Ao longo do exercício, não foram realizadas modificações orçamentárias nas dotações das secretarias nas quais se observou as já referidas irregularidades, que suportassem o volume de despesas executadas por meio de DEA.

Em que pese as alegações trazidas pela PGE, a extrapolação do orçamento aprovado pelo Poder Legislativo, em diversas unidades, é recorrente e já foi apontada em outros relatórios anteriores de Contas de Governo pela Auditoria.

Existe um ordenamento jurídico que estabelece as regras que norteiam a execução das despesas públicas, que não pode ser ignorado. As despesas devem ser empenhadas previamente e os registros contábeis devem ser realizados no momento do fato gerador da despesa, na forma da lei, não cabendo ao ordenador de despesa escolher o momento mais oportuno para realizar tais ações.

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;

Ao se manifestar sobre o apontamento, a PGE alegou que:

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.

Não obstante a Instrução Normativa SAF nº 16/2015⁹ estabelecer a utilização de contas de autenticação no âmbito do Poder Executivo Estadual, a Auditoria reforça a obrigatoriedade de escrituração de todas as contas bancárias, conforme estabelece o art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964 e o inciso I do art. 50 da LRF.

Sobre as alegações acima, a Auditoria esclarece que uma parte das contas com saldos não evidenciados nas DCCEs não são contas de autenticação. Pode-se citar como exemplos as contas bancárias nº 991.640-7 (SCU BB PGTO REJEIT ATIVOS), com saldo em 31/12/2022 de R\$10,1 milhões e nº 991.662-8 e (DETRAN TRANS MULTA CONVEN), com saldo de R\$1,1 milhão, as quais não possuem cadastro no Sistema FIPLAN.

⁹ Dispõe sobre a movimentação financeira em Instituições Bancárias pelos Órgãos, Fundos e Entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências.

Ainda com relação à classificação das categorias de contas bancárias, a Auditoria destaca que foram identificados os seguintes grupos de contas sem escrituração, já descritos na Seção Analítica:

- (1) Contas bancárias com cadastro no módulo de Tabelas Financeiras na opção “Contas ponte”, nos tipos “autenticação”, “relacionamento”, “matriz” e “convênio recebido”;
- (2) Contas bancárias cadastradas no módulo Cadastro de Credores na opção “Conta bancária do credor”; e
- (3) Contas bancárias sem cadastro em ambas as funcionalidades acima.

No que se refere às contas da tabela 41 da Seção Analítica, a PGE informou que 27 delas estariam escrituradas pelo número da conta-corrente principal e que esses valores escriturados correspondem à soma dos saldos da conta-corrente principal e da conta poupança a ela vinculada. Após a realização de testes, foi possível confirmar que os recursos financeiros encontram-se escriturados.

Destaque-se que, considerando que as contas poupança possuem numeração distinta da conta-corrente principal, ambas deveriam possuir CBO e, portanto, escrituração, conforme estabelece o art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964 e o inciso I do art. 50 da LRF.

Portanto, considerando as novas informações que foram apresentadas, a Auditoria retifica a conclusão constante da letra (a) acima transcrita para a seguinte: “Saldo em 71 contas bancárias não escrituradas, de titularidade do Estado, no montante de, pelo menos, R\$51,9 milhões, em 31/12/2022, não evidenciados nas DCCs de 2022”.

Por fim, cabe ressaltar novamente, de acordo com o que já consta na Seção Analítica, que os procedimentos aplicados não foram extensivos de forma a identificar todas os casos de contas bancárias não escrituradas. Portanto, podem existir outras contas não identificadas por esta Equipe de Auditoria.

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;

A Seção Analítica registra o uso do mecanismo de “regularização” no Sistema FIPLAN contendo a informação das contas de destino dos recursos como sendo contas bancárias não escrituradas, e que tais recursos não transitaram efetivamente por essas contas. Portanto, a Auditoria concluiu serem registros “simbólicos”, pois não são fidedignos às transações financeiras efetivamente realizadas.

Não obstante a PGE tenha apresentado alegações no sentido de que os procedimentos adotados seriam regulares, a Auditoria mantém o apontamento, tendo em vista que as informações trazidas não alteram a conclusão da área técnica. Assim, a Auditoria reitera a necessidade de realização de registros de tais eventos de forma fidedigna, evidenciando a efetiva execução orçamentária e financeira ocorrida.

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;

A PGE apenas alegou que o uso de contas de autenticação em processos de pagamento estaria esclarecido no item “a”. Assim, o apontamento permanece na integralidade.

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

A PGE alegou que as 30 contas não foram explicitadas na Seção Analítica e que, por isso, inferiu que o principal grupo de contas nessa situação seriam as 27 contas poupanças da CEF.

Por meio do Ofício Gab 7^aCCE nº 05/2023, de 20/06/2023¹⁰, com a finalidade de proporcionar o exercício do contraditório e ampla defesa, a Auditoria disponibilizou apêndices com a totalidade das contas bancárias do Poder Executivo, identificadas pela Equipe Técnica como não escrituradas no Sistema FIPLAN, possibilitando que fossem apresentadas informações para as seguintes situações:

- Demonstrar que as contas bancárias listadas nos Apêndices 1 (345 contas ponte), 2 (86 contas de credor) e 3 (3 contas sem qualquer cadastro no FIPLAN) estão devidamente escrituradas no Sistema FIPLAN, ou seja, indique os respectivos CBOs de cada conta bancária constante dos referidos apêndices, acompanhadas de informações sobre os recursos disponíveis nos extratos na data de 31/12/2022;
- Demonstrar que os saldos bancários, em 31/12/2022, das contas listadas nos Apêndices 1, 2 e 3 foram evidenciados nas Demonstrações Financeiras do Estado da Bahia, referente ao exercício de 2022 (Indicação da rubrica contábil que as disponibilidades relacionadas a tais contas bancárias estariam refletidas nas DCCEs de 2022);

¹⁰ TCE/006007/2023.

- Apresentar os extratos bancários e as conciliações bancárias de todas as contas listadas nos Apêndices 1, 2 e 3, referentes a dezembro 2022; e
- Indicar a base legal para utilização de contas não escrituradas, tendo em vista o que dispõe o art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964 e o inciso I do art. 50 da LRF.

A PGE apresentou manifestação em resposta ao Ofício Gab 7ªCCE nº 05/2023¹¹, a qual foi objeto de análise pela Equipe de Auditoria, conforme comentado a seguir:

Demonstrar que as contas bancárias listadas nos Apêndices 1 (345 contas ponte), 2 (86 contas de credor) e 3 (3 contas sem qualquer cadastro no FIPLAN) estão devidamente escrituradas no Sistema FIPLAN, ou seja, indique os respectivos CBOs de cada conta bancária constante dos referidos apêndices, acompanhadas de informações sobre os recursos disponíveis nos extratos na data de 31/12/2022;

Ao se manifestar sobre o questionamento, a PGE informou que, do universo de 434 contas, 105 possuíam CBOs. Da análise realizada, verificou-se que 75 dessas contas possuíam CBOs no Sistema FIPLAN durante o exercício de 2022.

A PGE alegou que “outras 116 contas já foram objeto de encerramento, conforme informações prestadas pelas unidades gestoras e das instituições financeiras”. Entretanto, não foram apresentados documentos comprobatórios do encerramento. Ressalte-se que essas contas constavam como “ativas” no cadastro de “contas ponte” do Sistema FIPLAN no exercício de 2022.

No que se refere às 3 contas duplicadas e 3 contas que não são do Poder Executivo, verificou-se que as informações procedem.

Com relação às demais, a PGE informou o seguinte:

c. 108 são contas de autenticação, cadastradas em funcionalidade específica do sistema FIPLAN, cuja sistemática está descrita no item 2, nesta resposta;

d. outras 18 contas que possuem sistemática de receber crédito para posterior quitação das obrigações correspondentes, de modo similar às contas de autenticação, foram classificadas como Outras Transitórias;

e. há 69 que são contas de adiantamento, cuja função é receber créditos relativos ao suprimento de fundos, de modo a alimentar os cartões de adiantamento de uso dos servidores devidamente cadastrados;

¹¹ TCE/006212/2023.

f. Uma conta está cadastrada como Convênio Recebido, em funcionalidade específica do sistema FIPLAN;

[...]

h. As 11 contas restantes, que não se encontram nas situações acima, serão objeto de análise junto às unidades responsáveis; (grifo da Auditoria)

Pelo exposto, a Auditoria conclui que, após ter proporcionado o contraditório em 3 oportunidades¹², restaram pelo menos 353 contas bancárias sem escrituração no Sistema FIPLAN durante o exercício de 2022.

Quanto à solicitação de informações sobre os recursos disponíveis nos extratos na data de 31/12/2022, das 434 contas bancárias, verificou-se que foram encaminhados arquivos com dados de apenas 88 contas (dessas, apenas 20 possuem CBOs). Registre-se que, por conta do grande volume de informações apresentadas, bem como do prazo exíguo do Processo de Contas de Governo, a análise de tal documentação será realizada no âmbito da Auditoria Financeira das Disponibilidades¹³.

Ademais, foram encaminhadas informações para outras 45 contas bancárias, as quais não foram solicitadas pela Auditoria, não sendo, portanto, objeto de análise nesta oportunidade.

Demonstrar que os saldos bancários, em 31/12/2022, das contas listadas nos Apêndices 1, 2 e 3 foram evidenciados nas Demonstrações Financeiras do Estado da Bahia, referente ao exercício de 2022 (Indicação da rubrica contábil que as disponibilidades relacionadas a tais contas bancárias estariam refletidas nas DCCEs de 2022);

Com relação ao questionamento acima, a Auditoria registra que não houve manifestação sobre a ausência de evidenciação nas DCCEs dos saldos bancários das 353 contas não escrituradas. A PGE apenas alegou que os R\$51,9 milhões identificados pela Auditoria não teriam materialidade para justificar o opinativo pela desaprovação das Contas de Governo de 2022.

Cumprir destacar que os R\$51,9 milhões se referem a saldos de apenas 71 contas bancárias das 353 identificadas pela Auditoria, ou seja, o saldo pode ser ainda maior.

Quanto à alegação de que o percentual do valor que deixou de ser evidenciado nas DCCEs não justificaria constar como apontamento para lastrear entendimento pela desaprovação das Contas, a Auditoria destaca que, conforme consta no item 2.18 da

¹² Durante a auditoria de Contas de Governo e auditoria financeira das Disponibilidades, notificação do Cons. Relator das Contas de Governo e Solicitação de Informações por meio do Ofício Gab 7^aCCE nº 05/2023, de 20/06/2023.

¹³ OS nº 99/2022.

Seção Analítica, o opinativo da área técnica foi baseado considerando o conjunto das 21 irregularidades constantes na Seção Analítica, no item 2.18.2 Base para o Opinativo da Área Técnica.

Apresentar os extratos bancários e as conciliações bancárias de todas as contas listadas nos Apêndices 1, 2 e 3, referentes a dezembro 2022;

Conforme visto no primeiro item, das 434 contas bancárias, verificou-se que foram encaminhados arquivos com dados de apenas 88 contas.

Indicar a base legal para utilização de contas não escrituradas, tendo em vista o que dispõe o art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964 e o inciso I do art. 50 da LRF.

A PGE alegou que não haveria burla ao art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964, nem ao inciso I do art. 50 da LRF, tendo em vista que “o procedimento para o uso das chamadas contas de autenticação encontra-se normatizado, bem como todas as contas encontram-se, devidamente, contabilizadas no âmbito do FIPLAN”.

A Auditoria reforça que, após apresentação de defesa em 3 oportunidades, restou caracterizada a existência de 353 contas bancárias não escrituradas no Sistema FIPLAN. Ainda que a Instrução Normativa SAF nº 16/2015 estabeleça a utilização de contas de autenticação, não foi identificada no ordenamento jurídico autorização legal para utilização de contas bancárias não escrituradas.

Cumprе ressaltar que ter algum tipo de cadastro no Sistema FIPLAN não significa que a conta seja escriturada. Conta bancária escriturada é aquela que toda a movimentação financeira é evidenciada na contabilidade, ou seja, é possível verificar o detalhamento das transações realizadas, conforme determina o inciso I do art. 50 da LRF¹⁴.

Pelo exposto, a Auditoria ressaltа que as ponderações apresentadas pela PGE não se mostraram suficientes para modificar o item 6 da Base para o Opinativo da Área Técnica. Dessa forma, o apontamento permanece, com as seguintes alterações destacadas a seguir:

Existência de pelo menos 353 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):

¹⁴ Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:
I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada.

Saldos em 71 contas bancárias não escrituradas, de titularidade do Estado, no montante de, pelo menos, R\$51,9 milhões, em 31/12/2022, não evidenciados nas DCCes de 2022.

Movimentação financeira em, no mínimo, 3 contas bancárias, de titularidade do Estado, sem qualquer tipo de cadastro no Sistema FIPLAN.

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).

Diferente do que afirma a PGE, a Auditoria não compreende que a vigência do Regime Especial de pagamento de precatórios anula, para o Estado da Bahia, as regras do art. 100 da CF/1988, e, por consequência, o art. 10 da LRF não tem sua eficácia prejudicada.

A EC Federal nº 62/2009 alterou o gerenciamento do sistema de pagamento de precatórios. Deixou de se basear exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios, criando alguns critérios de preferência. O então Sistema Especial de Pagamento deu sobrevida aos precatórios, proporcionando aos Entes, como o Estado da Bahia, destaque-se, que se encontravam em atraso na quitação de precatórios vencidos, a ampliação do pagamento por cinco exercícios financeiros. Atualmente, o novo prazo para quitação do estoque de precatórios é 31/12/2029 (conforme EC Federal nº 109/2021).

Portanto, o comando do art. 10 da LRF continua valendo no sentido de que os registros contábeis precisam identificar pessoas e empresas que recebem dinheiro de precatórios judiciais. No caso, o Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia (Sistema FIPLAN) precisa identificar os beneficiários.

Ademais, quando a PGE acrescenta em seu arrazoado que os precatórios emitidos em desfavor do Estado da Bahia, estão publicados no site do TJ/BA, de forma analítica, alegando que se trata do órgão gestor do Regime Especial, nos termos do art. 97 da ADCT, e que as informações consolidadas registradas no Sistema FIPLAN, observam uma das opções previstas no MCASP 9ª edição, deixa claro a total dependência do Poder Executivo (Ente Devedor) das informações prestadas pelo Tribunal de Justiça.

O Poder Executivo exime-se de suas responsabilidades. Cabe à SEFAZ, conforme Decreto Estadual nº 18.874/2019, que aprova o seu Regimento Interno, alterado pelo Decreto Estadual nº 19.808/2020, dentre outras atribuições, promover o registro e o controle dos precatórios e das Requisições de Pequeno Valor (RPVs) de responsabilidade da Administração direta e indireta do Estado.

Nos termos dos arts. 100, da CF/1988, 97, do ADCT e Resolução nº 303/2019, do CNJ, compete aos Tribunais de Justiça, a organização, o processamento e o pagamento dos precatórios.

A comunicação acerca de precatórios, realizada entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo, deve ser sistemática, diante da exigência do devido registro contábil, tendo em consideração tanto o efeito da dívida quanto a qualidade da informação contábil, fonte necessária à transparência pública.

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);

A resposta da PGE resumiu-se a justificar sua dificuldade operacional de promover a atualização dos valores dos precatórios, acrescentando que tal atribuição é de competência do TJ/BA.

A PGE justifica que diante do contexto da atuação da referida Procuradoria, frente ao exponencial aumento de ações, no qual, 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 rotineira dos valores das dívidas de cada processo que conste na fila para emissão de precatórios.

A Auditoria em nenhum momento sugeriu a forma como deveria se dar esse controle. Apenas registrou que o Poder Executivo, representado pela PGE, tem amplo acesso a todos os processos de precatórios, razão pela qual não se sustenta a alegação da SEFAZ, no transcurso da Auditoria, de que a atualização do saldo da dívida com precatórios, por parte do Poder Executivo, não é realizada por falta de informações.

No âmbito da PGE, o Decreto Estadual nº 11.738/2009, que aprova o seu Regimento Interno, estabelece a execução de ações relativas à gestão dos precatórios, dentre as quais, a de efetuar, rever e atualizar cálculos.

Ademais, quanto à orientação do MCASP 9ª edição (p. 453), de que o Ente Devedor deve acompanhar os seus passivos e efetuar os registros contábeis de maneira a evidenciar a realidade da dívida pública do Estado, constata-se que a SEFAZ, conforme Decreto Estadual nº 18.874/2019, que aprova o seu Regimento Interno, deve, dentre outras atribuições, manter frequentes contatos com a PGE, TJ/BA, TRT 5ª Região e TRF 1ª Região de modo a manter atualizado e

conciliado o controle dos precatórios e RPVs, além de conciliar e ajustar dos valores dos controles gerenciais da dívida pública e dos precatórios com os dados constantes na contabilidade (Sistema FIPLAN).

Quanto ao Tribunal de Justiça, apesar da Resolução CNJ nº 303/2019 estabelecer a necessidade de apresentação dos precatórios com os seus valores atualizados, para subsidiar a elaboração do Plano Anual de Pagamentos do Ente Devedor, verifica-se que o Poder Executivo tem conhecimento de que os valores estão desatualizados e não realiza nenhum procedimento no sentido de verificar as atualizações apresentadas pelo TJ/BA.

Ressalte-se, como no item anterior, que o Estado é dependente das informações prestadas pelo Tribunal de Justiça, inexistindo uma gestão de precatórios formalmente estabelecida entre as partes envolvidas (PGE, SEFAZ e TJ/BA).

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 prestações de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) (item 2.6.3.8).

Sobre o acompanhamento e fiscalização de convênios, acerca da alegação de que a Auditoria não indicou em quais instrumentos foram constatadas aprovações indevidas de prestações de contas de parcelas intermediárias com inconformidades apontadas em relatórios de visitas técnicas, é possível citar os seguintes exemplos: processo TCE/008027/2020, referente à tomada de contas do Convênio nº 059/2010, firmado com o Município de Piritiba; TCE/008029/2020, referente à tomada de contas do Convênio nº 199/2014, firmado com o Município de Ibicoara; e TCE/001394/2021, referente à tomada de contas do Convênio nº 105/2010, firmado com o Município de Sobradinho.

Sobre a afirmação de que haveria uma melhora no cenário em relação à instauração de tomadas de contas, reduzindo de 31,73% para 1,88%, cabe ressaltar a quantidade significativa de tomadas de contas instauradas após mais de 5 anos do exercício de celebração do convênio (a exemplo dos supracitados processos), de modo que tal situação somente poderá ser atestada no médio a longo prazo.

Diante do exposto, a Auditoria mantém a proposta de expedição do alerta previsto na LRF.

Monitoramento das recomendações c13, c14 e c15¹⁵

Com relação às inconsistências recorrentes que resultaram nas recomendações c13, c14 e c15 do Parecer Prévio das Contas de Governo de 2021, a PGE apenas informou ações que teriam sido realizadas para resolver a falha relativa à ausência de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

Para as demais irregularidades, repetiu a informação da SAEB/SGI, no sentido de 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”.

Dessa forma, a Auditoria reforça que as recomendações c13, c14 e c15 não foram atendidas.

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.

Foi enfatizada pela PGE a apresentação das justificativas enviadas pela SESAB e SEC, detentoras dos maiores orçamentos de emendas parlamentares.

De fato, conforme já informado na Seção Analítica, houve reconhecimento por parte da Equipe de Auditoria acerca do cumprimento do preconizado nos incisos IV e V, do § 1º, do art. 56 da LDO/2022. No entanto, apesar de apresentar os impedimentos técnicos na execução da emenda, a Auditoria destacou o **descumprimento** em

¹⁵ c13. encaminhar ao Tribunal, no prazo de 60 dias, um relatório detalhado dos convênios e instrumentos congêneres, pendentes de prestação de contas em 31/12/2021, em atenção ao disposto no art. 175 da Lei Estadual nº 9.433/2005, devidamente conciliado com os controles contábeis (item 2.6.3.8 da Seção Analítica).

c14. atualizar as normas e aprimorar as ferramentas de acompanhamento e controle dos eventos relacionadas à prestação de contas dos convênios, mediante catalogação tempestiva de dados e disponibilização de relatórios gerenciais, contendo informações precisas sobre a inadimplência e as providências para o saneamento das irregularidades (item 2.6.3.8 da Seção Analítica).

c15. implantar uma plataforma de gestão e controle de convênios, com a maior brevidade possível, para assegurar a prevenção de danos ao erário e garantir a fidedignidade dos demonstrativos contábeis, financeiros e patrimoniais (item 2.6.3.8 da Seção Analítica).

relação à publicação dessas justificativas em imprensa oficial no prazo (até 30 de junho), o que possibilitaria que, até 30 de setembro, o Poder Executivo encaminhasse projeto de lei de crédito adicional à Assembleia Legislativa para remanejamento ou cancelamento da programação cujo impedimento não tivesse sido superado, conforme estabelece o inciso II, § 11, art. 160 CE/1989.

Além da CE/1989, o prazo de publicação também está indicado no inciso I, § 4º do art. 56 da LDO/2022 abaixo transcrito:

§ 4º - Verificado qualquer impedimento de ordem técnica insuperável, os órgãos e entidades executores:

I - publicarão na imprensa oficial do Estado, imediatamente no ato do conhecimento do impedimento ou até 30 de junho de 2022, as razões do impedimento;

II - enviarão à SEPLAN, à SERIN e ao parlamentar autor da emenda as justificativas do impedimento, para que este indique as alterações visando à realocação da dotação da referida emenda.

Nota-se no § 4º a exigência da publicação e da comunicação à SEPLAN, à SERIN e ao parlamentar, com o objetivo de poder realocar a dotação da emenda que fora impossibilitada de executar. Percebe-se, então, que há uma exigência combinada: a de publicar no prazo e comunicar às unidades e ao parlamentar. A não publicação no prazo estabelecido inviabiliza a oportunidade de executar a emenda em outros programas que poderiam beneficiar à população.

Portanto, a publicação no prazo não é uma mera formalidade que foi descumprida. Ao ser dispensada, impacta diretamente na baixa execução das emendas, conforme verificado em 2022 e em exercícios anteriores.

Pelo exposto, a Auditoria ressalta que as ponderações apresentadas pela PGE não se mostraram suficientes para alterar o item 10 da Base para o Opinativo da Área Técnica.

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).

Da análise das justificativas apresentadas quanto ao não pagamento do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os profissionais do magistério público da educação básica, observa-se as mesmas argumentações constantes no Despacho SEC/SUDEPE, de 10/04/2023, encaminhado em anexo ao Ofício nº 340/2023 – SEC/GAB, já comentado no item 2.11.3 da Seção Analítica.

Portanto, os esclarecimentos não trouxeram nenhum novo elemento que pudesse modificar o opinativo da Auditoria, a qual reafirma a inobservância do pagamento do PSPN, desatendendo ao disposto no § 1º, art. 2º da Lei Federal nº 11.738/2008.

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.

Observa-se que houve apresentação de justificativas quanto às despesas realizadas com as ações governamentais: Mais Futuro, Vale Alimentação Estudantil (PVAE) e Bolsa Presença. Ademais, foi indicado um montante de, aproximadamente, R\$488,2 milhões em despesas apontadas por esta Auditoria como inelegíveis para o cômputo do limite constitucional em investimentos em Educação e, conseqüentemente, o índice de 26,40% obtido, que atenderia o referido limite exigido pela Carta Magna.

Ocorre que, diferentemente dos dados apresentados pela manifestação da PGE, foi registrado pela Auditoria o montante de R\$503,4 milhões em despesas inelegíveis e o índice constitucional, após exclusão destas despesas, seria de 26,36%. Cabe destacar que não houve esclarecimentos quanto à Ação de Apoio ao Programa de Permanência Estudantil na Educação Superior. Ademais, durante o exercício de 2022, não houve nenhuma glosa de despesas referente ao PVAE por parte desta Auditoria.

Por fim, após empreender análise no restante das justificativas apresentadas quanto à inelegibilidade das despesas apontadas, observa-se que as argumentações não trouxeram nenhum novo elemento que pudesse elidir o opinativo da Auditoria, que reafirma, nesta oportunidade, o caráter assistencial destas despesas e, portanto, inelegíveis como Despesas de Manutenção e Desenvolvimento em Ensino (MDE), para fins de limite constitucional.

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.

Em sua resposta, o Estado da Bahia, por meio dos seus procuradores, alega que as contratações realizadas pela SESAB foram precedidas de manifestações da PGE, favoráveis à contratação dos serviços, os quais não se confundiriam com contratação de mão de obra, posto que os contratos citados seriam de prestação de serviços.

Para comprovar a sua afirmativa, apresentam entendimento extraído de decisão do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP, TC 2.615/026/07)¹⁶, e concluem que a situação não se enquadra no disposto na LRF, tendo em vista a necessidade de diferenciação entre prestação de serviços e locação de mão de obra, bem como, ante a ausência da finalidade de substituição de servidores.

Ocorre, contudo, que as afirmações não merecem prosperar, haja vista que o apontamento da Auditoria é no sentido de que as relações contratuais havidas não são de prestação de serviços, mas de intermediação de mão de obra, situação fática evidenciada por ocasião de inspeção deste Tribunal¹⁷, quando se observou que, embora formalmente os contratos em análise tenham como objeto a prestação de serviços de saúde, materialmente se configuram como de mera intermediação de mão de obra, conforme se pode vislumbrar nas visitas às unidades de saúde (tomando-se como amostras as cidades de Salvador, Lauro de Freitas, Camaçari, Guanambi, Feira de Santana, Jequié e Vitória da Conquista), locais onde ocorre a execução dos referidos contratos.

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;

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

A Auditoria evidenciou que os Restos a Pagar estavam subavaliados, minimamente, no montante equivalente às DEAs executadas irregularmente (R\$211,7 milhões, valor referente à amostra da Auditoria) e que, por conseguinte, deveriam estar inscritas, também, em Restos a Pagar.

Dessa forma, a alegação trazida não modifica o entendimento da Auditoria.

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

¹⁶ 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).

¹⁷ TCE/011641/2019.

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.

Em esclarecimentos prestados, a PGE¹⁸ informa que a SAEB está finalizando os ajustes no sistema que atenda às normas legais vigentes¹⁹ e que “[...] o Decreto que trata sobre o tema já está em análise, para posterior publicação, e consequentemente disponibilização do sistema para uso público.” Desta forma, mantém-se o opinativo da auditoria.

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).

Ao se manifestar sobre o ponto de auditoria referente à ausência de publicação da relação das faturas emitidas pelos contratados da Administração Pública estadual, a PGE informou o seguinte:

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.

A Auditoria reforça que foram realizadas pesquisas em sites oficiais do Governo do Estado e não foram identificadas publicações contendo a relação das faturas emitidas pelos credores e que a situação identificada caracteriza descumprimento do § 1º, art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005.

Embora o Estado da Bahia ainda não tenha regulamentado a ordem cronológica de pagamentos, mesmo após 18 anos de vigência da Lei Estadual nº 9.433/2005, cumpre ressaltar que o § 1º, art. 6º da referida norma é claro quando exige que a administração de cada Poder fará publicar nos respectivos sites oficiais, na internet, a relação de todas as faturas emitidas por seus contratados, indicando as datas de entrada nos órgãos e dos respectivos vencimentos e pagamentos.

¹⁸ TCE/005813/20230 (Ref. 3063797-117).

¹⁹ Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e Lei de Acesso à Informação (LAI).

Pelo exposto, a Auditoria destaca que a ausência de regulamentação da ordem cronológica de pagamentos não impede que o § 1º, art. 6º Lei Estadual nº 9.433/2005 seja devidamente cumprido. Portanto, o ponto de auditoria permanece.

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

Na argumentação apresentada pela PGE, não foi enfrentado o fato de que a provisão contábil deveria estar lastreada por listagens contendo a estimativa de perda, de forma individualizada por processo, elaborada pelo órgão responsável pelo seu acompanhamento em juízo e que atualmente as listagens utilizadas como suporte para a provisão contábil se revelaram incompletas para suportar a provisão no passivo, por não conterem requisitos essenciais definidos na NBC TSP 03, pois não contemplam o universo de processos em litígio e de outras situações que indicam possibilidade de perda financeira futura para o Estado.

A Auditoria considera pertinente a não inclusão na provisão dos direitos dos servidores relacionados à “recomposição inflacionária anual, já que não há direito subjetivo para tanto”. No entanto, essa recomposição representa apenas um dos aspectos pelos quais a provisão se revelaria inadequada, não tendo sido apresentadas pela PGE alegações quanto aos outros casos que foram enumerados, de forma exemplificativa, pela Auditoria na Seção Analítica.

Nesse sentido, quanto aos demais aspectos pontuados pela Equipe Técnica, a PGE não refuta o achado auditorial na sua essência, informando que providências vêm sendo adotadas no sentido de atender ao quanto disciplinado no MCASP e demais normas de contabilidade, conforme se depreende dos trechos a seguir, onde a Procuradoria relembra, inclusive, os argumentos expostos anteriormente, na fase de instrução das Contas de Governo:

A iniciativa possibilitará igualmente atender a demanda por dados contábeis do contencioso judicial do Tribunal de Contas do Estado da Bahia.

[...]

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.** (grifo da Auditoria)

Portanto, por não terem sido apresentadas contestações em relação ao quanto pontuado pela Auditoria, no que tange o “não atendimento da NBC TSP 03, itens 98 e 100, que abordam os requisitos necessários para correta divulgação acerca das provisões e dos passivos contingentes” e, conseqüentemente, que as DCCEs de 2022 “não refletem adequadamente os passivos relacionados com as obrigações desta natureza”, esta Equipe Técnica reforça a necessidade de manter o item 17 e a sugestão de determinação 17.

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.

Com relação aos assuntos abordados no item 2.8.2 da Seção Analítica, a PGE não enfrentou de forma consistente o fato de que o Estado, em síntese, tem mantido uma reserva financeira superior a 15% das receitas tributárias anuais, tendo, em suas alegações, comentado de forma pouco precisa sobre os fatores que influenciaram na imprecisão das estimativas de receitas e despesas no orçamento, consoante se depreende dos trechos a seguir transcritos:

[...] a estimativa de receitas é um exercício realizado com considerações sobre diferentes variáveis (econômicas, políticas, sociais, etc) [...] 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.

[...] 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 [...]

A PGE pondera, inclusive, em relação às estimativas do montante das despesas anuais, aspectos que deveriam estar consignados na discussão e elaboração das referidas leis como “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” [...] e no que tange às receitas as “decisões do STF impactaram nas projeções do ICMS sobre energia e telecomunicações, [...] na sistemática de cobrança de diferencial de alíquotas em operações interestaduais”, sendo enfatizado que “influenciaram na elaboração das peças orçamentárias e trouxeram um maior grau de incerteza ao próprio processo de construção dessas peças”.

Tais argumentos, no entendimento da Equipe Técnica, não justificam o crescente aumento das disponibilidades. Tais ilações, entende a Auditoria, não devem prosperar por serem circunstanciais e não estarem baseadas em estudos econômicos quanto aos seus impactos, os quais deveriam ser elaborados durante o ano de 2021, incluindo seus reflexos e justificando o acúmulo de disponibilidade, que se verificou de forma mais efetiva a partir de 2020.

Cabe registro o fato de a PGE ter citado o recebimento de “algumas importantes receitas extraordinárias”, sendo que a mais representativa ocorreu em 2021, relativa à indenização paga pela Empresa Ford no montante de R\$2,15 bilhões, portanto anterior ao ano sob análise, se revelando, em verdade, como sobra orçamentária de anos anteriores.

Adiante é comentado pela PGE que as estimativas de receitas na LDO na LOA foram realizadas no “período de março a junho de 2021”. Entretanto, cabe registro que o processo legislativo de discussão destas leis transcorre até o final de novembro, podendo sofrer complementações de informações e dados, que poderiam subsidiar os parlamentares com elementos mais consistentes e mais atualizados sobre o desempenho fiscal e o saldo das finanças do Estado.

Contraditoriamente, é alegado que o volume de disponibilidade líquida registrado ao final do exercício de 2022 teria decorrido “de mudanças aceleradas no contexto macroeconômico, não captadas ou previstas quando da elaboração das peças orçamentárias para o Exercício 2022”. Nesse sentido, tais argumentos não devem prevalecer, pois ao longo dos exercícios de 2021 e 2022 o nível das disponibilidades se manteve elevado em patamares superiores a R\$10 bilhões.

Quanto aos aspectos legais, a PGE alega que “não há previsão nas normas de direito financeiro e de orçamento do princípio do equilíbrio orçamentário, constando apenas como doutrina na literatura que trata do tema”. Em derredor do conceito “equilíbrio orçamentário”, ou equilíbrio das contas públicas, a Auditoria concorda não haver indicação clara, ao nível constitucional, quanto ao conceito e/ou parâmetros relativos ao assunto. Porém, cabe lembrar que nos comentários da Seção Analítica foram pontuadas as disposições contidas em lei federal (LRF) e nas LDOs estaduais de 2021 e 2022, sinalizando a necessidade de manter tal equilíbrio, as quais não foram enfrentadas no argumento apresentado pela PGE.

De todo o exposto, a auditoria conclui que os comentários apresentados não são suficientes para afastar os argumentos expostos no item 2.8.2 da Seção Analítica.

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.

Com relação às inconsistências relativas à ausência de informações nas Notas Explicativas sobre os convênios de repasse a prefeituras e ONGs e sobre os recursos recebidos mediante convênios, a PGE repetiu as informações apresentadas pela SEFAZ durante a elaboração da Seção Analítica, ou seja, as alegações já foram ponderadas pela Equipe de Auditoria. Portanto, não há ajustes a serem feitos nos apontamentos auditoriais.

No que se refere à apresentação dos resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes, em sua manifestação, a PGE reitera que não há pendência, pois constam diretamente ou como subsídios na elaboração dos relatórios de execução e de avaliação do PPA 2020-2023. Embora tenham sido informados na Manifestação os relatórios atinentes ao Ano II, 2021, cabe reforçar o pontuado na Seção Analítica, de que o monitoramento e a avaliação aparecem como parte dos mecanismos a serem desenvolvidos para que as funções de governança sejam exercidas de forma satisfatória, a exemplo de coordenação e estratégia adotadas para a gestão de riscos, bem como encaminhamentos decorrentes da correção e/ou validação de rumos a partir dos resultados demonstrados pelo regular acompanhamento, monitoramento e avaliação.

Pelo exposto, a Auditoria ratifica que há pendência desta informação para o pleno atendimento ao previsto no Anexo II (resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes), da Resolução TCE/BA nº 164/2015.

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

Assim como no exercício anterior, a PGE comentou que estão “em andamento” providências no sentido de aprimorar os procedimentos relacionados com a apropriação de férias e 13º salário “e a avaliação de outras rubricas”.

Portanto, por não terem sido apresentadas contestações em relação à irregularidade assinalada pela Auditoria no saldo da rubrica contábil relacionada às apropriações de férias nas DCCes de 2022, esta Equipe Técnica reforça a necessidade de manter o item 20 e a sugestão de determinação 16.

21) Falta de uniformidade dos procedimentos de registros dos eventos e ausência de informações suplementares em Notas Explicativas impossibilitaram avaliar quanto à adequação dos saldos no Balanço Patrimonial e na DMPL, em relação às contas de Patrimônio Social, 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).

A PGE registrou, apenas, que “as contas de Patrimônio Social e Reserva passam por um processo de depuração e ajustes de contabilização”, sem apresentar qualquer argumento contestando o quanto comentado na Seção Analítica sobre o assunto.

Do exposto, se faz oportuna a manutenção da sugestão consignada no item 21, objeto de comentários detalhados no item 2.7.14 da Seção Analítica.

Assuntos Relevantes Relativos à Gestão do Chefe do Poder Executivo (Ênfase)

3) Transferência de Recursos do BAPREV para o FUNPREV. O Estado da Bahia, com base em decisão judicial²⁰, vem utilizando os recursos do BAPREV para pagar os benefícios previdenciários dos servidores públicos do FUNPREV, comprometendo o equilíbrio atuarial dos Fundos. Conforme informações do Sistema FIPLAN, obtidas através do Sistema Mirante, o montante de recursos remanejados entre os fundos, no período de 2016 a 2022, foi de R\$4,3 bilhões. As ações adotadas pelo Estado nos últimos anos não vêm se mostrando suficientes para equacionar o déficit do RPPS nem para regularizar o fluxo de recursos do BAPREV, em cumprimento às obrigações previdenciárias e legais específicas de cada um dos planos previdenciários. Ocorre que, houve julgamento pela improcedência do referido agravo, inexistindo qualquer respaldo judicial ou legal que autorize a transferência de recursos entre os fundos.

Em breve síntese, a PGE alega que, apesar do julgamento do agravo de instrumento 0024397-55.2016.8.05.0000, a matéria em questão está atualmente tramitando no Supremo Tribunal Federal por meio da Ação Cível Originária (ACO) nº 3023/2017. Acrescenta que foi deferida uma tutela de urgência pelo relator original Ministro

²⁰ Agravo de Instrumento nº 0024397-55.2016.8.05.0000, que suspende os efeitos de artigos da Lei Estadual nº 10.955/2007.

Celso de Mello, que decretou a suspensão imediata dos efeitos da ordem de recomposição dos direitos transferidos do BAPREV para o FUNPREV. Além disso, informa que a questão em análise foi regulamentada pela Lei Estadual nº 13.552/2016, que autorizou a utilização do excedente do Fundo Previdenciário (BAPREV) para o Fundo Financeiro (FUNPREV), visando ao pagamento dos benefícios previdenciários e mitigar o déficit previdenciário.

Conclui que o Supremo Tribunal Federal atribuiu repercussão geral à matéria por meio do RE 1007271, que trata da competência legislativa da União em matéria previdenciária. O andamento das ações menciona que a ACO nº 3023/2017 teve uma tutela antecipada deferida em favor do Estado, com a União apresentando um agravo interno pendente de julgamento. O RE 1007271 também está pendente de julgamento, com a Procuradora-Geral da República manifestando-se pela sua preferência de julgamento. Nesse contexto, a PGE argumenta que é necessário aguardar o julgamento da ACO 3023/2017, não cabendo emissão de um alerta.

Inicialmente, releva destacar que há situações distintas entre o Agravo de Instrumento 0024397-55.2016.8.05.0000 e a Ação Cível Originária nº 3023/2017, em relação a transferências de recursos entre os fundos.

As alegações trazidas pela PGE não devem prosperar. Como mencionado anteriormente, o parecer da PGE faz alusão à Tutela de Urgência concedida na ACO nº 3023/2017, em que o Supremo Tribunal assim se manifestou:

[...]

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 nº 22/2017, objeto do Ofício nº 105/2017 (doc. 10), bem como as exigências complementares e acessórias que importem em cerceio e controle dos fundos estatais, pela União Federal.

Desse modo, a decisão judicial trata apenas da recomposição de todos os valores transferidos do BAPREV para o FUNPREV realizados em decorrência da Lei Estadual nº 13.552/2016, que autorizou, **excepcionalmente, no exercício de 2016**, a transferência de recursos decorrentes de superavit financeiro do Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (BAPREV) para o Fundo Financeiro da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (FUNPREV).

O que a decisão do STF garante é que não sejam devolvidos ao BAPREV os valores transferidos ao FUNPREV em decorrência da referida lei. Tal decisão não deve ser interpretada de modo extensivo, de modo a subsidiar a continuidade de transferência de recursos, até porque a própria Lei Estadual nº 13.552/2016 dispõe que tal transferência seria realizada de **modo excepcional no exercício de 2016 e somente em relação ao superavit financeiro do fundo**.

Portanto, improcede a manifestação da PGE no sentido de reconhecer a liberdade de movimentar os recursos presentes nos dois fundos previdenciários, até julgamento definitivo de mérito da ACO, em tramitação no STF.

Quando interpretações de decisões judiciais não são decorrentes de uma análise cuidadosa de seus efeitos financeiros e atuariais contribuem para o desequilíbrio do RPPS e agravamento de sua sustentabilidade.

A Auditoria ratifica que, com a decisão pela improcedência do Agravo de Instrumento 0024397-55.2016.8.05.0000 pelo Tribunal de Justiça da Bahia, foi cessada a comunicação de valores entre o BAPREV e o FUNPREV.

Permitir que a transferência de valores entre o BAPREV e o FUNPREV continue a ocorrer é transferir aos futuros governantes a responsabilidade de lidar novamente com um fundo deficitário, em que o Estado da Bahia terá de realizar aportes do Tesouro Estadual para o pagamento das obrigações previdenciárias, recursos que poderiam ser utilizados na prestação de serviços para a população do Estado.

Permitir a transferência de recursos do BAPREV para o FUNPREV descaracteriza a segregação de massa e compromete a autossustentabilidade do BAPREV no futuro.

Desse modo, diante da relevância envolvendo a matéria para busca do reequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS-BA, **é preciso manter a ênfase e suspender imediatamente a transferência de recursos do BAPREV para o FUNPREV em cumprimento à decisão do TJ/BA.**

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 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 o encaminhamento relacionado aos pagamentos erroneamente classificados como devolução de recursos federais, importante pontuar que a proposta da Auditoria é para que a AGE realize o levantamento e a análise dos processos com indícios de irregularidade e que a PGE adote as medidas cabíveis nas esferas administrativa e/ou judicial para reaver aqueles valores que tenham sido indevidamente pagos, ambas atuações previstas nos respectivos regimentos internos.

A Auditoria não alegou a impossibilidade do ente federativo ser responsabilizado no julgamento de convênios e outros ajustes, a exemplo dos casos em que o saldo remanescente em conta bancária não foi devolvido ao concedente ou quando a contrapartida prevista para o conveniente não foi devidamente aplicada. O

apontamento refere-se aos casos em que a gestão inadequada dos recursos provocou dano ao erário federal e este foi indevidamente assumido pelo erário estadual, sem a identificação e a responsabilização dos agentes públicos causadores do dano. Portanto, trata-se de situação de alta gravidade e que requer a adoção de todas as medidas cabíveis.

Sobre o argumento do risco de restrição cadastral do estado perante a União, o que poderia impossibilitar a captação de novos convênios pelo Estado da Bahia, e que a solução viável seria a realização do pagamento demandado pelo concedente, faz-se necessário, mais uma vez, citar o Tema nº 327 de Repercussão Geral do STF, no julgamento do Recurso Extraordinário 1067086 em 29/09/2020, que fixou a tese de que a inscrição de entes federados em cadastro de inadimplentes pressupõe o respeito aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, somente reconhecido: **(i)** após o julgamento de tomada de contas especial; ou **(ii)** após a devida notificação do ente faltoso e o decurso do prazo nela previsto, nos casos de não prestação de contas, não fornecimento de informações, etc.

Portanto, resta evidenciado que a realização de tais pagamentos visando a não inscrição do Estado em cadastro de inadimplentes se mostra antieconômica ao Estado da Bahia, reduzindo o orçamento público disponível para a implementação de políticas públicas sob sua responsabilidade.

Diante do exposto, a Auditoria mantém a proposta de determinação sugerida.

3 CONCLUSÃO

Sendo assim, pelas razões expostas, a Auditoria ratifica o entendimento constante na conclusão da Seção Analítica (Ref. 3051939), com exceção das seguintes alterações:

2.18.2 Base para o Opinitivo da Área Técnica

[...]

Nova redação:

6) existência de pelo menos 353 contas bancárias não escrituradas no Sistema FIPLAN, contrariando o art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964²¹ e o inciso I do art. 50 da LRF²² e, conseqüentemente, gerando os seguintes impactos na gestão orçamentária e financeira no exercício de 2022 (item 2.8.1.1):

a) saldos em 71 contas bancárias não escrituradas, de titularidade do Estado, no montante de, pelo menos, **R\$51,9 milhões**, em 31/12/2022, não evidenciados nas DCCEs de 2022;

²¹ Art. 89. A contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira, patrimonial e industrial.

²² Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

[...]

- 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;
- 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; e
- d) movimentação financeira em, no mínimo, 3 contas bancárias, de titularidade do Estado, sem qualquer tipo de cadastro no Sistema FIPLAN.

2.18.4 Sugestões de Recomendações

[...]

Reformulação da sugestão de recomendação 57

Nova redação:

57) Fomentar, por meio da Secretaria da Segurança Pública (SSP), a efetiva atuação institucional do órgão colegiado Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública (GGI/BA), cujas atribuições e competências estão estabelecidas nos arts. 3º, inc. I, alínea “b”, e 6º do Decreto Estadual nº 10.186/2006, o qual é responsável por coordenar, no Estado da Bahia, o Sistema Estadual de Segurança Pública, com o objetivo de identificar os principais focos de violência e criminalidade, propor ações conjuntas, além de coordenar a atuação dos seus integrantes, em consonância aos objetivos estabelecidos no Plano Nacional de Segurança Pública e no Plano Estratégico do Sistema Estadual de Segurança Pública (PLANESP 2016-2025).

Salvador, 10 de julho de 2023.

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

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Jose Raimundo Bastos de Aguiar
Superintendente Técnico - Assinado em 10/07/2023

Bruno Mascarenhas da Silveira Ventim
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 10/07/2023

DENILSON MARTINS MACHADO
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 10/07/2023

Yuri Moises Martins Alves
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 10/07/2023

Antonio Luiz Carneiro
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 10/07/2023

Israel Santos de Jesus
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 10/07/2023

MAURICIO SOUZA FERREIRA
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 10/07/2023

Marcos Andre Sampaio de Matos
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 10/07/2023



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: I4MTU4ODQZ