

## SUMÁRIO

<b>4 SEÇÃO CONCLUSIVA .....</b>	<b>03</b>
<b>4.1 BREVES CONSIDERAÇÕES .....</b>	<b>03</b>
<b>4.2 FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO .....</b>	<b>06</b>
<b>4.3 ACOMPANHAMENTO DAS DELIBERAÇÕES CONSTANTES DO PARECER PRÉVIO – EXERCÍCIO DE 2021 .....</b>	<b>07</b>
<b>4.4 PLANEJAMENTO: ASPECTOS RELACIONADOS AO PPA 2020- 2023 (ITEM 2.5 DA SEÇÃO ANALÍTICA) .....</b>	<b>08</b>
<b>4.5 ASPECTOS RELACIONADOS À GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL (ITEM 2.6 DA SEÇÃO ANALÍTICA).....</b>	<b>13</b>
<b>4.6 ASPECTOS RELACIONADOS À ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS (ITEM 2.8 DA SEÇÃO ANALÍTICA).....</b>	<b>17</b>
<b>4.7 ASPECTOS RELACIONADOS À GESTÃO FISCAL (ITEM 2.9 DA SEÇÃO ANALÍTICA).....</b>	<b>20</b>
<b>4.8 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE AS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.....</b>	<b>24</b>
<b>PROPOSTA DE PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DA BAHIA.....</b>	<b>29</b>



## 4 SEÇÃO CONCLUSIVA

### 4.1 BREVES CONSIDERAÇÕES

Em cumprimento ao disposto no art. 91, inciso I, da Constituição do Estado da Bahia (CE/1989), são apresentados o Relatório e a Proposta de Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, referentes ao exercício de 2022.

A instrução processual ocorreu de acordo com as etapas estabelecidas na Resolução TCE/BA nº 164, de 10/12/2015, a qual regulamenta os procedimentos para emissão do Relatório e da Proposta de Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo no âmbito deste Tribunal.

Nesse sentido, a supracitada norma instituiu no art. 17, dentre outros elementos, a Seção Conclusiva, documento formado pelo relatório sintético, a cargo do conselheiro-relator, que comporta a análise da seção analítica, com a exposição dos fatos e fundamentos que subsidiam a sua proposta de Parecer Prévio.

Desse modo, a análise dos elementos deste processo está fundamentada nos exames empreendidos pelos servidores das Coordenadorias de Controle Externo (CCEs) deste Tribunal, cujas atividades foram executadas em consonância com as disposições contidas no Plano de Trabalho relativo às Contas do Chefe do Poder Executivo<sup>1</sup> e com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP).

De partida, mister destacar o primoroso trabalho realizado pelo corpo técnico deste TCE/BA. Não poderia esperar menos daqueles que são a ponta de lança desta Casa no enfrentamento das adversidades que a atividade auditorial e de controle nos impõe diariamente. A todos o meu reconhecimento!

Com relação ao encaminhamento dos autos, tem-se que o Excelentíssimo Senhor Governador, Jerônimo Rodrigues Souza, apresentou a prestação das contas referentes ao exercício de 2022, durante o qual o cargo de Governador foi exercido pelo Exmo. Sr. Rui Costa dos Santos, à Assembleia Legislativa do Estado da Bahia (ALBA), em 15/02/2023, por meio do Ofício GE nº 33/2023, em observância ao art. 105, XV, da Constituição Estadual. A ALBA, por sua vez, enviou ao TCE/BA as peças constantes na prestação de contas, em 17/04/2023, em conformidade com o prazo estabelecido no caput do art. 12 da Lei Complementar Estadual nº 005, de 04/12/1991 (Lei Orgânica do TCE/BA).

Aportado nesta Casa, o processo foi autuado sob o número TCE/003439/2023, seguindo-se sua remessa ao Relator, designado em conformidade com o § 3º do art. 4º do Regimento Interno do TCE/BA. Como ato inaugural, determinei a baixa do feito à 7ª CCE para instrução, atendendo ao prescrito na Resolução nº 164/2015.

Examinada a adequação formal das peças encaminhadas, a equipe técnica da 7ª CCE constatou que alguns documentos e/ou informações previstos na norma de

---

<sup>1</sup> Processo TCE/012104/2022.

regência não foram identificados ou foram apresentados de forma incompleta, o que ensejou a emissão de notificação ao Exmo. Sr. Governador, ao Secretário da Fazenda do Estado da Bahia (SEFAZ) e à Procuradora Geral do Estado, para regularização do feito no prazo de cinco dias, *ex vi* do § 1º do art. 6º da Resolução nº 164/2015<sup>2</sup>.

Após as notificações, sobrevieram pedidos de prorrogação do termo inicialmente fixado que, deferidos, ensejaram a dedução de respostas e documentação complementar pelos notificados. À vista das pendências colhidas na instrução, cujo saneamento foi alcançado mediante dilação prazal, o processo apenas se mostrou passível de retomar seu curso com prejuízo do cronograma inicialmente previsto, acarretando, portanto, atraso na conclusão dos exames auditoriais, tendo a 7ª CCE solicitado prorrogação do prazo final para o trâmite da Seção Analítica, o que restou acolhido.

Nesse contexto, a Seção Analítica foi apresentada pela Equipe Técnica somente em 30/05/2023 (Ref. 3051939), compreendendo as Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (DCCEs), os relatórios anuais sobre o desempenho dos Programas de Governo e os demais demonstrativos previstos na legislação. Em suas considerações, os Auditores emitiram **opinativo pela desaprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo**, referentes ao exercício de 2022, bem como pela expedição de determinações e recomendações, além da inserção de parágrafos de ênfase e da expedição de alertas previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Em cumprimento aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, foram notificados o Ex-Governador, Sr. Rui Costa dos Santos e o Exmo. Governador do Estado, Sr. Jerônimo Rodrigues Souza, concedendo-lhes o prazo de dez dias para manifestação, disso cientificando a Exma. Procuradora Geral do Estado, o Exmo. Sr. Secretário da Fazenda do Estado da Bahia e o Ilmo. Sr. Auditor Geral do Estado.

Em resposta às notificações, o Estado da Bahia, por intermédio da douta Procuradoria Geral do Estado (PGE), apresentou esclarecimentos e teceu considerações sobre a matéria sob exame, requerendo conclusivamente a “aprovação das contas de Governo, do exercício de 2022, com a expedição das recomendações necessárias ao aperfeiçoamento da gestão pública”<sup>3</sup>.

Em 16/06/2023, o Ex-Governador, Sr. Rui Costa dos Santos, atendendo ao chamamento deste Tribunal, apresentou petição<sup>4</sup>, aderindo *in totum* aos esclarecimentos apresentados pela Procuradoria Geral do Estado (PGE).

Na sequência, o processo foi encaminhado à 7ª CCE para pronunciamento em relação a itens específicos da Seção Analítica, em face das respostas e documentos apresentados (Ref. 3063845). Em consonância com o comando da relatoria, a

2 Art. 6º [...] § 1º Se identificada ausência de peças ou falhas formais nos documentos e relatórios remetidos, haverá imediata comunicação ao Relator, que fixará prazo não superior a 5 (cinco) dias, ao Chefe do Poder Executivo, para a sua regularização.

3 Documento de Ref. 3063440 (TCE/005787/2023).

4 Documento de Ref. 3063852 (TCE/005824/2023).

Auditoria ratificou o entendimento constante na conclusão da Seção Analítica (Ref. 3051939), com exceção do item 6, do tópico 2.18.2 e do item 57, do tópico 2.18.4.

Por fim, em cumprimento ao disposto no art. 106 do Regimento Interno deste TCE, os autos evoluíram ao Ministério Público de Contas (MPC), tendo o *Parquet* de Contas lavrado opinativo favorável à **aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo, com ressalvas, determinações e recomendações** (Ref. 3080748).

Assim, exaurida a instrução processual, as contas foram remetidas ao Gabinete para a emissão da Seção Conclusiva e da Proposta de Parecer Prévio. Desse modo, objetivando inovar e dar celeridade, a Seção Conclusiva enfrentará os principais achados que, sob a ótica desta relatoria, conduziram à Equipe Técnica a entender pela rejeição das contas.

Entretanto, antes de incursionar sobre o mérito das presentes Contas, impõe-se revisitar os Pareceres Prévios sobre as Contas Governamentais emitidos por este Tribunal nos últimos cinco exercícios, bem assim o respectivo julgamento pela augusta Assembleia Legislativa, conforme quadro a seguir:

#### QUADRO 1 – Série histórica de apreciação e julgamento das Contas de Governo

EXERCÍCIOS	GOVERNADOR (Exmo. Sr.)	APRECIÇÃO TCE/BA				
		PROCESSO TCE	RELATOR CONS. (a)	DECISÃO DO PARECER PRÉVIO	DATA DA APRECIÇÃO	DATA DE PUBLICAÇÃO (eDOTCE)
2017	Rui Costa	002387/2018	Pedro Lino	Aprovação com recomendações e emissão de alerta	05/06/2018	13/06/2018
2018	Rui Costa	002835/2019	Antonio Honorato	Aprovação com ressalvas, recomendações e emissão de alerta	04/06/2019	12/06/2019
2019	Rui Costa	004140/2020	Inaldo Araújo	Aprovação com ressalvas, recomendações e emissão de alerta	27/08/2020	02/09/2020
2020	Rui Costa	002683/2021	Carolina Costa	Aprovação com ressalva, recomendações, alertas, ênfases e observações	03/08/2021	11/08/2021
2021	Rui Costa	003537/2022	João Bonfim	Aprovação com recomendações, ênfases e alerta	07/07/2022	15/07/2022
EXERCÍCIOS	GOVERNADOR (Exmo. Sr.)	JULGAMENTO ALBA				
		ENTREGA DAS CONTAS À ALBA (2)	DECISÃO DO JULGAMENTO	DECRETO LEGISLATIVO Nº	PUBLICAÇÃO DIÁRIO ALBA	
2017	Rui Costa	14/06/2018: p.5	Aprovação	2467, de 15/06/2021	16/06/2021: p.9	
2018	Rui Costa	13/06/2019: p.6	Aprovação	2471, de 07/07/2021	08/07/2021: p.8	
2019	Rui Costa	03/09/2020: p.3 <sup>(3)</sup>	Aprovação	2477, de 22/11/2022	23/11/2022: p.7	
2020	Rui Costa	13/08/2021: p.54 <sup>(4)</sup>	Aprovação	2478, de 22/11/2022	23/11/2022: p.7	
2021	Rui Costa	28/06/2022: p.3	Aprovação	2479, de 30/11/2022	1º/12/2022: p.5	

**Fontes:** Diário Oficial do Estado (DOE), Diário Oficial Eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia e Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (eDOTCE).

**Notas:** <sup>(1)</sup> Republicada em 14/06/2017.

<sup>(2)</sup> Em relação ao exercício de 2014 a publicação consta do DOE no caderno 3. A partir do exercício de 2015 passou-se a publicar no Diário Oficial Eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia.

<sup>(3)</sup> Republicado em 17/09/2020.

<sup>(4)</sup> Republicado em 25/08/2021.

## 4.2 FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO

A Constituição Federal (CF/1988), estabeleceu em seu art. 70 o dever de prestar contas a “todo aquele que exercer a gestão financeira e orçamentária da Administração Pública”. Nesse sentido, a prestação de contas do Chefe do Poder Executivo é o momento ímpar para o Tribunal de Contas, pois é através de seu exame que o órgão de controle exerce seu papel de auxiliar o parlamento, mediante a emissão de relatório técnico e de parecer prévio (art. 71, I, CF/1988). Assim, dentre as análises e procedimentos efetivados, cumpre destacar os aspectos da formalização processual, mediante a apresentação de documentos e elementos constantes dos normativos definidores das fontes de critérios.

Após o recebimento da Prestação de Contas do Chefe do Executivo por esta Casa, coube à 7ª CCE a realização do exame sumário das peças encaminhadas pela Assembleia Legislativa, o que fez no prazo de 72 horas, a contar de seu recebimento, verificando o atendimento às formalidades legais. De acordo com a Unidade Técnica, o processo atendeu aos requisitos formais, salvo quanto:

- Manifestação do órgão de controle interno da Secretaria responsável pela elaboração, em atenção ao disposto nos arts. 70 e 74, da CF/1988, e art. 59, da LRF, atestando quanto à consistência e à integridade dos dados e informações apresentados;
- ausência, nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis, das informações sobre os repasses por convênios à prefeitura e ONGs, o resumo por situação (em execução, concluídos, paralisados, etc.);
- ausência, nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis, das informações sobre os recursos recebidos mediante convênios, indicando a movimentação no ano, o resumo por situação (em execução, concluídos, paralisados, etc.);
- não apresentação dos resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes.

Dada a glosa apresentada pela 7ª CCE acerca das informações e dos documentos faltantes na prestação de contas, foi encaminhado o Ofício GAB-CORREGEDORIA nº 007/2023, de 20/04/2023<sup>5</sup>, requisitando o suprimento da falha.

Em resposta, a SEFAZ encaminhou declaração da Auditoria Geral do Estado (AGE) atestando “a consistência e integridade dos dados apresentados nos relatórios contábeis da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, referentes ao Exercício de 2022, em relação aos registros do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia – FIPLAN, até onde os trabalhos de auditoria permitiram avaliar”.

Quanto à ausência de informações nas notas explicativas sobre os convênios de repasses e convênios de captação, a SEFAZ se manifestou esclarecendo que:

2.a) Informações sobre os repasses por convênios: Os saldos desses instrumentos, agrupados por Unidade Orçamentária, estão

---

5 TCE/003588/2023.

apresentados na Nota Explicativa 4 - Demais Créditos e Valores, das Notas ao Balanço Patrimonial, pág. 45 das DCCes 2022. Os valores repassados estão registrados, no sistema Fiplan, nas rubricas contábeis correspondentes, cujos dados são disponibilizados a cada mês, por meio de transferência de arquivos, para o Controle Externo.

2.b) Informações sobre os recursos recebidos mediante convênios: Os saldos desses instrumentos estão apresentados na Nota Explicativa 19 – Demais Obrigações, das Notas ao Balanço Patrimonial, pág. 106 das DCCes 2022. A conta Convênios Recebidos a Comprovar foi zerada e os saldos passaram a ser controlados em contas de controle (classe 7 e 8) conforme explicitado no item 2.6.1 das notas Explicativas. Os valores recebidos estão registrados, no sistema Fiplan, nas rubricas contábeis correspondentes, cujos dados são disponibilizados a cada mês, por meio de transferência de arquivos, para o Controle Externo.

A Auditoria, por sua vez, afirmou que no item 2.6.3.8.1 – Ausência de informações na Prestação de Contas sobre os repasses por convênios e instrumentos congêneres para prefeituras e ONGs, a Nota Explicativa 4 só aborda o saldo dos convênios pendentes de prestação de contas, ou seja, não constam informações sobre a movimentação no exercício, nem o resumo por situação (em execução, concluídos e paralisados), conforme exige o inciso I, art. 7º da Resolução TCE/BA nº 164/2015. De acordo com os auditores, situação semelhante ocorre com a Nota Explicativa 19, na qual apenas é descrito o saldo da conta Convênios Recebidos a Comprovar. Vale registrar ainda a ausência de informações sobre a movimentação dos convênios recebidos no exercício, nem consta resumo por situação (em execução, concluídos e paralisados).

Em face da alegação de que as informações estariam registradas no Sistema FIPLAN e disponibilizadas para o Controle Externo, a Auditoria destacou que os registros contábeis no sistema de execução orçamentária e financeira do Estado não desobriga o Poder Executivo de incluir as referidas informações na respectiva Prestação de Contas.

No que se refere à falta de apresentação dos resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes (Anexo II), a Auditoria analisou a resposta da SEPLAN no âmbito do monitoramento da recomendação a1.

#### **4.3 ACOMPANHAMENTO DAS DELIBERAÇÕES CONSTANTES DO PARECER PRÉVIO – EXERCÍCIO DE 2021**

Este Tribunal, quando da emissão do Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2021, opinou favoravelmente pela aprovação com a expedição de 62 recomendações ao Governador. Foram destacadas, ainda, sete ênfases para chamar atenção dos usuários, nos termos da Norma Brasileira de Contabilidade (NBC) TA nº 706, de 17/06/2018, além da expedição de um alerta, com fulcro no art. 59, § 1º, V, da LRF.

Também se determinou ao Gestor à época, no prazo de 120 dias, a partir da emissão do referido Parecer, a apresentação de um Plano de Ação com a indicação

das medidas a serem adotadas, do prazo de implementação e dos respectivos responsáveis.

Em 23/01/2022, o Subsecretário da Fazenda, em atendimento à determinação retro, apresentou o Plano de Ação<sup>6</sup> solicitado, cumprindo o prazo estipulado pelo TCE/BA. Posteriormente, em 28/02/2023, foi enviado pelo titular da AGE, uma 2ª versão atualizada<sup>7</sup>, nos termos da Resolução TCE/BA nº 164/2015.

Em 27/04/2023<sup>8</sup>, foi apresentada uma 3ª versão do Plano de Ação, cujo documento foi juntado aos autos. Entretanto, segundo os auditores, não foi possível contemplar tais informações na Seção Analítica, tendo em vista a ausência de tempo hábil para o seu exame.

Procedida a análise do compromisso pactuado pela Administração no Plano de Ação, foram realizados procedimentos de validação pela Auditoria para aferir o estágio de implementação das ações. De acordo com a auditoria, das 62 recomendações, apenas 7 (11,3%) foram atendidas, 27 (43,6%) foram parcialmente atendidas ou se encontram em atendimento, 25 (40,3%) não foram atendidas e 3 (4,8%) ainda serão monitoradas.

Ademais, observa-se que desde 2015 este Tribunal vem mantendo a expedição de alerta acerca do limite prudencial das despesas de pessoal do Poder Executivo, em estrito cumprimento ao que dispõe o art. 59, § 1º, inciso II, da LRF.

Dos fatos acima delineados, resta evidenciado que o Poder Executivo tem envidado esforços para sanear as inconformidades apontadas pelo TCE/BA, que, de seu turno, tem realizado trabalho de acompanhamento pari passu, sendo rigoroso na expedição de ressalvas e alertas, bem como atuado de forma pedagógica, orientando o jurisdicionado na correção das irregularidades.

Feitas essas considerações, passo a analisar os apontamentos técnicos referentes ao exercício de 2022, que no meu sentir, são mais relevantes, sem deixar de considerar a importância dos demais achados para o Processo em apreço.

#### **4.4 PLANEJAMENTO: ASPECTOS RELACIONADOS AO PPA 2020-2023 (ITEM 2.5 DA SEÇÃO ANALÍTICA)**

- **Aspectos relacionados às 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**

A Auditoria destacou uma série de não conformidades 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

6 TCE/012104/2022.

7 TCE/001622/2023.

8 TCE/003850/2023.

orçamentárias (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA), bem como da capacidade do estado de demonstração do seu desempenho na execução dos Programas (itens 2.5.2.1 – Fragilidades dos resultados de desempenho dos Programas apresentados no Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023 – Ano III, 2022 e 2.5.2.2 – Inconsistência de informações relacionadas às Metas nos Relatórios de Execução e de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023 – Ano III, 2022), para o pleno atendimento ao quanto estipulado no art. 74 da CF/1988, ressaltando ainda 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 expedição de Alerta no exercício de 2020.

Em 2019, em atendimento à Lei Estadual nº 14.172, de 06/11/2019, foi elaborado o PPA para o período 2020-2023, propondo 16 programas temáticos no âmbito do Poder Executivo, sendo um deles de gestão. Conceitualmente, o PPA refina seus componentes para melhor qualificá-los, criando compromissos de expansão/aperfeiçoamento e gestão/custeio com vistas a aumentar a transparência do instrumento, e introduzindo atributos de indicadores para melhor acompanhamento das metas, disse o executivo em sua apresentação.

Apesar de ter passado por duas revisões, o PPA de 2020-2023 apresentou fragilidades na estruturação de tal componente, a exemplo do não “estabelecimento, nos Indicadores do PPA 2020-2023, de índice esperado para cada ano e para o final do Plano” (item 2.5.1.1 do Relatório de Técnico – Ref. 3051939- 42/44); “Indicadores insuficientes para mensurar as transformações previstas com a implementação do Programa Saúde” (item 2.10.1.7<sup>9</sup> do Relatório Técnico – Ref. 3051939-239/240); “falta de indicador relacionado a crimes violentos na Segurança Pública” (item 2.12.1.3.1 do Relatório Técnico<sup>10</sup> – Ref. 3051939-305/309); “Permanência de Indicadores sem Valor de Referência” (item 2.5.1.2 do Relatório Técnico – Ref. 3051939-44/46).

O PPA é a lei que define as diretrizes e os objetivos estratégicos do governo e dos programas de governo, bem como os recursos, indicadores e objetivos de cada ramo de atividade, por um período de quatro anos, a partir do segundo ano do governo eleito. É o documento que contém não apenas as diretrizes, mas também os objetivos e as metas a serem atingidas em médio prazo pela administração pública. Desse modo, entendo necessário, por uma questão didática, tecer algumas considerações.

São componentes dos programas do PPA:

- 1) **Ementa:** descreve, de forma sintética, os enfoques estratégicos presentes nos conteúdos dos Compromissos que subsidiarão a atuação do Estado na vigência do PPA;
- 2) **Indicador de Programa:** permite aferir o resultado dos programas;
- 3) **Compromisso:** descreve o objetivo a ser cumprido pelo órgão responsável por meio da entrega de bens ou serviços;

<sup>9</sup> Item 2.10.1.7 – Indicadores insuficientes para mensurar as transformações previstas com a implementação do Programa  
<sup>10</sup> Item 2.12.1.3.1 Falta de indicador relacionado a crimes violentos na Segurança Pública

- 4) **Meta:** expressa a medida de ações para o alcance do compromisso ao qual está vinculada;
- 5) **Iniciativa:** expressa as ações de governo, as quais devem viabilizar a realização das metas.

Portanto o PPA é uma ferramenta primordial na implementação das políticas e dos programas de governo, e do seu aprimoramento, incluindo a definição dos mecanismos de monitoramento, que é peça fundamental nesse processo.

Nesse sentido, não foram observados na estruturação e, notadamente, na apuração e/ou medição dos elementos do PPA então vigente, a mensuração adequada dos resultados obtidos na execução dos programas de governo, de modo a aferir a eficácia, a eficiência e a efetividade.

Desse modo, cabe a **imposição de Ressalvas e a expedição de Recomendação** ao Poder Executivo estadual, em cumprimento aos dispositivos constitucionais mencionados, para que aprimore os procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas, de modo a possibilitar a extração nos Relatórios de Execução e na Avaliação de Desempenho do PPA as conclusões fidedignas acerca dos resultados alcançados pelos Programas de Governo.

#### • Segurança Pública

A Equipe Técnica deste Tribunal identificou deficiências na gestão do Sistema Estadual de Segurança Pública (SESP) e na execução do Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social, observando-se no exercício gastos declinantes com a área da Segurança Pública, bem assim a manutenção de índices alarmantes de violência e da criminalidade, além da falta de indicador de desempenho relacionado a crimes violentos no PPA 2020-2023 (item 2.12 da Seção Analítica).

De acordo com a 7ª CCE, houve uma queda nos gastos com a Segurança Pública no período de 2016-2022 (item 2.12.1.1 do Relatório Técnico – Ref. 3051939-298), em relação à RCL do Estado, apesar de esta ter tido um aumento no ano de 2022 na ordem de 21,78%, em relação ao exercício anterior, conforme extrato da Tabela 67 (da Seção Analítica - Ref. 3051339-298):

Em R\$

Receita Corrente Líquida (RCL)		Gastos dos Programas 205 e 314 <sup>(1)</sup>		Cotejamento (Gastos dos Programas x RCL)	
Ano	Valor (R\$)	Bahia <sup>(2)</sup>	SSP	Bahia (%)	SSP (%)
2019	34.510.250.369,67	4.609.606.378,42	4.479.415.251,46	13,36	12,98
2020	37.877.609.907,56	4.942.453.734,18	4.010.820.148,66	13,05	10,59
2021	45.445.462.102,68	5.026.333.177,81	4.009.252.196,78	11,06	8,82
2022	55.345.564.180,74	5.391.582.040,54	4.792.595.507,63	9,74	8,66

Fontes: Relatórios quadrimestrais consolidados da SEFAZ e do Sistema FIPLAN Gerencial (FGWEB).

Notas: <sup>(1)</sup> Despesa liquidada, valor adotado para o cálculo dos limites previstos pela LRF.

<sup>(2)</sup> Gastos dos Programas 205 e 314 envolvendo todas as Secretarias de Governo do Estado da Bahia.

Embora a Auditoria aponte para uma retração de 0,16% em relação às despesas alocadas na área finalística da SSP, quando comparadas com o ano de 2021, em termos absolutos houve significativo incremento orçamentário, de aproximadamente R\$783.343.310,85 milhões, no exercício de 2022.

De acordo com a Auditoria, no exercício de 2022, os investimentos no aparato da segurança pública aumentaram 354,60% (R\$331 milhões), em relação à gestão anterior (Ref. 3051939-303).

Ademais, o exame da evolução dos gastos apenas sob a perspectiva da RCL pode resultar em conclusões equivocadas, pois conforme esclarecimentos apresentados pelo Estado da Bahia (Ref. 3063797-38), “houve repasses atípicos que causaram incremento na receita estadual, a exemplo do repasse para pagamento do FUNDEB e repasses para o combate ao coronavírus, ambos repasses com despesas vinculadas e sem destinação”.

A Equipe Técnica também aponta para uma defasagem no contingente de policiais, resultando no descumprimento dos quantitativos previstos nas Leis Estaduais nºs 13.201, de 09/12/2014 e 11.370, de 04/02/2009. Enquanto o Anexo IV do primeiro diploma prevê 44.392 policiais, a Bahia apresenta 29.812, o que representa um déficit de 32,84%. Neste contexto, a situação na Polícia Civil é a mais grave, apresentando uma diferença de 37,79% entre o efetivo indicado na lei (8.933 policiais) e o número apresentado pelo Estado (5.557), conforme positivado na Tabela 68 da Seção Analítica (Ref. 3051939-299).

Ao comparar as informações do exercício em análise com o anterior (2021), percebe-se que houve um discreto aumento no número total do efetivo, saindo de 35.322 para 35.369. Entretanto, apesar deste crescimento, o número de policiais civis diminuiu em relação ao exercício de 2021, situação que merece ser acompanhada pelo Poder Executivo, considerando que a Polícia Civil desempenha as funções de polícia judiciária e de apuração de infrações penais, na esteira do art. 144, § 4º, CF/1988. Sobre esse ponto, cabe destacar que, em relação à trajetória da produtividade e das ações policiais da SSP no ano de 2022, houve uma importante redução de 17,69% nos números de inquéritos policiais concluídos com identificação de autoria, quando confrontado com o ano anterior. O indicador de desempenho relativo à variação percentual do número de inquéritos concluídos com autoria definida demonstra a diminuição progressiva de 2020 a 2022, atingindo o menor índice neste último ano (43,04%), conforme Quadro 21 (Seção Analítica – Ref. 3051939-305).

Sobre a violência no Estado, os auditores informaram que dados do “Monitor da Violência” de 2022<sup>11</sup>, demonstram que a Bahia continuou líder isolada em números absolutos de Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI (5.124), seguida por Pernambuco (3.420), São Paulo (3.316), Rio de Janeiro (3.141) e Ceará (2.971). Em termos relativos, a Bahia passou de líder em 2021 para o segundo lugar em 2022, com CVLI de 34,20 mortes por 100 mil habitantes, superada apenas por

11 Disponível em: [https://especiais.g1.globo.com/monitor-da-violencia/2018/mortes-violentas-no-brasil/?\\_ga=2.111521606.39627770.1645009397-53a16975-f105-054e-b932-61d74d3dcadd#/dados-mensais-2022](https://especiais.g1.globo.com/monitor-da-violencia/2018/mortes-violentas-no-brasil/?_ga=2.111521606.39627770.1645009397-53a16975-f105-054e-b932-61d74d3dcadd#/dados-mensais-2022). Acesso em: 24 jul. 2023.

Pernambuco com 35,30. A terceira posição ficou dividida entre Amazonas e Alagoas, ambos com CVLI de 33,50.

A Equipe Técnica informou não ser possível identificar um órgão oficial responsável pela comparação dos dados divulgados pelas secretarias de segurança estaduais. Assim, recorreu-se às bases de dados da ferramenta intitulada “Monitor da Violência<sup>12</sup>”, uma parceria entre o site G1, o Núcleo de Estudos da Violência da USP e a ONG Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP).

Cabe pontuar que a Lei Estadual nº 12.357, de 26/09/2011, define o Pacto pela Vida como um “Programa Estratégico”, estabelecendo, inclusive, o CVLI como o Indicador Estratégico de Controle de Criminalidade do Estado da Bahia. Desse modo, mesmo previsto na supracitada Lei, o CVLI não foi adotado no atual PPA como um dos indicadores de desempenho do Programa 314. De acordo com os Auditores, o Governo do Estado utiliza largamente o índice, de forma interna, para direcionar e reposicionar as ações e atividades policiais do SESP na contenção dos crimes violentos, servindo ainda de parâmetro para a apuração e o pagamento do Prêmio por Desempenho Policial (PDP), nos termos do art. 2º da Lei Estadual nº 13.719, de 07/04/2017.

Oportuno registrar que no Parecer prévio sobre às Contas do Chefe do Poder Executivo referente ao exercício de 2021, essa Corte de Contas expediu recomendação para que Chefe do Poder Executivo promovesse a inserção do índice de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) no rol de Indicadores de Desempenho do Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social, possibilitando, assim, a mensuração do impacto efetivo das ações e estratégias do Governo do Estado, por intermédio da Secretaria da Segurança Pública (SSP), no embate e repressão da criminalidade e violência que atemorizam a sociedade baiana.

Considerando que a recomendação supracitada não foi atendida, consoante informações trazidas pela 7ª CCE (Ref. 3051939-310), entendo ser cabível a **imposição de Ressalvas** e a **expedição de Recomendação** para que o Chefe do Poder Executivo adote medidas no sentido ampliar, gradualmente, as dotações orçamentárias, visando o aumento do contingente de policiais, reforçando e dotando, por conseguinte, o policiamento ostensivo e investigativo de condições adequadas para a contenção da criminalidade e da violência no âmbito do território baiano, especialmente naquelas Regiões em que o índice CVLI de 2021 revela-se alarmante, além de inserir o índice Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) no rol de Indicadores de Desempenho do Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social, possibilitando a mensuração do impacto efetivo das ações e estratégias do Governo do Estado, por intermédio da Secretaria da Segurança Pública (SSP), no embate e repressão da criminalidade e violência.

12 Ferramenta do Portal G1, em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e o Núcleo de Estudos da Violência da USP, que permite o acompanhamento dos dados de vítimas de crimes violentos mês a mês no País, englobando todos os dados de homicídio, latrocínio e lesão corporal seguida de morte os quais integram os Crimes Violentos Intencionais Letais (CVLI), onde se apura o índice por 100 mil habitantes, tendo por base as estimativas populacionais do IBGE para cada ano, cujos dados são solicitados/colhidos por jornalistas via assessoria de imprensa e/ou via Lei de Acesso à Informação, seguindo o padrão metodológico geralmente aceito e utilizado no Brasil e nos organismos internacionais. Disponível em: [https://especiais.g1.globo.com/monitor-da-violencia/2018/mortes-violentas-no-brasil/?\\_ga=2.111521606.39627770.1645009397-53a16975-f105-054e-b932-61d74d3dcadd#/dados-mensais-2022?mes\\_2022=consolidado&estado=BA&crime=Todos%20os%20crimes%20violentos](https://especiais.g1.globo.com/monitor-da-violencia/2018/mortes-violentas-no-brasil/?_ga=2.111521606.39627770.1645009397-53a16975-f105-054e-b932-61d74d3dcadd#/dados-mensais-2022?mes_2022=consolidado&estado=BA&crime=Todos%20os%20crimes%20violentos). Acesso em: 22 jul. 2023.

#### 4.5 ASPECTOS RELACIONADOS À GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL (ITEM 2.6 DA SEÇÃO ANALÍTICA)

- **Transferência de recursos, em 2022, no montante R\$479,23 milhões, do BAPREV, para custear despesas com inativos e pensionistas atrelados ao FUNPREV, sem que, para tanto, existisse respaldo judicial ou legal que amparasse esse tipo de procedimento**

A respeito desse achado, cabe rememorar que:

- (1) em sede de Agravo de Instrumento (Processo nº 0024397-55.2016.8.05.0000) interposto pela Associação dos Magistrados da Bahia (AMAB), o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJ/BA), deferiu tutela provisória para suspender os efeitos da norma contida no art. 15 e da expressão “respectivamente” inserta no art. 18, ambos da Lei nº 10.955/2007 e, conseqüentemente, determinar/autorizar que o Estado da Bahia utilize os recursos de qualquer dos fundos criados pelo regime próprio de previdência dos servidores públicos do mencionado ente político (Fundo Financeiro da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia – FUNPREV e Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos do Estado da Bahia – BAPREV) para o cumprimento da sua obrigação de pagar os benefícios a quem tem direito, sob pena de multa diária de R\$5.000,00.
- (2) a decisão, ao suspender os efeitos da norma contida no art. 15 e a expressão “respectivamente” constante do art. 18 da Lei Estadual nº 10.955, de 21/12//2007, viabilizou a utilização pelo Poder Executivo de recursos do BAPREV para pagamento de benefícios de inativos e pensionistas vinculados ao FUNPREV, projetando, como efeito prático, a reversão da segregação de massas até então vigente.
- (3) em 05/05/2020, foi publicado acórdão da Segunda Câmara Civil do TJ/BA, por meio do qual, ao apreciar o mérito do mencionado agravo de instrumento, negou provimento a este recurso, o que acabou, na prática, por revogar a tutela provisória que havia permitido que as receitas do BAPREV fossem direcionadas ao pagamento de benefícios de inativos e pensionistas atrelados ao FUNPREV, modo que, no exercício de 2022, não subsistia o respaldo judicial que antes permitia a transferência de recursos do BAPREV para custear despesas com inativos e pensionistas vinculados ao FUNPREV, nem, conseqüentemente, para que tais valores fossem deduzidos da despesa bruta com pessoal.

Em sua defesa (vide Ref. 3063440-110/111), o Estado da Bahia argumenta que, mesmo diante do julgamento do agravo, ainda seria possível a transferência de recursos do BAPREV para o FUNPREV, em virtude de tutela de urgência deferida pelo então Ministro Celso de Mello, nos autos da Ação Cível Originária nº 3023/2017 em trâmite no Supremo Tribunal Federal (STF).

Porém, consoante alertado pela Auditoria quando análise dessa mesma questão nos autos do processo nº TCE/006874/2022, “ainda que exista tutela antecipada no julgamento da ACO nº 3023/2017”, cuja decisão de caráter provisório se refere à recomposição dos valores transferidos do BAPREV para o FUNPREV em decorrência da edição da Lei Estadual nº 13.552, de 23/03/2016, bem como

referente as exigências complementares e acessórias que importem em cerceio e controle dos fundos estaduais pela União Federal (Ref. 2852019-23).

Sobre essa inconformidade, há de se concluir que a decisão do STF não produz efeitos em relação ao exercício de 2022, porque a mencionada Lei Estadual nº 13.552/2016 apenas autorizou, nos termos do seu art. 1º, caput, a transferência de recursos decorrentes de superávit financeiro do BAPREV para FUNPREV, excepcionalmente no exercício de 2016.

Desse modo, cabe a **imposição de Ressalvas e a expedição de Recomendação** ao Poder Executivo estadual, para que adote providências no sentido de promover a suspensão da transferência de recursos do BAPREV para o FUNPREV, ante a ausência de respaldo judicial ou legal que ampare esse tipo de procedimento.

#### • Despesas de Exercícios Anteriores (DEA)

As Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) representam obrigações que foram reconhecidas, mas não comprometidas em contas a pagar devido ao cancelamento ou falha na emissão de uma nota empenhada oportunamente. São, portanto, derivadas de compromissos assumidos em exercícios anteriores ao pagamento devido, e no qual o orçamento continha crédito próprio, possuía saldos orçamentários suficientes, mas ainda não havia sido processado naquele momento.

De acordo a Equipe Técnica deste Tribunal, o Poder Executivo desembolsou no exercício de 2022, R\$1.040,9 milhões por meio do elemento 92 – Despesas de Exercícios Anteriores, quantia 21,6% menor que aquela realizada no exercício 2021, todavia em testilhas com o art. 37 da Lei Federal nº 4.320, de 17/03/1964 (item 2.6.3.5 da Seção Analítica).

A Auditoria informa que foram analisados processos de pagamentos que totalizaram R\$214,1 milhões, sendo constatado que 98,9% do montante empenhado em DEA desrespeitou os requisitos estabelecidos no referido fragmento legal. Apesar da existência in abstrato de previsão na lei, os auditores identificaram in concreto irregularidades em uma amostra de processos de despesas executadas como DEA, em 2022, em três secretarias estaduais, conforme tabela a seguir (Tabela 18 da Seção Analítica):

**TABELA 18 – Composição da amostra de Auditoria para empenhos realizados através de DEA – 2022**

Unidade	Nº de Processos (unidades)	Total da Amostra (A)	Total por Secretaria (B)	% (A/B)
SESAB	20	93.490.944	377.341.925	24,78%
SAEB	10	51.771.078	120.140.429	43,09%
SEC	10	68.832.450	173.247.204	39,73%
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>214.094.072</b>	<b>670.729.557</b>	<b>31,92%</b>
<b>Total do Poder Executivo</b>			<b>1.040.857.088</b>	<b>20,57%</b>

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN Gerencial.

Conforme salientado pela Equipe Técnica, os exames em processos de pagamentos de DEA revelaram que despesas vêm sendo executadas sem que o registro do empenho seja realizado previamente, conforme estabelecido no art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, ocasionando a execução forçada e irregular, à margem dos

requisitos legais. Os auditores ressaltaram que a amostra auditorial revelou que um volume expressivo da despesa inscrita em DEA é plenamente conhecido no exercício do fato gerador e tem o seu reconhecimento postergado para posterior lançamento como DEA no exercício seguinte.

Sobre essa questão, malgrado a Auditoria apontar para uma redução do DEA, é oportuno repisar o meu posicionamento sobre o tema, quando então proferi Voto no processo de apreciação das Contas do Chefe do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2021. Naquela oportunidade, apresentei argumentos acerca da imposição de ressalvas quanto a falta de planejamento do Executivo sobre a questão, utilizando os esclarecimentos apresentados pelos gestores da Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização (SEAP) e da Secretaria de Turismo (SETUR) que, de certa forma, corroboram com o posicionamento da Auditoria. Naquela oportunidade, foi informado que as inscrições de DEA tinham origem na insuficiência de créditos orçamentários, entre o exercício de 2020 e 2021, no montante de aproximadamente R\$70 milhões, fato que impossibilitou a quitação dos compromissos contraídos e revelou a falta de planejamento.

Ademais, forçoso reconhecer que em relação a este ponto específico (DEA), houve redução do montante referido, e, em relação à maioria das condutas recorrentes sobre o tema, não houve agravamento nos padrões de desempenho, o que, conquanto não tenha aptidão para afastar as condutas irregulares verificadas, demonstra que não houve piora do quadro fático.

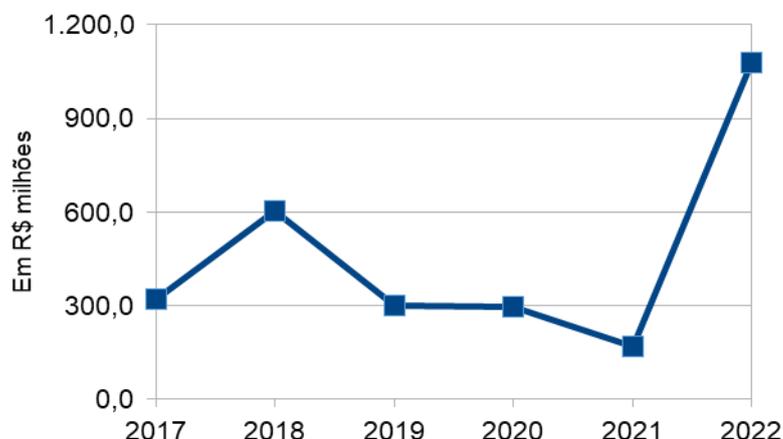
Assim, como medida necessária, é **impositivo Ressalvas** sobre essa questão e a **expedição de Recomendação** ao Chefe do Poder Executivo, para que empreenda esforços na implementação de medidas de saneamento desta inconformidade.

- **Fragilidades relacionadas ao controle, à prestação de contas e à gestão de convênios e instrumentos congêneres**

No tocante às fragilidades de controle da inadimplência relacionada à prestação de contas dos convênios e congêneres, da ausência de sistema de gestão e controle de convênios e da inexistência de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), verifica-se que ditas falhas são reflexo da carência de um sistema de controle de informação para o adequado gerenciamento e efetivo controle das transferências voluntárias envolvendo recursos estaduais (item 2.6.3.8 da Seção Analítica).

Tal fato fica mais evidenciado no exercício de 2022, considerando a escalada significativa no quantitativo de convênios e instrumentos congêneres celebrados e do incremento no volume de recursos estaduais envolvidos neste tipo de transferência voluntária, conforme apontado pela Auditoria (Ref. 3051939-121). O gráfico produzido pela Equipe Técnica evidencia que a evolução dos valores celebrados por meio de tais instrumentos pelo Poder Executivo quadruplicou no último exercício, quando comparado ao exercício de 2021. Vejamos:

### GRÁFICO 1 – Convênios e instrumentos congêneres celebrados pelo Poder Executivo, 2017 a 2022



Fonte: Elaborado pela Auditoria com dados do Portal da Transparência Bahia (valores históricos). Disponível em: <http://www.transparencia.ba.gov.br/>. Acesso em: 02 mar. 2023.

Além disso, os dados acima também demonstram que, em 2022, parte considerável desses instrumentos foi celebrado no âmbito da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER), consoante tabela a seguir (Tabela 1 da Seção Analítica):

**TABELA 1 – Unidades jurisdicionadas com maior volume de convênios e instrumentos congêneres celebrados em 2022**

(Em R\$ milhões)

Unidade	Valor celebrado	%
Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER)	394,3	36,53
Diretoria Geral da Secretaria da Educação (DG/SEC)	245,3	22,73
Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR)	210,1	19,47
Outras unidades	229,5	21,26
<b>Total</b>	<b>1.079,2</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaborado pela Auditoria, com dados do Portal da Transparência Bahia.

Ao manifestar-se sobre o achado em apreço, a PGE (Ref. 3063440-65/70) apresentou histórico de medidas adotadas no âmbito do Poder Executivo Estadual, visando à implantação de sistema eletrônico que cumpra os requisitos legais previstos na Lei Federal nº 13.019, de 31/07/2014. Ressalte-se que, com o advento da citada norma, instituidora do novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), tornou-se obrigatório o desenvolvimento de plataforma eletrônica para a prestação de contas e registro de todas as informações relacionadas às parcerias celebradas, com acesso aberto a qualquer interessado (art. 65), reforçando a obrigatoriedade do Estado da Bahia em implantar sistema informatizado que com ampla transparência da gestão dos recursos públicos repassados voluntariamente.

A falta de planejamento, de controle e de gestão desses instrumentos, tem sido objeto de preocupação desse colegiado, cujo tema vem sendo debatido à exaustão no âmbito das Câmaras desta Corte, sobretudo, em razão do volume de convênios

celebrados sem a existência, por vezes, de recursos disponíveis para a sua execução, acarretando prejuízos à sociedade que seria beneficiada com o projeto e/ou a obra oriunda dos ajustes pactuados.

Todavia, não apenas por isso devem ser envidados esforços no aprimoramento do gerenciamento efetivo e transparente desses ajustes. A falta de controle tempestivo na gestão desses convênios resvala ainda na efetividade do próprio controle externo, pelo risco sistêmico da ocorrência de prescrição, inviabilizando a apenação e o respectivo ressarcimento ao erário quanto aos responsáveis pela correta e eficaz aplicação dos recursos repassados.

Desse modo, cabe aqui a **imposição de Ressalvas** e a **expedição de Recomendação** ao Chefe do Poder Executivo, para que atualize as normas e aprimore as ferramentas de acompanhamento e controle dos eventos relacionadas a 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, além de redobrar os esforços para a implantação de plataforma/sistema de gestão e controle de convênios, de modo a assegurar a prevenção de danos ao erário e garantir a fidedignidade dos demonstrativos contábeis, financeiros e patrimoniais.

#### **4.6 ASPECTOS RELACIONADOS À ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS (ITEM 2.8 DA SEÇÃO ANALÍTICA)**

- **Contas bancárias não escrituradas no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN)**

Em auditoria financeira realizada nas disponibilidades do Estado, com o escopo de avaliar a conformidade dos registros financeiros com a estrutura de relatório financeiro e o marco regulatório aplicável da NBASP 100 (item 22), os Auditores apontaram para a 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 impactos na gestão orçamentária e financeira no exercício de 2022.

Em seu arrazoado, a Auditoria asseverou, em síntese, que “a realização de pagamentos por meio de contas bancárias não escrituradas, além de potencializar riscos relacionados com a execução financeira, provoca distorções nas Demonstrações Financeiras do Estado”, afrontando, ademais, o art. 89, da Lei Federal nº 4.320/1964 e o art. 50, inciso I, da LRF.

Em resposta, a PGE sustentou 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.”

De acordo com os arts. 16 e 17 da Instrução Normativa SAF nº 16/2015, a utilização de contas de autenticação só é permitida em situações excepcionais, mais precisamente quando não for possível concluir integralmente o processamento bancário do pagamento por meio das funcionalidades existentes no Sistema FIPLAN, dada a existência de limitações de ordem técnica.

Em caráter exemplificativo, o Estado da Bahia elenca o pagamento de obrigações referentes a contas de consumo (água, energia, telefonia, correios), tributos federais e municipais, boletos que envolvem mais de um fluxo de empenho (como o boleto de parcela da dívida com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), cujo valor inclui amortização, que deveria ser lançada como despesa de capital, e os juros, que são contabilizados como despesa corrente), entre outras (Ref. 3063797-66).

Sobre esse aspecto, cabe esclarecer que a finalidade dos registros contábeis é demonstrar as receitas e despesas estimadas e as efetivamente realizadas, bem como das movimentações a elas pertinentes, constituindo uma das finalidades da contabilidade o registro dos bens, direitos e obrigações pertencentes a determinada organização.

E sobre o controle realizado na utilização das contas de autenticação, o Estado da Bahia informa<sup>13</sup> que, apesar da impossibilidade da realização do pagamento de determinadas obrigações por meio do Sistema FIPLAN, as etapas relacionadas a empenho e liquidação são executadas regularmente no referido sistema. Concluído o pagamento na conta de autenticação, também denominada “conta-ponte”, o comprovante de quitação é anexado ao processo SEI que originou o processamento da despesa. Ainda no que concerne à fiscalização, o Poder Executivo sustenta que cada unidade gestora da conta é responsável pela realização sistemática do controle e da conciliação bancária.

De mais a mais, considerando que as justificativas apresentadas não foram totalmente esgotadas pelos exames auditoriais, e de acordo com os auditores, “os procedimentos aplicados não foram extensivos de forma a identificar todos os casos de contas bancárias não escrituradas”, e que podem existir outras contas não identificadas por pela Auditoria, entendo, assim como o *Parquet* de Contas, que não há nos autos elementos suficientes que direcionem o entendimento desta Relatoria no sentido da ausência ou fragilidade de controle sobre tais contas, de modo a impor um caráter reprovativo sobre tal achado.

Nessa linha, como bem destacado pelo MPC em seu pronunciamento, “o art. 22, §1º, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657, de 04/09/1942), no sentido de que ‘em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente’” (Ref. 3080748-32), de sorte que convirjo com o *Parquet* Especial de que a “existência de 353 contas bancárias não escrituradas no Sistema FIPLAN não ostenta gravidade suficiente para macular o mérito das contas do Chefe do Poder Executivo”, impondo-se, no entanto, acompanhamento por parte desta Corte de Contas quanto a necessidade de conciliação tempestiva de seus

---

13 Ref. 3063440-56.

lançamentos e da movimentação de eventuais saldos, sugerindo, assim, uma Auditoria Especial ou de Programa para o próximo exercício, com este escopo.

Oportuno enfatizar que, considerando o objetivo da escrituração das contas públicas de garantir a integridade e a segurança das informações registradas, além de permitir aos gestores a transparência e o controle administrativo, a conduta em apreço, apesar de não atrair juízo reprovativo, comporta a **imposição de Ressalvas** e a **expedição de Recomendação** ao Poder Executivo estadual, a fim de adotar medidas administrativas no sentido de assegurar o controle e a escrituração contábil das disponibilidades financeiras existentes em todas as contas bancárias de titularidade do Estado, no exercício correspondente, evidenciando-as nas DCCes.

- **Aspectos relacionados aos processos de precatórios**

Os precatórios são requisições de pagamento expedidas pelo Judiciário para cobrar de municípios, estados ou da União, assim como de autarquias e fundações, valores devidos após condenação judicial transitada em julgado. Seu pagamento está previsto na Constituição Federal, cuja requisição do pagamento compete ao presidente do Tribunal em que o processo tramitou.

No tocante ao tema, dentre os pontos que mereceram a atenção dos auditores na esteira do opinativo pela rejeição das contas governamentais, estão destacadas a “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)” e a “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)”.

Em razão desses achados, as justificativas apresentadas vão na linha de “que o Estado da Bahia aderiu ao Regime Especial normatizado no art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, cujo caput é explícito: ‘sendo inaplicável o disposto no art. 100 desta Constituição Federal’” (Ref. 3063440-62), objetando a responsabilidade quanto a falta de registros por se constituir encargo do TJ/BA a publicação, em sítio de internet, da lista de ordem formada estritamente pelo critério cronológico, de acordo com o disposto no art. 12, § 2º, da Resolução nº 303/2019, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, indicando, em remate, que “os registros do saldo de precatórios, nas DCCes, têm por base, as informações prestadas pelo TJBA” (Ref. 3063440-63).

Sobre esse ponto, entendo que não cabe atribuir a responsabilidade exclusiva ao Chefe do Poder Executivo estadual pelos fatos registrados pela auditoria, e, mesmo admitindo-se que o dever de cooperação e de auxílio no contexto de produzir informações mais consentâneas e fiáveis alcançam também o Poder Executivo, disso não resulta gravidade bastante para desaguar em juízo reprovativo, cabendo a **expedição de Recomendação** no sentido de ser reforçada a interação do órgão responsável pelo contencioso judicial com a Secretaria da Fazenda e o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJ/BA).

## 4.7 ASPECTOS RELACIONADOS À GESTÃO FISCAL (ITEM 2.9 DA SEÇÃO ANALÍTICA)

### • Apuração dos limites de Saúde

A equipe técnica deste Tribunal aplicou procedimentos auditoriais de conferência e reexecução de cálculos, utilizando a base de dados do Sistema FIPLAN, revisão das rubricas e dos saldos das despesas elegíveis, mediante filtro do Sistema Mirante e análise da coerência dos gastos contabilizados nos principais elementos de despesa e dos credores mais relevantes. De acordo com a auditoria, não foram identificadas diferenças significativas que comprometessem o valor para cumprimento do mínimo exigido constitucionalmente.

Ainda de acordo com os auditores, conforme apurado no Demonstrativo das Receitas e Despesas Próprias com Ações de Serviços Públicos de Saúde (ASPS) das DCCEs de 2022 (p. 900-901), elaborado pela SEFAZ, em 2021, o Estado da Bahia realizou despesas no montante de R\$6.471,0 milhões, atingindo 14,78% das receitas resultantes de impostos e das transferências constitucionais e legais, atendendo assim ao limite mínimo estabelecido constitucionalmente de aplicação de 12,00% das referidas receitas.

### • Apuração dos limites de Educação

No tocante aos limites de Educação, os auditores informaram que o Estado da Bahia realizou despesas no montante de R\$12.069 milhões, equivalentes a 27,51% do total da Receita Líquida de Impostos (RLI) e das transferências constitucionais e legais, o que, a princípio, atenderia ao limite mínimo constitucional de aplicação de 25,00%.

Ocorreu que, segundo a auditoria, se incluiu despesas inelegíveis no cálculo do índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), contrariando o art. 71 da Lei Federal nº 9.394, de 20/12/1996 (item 2.9.1.2 da Seção Analítica), tendo a Unidade Técnica identificado que R\$503,40 milhões foram gastos com despesas não enquadráveis como MDE e considerados para fins de apuração do limite constitucional (25% da RLI), contemplando as seguintes atividades e/ou ações: 4131 – Administração de Bolsa Estágio de Nível Superior – Partiu Estágio/Mais Futuro; 7529 – Apoio ao Programa de Permanência Estudantil na Educação Superior e 3002 – Concessão de Bolsa Estudantil para Elaboração de Projeto de Vida e Intervenção Social - Bolsa Presença.

Sobre o tema, os gestores da Secretaria da Educação (SEC) e da Secretaria da Fazenda (SEFAZ) apresentaram à Equipe Técnica deste Tribunal esclarecimentos, invocando antecedentes jurisprudenciais desta Corte de Contas<sup>14</sup>, relativos a processos de controle externo nos quais a classificação de despesas como MDE foram debatidas. Aduziram que a eleição das despesas questionadas pela Corte de Contas, como sendo de manutenção e desenvolvimento do ensino, teve como âncora opinião jurídica emitida no âmbito da PGE, em resposta formal a uma

<sup>14</sup> Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, exercício 2021, emitido nos autos nº TCE/003537/2022, e Resolução nº 01/2023, proferida nos autos nº TCE/010167/202, cujo objeto foi o exame da execução orçamentária e financeira da SEC/BA (janeiro a agosto de 2021).

consulta formulada pelo núcleo central da SEC. Pontue-se que, com fins de validar o cômputo das despesas glosadas como sendo de MDE, a orientação jurídica ofertada pela PGE advogou o afastamento da natureza assistencial que caracteriza as ações relacionadas às aludidas despesas.

Cabe deixar assentado que a natureza assistencial do conjunto de ações e atividades associadas às despesas glosadas pela Unidade Técnica da Casa de Contas estadual deriva das leis estaduais que as instituíram.

E aqui trago, mais uma vez, o meu posicionamento sobre a matéria. Ao proferir meu Voto por ocasião da apreciação das Contas do Chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício de 2021, teci comentários e agreguei argumentos, inclusive, convergentes àqueles trazidos pela própria Procuradoria Geral do Estado em relação à natureza assistencial dessa despesa e, portanto de que não poderia ser recepcionada como se de gênese distinta, e, naquele contexto, de fato, não se alcançaria o limite mínimo acaso descontadas as parcelas não elegíveis.

Na hipótese vertente, mesmo subtraída a verba ainda assim o limite mínimo restou atendido.

No que toca à questão do Programa de Bolsa Presença, instituída pela Lei Estadual nº 14.310, de 24/03/2021, a própria PGE sublinha em sua defesa que ao se instituir a Bolsa, aliada às medidas pedagógicas, buscou-se fortalecer a Educação em momento tão delicado causado pela situação da pandemia do Covid-19. Encontra-se ainda sublinhando que o objetivo do Programa Bolsa Presença restou definido como estímulo à permanência dos alunos da Rede Pública estadual em condição de vulnerabilidade social e econômica, considerando o grave intervalo de suspensão total ou parcial da Educação Pública diante da pandemia e do agravamento das condições socioeconômicas.

Mais uma vez relembro que naquela oportunidade assentei a recepção desses gastos para fins de cômputo do limite, partindo como base dessa construção a defesa da própria PGE, a qual exaltou o caráter excepcional em função da pandemia. O Bolsa Presença se mostrou, efetivamente, um elemento importante naquela ocasião, já que a evasão escolar, como bem pontuado pelo ilustre procurador, é uma realidade infelizmente presente em grande parte dos Estados brasileiros, especialmente os da Região Nordeste.

Sobretudo durante a pandemia, com o distanciamento social e a retirada dos alunos da sala de aula, evidenciou-se como uma situação quase que inevitável. Assim, o Bolsa Presença veio como um estímulo à permanência na escola, especialmente porque, como é de conhecimento geral, grande parte dos alunos se encontra em situação de vulnerabilidade dadas as condições socioeconômicas de suas famílias, e é este aspecto que me conduziu a aceitar a inclusão da despesa, no exercício de 2021, no percentual de gastos com a educação, alcançando, inclusive, o pagamento da própria Internet no referido período, reconhecendo neste instrumento um meio de viabilizar e/ou estimular o estudo telepresencial.

Portanto, a recepção de tais despesas no exercício de 2021 para fins de cumprimento do Limite com Educação decorreu da excepcionalidade da situação do ensino naquele momento, o que de fato não era esperado em 2022, quando então já descontinuada a forma de presença remota nas escolas.

Além disso, exige maior esforço hermenêutico para compreender e alcançar o real sentido das normas veiculadas pelas leis Estaduais 14.310/2021 e 13.458/2015. Nesse sentido, não há jogo interpretativo que autorize legalmente a desvinculação das despesas estabelecidas no âmbito do programa Bolsa Presença e do projeto Auxílio Permanência, conforme evidenciado na seção analítica.

De todo modo, impõe-se reconhecer que, a despeito do irregular cômputo das despesas aqui analisadas pela Auditoria, mesmo excluídas as despesas inelegíveis, citadas anteriormente, constatou-se o dispêndio de 26,36%, patenteando o cumprimento do limite mínimo de aplicação de 25,00% das referidas receitas, estabelecido na CF/1988, em seu Título VIII – Da Ordem Social, em seu art. 212, fato que não atenua o desvalor da conduta reprimida, mantendo-se, contudo, a relevância da **imposição de Ressalvas** e a **expedição de Recomendação** para descontinuidade do procedimento ora censurado.

- **Inobservância a Lei do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) (item 2.11.3.6 da Seção Analítica)**

Os auditores consideraram ainda como fato passível de impactar no merecimento das presentes contas o “não pagamento do piso salarial do magistério público da educação básica, contrariando o art. 5º da Lei Federal nº 11.738/2008” (Ref. 3051939-355) e que a situação flagrada compromete o atingimento da meta 18 do PEE, a qual estabelece, além da existência do Plano de Carreira para os profissionais da Educação Básica pública, o pagamento do PSPN, definido em lei federal.

A Lei Federal nº 11.738, de 16/07/2008, foi objeto de questionamento no STF, que reconheceu a “competência da União para dispor sobre normas gerais relativas ao piso de vencimento dos professores da educação básica”, bem como decidiu pela constitucionalidade da “norma geral federal que fixou o piso salarial dos professores do ensino médio com base no vencimento, e não na remuneração global”, tendo fixando como marco inicial para pagamento, a data do julgamento de mérito da ação (27/04/2011).

Como consequência dessa decisão, novas controvérsias foram suscitadas, inclusive perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ), o qual firmou novas teses, a exemplo do Tema 911, em que debatido se os arts. 2º, § 1º, e 6º, da Lei Federal nº 11.738/2008, autorizam a automática repercussão do piso salarial profissional nacional quanto aos profissionais do magistério público da educação básica sobre as classes e níveis mais elevados da carreira, bem assim sobre as vantagens temporais, adicionais e gratificações, sem a edição de lei estadual a respeito, inclusive para os professores que já auferem vencimentos básicos superiores ao

piso. Sobre tais pontos, o STJ fixou a seguinte tese: “... não havendo determinação de incidência automática em toda a carreira e reflexo imediato sobre as demais vantagens e gratificações, o que somente ocorrerá se estas determinações estiverem previstas nas legislações locais”<sup>15</sup>.

Contudo, essa deliberação se encontra sobrestada em virtude do reconhecimento pelo STF de repercussão geral do Tema 1218, objeto do RE 1.326.541, no qual discutida a “adoção do piso nacional estipulado pela Lei Federal 11.738/2008 como base para o vencimento inicial da carreira do magistério da Educação Básica estadual, com reflexos nos demais níveis, faixas e classes da carreira escalonada”.

Pendente de decisão final do STF sobre a matéria, é razoável que o Chefe do Poder Executivo elabore, no âmbito de suas atribuições, projeto de lei que garanta a revisão periódica dos vencimentos dos profissionais que compõem a carreira de Professores Públicos do Estado de Ensino Fundamental e Médio do Estado da Bahia compatibilizando o ordenamento estadual com o que estabelece a lei federal, atualizado anualmente pelo Ministério da Educação.

Todavia, cotejada a Tabela 66 (Ref. 3051939-288) com o ponto de auditoria, resta evidenciado que o contingente de profissionais da educação básica que auferem valores abaixo do PSPN é de aproximadamente 9% do universo de docentes em atividade, disso decorrendo um quadro que mesmo longe do ideal não conduz ao conceito desaprovativo, impondo-se, no entanto, a **expedição de Recomendação** ao Chefe do Poder Executivo, para que, no âmbito de suas competências, adote medidas efetivas para garantir o pagamento dos vencimentos e subsídios dos profissionais da carreira do magistério público estadual em valor igual ou superior ao piso nacional, atualizado anualmente.

Cabe salientar que, com relação ao limite mínimo a ser aplicado em despesas com pagamento de profissionais da educação básica em efetivo exercício, no percentual de 70,00% das receitas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (Lei Federal nº 14.113, de 25/11/2020), procedeu-se à confrontação de relatórios extraídos do Sistema Mirante com os valores registrados no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), constatando-se que o Estado da Bahia cumpriu o limite mínimo com montante de R\$3.913 milhões, correspondentes a 72,43% dos recursos recebidos do fundo no exercício de 2022, acima, portanto, do limite estabelecido pela supracitada lei.

Quanto aos demais achados, deixo de tecer comentários por entender que os argumentos técnicos apresentados pela Auditoria na Seção Analítica e a análise dos aspectos jurídicos empreendidos pelo Ministério Público de Contas, são suficientes para a emissão da proposta de Parecer Prévio, sem antes deixar de apresentar minhas considerações finais.

<sup>15</sup> REsp 1426210 RS, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 23/11/2016, DJe 09/12/2016.

## 4.8 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE AS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO

O Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo é um documento emitido pelo Tribunal de Contas, órgão responsável pela análise e emissão de um parecer técnico sobre a gestão financeira e contábil do chefe do Poder Executivo.

Esse parecer é elaborado com base na análise das contas do Chefe do Poder Executivo, que as deve prestar anualmente. O objetivo principal do Parecer Prévio é avaliar a legalidade, a economicidade e a efetividade dos atos de gestão fiscal, verificando se os recursos públicos foram utilizados de acordo com as normas e princípios da administração pública, bem como se os resultados alcançados estão em conformidade com as metas estabelecidas.

O Parecer Prévio possui grande relevância, e embora não seja vinculante, deverá embasar o julgamento das contas pela augusta Assembleia Legislativa. Além disso, o parecer descortina para a sociedade aspectos da gestão, fornecendo informações relevantes sobre o emprego dos recursos públicos, das prioridades e objetivos estratégicos do governo, conferindo transparência aos atos praticados pelos administradores da coisa pública.

É importante ressaltar que o Parecer Prévio não obriga que o órgão legislativo, em sua deliberação, observe os seus termos. No entanto, sua emissão representa um avanço no controle e fiscalização das contas públicas pela sociedade civil organizada, consubstanciando-se em mecanismo essencial para promover a transparência, a eficiência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

### • Da emissão da Proposta de Parecer Prévio e suas razões

É chegado o momento em que o Tribunal de Contas do Estado da Bahia passa a cumprir o papel elevado nos ditames da Carta Magna de 1988, emitindo, com base em acurada técnica, independência, zelo e responsabilidade, o Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, exercício de 2022.

Antes de apresentar minha Proposta de Parecer Prévio, quero mais uma vez congratular-me com o corpo técnico desta Casa de Controle, exaltando a qualidade do relatório apresentado, aqui denominado Seção Analítica, cujo conteúdo apresenta sugestões de aprimoramentos, propostas de boas práticas e convida à revisão de procedimentos, adequando-os às leis e às máximas da boa administração, de modo a assegurar uma gestão pública responsável, econômica, eficiente, eficaz, efetiva, ética e transparente, com enfoque no que é mais importante ao cidadão.

Prestadas as homenagens devidas, apresento as razões do meu posicionamento final, enquanto Relator deste processo.

Quanto ao opinativo pela rejeição das contas, data vênua do entendimento da auditoria, deixo de acompanhá-lo, por ter a compreensão que, dentre os elementos norteadores da manifestação reprovativa, não visualizei gravidade bastante em

ordem a macular a gestão, especialmente tratando-se do dispêndio de bilhões de reais. Além disso, o opinativo auditorial está amparado em alguns achados/inconformidades, cuja abordagem se deu vez primeira por esta Corte, inexistindo apontamento em outras Contas, disso decorrendo a necessidade de aprofundamento auditorial quanto ao achado e da concessão de oportunidade para sua eventual correção pelo Poder Executivo estadual.

Com relação à expedição de determinações sugeridas tanto pela Auditoria quanto pelo *Parquet* de Contas, esta relatoria entende não caber sua oposição em sede de um parecer prévio, acentuando que o julgamento das Contas do Chefe do Poder Executivo é efetivado pelo Parlamento, constituindo-se em prerrogativa exclusiva deste.

A bem da verdade o Parecer Prévio consubstancia uma peça informativa, pautada na apreciação técnica de dados pertinentes à gestão governamental em seu aspecto macro e que irá subsidiar o julgamento político-institucional pela Assembleia Legislativa. E embora as questões objeto de análise não assumam feitiço de decisão, delimitam materialmente o campo no qual se dará o julgamento propriamente dito, de sorte que neste contexto assume um papel relevante em virtude da expertise que imanta suas conclusões.

Justamente por isso é que se me afigura impertinente lançar injunções somente passíveis de sê-lo no âmbito decisório propriamente dito, excedendo em muito o processo de tratamento da informação, quiçá inserindo-se indebitamente no domínio interno da Administração, condicionando-a a implementar ações e procedimentos típicos dos atos executivos, interferindo decisivamente na função administrativa, como se tratasse de ato vinculativo e obrigatório.

Quanto às recomendações propostas pelos auditores, as mesmas foram acatadas quase que integralmente. Também em face do quanto comentado nesta Seção Conclusiva, converto as determinações propostas, exceto as já objeto de ressalvas, em recomendações.

Nesse passo, são propostas 37 recomendações, classificadas da seguinte maneira: **i)** quanto ao acompanhamento das deliberações constantes de Pareceres Prévios; **ii)** quanto ao planejamento, transparência e gestão de ações de políticas públicas; **iii)** quanto ao controle interno; **iv)** quanto à gestão orçamentária, financeira e patrimonial; e **v)** quanto a questões constitucionais e legais.

Adicionalmente, as recomendações constantes no Parecer Prévio das Contas de 2021 que foram objeto de reiteração pelos Auditores no corpo da Seção Analítica também devem ser objeto de atenção por parte do Poder Executivo.

Quanto ao exercício de 2022, a Auditoria propôs a emissão de oito alertas, entendendo, assim, é necessário que este TCE/BA emita alertas ao Chefe do Poder Executivo, em cumprimento ao que determina o art. 59, § 1º, da LRF, para as seguintes situações:

- 1) fragilidades dos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas comprometem a aferição e demonstração dos

- resultados dos programas, para atendimento ao quanto estipulado no art. 74, da CF/1988 (item 2.5 da Seção Analítica);
- 2) distorções causadas pelo uso indevido do registro de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) representam irregularidades na gestão orçamentária (item 2.6.3.5 da Analítica);
  - 3) assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SECOM, SETUR e Gabinete do Governador representa irregularidade na gestão orçamentária (item 2.6.3.5 da Seção Analítica);
  - 4) subavaliação de Restos a Pagar (RPs), no valor de R\$211,7 milhões, representa irregularidade na gestão orçamentária (item 2.6.3.6 da Seção Analítica);
  - 5) o aumento no volume de convênios e outros instrumentos congêneres celebrados no exercício de 2022; as fragilidades nos instrumentos de fiscalização; e a possibilidade de inexecução dos objetos pactuados, com o consequente dano ao erário estadual podem comprometer os resultados dos programas envolvidos e caracterizar irregularidades na gestão orçamentária (item 2.6.3.8 da Seção Analítica);
  - 6) a ausência de regulamentação da ordem cronológica de pagamentos, associada com a ausência de publicação da relação das faturas emitidas pelos contratados da Administração Pública estadual, pode ocasionar irregularidades na gestão orçamentária e financeira (item 2.6.3.11 da Seção Analítica);
  - 7) a ausência de registros individualizados (com identificação dos beneficiários) da execução orçamentária e financeira dos processos de precatórios caracteriza irregularidade na gestão orçamentária (item 2.8.1.2 da Seção Analítica); e
  - 8) a inclusão de despesas inelegíveis no cálculo do índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) contraria o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996 e representa irregularidade na gestão orçamentária (item 2.9.1.2 da Seção Analítica).

Entretanto, ao fazer uma análise global do processo, acolhendo em parte o posicionamento dos Auditores e do Ministério Público de Contas, entendo que as Ressalvas devem ser expedidas para os achados relacionados a:

- 1) deficiências não sanadas no PPA (2020-2023) que comprometeram a demonstração dos resultados alcançados pelos Programas de Governo, prejudicando, conseqüentemente, o efetivo atingimento das finalidades previstas no art. 74, incisos I e II, da Constituição Federal (item 2.5 da Seção Analítica);
- 2) transferência de recursos, em 2022, no montante R\$479,23 milhões, do BAPREV, para custear despesas com inativos e pensionistas atrelados ao

- FUNPREV, sem que, para tanto, existisse respaldo judicial ou legal que amparasse esse tipo de procedimento (item 2.6.2.1 da Seção Analítica);
- 3) expressivo montante de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) realizadas no exercício de 2022, gerando distorções relevantes nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado, em contrariedade ao caráter de estrita excepcionalidade do procedimento (art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964) e ao comando constitucional inserto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal/1988 (item 2.6.3.5 da Seção Analítica);
  - 4) 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 da Seção Analítica);
  - 5) não evidenciação nas DCCEs de 2022 os saldos de 71 contas bancárias não escrituradas, de titularidade do Estado, no montante de, pelo menos, R\$51,9 milhões, em 31/12/2022, implicando em descumprimento ao inciso I, art. 50, da LRF e ao dever de transparência pública (item 2.8.1.1 da Seção Analítica);
  - 6) cômputo irregular de despesas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) no montante de R\$503,40 milhões atinentes a dispêndios com programas, ações e benefícios de jaez assistencial, em afronta ao art. 71, inciso IV, da Lei nº 9.394/1996, assim como ao art. 212, § 4º da Constituição Federal de 1988 (item 2.9.1.2 da Seção Analítica);
  - 7) declínio (percentual e valorativo) dos gastos alocados na área finalística da SSP em relação à RCL do Estado da Bahia em 2022, além do não cumprimento dos quantitativos dos quadros de policiais civis e militares previstos, respectivamente, nas Leis Estaduais nº 13.201/2014 e nº 11.370/2009 (item 2.12 da Seção Analítica).

Além das ressalvas, recomendações e alertas já propostos, compartilho do entendimento da Equipe Técnica deste TCE/BA, quanto à necessidade de dar ênfase aos seguintes apontamentos:

- a) Revisão dos instrumentos de planejamento;
- b) Passivo Previdenciário;
- c) Transferência de Recursos do BAPREV para o FUNPREV;
- d) Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica;
- e) Contrato de PPP do VLT do Subúrbio;
- f) Manutenção de contas bancárias sem escrituração;
- g) Subavaliação da dívida com precatórios.

Traçadas essas premissas, apresento a Proposta de Parecer Prévio referente à Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2022.



## PROPOSTA DE PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DA BAHIA

### À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA BAHIA

#### Opinião com Ressalvas e Recomendações

Este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**, instituição centenária de controle, reunido em sua composição Plena, nesta data, objetivando atender ao disposto no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, no art. 91, inciso I, da Constituição do Estado da Bahia, no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 005/1991, e no art. 19 da Lei Complementar Estadual nº 27/2006, apreciou as Contas prestadas pelo ex-Chefe do Poder Executivo, o Excelentíssimo Senhor Governador Rui Costa dos Santos, compreendendo as Demonstrações Contábeis Consolidadas (Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Demonstração dos Fluxos de Caixa, Balanço Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais e Notas Explicativas), os relatórios anuais sobre o desempenho dos programas de governo, demais demonstrativos previstos na legislação pertinente e a mensagem enviada pelo Governador a essa augusta Assembleia Legislativa da Bahia, com amparo nos seguintes documentos: a) **Relatório Técnico** denominado **Seção Analítica**, no qual estão informados os resultados dos exames auditoriais realizados, referentes ao exercício financeiro de 2022; b) respostas apresentadas pela Administração Pública do Estado da Bahia no pleno exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa; c) parecer emitido pelo Ministério Público Especial junto a este Tribunal de Contas (MPC) e d) **Relatório do Conselheiro-Relator**, denominado **Seção Conclusiva**, no qual consta a análise dos resultados auditoriais apresentados na Seção Analítica, com a exposição dos fatos e fundamentos que suportaram a sua proposta de Parecer Prévio.

Assim, este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** conclui que as Contas do Chefe do Poder Executivo, tomadas em seu conjunto, exceto quanto às ressalvas consignadas, representam adequadamente, em seus aspectos relevantes e materiais, a gestão orçamentária, financeira, econômica, patrimonial e operacional do Poder Executivo, no exercício de 2022, de acordo com os critérios estabelecidos na Constituição Federal, na Constituição do Estado da Bahia, na Lei Complementar Federal nº 101/2000, nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e em outros informes legais pertinentes.

Isso posto, este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** opina, (por maioria de votos, se for o caso), **favoravelmente à aprovação com ressalvas**, por essa augusta Assembleia Legislativa da Bahia, das Contas do Chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício de 2022, liberando de responsabilidade o Ex-Governador do Estado da Bahia, Sr. Rui Costa dos Santos. Objetivando o aprimoramento dos controles internos, o aumento da transparência e da eficiência

operacional e o aperfeiçoamento da Gestão Pública do Estado, este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA, à unanimidade** (se for o caso), sugere, ainda, a expedição de \_\_\_\_ recomendações, \_\_\_\_ ênfases e \_\_\_\_ alertas ao atual Chefe do Poder Executivo, que deverá gerar a apresentação, em um prazo de 120 dias a partir da emissão deste Parecer Prévio, a este Órgão de Controle, de um Plano de Ação com a indicação das medidas a serem adotadas, do prazo de implementação e dos respectivos responsáveis.

### Base para Opinião com Ressalvas

O exame auditorial realizado por este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** foi conduzido de acordo com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público, editadas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), na forma descrita na Resolução nº 173, de 17/12/2015, e com as normas recomendadas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

A responsabilidade deste **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**, em conformidade com tais normas, está descrita na seção deste Parecer Prévio intitulada “Responsabilidade do Tribunal de Contas do Estado da Bahia pela Auditoria das Contas do Chefe do Poder Executivo e pela Emissão de Parecer Prévio”.

Os trabalhos realizados, com independência e com observância aos demais princípios, previstos no Código de Ética dos Membros e Servidores deste **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**, permitiram registrar as seguintes ressalvas às presentes Contas, recomendações, ênfases e emissões de alertas ao Poder Executivo do Estado da Bahia:

#### • Ressalvas:

- 1) deficiências não sanadas no PPA (2020-2023) que comprometeram a demonstração dos resultados alcançados pelos Programas de Governo, prejudicando, conseqüentemente, o efetivo atingimento das finalidades previstas no art. 74, incisos I e II, da Constituição Federal (item 2.5 da Seção Analítica);
- 2) à transferência de recursos, em 2022, no montante R\$479,23 milhões, do BAPREV, para custear despesas com inativos e pensionistas atrelados ao FUNPREV, sem que, para tanto, existisse respaldo judicial ou legal que amparasse esse tipo de procedimento (item 2.6.2.1 da Seção Analítica);
- 3) expressivo montante de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) realizadas no exercício de 2022, gerando distorções relevantes nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado, em contrariedade ao caráter de estrita excepcionalidade do procedimento (art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964) e ao comando constitucional inserto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal/1988 (item 2.6.3.5 da Seção Analítica);

- 4) 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 da Seção Analítica);
- 5) não evidenciação nas DCCEs de 2022 os saldos de 71 contas bancárias não escrituradas, de titularidade do Estado, no montante de, pelo menos, R\$51,9 milhões, em 31/12/2022, implicando em descumprimento ao inciso I, art. 50, da LRF e ao dever de transparência pública (item 2.8.1.1 da Seção Analítica);
- 6) ao cômputo irregular de despesas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) no montante de R\$503,40 milhões atinentes a dispêndios com programas, ações e benefícios de jaez assistencial, em afronta ao art. 71, inciso IV, da Lei nº 9.394/1996, assim como ao art. 212, § 4º da Constituição Federal de 1988 (item 2.9.1.2 da Seção Analítica);
- 7) declínio (percentual e valorativo) dos gastos alocados na área finalística da SSP em relação à RCL do Estado da Bahia em 2022, além do não cumprimento dos quantitativos dos quadros de policiais civis e militares previstos, respectivamente, nas Leis Estaduais nº 13.201/2014 e nº 11.370/2009 (item 2.12 da Seção Analítica).

Como mencionado no terceiro parágrafo deste Parecer Prévio, com o objetivo de aprimorar os controles internos, aumentar a transparência e a eficiência operacional e aperfeiçoar a Gestão Pública do Estado da Bahia, este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** propõe:

• **Recomendações:**

– **Quanto ao acompanhamento das deliberações constantes de Pareceres Prévios:**

- 1) adotar as medidas necessárias, nos termos do art. 105, inciso II, da Constituição Estadual de 1989, para o acompanhamento e cumprimento das recomendações do TCE/BA em sede de Parecer Prévio (Item 2.3 da Seção Analítica).

– **Quanto ao planejamento, transparência e gestão de ações de políticas públicas:**

- 1) adotar as medidas necessárias para solucionar as deficiências nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas que fragilizam a elaboração e o acompanhamento do PPA e, conseqüentemente, comprometem a aferição dos resultados alcançados pelos Programas de Governo em 2020 (Item 2.5 da Seção Analítica);

- 2) aprimorar a metodologia de elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs), bem como de revisão das diretrizes, orientações e critérios para a elaboração e a execução do orçamento para o exercício de 2024, considerando os aspectos indicados, avaliando a possibilidade de alteração do Projeto de Lei nº 23.886/2020, em trâmite nessa Assembleia Legislativa da Bahia (Item 2.3.5 da Seção Analítica);
- 3) adotar medidas para que as distintas unidades da administração pública realizem a publicação, na internet, nos respectivos sites oficiais, da relação de todas as faturas emitidas por seus contratados, indicando as datas de entrada nos órgãos e dos respectivos vencimentos e pagamentos, em obediência ao princípio da transparência e em conformidade com o § 1º do art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005 (item da Seção 2.6.3.11.1 da Seção Analítica);
- 4) inserir o índice Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) no rol de Indicadores de Desempenho do Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social, possibilitando a mensuração do impacto efetivo das ações e estratégias do Governo do Estado, por intermédio da Secretaria da Segurança Pública (SSP), no embate e repressão da criminalidade e violência (item 2.12 da Seção Analítica);
- 5) divulgar, em prazo definido por este TCE/BA, por meio de sítio eletrônico, a relação nominal dos agentes públicos do Poder Executivo Estadual e os seus respectivos vencimentos, bem como os proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, contribuindo para o exercício do controle social e seguindo os pressupostos básicos da transparência ativa, em cumprimento ao quanto previsto nos art. 48-A, I, da LRF, pelo art. 3º, II e III, pelo art. 6º, I e pelo art. 8º, caput e §§ 1º, inciso III, 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, e no Tema 483 do STF (item 2.15.3 da Seção Analítica);

#### – Quanto ao controle interno:

- 1) aprimorar as ferramentas de acompanhamento e controle dos eventos relacionadas a 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, bem como atualize o conjunto normativo atinentes aos aludidos instrumentos de transferência de recursos (item 2.6.3.8 da Seção Analítica);
- 2) implantar plataforma/sistema 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);
- 3) elaborar um Manual de Execução das Emendas, vinculando todos os órgãos e entidades executoras de emendas parlamentares, com o objetivo de prestar informações e auxiliar no procedimento de execução, fornecendo as diretrizes

para operacionalização e orientações técnicas, nos termos estabelecidos na CE/1989, nas LOAs e nas LDOs (item 2.6.3.9.4 da Seção Analítica);

- 4) adotar medidas concretas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, controles internos e governança, em especial, considerando as propostas apresentadas no relatório final do grupo de trabalho, criado pela Portaria Conjunta SEFAZ/SAEB/SECOM/PGE nº 001, de 07/05/2021, principalmente, através da implantação de normas que promovam um relacionamento institucional mais rígido, transparente e regulado em toda a administração estadual, inclusive por meio de capacitação de agentes públicos, além da difusão da cultura do modelo de gestão de riscos (item 2.16 da Seção Analítica);
- 5) implementar procedimentos de integração das atividades relativas as macrofunções de controle interno, considerando a atuação da Comissão Estadual de Controle Interno, instituída de caráter permanente, pela Portaria Conjunta SEFAZ/SAEB/SECOM/PGE nº 002/2021 (item 2.16 da Seção Analítica);

**– Quanto à gestão orçamentária, financeira e patrimonial:**

- 1) continuar os esforços, pela SEFAZ, a fim de aprimorar as estimativas de renúncia de receitas previstas na LDO, levando em conta a previsão por setores específicos, e não apenas analisando o montante total renunciado (item 2.6.2 da Seção Analítica);
- 2) instaurar procedimentos administrativos no âmbito das Secretarias para apurar as razões que motivaram o pagamento de encargos moratórios em 2022, com vistas ao aprimoramento das rotinas, sem prejuízo das demais providências legais que se façam necessárias, conforme cada caso (item 2.6.3.2 da Seção Analítica);
- 3) ajustar o Sistema FIPLAN para contabilizar corretamente os encargos moratórios na conta patrimonial “Juros e Encargos de Mora” (item 2.6.3.2 da Seção Analítica);
- 4) aprimorar os controles relacionados à transmissão das GFIPs, contabilização e pagamento das GPSs (item 2.6.3.2 da Seção Analítica);
- 5) adotar as medidas administrativas necessárias ao aprimoramento dos mecanismos específicos de controle interno, relacionados ao processamento de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), de modo a assegurar a utilização deste tipo de procedimento em situações de estrita excepcionalidade, apurando-se, ademais, a responsabilidade funcional dos agentes que eventualmente deem causa, de modo injustificado ou sem justificativa razoável, ao não processamento de despesas públicas no exercício de sua competência (item 2.6.3.5 da Seção Analítica);
- 6) adotar medidas, direcionadas aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, no sentido de coibir a realização de despesas ou a

assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais existentes (item 2.6.3.5 da Seção Analítica);

- 7) emitir, em articulação conjunta com a SEFAZ (art. 2º, incisos V e VI, do Decreto Estadual nº 18.874/2019) e a PGE (art. 2º, incisos I, V e VI, do Decreto Estadual nº 11.738/2009), orientação aos gestores estaduais sobre os procedimentos a serem adotados para a adequada restituição de recursos transferidos pela União a título de convênio e outros ajustes semelhantes, visando evitar danos futuros ao erário estadual (item 2.6.3.7 da Seção Analítica);
- 8) implementar um controle interno preventivo no Sistema FIPLAN para vedar a realização de pagamentos na PAOE “8007 – Restituição de Convênio, Contrato de Repasse e Operação de Crédito” em fontes de recursos inadequadas à característica da citada PAOE, visando evitar a realização de pagamentos indevidos pelo erário estadual (item 2.6.3.7.1 da Seção Analítica);
- 9) 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);
- 10) implantar 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);
- 11) envidar esforços para a implementação de novas estratégias tendentes a aumentar os níveis de recuperação dos créditos fiscais inscritos na Dívida Ativa Tributária (item 2.7.2.1 da Seção Analítica);
- 12) assegurar que os cálculos do valor recuperável da Dívida Ativa Tributária sejam revistos e que seja publicada uma nota explicativa complementar com informações sobre os valores corretos (item 2.7.2.2 da Seção Analítica);
- 13) aprimorar os procedimentos de cálculo de equivalência patrimonial das investidas e os comentários em notas explicativas constantes das DCCes sobre os fatores que influenciaram no aumento ou redução do patrimônio das investidas, e de outras informações relevantes, objetivando dar maior transparência aos eventos relacionados com a evolução das contas de investimentos em estatais (item 2.7.5 da Seção Analítica);
- 14) continuar as ações de levantamento dos demais bens de uso comum do povo, cujas obras tenham sido realizadas com recursos do orçamento estadual ou estejam sobre sua responsabilidade, no sentido de serem devidamente contabilizados e/ou evidenciados nas DCCes (item 2.7.6 da Seção Analítica);

- 15) adequar os registros contábeis dos sistemas FIPLAN e da contabilidade privada das Empresas Estatais Dependentes para permitir o registro harmônico entre o fluxo contábil e financeiro, considerando o prazo de 2024, definido para a implantação da metodologia (item 2.7.8 da Seção Analítica);
- 16) continuar as ações relacionadas ao aprimoramento dos procedimentos contábeis relacionados aos contratos de concessão e PPP, da evidenciação nas DCCEs sobre os ativos e passivos relacionados a tais pactos, assim como melhorar o nível de transparência de dados e informações sobre tais contratos nos sites existentes na internet (item 2.7.9 da Seção Analítica)
- 17) prover o sistema da Plataforma PPP de informações atualizadas sobre os aspectos de execução orçamentária, financeira e física dos projetos, com vistas a assegurar a efetiva transparência dos dados, o monitoramento e a avaliação de desempenho do resultado da execução das parcerias (item 2.7.9.1 da Seção Analítica);
- 18) dar continuidade às ações definidas no Plano de Ação, objetivando a resolução das inconsistências nas contas de Reservas de Capital, de Lucros e de Reavaliações (item 2.7.14 da Seção Analítica);
- 19) revisar os normativos e orientações técnicas que possibilitam a utilização de contas bancárias não escrituradas (item 2.8.1.1 da Seção Analítica);
- 20) adotar as medidas administrativas cabíveis no sentido de assegurar o controle e a escrituração contábil das disponibilidades financeiras existentes em todas as contas bancárias de titularidade do Estado, no exercício correspondente, evidenciando-as nas DCCEs (item 2.8.1.1 da Seção Analítica);
- 21) adequar o Sistema FIPLAN no sentido de que as execuções orçamentárias e financeiras sejam realizadas de forma fidedigna (item 2.8.1.1 da Seção Analítica);
- 22) incluir no cálculo da despesa com pessoal referente aos próximos exercícios, os valores relativos às contratações de profissionais da área de saúde, que tenham sido firmadas com o objetivo de substituir pessoal que atua em unidades da rede própria do Estado da Bahia (item 2.8.1.1 da Seção Analítica);
- 23) adotar as medidas necessárias para melhorar a comunicação com o TJ/BA, de forma que o fluxo de informações entre os Poderes Executivo e Judiciário, relacionadas com os pagamentos de precatórios, ocorra tempestivamente (item 2.8.1.2 da Seção Analítica);
- 24) aprimorar os procedimentos de elaboração da Proposta de LDO e LOA, considerando as ferramentas de previsão quanto à evolução da arrecadação e as possíveis destinações de uso dos recursos (item 2.8.2 da Seção Analítica);

- 25) aperfeiçoar as ferramentas de acompanhamento das disponibilidades do Estado, mediante a identificação dos fatores que contribuíram no seu aumento/diminuição e das possíveis tendências futuras, formalizando, periodicamente, as análises técnicas, no sentido de fornecer aos gestores elementos consistentes para deliberações, objetivando o equilíbrio orçamentário e financeiro dos recursos (item 2.8.2 da Seção Analítica);
- 26) aperfeiçoar os mecanismos de consolidação das demonstrações contábeis (item 2.8.2.2 da Seção Analítica);
- 27) abster-se de contabilizar como ações de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas com os programas de natureza assistencial instituídos pelas Leis Estaduais nº 13.458/2015 e nº 14.310/2021, em vista a afronta ao art. 71, inciso IV, da Lei Federal nº 9.394/1996 (item 2.9.1.2 da Seção Analítica);
- 28) adotar providências no sentido de promover a imediata suspensão da transferência de recursos do BAPREV para o FUNPREV, ante a ausência de respaldo judicial ou legal que ampare esse tipo de procedimento (item 2.9.2.1 da Seção Analítica);
- 29) aperfeiçoar os descritores das Metas do Programa 313, de forma que apresentem informações claras e precisas do que se pretende transformar ao final do período, definam o público alcançado, bem como o produto (bem ou serviço) a ser entregue a partir de sua implementação (item 2.10.1.12 da Seção Analítica);
- 30) corrigir as inconsistências identificadas no acompanhamento do pagamento do PSPN, de modo a disponibilizar dados precisos (quantitativo de profissionais do magistério que receberam abaixo do piso salarial) ao TCE/BA, imprescindíveis para atender ao disposto na Orientação Recomendatória CTE-IRB nº 01/2022 (item 2.11.3 da Seção Analítica);
- 31) adotar medidas no sentido ampliar, gradualmente, as dotações orçamentárias, visando o aumento do contingente de policiais, reforçando e dotando, por conseguinte, o policiamento ostensivo e investigativo de condições adequadas para a contenção da criminalidade e da violência no âmbito do território baiano, especialmente naquelas Regiões em que o índice CVLI de 2022 revela-se alarmante (item 2.12 da Seção Analítica);

#### – Quanto a questões constitucionais e legais:

- 1) Executar as Emendas Parlamentares individuais de forma integral e isonômica, conforme disposto no art. 160, § 10, da CE/1989 e, caso não seja possível, publicar os impedimentos de ordem técnica ou legal pela não execução e adotar as demais providências estabelecidas no § 11 do art. 160 da CE/1989 e na LDO do exercício respectivo (item 2.6.3.9.4 da Seção Analítica).

• **Ênfases: Assuntos Relevantes relativos à gestão do Chefe do Poder Executivo**

Considerando o quanto abordado na Seção Analítica, elaborada pelos Auditores, e na Seção Conclusiva, elaborada pelo Conselheiro-Relator, este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** resolve, por unanimidade (se for o caso), dar ênfase aos seguintes apontamentos:

- 1) **Revisão dos instrumentos de planejamento.** Quando da revisão do PPA 2020-2023 e da elaboração dos demais instrumentos de planejamento, LDOs e LOAs, o Poder executivo não vêm implementando as deliberações deste Tribunal de Contas, considerando os aspectos mencionados na Seção Analítica deste Relatório, com vistas a assegurar o melhor planejamento na aplicação dos recursos públicos e mecanismos adequados de evidenciação do desempenho das ações governamentais;
- 2) **Passivo Previdenciário.** Foi verificado um crescente e elevado comprometimento do orçamento público com as despesas previdenciárias, com efeitos indiretos negativos sobre a prestação de serviços públicos nas demais áreas. Saliente-se que, nos últimos exercícios (2018 a 2022), os aportes do Estado vêm evoluindo progressivamente, atingindo em 2022, **R\$6,0 bilhões**. Dessa forma, faz-se necessário que o Poder Público estabeleça estratégias no sentido de buscar o equilíbrio do sistema previdenciário do Estado;
- 3) **Transferência de Recursos do BAPREV para o FUNPREV.** O Estado da Bahia, com base em decisão judicial<sup>16</sup>, 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 deficit 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;
- 4) **Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica.** O Edital da Concorrência nº 009/2019, relativo à PPP, na modalidade de concessão patrocinada, das obras e dos serviços necessários à construção, à operação e à manutenção do sistema rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica, foi submetido a procedimento auditorial<sup>17</sup> através do qual foram identificadas irregularidades. Em decorrência da gravidade das irregularidades, a área técnica deste TCE/BA sugeriu, em Relatório datado de 03/12/2019, dentre outras ações, a expedição de Medida Cautelar<sup>18</sup> com fundamento nos arts. 1º,

<sup>16</sup> Agravo de Instrumento nº 0024397-55.2016.8.05.0000, que suspende os efeitos de artigos da Lei Estadual nº 10.955/2007.

<sup>17</sup> Processo TCE/011690/2019.

<sup>18</sup> TCE/010902/2019.

inciso II, 4º, inciso I, e 8º da Resolução nº 162/2015, bem como no art. 13 da Resolução nº 016/2016, ambas deste TCE/BA, para a suspensão da primeira etapa da concorrência, a fim de que a Secretaria promovesse as devidas alterações no edital e nos respectivos anexos, sendo que o Processo foi julgado em 11/05/2023, no qual houve a decisão pela perda do objeto. Entretanto, o contrato assinado em 12/11/2020, no montante de **R\$7,6 bilhões** (data-base janeiro de 2019) não contemplou alterações objetivando o saneamento dos aspectos irregulares pontuados pela Auditoria, alguns dos quais poderão acarretar, nos próximos exercícios, novas obrigações e/ou desembolsos superiores aos estimados;

- 5) **Contrato de PPP do VLT do Subúrbio.** O contrato de PPP do VLT do Subúrbio foi assinado com respaldo em decisão judicial de natureza precária<sup>19</sup>, que suspendeu os efeitos da Resolução TCE/BA nº 091/2018<sup>20</sup>. Até onde os exames puderam observar, não vêm sendo conduzidas ações objetivando o saneamento dos aspectos irregulares pontuados pela Auditoria no exame do procedimento licitatório, alguns dos quais poderão acarretar, nos próximos exercícios, novas obrigações e/ou desembolsos superiores aos estimados. Em 10/02/2020, foi firmado o Termo Aditivo nº 1 ao Contrato nº 01/2019, alterando, dentre outras, as obrigações contratuais referentes à implantação e operação de fase 1 e da fase 2, redefinindo o prazo da concessão, o valor das contraprestações, bem como o total contratado, que era de R\$2,6 bilhões, passando para **R\$5,2 bilhões** (data-base janeiro de 2017);
- 6) **Manutenção de contas bancárias sem escrituração.** Os exames de auditoria financeira, realizados por este TCE/BA, em 2022, nas Disponibilidades do Estado (item 2.8.1.1 desta Seção Analítica), tiveram escopo específico em determinadas Secretarias e foram limitados às ocorrências relacionadas ao exercício de 2022, portanto, não foram abrangentes o suficiente para identificar a totalidade das transações e saldos em contas bancárias sem escrituração. Nesse sentido, deve ser enfatizado quanto aos possíveis efeitos e implicações relacionadas: **(i)** às transações efetuadas em exercícios anteriores, através das contas bancárias sem escrituração; **(ii)** à possibilidade de existência de outras contas e transações não abrangidas por este exame auditorial; e **(iii)** aos potenciais riscos de continuar o procedimento de manter contas bancárias sem que os saldos e transações sejam escriturados no FIPLAN, sistema financeiro e contábil oficial do Estado; e
- 7) **Subavaliação da dívida com precatórios.** A Emenda Constitucional Federal nº 99/2017, estabeleceu, em síntese, que os Estados devem quitar seu estoque de precatórios em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao TJ/BA. Cabe enfatizar que o Plano de Pagamentos elaborado pelo Estado<sup>21</sup>, objetivando o cumprimento de tal determinação, cujo prazo de conclusão está previsto para 2029, poderá ser impactado tendo em vista as inconsistências identificadas na auditoria

19 Mandado de Segurança Cível nº 8000043-19.2019.8.05.0000.

20 Determinando a suspensão da homologação da Concorrência nº 01/2017.

21 Resumo dos aportes anuais para quitação dos saldos dos precatórios consta às p. 22 das DCCes 2022.

financeira nos precatórios do Estado (item 2.8.1.2 desta Seção Analítica), pois foi apurada a subavaliação do estoque em 2022 da dívida com precatórios.

• **Expedição de Alertas referentes ao art. 59, parágrafo 1º, da LRF:**

Considerando os fatos relatados nas Seções Analítica e Conclusiva, este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** emite, à unanimidade (se for o caso), **ALERTAS** ao Poder Executivo sobre os seguintes aspectos:

- 1) fragilidades dos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas comprometem a aferição e demonstração dos resultados dos programas, para atendimento ao quanto estipulado no art. 74, da CF/1988 (item 2.5 da Seção Analítica);
- 2) distorções causadas pelo uso indevido do registro de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) representam irregularidades na gestão orçamentária (item 2.6.3.5 da Analítica);
- 3) assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SECOM, SETUR e Gabinete do Governador representa irregularidade na gestão orçamentária (item 2.6.3.5 da Seção Analítica);
- 4) subavaliação de Restos a Pagar (RPs), no valor de R\$211,7 milhões, representa irregularidade na gestão orçamentária (item 2.6.3.6 da Seção Analítica);
- 5) o aumento no volume de convênios e outros instrumentos congêneres celebrados no exercício de 2022; as fragilidades nos instrumentos de fiscalização; e a possibilidade de inexecução dos objetos pactuados, com o conseqüente dano ao erário estadual podem comprometer dos resultados dos programas envolvidos e caracterizar irregularidades na gestão orçamentária (item 2.6.3.8 da Seção Analítica);
- 6) a ausência de regulamentação da ordem cronológica de pagamentos, associada com a ausência de publicação da relação das faturas emitidas pelos contratados da Administração Pública estadual, pode ocasionar irregularidades na gestão orçamentária e financeira (item 2.6.3.11 da Seção Analítica);
- 7) a ausência de registros individualizados (com identificação dos beneficiários) da execução orçamentária e financeira dos processos de precatórios caracteriza irregularidade na gestão orçamentária (item 2.8.1.2 da Seção Analítica); e
- 8) a inclusão de despesas inelegíveis no cálculo do índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) contraria o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996 e representa irregularidade na gestão orçamentária (item 2.9.1.2 da Seção Analítica).

## • Outros Assuntos

As Contas do Chefe do Poder Executivo referentes ao exercício financeiro de 31 de dezembro de 2021, cujas informações orçamentárias, financeiras e patrimoniais, apresentadas para fins de comparação, foram examinadas por este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**, conforme Parecer Prévio aprovado por maioria, na Sessão Plenária realizada em 07 de julho de 2022, favorável à aprovação das citadas Contas, com a apresentação de recomendações, ênfases e emissão de alerta.

### **Responsabilidade do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia**

O Governador do Estado da Bahia é responsável pela elaboração e pela apresentação das demonstrações e demais informações que compõem as presentes Contas, bem como pelos controles internos que considerou como necessários para permitir a adequada gestão do orçamento, da proteção do patrimônio público e da elaboração dos relatórios confiáveis e oportunos, livres de distorção relevante.

### **Responsabilidade do Tribunal de Contas do Estado da Bahia pela Auditoria das Contas do Chefe do Poder Executivo e pela Emissão de Parecer Prévio**

A competência constitucional e legal deste **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** é a de expressar sua opinião mediante a emissão de Parecer Prévio sobre a adequação das Contas do Chefe do Poder Executivo, consideradas em seu conjunto, devidamente fundamentada nas respectivas auditorias, conduzidas de acordo com as Normas Brasileiras de Auditoria Aplicadas ao Setor Público (NBASP), recomendadas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e adotadas por este Tribunal, em vista do que dispõe a Resolução nº 173/2015, as quais são compatíveis com aquelas recomendadas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Entretanto, por sua própria natureza e extensão, os trabalhos auditoriais que fundamentam essa opinião não constituem uma revisão sistemática e completa da gestão dos órgãos, das entidades e dos fundos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado da Bahia, cujas prestações de contas, observadas as normas constitucionais, legais, e as práticas contábeis vigentes, serão objeto de julgamentos próprios e específicos por este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**.

O objetivo do trabalho deste **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** é obter segurança razoável de que as Contas do Chefe do Poder Executivo, tomadas em conjunto, estão livres de distorções relevantes e emitir um parecer prévio.

Segurança razoável é um alto nível de segurança, mas não uma garantia de que os trabalhos auditoriais, realizados de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria, sempre detectam eventuais distorções relevantes existentes. As distorções, independentemente de sua natureza, são consideradas relevantes quando, individualmente ou em conjunto, podem influenciar, dentro de

uma perspectiva razoável, as decisões dos atores interessados, tomadas com base nas referidas Contas do Chefe do Poder Executivo.

Na realização dos trabalhos de auditoria, nos quais se exercem julgamento e ceticismo profissionais, foram avaliados os riscos de distorção relevante nas Demonstrações Contábeis Consolidadas, independentemente de ter sido causada por fraude ou erro. Os trabalhos foram planejados, executados, bem como foram obtidas as evidências de auditoria apropriadas e suficientes para fundamentar a opinião expressa neste Parecer Prévio, com a aplicação dos seguintes procedimentos:

- a) verificação quanto ao cumprimento das disposições contidas na Resolução nº 164/2015;
- b) revisão analítica de informações, registros e saldos relevantes das demonstrações contábeis, dos demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e dos relatórios componentes da prestação de Contas de Governo;
- c) avaliação de achados relevantes, identificados em auditorias, quanto ao seu impacto nas Contas de Governo;
- d) confronto de dados e informações contábeis e financeiras do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN) com aquelas apresentadas nas prestações de contas de entes jurisdicionados deste Tribunal de Contas do Estado da Bahia e com dados disponíveis na internet, em sítios de órgãos públicos federais e estaduais;
- e) solicitação de esclarecimentos e justificativas a dirigentes de órgãos componentes da estrutura do Poder Executivo; e
- f) realização de entrevistas e reuniões com servidores das secretarias e órgãos.

Este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** obteve entendimento dos controles internos relevantes para a auditoria, para planejar procedimentos de auditoria apropriados às circunstâncias, mas não com o objetivo de expressar uma opinião sobre a eficiência dos controles internos do Poder Executivo do Estado da Bahia.

Em consonância com a Decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) publicada no Diário da Justiça de 21/08/2007, que deferiu Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238, suspendendo a eficácia do caput dos artigos 56 e 57 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), o presente exame está circunscrito à emissão de Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo.

Vale registrar que o STF, em 24/06/2020, concluindo o julgamento da referida Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238, julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do art. 56, caput, e do art. 57, caput, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

## Responsabilidade da Assembleia Legislativa da Bahia

De acordo com o art. 71, inciso IX, da Constituição Estadual, é da competência privativa dessa Assembleia Legislativa julgar as contas prestadas pelo Governador, até sessenta dias do recebimento do parecer prévio emitido por este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**.

Para tanto, nos termos do art. 160, § 1º, inciso I, da Carta Maior Estadual, cabe a uma comissão permanente dessa Assembleia Legislativa examinar e emitir parecer sobre as Contas apresentadas anualmente pelo Governador do Estado. O parecer prévio emitido por este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** é um subsídio para o parecer da Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle, à qual compete a fiscalização das atividades da Administração Pública centralizada e descentralizada, cabendo-lhe, ainda, opinar sobre a “tomada de contas” do Governador, na forma estabelecida no art. 51, § 2º, I, do Regimento Interno dessa Assembleia Legislativa da Bahia, quando do julgamento destas Contas por essa Casa do Povo.

## Considerações Finais

Em relação à opinião materializada neste Parecer Prévio, restaram vencidos...

Tribunal de Contas do Estado da Bahia, em 1º de agosto de 2023.

Conselheiro MARCUS VINICIUS DE BARROS PRESÍDIO  
Presidente

Conselheiro ANTONIO HONORATO DE CASTRO NETO  
Vice-Presidente

Conselheiro GILDÁSIO PENEDO FILHO  
Corregedor, Relator das Contas

Conselheiro PEDRO HENRIQUE LINO DE SOUZA  
Decano

Conselheiro INALDO DA PAIXÃO SANTOS ARAÚJO

Conselheira CAROLINA MATOS

Conselheiro JOÃO EVILÁSIO VASCONCELOS BONFIM

## Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Gildasio Penedo Filho  
Conselheiro-relator - Assinado em 25/07/2023



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: MWMTCOMJQZ