

PROCESSO: TCE/003439/2023
NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS – PROCESSO DE CONTAS DO GOVERNADOR
EXERCÍCIO: 2022
GESTOR: RUI COSTA DOS SANTOS
RELATOR: CONS. GILDÁSIO PENEDO

DECLARAÇÃO DE VOTO EM SEPARADO

*Eu sei que a chuva é pouca e que o chão é quente
Mas tem mão boba enganando a gente
Secando o verde da irrigação
Não, eu não quero enchentes de caridade
Só quero chuva de honestidade
Molhando as terras do meu sertão
(Chuva de Honestidade – Flávio Leandro)*

- **Da introdução**

Como é de praxe, antes de proferir o meu voto, parabenizo o Relator e a sua equipe pelo trabalho que reputo sempre ser um dos mais importantes desta Casa de Contas e de Controle, desta Casa de Auditoria, desta Casa do Cidadão, que merece saber, até para que possa melhor exercer o seu direito de cidadania, o que foi feito com o dinheiro que ao povo pertence.

Exmo. Conselheiro Gildásio Penedo, gostaria, de logo, de lhe dizer que há muito não via uma manifestação do Relator, em sede de Contas de Governo, tão objetiva e tão bem escrita. Vossa Excelência, ao proferir o seu voto, nesta tarde, deu uma verdadeira aula de Direito Administrativo, de Responsabilidade Fiscal e de Cidadania. Não por outro motivo, o conselheiro João Bonfim iniciou a sua fala invejando-o. Parabéns a Vossa Excelência! Pela primeira vez, talvez, nesses 36 anos que eu tenho de Casa, eu vi um Conselheiro-Relator apresentar seu voto e ser aplaudido. Não me lembro de outra manifestação dessa natureza, o que prova como Vossa Excelência foi competente no que fez, pois, de fato, fez muito bem. Vossa Excelência prova que, para muito dizer, não precisa muito escrever. Que essa sua forma de condução objetiva, segura, clara e precisa faça seguidores e que, seguindo os bons momentos do seu time de coração, sigamos o líder!

Além disso, parabenizo o Exmo. Conselheiro Gildásio por ter também assegurado o direito de manifestação do Gestor, notificando-o no curso da instrução, ainda que nossa Resolução nº 164/2015 isso não preveja, assim como o atual governador, dado o período de transição entre as gestões, e garantindo os direitos constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o que é determinante e importante para que melhor nos debruçemos sobre o mérito de Contas de tal magnitude.

Parabéns, também, pela sapiência na manutenção da estrutura de Parecer Prévio aprovada por esta Casa de Auditoria quando da apreciação das Contas relativas ao exercício de 2017, seguindo os mais modernos padrões internacionais de auditoria e em consonância com as

Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), reconhecidas por este Tribunal de Contas por meio da Resolução Plenarial nº 173/2015. Prática, aliás, adotada por esta Casa de Controle desde o exercício financeiro de 2000 e que coloca, mais uma vez, este Tribunal de Auditoria da Bahia em uma posição de vanguarda. Como Auditor que fui e sou, não posso deixar de me congratular com os meus nobres colegas auditores e, em especial, com aqueles que assinam a Seção Analítica, pelo nível do trabalho entregue à sociedade baiana. Não canso de repetir que se o Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA), Casa de Auditoria para mim e para muitos, é uma referência nacional em termos de controle, isso é resultado da excelência do seu corpo técnico que tanto nos orgulha. Loas, portanto, aos responsáveis!

Falar em Contas de Governo me remete a uma constante aprendizagem, pois, em relação a essa atividade de que participo neste Tribunal de Contas desde 1989, posso afirmar e reafirmar que serei sempre um “eterno aprendiz”. Por isso, considerando o quanto abordado na tarde de hoje, procurarei observar e respeitar, hoje e sempre, a opinião de todos, sem exceções, sem ressalvas, sem recomendações e sem observações, sem qualquer forma de restrição ou admoestação, pois, como já disse o filósofo iluminista Francês Voltaire, “posso não concordar com uma só palavra sua, mas defenderei até a morte o seu direito de dizê-la”.

- **Dos ecos da COVID**

2022 foi um ano em que, embora a covid não tenha acabado e tenha sido o principal assunto da área da saúde pública, a vida pôde voltar um pouco mais à normalidade, o que prova que a ciência – e não os mitos – merece todo o mérito e respeito e que os profissionais envolvidos são os verdadeiros heróis da humanidade.

Sem dúvida, a saúde, a educação e a segurança pública são os maiores pilares para o bem-estar de um povo e, por isso, devem ser as prioridades de qualquer que seja o governo para que não se torne um desgoverno.

Assim, cabe a nós, enquanto membros de uma instituição centenária como o Tribunal de Contas, ser um exemplo no nosso poder fiscalizador para, desse modo, ajudar a fazer um estado cada vez melhor e mais digno para aqueles que nele habitam.

Desse modo, sinto-me muito honrado em mais uma vez participar da apreciação de um processo dessa natureza, desta vez referentes às Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia do exercício de 2022, sob a responsabilidade do Exmo. Sr. Governador Rui Costa dos Santos.

Assim, consoante o quanto consignado no art. 23, Parágrafo Único, da Resolução nº 164/2015, trago a minha declaração de voto por escrito para a emissão do Parecer Prévio, a fim de balizar o julgamento pela Augusta Assembleia Legislativa da Bahia, pelas razões que se sucedem e, seguindo os passos do eminente Relator, serei breve nas minhas ponderações sobre o trabalho em apreço.

- **Alguns agradecimentos**

Gostaria, porém, antes de proferir o meu voto propriamente dito, de parabenizar, ainda, os Auditores desta Casa pela elaboração da detalhada Seção Analítica, composta de 376 laudas, envolvendo as Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (DCCes), os relatórios anuais sobre o desempenho dos Programas de Governo, os demais demonstrativos previstos na legislação e, também, as manifestações das unidades gestoras e dos órgãos responsáveis, inclusive do Exmo. Governador do Estado, opinando, ao final, pela desaprovação destas Contas em razão de 21 achados, sugerindo a expedição de 36 determinações e 63 recomendações, oito alertas e sete itens destacados como assuntos relevantes (ênfase).

Fico feliz pelos Auditores terem incorporado em sua Conclusão o denominado parágrafo de ênfase, que compreende as incertezas que, apesar de não serem incluídas às Contas neste momento, podem fazer, no futuro, a diferença no que diz respeito ao que demanda uma atenção maior por parte dos responsáveis por estas Contas e, também, pelo Poder Legislativo.

Permito-me fazer, por fim, um elogio aos nossos Auditores, também aos valorosos Servidores lotados no gabinete que ocupo, mencionando um trecho de Graciliano Ramos, extraído do seu Relatório enquanto prefeito do município de Palmeira dos Índios, no final dos anos de 1920, ao dizer que o mérito da sua gestão não era dele: “Quase tudo foi feito por eles. Eu apenas teria tido o mérito de escolhê-los e vigiá-los se nisto houvesse mérito”. É tão atual essa frase de Graciliano Ramos que eu não me canso de citar.

Se esta Casa, que precisa cada vez mais de auditores, existe, repito, é porque temos nela profissionais competentes. Loas aos nossos Auditores e Servidores.

Parabenizo, ainda, o Parecer do Ministério Público de Contas (MPC): cada vez mais objetivo, conciso e que, com muita propriedade, em 97 laudas, mostrou, com muita precisão, o que, de fato, precisava ser priorizado. Dra. Camila Luz, parabéns por ter adentrado com maestria e mestria pelas veredas da contabilidade. Não o faria melhor.

Repiso sempre que, especialmente em sede de Contas de Governo, onde o maior interessado é o cidadão, quanto mais formos objetivos, mais efetivos e transparentes seremos, permitindo que todos os interessados compreendam o seu conteúdo e possam exercer a sua cidadania mais efetivamente.

- **Da análise global das Contas**

Assim, iniciando o meu voto, em consonância com o opinativo do *Parquet* de Contas, entendo, quanto ao mérito, que as Contas merecem ser aprovadas. Existem inconsistências, mas elas não têm o condão de macular estas Contas, não se configuram como distorções relevantes, como pretendo demonstrar neste meu voto.

E como costumo fazer nos meus votos em sede de Contas de Governo, a fim de alcançar a objetividade que acho fundamental, apresento, na tabela seguinte, a integração do resultado orçamentário ao patrimônio do Estado, comparativamente ao ano de 2021, esperando vê-la um dia incorporada ao relato integrado do Estado da Bahia.

TABELA 01 – ANÁLISE SIMPLIFICADA DOS DADOS CONTÁBEIS DO ESTADO DA BAHIA

DESCRIÇÃO	NOTAS EXPLICATIVAS	Em R\$ milhões	
		2022	2021
Receita Orçamentária Realizada		68.748	57.493
(-) Despesa Orçamentária Executada		(68.363)	(53.376)
Superávit orçamentário	Receitas Orçamentárias menos Despesas Orçamentárias	385	4.117
(+/-) Movimentação Extraorçamentária Líquida	Pagamentos de passivos financeiros, recebimentos de ativos financeiros e transferências financeiras internas	1.305	727
(=) Variação no Caixa		1.690	4.844
(+) Saldo Inicial do Caixa		11.135	6.291
(=) Saldo Final do Caixa		12.825	11.135
(+) Outros Ativos Financeiros		307	2.810
(=) Ativo Financeiro		13.132	13.945
(-) Passivo Financeiro	Restos a Pagar, conforme Demonstrativo da Dívida Flutuante Consolidada, R\$ 2.008 milhões	(3.417)	(4.417)
(=) Superávit Financeiro		9.715	9.528
(+) Ativo Permanente		68.280	67.805
• Investimento		11.514	9.408
• Imobilizado	Bens Imóveis, deduzido da Depreciação Acumulada, R\$ 44.351 milhões	49.746	52.685
• Outros Valores		7.020	5.712
(-) Passivo Permanente		(200.952)	(196.729)
• Empréstimos e Financiamento		(21.439)	(22.663)
• Outras Obrigações		(14.080)	(25.366)
• Obrigações Previdenciárias	Provisão matemática para suprir os gastos previdenciários do Estado	(165.433)	(148.700)
(=) Saldo Patrimonial		(122.957)	(119.396)

Fonte: Dados obtidos nas Demonstrações Contábeis do Estado da Bahia referentes a 2022.

Do confronto das receitas orçamentárias realizadas pelo Estado da Bahia, no montante de R\$68.748 milhões (incluindo, entre outras, R\$35.182 milhões provenientes de arrecadação de tributos), com as despesas orçamentárias executadas (empenhadas), no total de R\$68.363 milhões (incluindo, entre outras, R\$27.957 milhões com pessoal e encargos sociais; R\$10.563 milhões com previdência; R\$1.067 milhões com locação de mão de obra; R\$2.222 milhões com dívida; R\$8.872 milhões com serviços de terceiros; R\$9.209 milhões com transferências constitucionais; e R\$11.737 milhões com investimentos e inversões), resultou um **superávit orçamentário de R\$385 milhões**.

Desse modo, quanto aos achados que a Auditoria considerou ensejadores do seu opinativo para a desaprovação na Seção Analítica, abordarei aqueles que entendo mais relevantes, já deixando claro que não coaduno com o mesmo entendimento, a saber, as emendas parlamentares, os precatórios e as “contas-ponte”.

• Das Emendas Parlamentares

Um desses pontos que merecem destaque no meu voto diz respeito à análise das Emendas Parlamentares, constantes do item de número 2.6.3.9 da Seção Analítica, referente à “**Execução de despesas relativas às emendas parlamentares**”, também enfrentado pelo *Parquet* de Contas em seu opinativo, no item de número 2.2.2.2, matéria de extrema relevância, já trazida nos estudos técnicos que embasaram a análise das contas de governo relativas aos exercícios de 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021.

Tem-se certo que as emendas parlamentares, constitucionalmente garantidas, revestem-se de natureza obrigatória na execução orçamentária e financeira, sendo necessário que o atendimento dessas referidas emendas apresentadas se dê de forma igualitária e impessoal, independentemente da autoria, no limite de 0,33%¹ da Receita Corrente Líquida (RCL)

¹Art. 49 da LDO de 2022.

realizada no exercício anterior, devendo, para tanto, que os parlamentares estaduais destinem, em suas respectivas propostas², no mínimo 50% do seu limite para a área de saúde, 25% para a área de educação e, no máximo, 25% para execução em qualquer área temática do PPA 2020-2023.

A equipe Auditorial, na Seção Analítica, observou que “foram destinados, aproximadamente, R\$125 milhões para a elaboração de emendas parlamentares impositivas, valor que representa 0,33% da RCL do exercício anterior (R\$37.877,6 milhões), atendendo ao parâmetro legal estabelecido na CE/1989”, tendo, entretanto, constatado que “o valor que fora efetivamente vinculado a emendas individuais foi de R\$116,3 milhões, permanecendo, aproximadamente, R\$8,7 milhões como provisão para emendas parlamentares, na Unidade Encargos Gerais do Estado”.

Acerca da destinação das emendas individuais propostas pelos deputados, a equipe ratificou o cumprimento do art. 51 da LDO/2022, “destinados 55,98% para a saúde (limite mínimo de 50%), 27,73% para a Educação (limite mínimo de 25%) e 16,29% para outras áreas temáticas (limite máximo de 25%)”.

Já acerca da execução financeira das emendas individuais aprovadas para o exercício de 2022, foram empenhados 45,03% (R\$52,36 milhões) e pagos 36,45% (R\$42,38 milhões) de R\$116,28 milhões disponíveis. No exercício de 2021 foram empenhados 82,87% e executados/pagos 73,33%, o que demonstra queda na execução das emendas (38,60%), tornando necessária a adoção de medidas corretivas a fim de que sejam cumpridos os mandamentos legais que exigem a execução total das emendas.

No que se refere à execução isonômica das emendas, os auditores informaram que o mandamento constitucional estadual existente no parágrafo 10º do art. 160 da CE/1989 não foi cumprido, pois verificou-se que “Houve variações entre 0,00% e 86,42% na execução orçamentária e de 0,00% a 72,33% na execução financeira dos orçamentos aprovados na LOA/2022 para cada deputado estadual”; “Apenas 10 dos 63 deputados tiveram percentual de execução de suas emendas superiores a 70%”; “não houve nenhum que teve suas emendas integralmente executadas (100%)”; “As emendas de 24 parlamentares apresentaram percentual de execução entre 50 e 70%”; “emendas de 2 parlamentares que sequer foram executadas”.

É importante destacar que, tendo a SESAB e a SEC representado 83,71% do orçamento atualizado relacionado às emendas parlamentares e sido notificadas para justificar a baixa execução das referidas emendas, essas Secretarias apresentaram esclarecimentos, acolhidos pela equipe auditorial, revestidos nos impedimentos previstos nos incisos IV e V do § 1º do art. 56 da LDO/2022, que define os casos de impossibilidade de ordem técnica ou legal nos quais as emendas deixam de ser de execução obrigatória, enquanto perdurar o referido óbice, tendo os auditores ratificado que “Também foi cumprido o preconizado no § 2º do art. 56 desta mesma lei”.

Acerca do monitoramento das recomendações constantes do Parecer Prévio das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2021, atinentes à matéria “emendas parlamentares”, os técnicos atestaram o cumprimento do item c16³, referente ao 2º Art. 51 da LDO de 2022.

3c16. garantir que o Demonstrativo da Execução das Despesas por Emendas Individuais dos Deputados Estaduais evidencie a execução das emendas classificadas como Restos a Pagar em exercícios anteriores (item

Demonstrativo da Execução das Despesas por Emendas Individuais dos Deputados Estaduais, e a ausência de ações visando o atendimento da recomendação inserida no item c18⁴, que sugeriu a elaboração de um Manual de Execução das Emendas.

Assim, considerando a importância das emendas parlamentares impositivas como instrumentos legislativos que garantam aos parlamentares o poder de destinar recursos do orçamento público para projetos específicos em suas bases eleitorais e, sobretudo, permitindo o atendimento de demandas específicas de suas regiões de atuação, como forma de descentralizar os recursos e distribuir os investimentos em todo o estado, urge a necessidade de que a execução se dê na integralidade dos valores constantes do orçamento destinado a esse tipo de despesa. Portanto entendo cabível a expedição de recomendações.

• Dos Precatórios

Importa também destacar, da Seção Analítica, o ponto 2.8.1.2, atinente à “Auditoria Financeira nos Precatórios do Estado da Bahia”, objeto do Plano de Trabalho do Conselheiro-Relator, que determinou que os precatórios fossem objeto de exame auditorial, tendo sido constatado que os precatórios vencidos e não pagos ao final do exercício de 2022 corresponderam ao montante de R\$4.991,9 milhões.

Os auditores destacaram achados, apresentados nos itens da Seção Analítica **“2.8.1.2.1 Ausência de registros individualizados por beneficiário da despesa orçamentária e financeira com precatórios, contrariando o art. 10 da LRF”** e **“2.8.1.2.2 Ausência de atualização dos valores dos processos de precatórios”**.

Acerca da ausência de registros individualizados, embora o artigo 10 da LRF determine a identificação dos beneficiários de pagamento de sentenças judiciais, os auditores identificaram, em uma consulta ao Sistema Mirante, “que constam como execução orçamentária da despesa apenas os registros dos valores repassados ao TJ/BA (este como credor único em todos os documentos consultados)”, o que acarretaria a ausência de registros orçamentários e financeiros dos processos de precatórios.

Embora a SEFAZ tenha informado que o “TJ/BA não adotou o modelo de descentralização recomendado pelo MCASP 9ª edição”, aduziu ter encontrado como solução a realização de conciliação das contas contábeis de ativo e passivo financeiros com os saldos das contas especiais de precatórios, o que possibilitaria “a baixa dos mesmos, mesmo que de forma indireta”.

No que concerne à atualização do saldo de precatórios, os Auditores reforçaram que caberá ao Tribunal de Justiça a comunicação à entidade devedora dos precatórios com seu valor atualizado, visando à inclusão na proposta orçamentária do exercício subsequente. Entretanto, da análise pelos Auditores da lista de todos os precatórios apresentados pelo TJ/BA, “foi constatado que 2.502 processos estão desatualizados, pelo menos desde o mês de agosto de 2018, o que corresponde a 16,8% do total dos processos de precatórios. O montante total desatualizado soma R\$782,7 milhões, o correspondente a 13,9% da dívida

2.6.3.9 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020).

4c17. 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 leis de diretrizes orçamentárias e nas leis orçamentárias anuais (item 2.6.3.9 da Seção Analítica).

total com precatórios”, o que corresponderia a uma subavaliação de pelo menos R\$257,2 milhões.

Embora a SEFAZ tenha afirmado que não possui acesso aos autos processuais e que cabe ao TJ/BA informar os valores atualizados, e tendo o TJ/BA aduzido que “o Estado da Bahia tem o conhecimento dos critérios e requisitos utilizados para atualização dos cálculos e acesso amplo aos precatórios na sua integralidade de peças, tanto para atualizar valores requisitados, quanto para verificar as atualizações apresentadas pelo NACP”, entendo que a subavaliação do passivo de precatórios deverá ser combatida, possibilitando que a base de cálculo contemple o valor real da dívida com precatórios.

Dessa forma, embora os Auditores tenham aduzido que tais achados revestir-se-iam de gravidade capaz de justificar a imposição de determinação, e não tendo o *Parquet* de Contas considerado tal achado com robustez a ser objeto de enfrentamento específico no Parecer Ministerial, entendo que tal apontamento deverá ser objeto de recomendação a fim de que o Estado da Bahia possa adotar, se possível, o modelo de descentralização sugerido pelo MCASP 9ª edição, viabilizando o efetivo controle orçamentário concomitante ao processo de quitação junto ao credor e, ainda, que o Estado possa proceder com a efetiva atualização do saldo da dívida com precatórios, a fim de afastar a distorção identificada pelos Auditores na subavaliação do passivo de, “pelo menos, R\$257,2 milhões”, acompanhando a emissão do alerta constante do artigo 59, § 1º, inciso V da LRF.

- **Das “Contas-ponte”**

Já quanto ao inédito achado, em sede de Contas de Governo, referente às chamadas “contas-ponte”, observa-se, da leitura da Seção Analítica, no seu item “2.8 AUDITORIA FINANCEIRA E ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS”, que os Auditores produziram um aprofundado estudo que identificou a existência de contas bancárias não escrituradas no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN), descritas, como mencionado, com a nomenclatura de “contas-ponte” nos subitens 2.8.1.1.1; 2.8.1.1.2; 2.8.1.1.3; 2.8.1.1.4; 2.8.1.1.5; 2.8.1.1.6, concluindo que tal achado teria robustez para justificar sua aglutinação às demais irregularidades justificadoras do opinativo pela desaprovação das Contas, transcritas no subitem “2.18.2 Base para o Opinativo da Área Técnica”, além de ensejar a expedição de determinações.

Segundo os Auditores, ao realizarem a análise da base de dados do Sistema FIPLAN, relativa ao exercício de 2022, no módulo “Tabelas Financeiras”, foi constatado o cadastro de 1.568 contas bancárias de titularidade do Estado da Bahia, com seus respectivos códigos de Cadastro de Conta Bancária (CBO). Entretanto, ao verificar a opção “conta-ponte”, restou evidenciada a existência de “345 contas bancárias, de diversas instituições financeiras, cuja titularidade está em nome de órgãos da estrutura do Poder Executivo, não cadastradas adequadamente em relação às funcionalidades referentes ao controle contábil e financeiro”, “identificadas 135 contas de titularidade de diversos órgãos da estrutura do Poder Executivo, cadastradas na opção ‘Conta bancária do credor’, as quais também não possuem CBO” e, por fim, “identificadas também 30 contas sem qualquer cadastro no Sistema FIPLAN, cuja movimentação não é realizada nesse Sistema, mas sim, diretamente pelos responsáveis, por meio de aplicativo de autoatendimento das instituições bancárias ou outros mecanismos de autorização, como ofícios e e-mails”.

De início, cumpre estabelecer o conceito e a razão de existir dessas referidas “contas-ponte”. Para tanto, vali-me de conceitos retirados dos próprios esclarecimentos iniciais da SEFAZ que assim as definiu: “As contas de autenticação (contas ponte) foram criadas para, transitoriamente, receber recursos da execução orçamentária e financeira para quitação de obrigações que, por variadas razões, não podem ser concluídas no sistema FIPLAN”.

Importa destacar, ainda, que o material disponibilizado no sítio eletrônico da SEFAZ⁵ intitulado “FIPLAN - SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO, CONTABILIDADE E FINANÇAS DO ESTADO DA BAHIA”, datado de junho de 2014, já trazia, naquele ano, considerações acerca da referida “conta-ponte”, com a subdivisão em 4 tipos distintos: “Autenticação, Convênio Recebido, Matriz e Relacionamento” e, sobretudo, demonstrando que esse tipo de conta possui operacionalização no sistema FIPLAN.

Em um informativo elaborado a meu pedido pela Sra. Daniela Couto Silva Gomes, servidora desta Casa e Chefe da Coordenação de Contabilidade, a “conta-ponte” foi definida como “Conta transitória utilizada para pagamentos das retenções das faturas, INSS retidos das folhas, alguns outros pagamentos a credores, com impossibilidade de pagamento por código de barras e valores referentes à provisão da Lei anti-calote”, sendo necessária, “em virtude de o FIPLAN necessitar de uma conta-corrente específica para efetuar os pagamentos e, como nesses casos, não há essa possibilidade, utiliza-se essa ferramenta transitória, recebedora dos valores das NOBs (Notas de Ordem Bancária), geradas no sistema FIPLAN”.

Ainda de acordo com o referido informativo, as Notas de Ordem Bancária são geradas por meio do sistema FIPLAN, efetuando-se os pagamentos na conta transitória de autenticação ou “conta-ponte” e, posteriormente, autenticados na agência bancária ou pelo Internet Banking, sendo, então, os pagamentos baixados da conta transitória. Como exemplo, tem-se o pagamento de uma fatura com retenção de ISS, que transcrevo no quadro abaixo:

Fornecedor		CBO 088	
(1) 950	xxxxxxx	xxxxxxx	1.000 (1)
Conta de Autenticação		ISS Retido	
(1) 50	50 (2)	(2) 50	xxxx

- (1) Pelo pagamento da fatura no valor de 1.000, com retenção de ISS de 50;
 (2) Pela autenticação da guia de ISS retido na fatura feita por servidor na boca do caixa ou via Internet Banking.

⁵https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/fiplan/pdf/apresentacao_conta_ponte_como_funciona_FIPLAN.pdf

Ao final, a Servidora informa que, uma vez efetuada a compensação citada, “os referidos pagamentos são baixados da conta transitória”, reforçando que “A referida conta não possui CBO, (...), código de conta bancária, porém está registrada no FIPLAN em tabelas financeiras”.

Ainda na rede mundial de computadores, verifica-se, do artigo disponibilizado no sítio eletrônico <https://www.definebusinessterms.com/pt/conta-ponte/>, que a “conta-ponte” é “uma conta do software ou sistemas de contabilidade e não está incluída no plano de contabilidade. Seu objetivo é fazer um registro provisório para posteriormente fazer o respectivo ajuste”. Portanto a matéria, apesar de nova em sede de Contas de Governo, nova não é.

Ocorre que, muito embora a SEFAZ tenha informado nos autos acerca da impossibilidade de execução financeira no Sistema FIPLAN de algumas operações específicas, os Auditores ratificaram o entendimento de que a “existência de contas bancárias, cuja movimentação não é escriturada, afronta ao disposto no art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964 e no art. 50, inciso I, da LRF”, aduzindo, ainda, 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”.

É imperioso ressaltar que a nomenclatura “conta-ponte” é utilizada como uma forma de registro temporário utilizado para facilitar a transição entre diferentes administrações ou gestões em uma entidade pública, como um governo municipal, estadual ou federal. Elas têm como objetivo garantir a continuidade dos processos contábeis e financeiros durante o período de governança de governantes ou de troca da equipe responsável pela administração pública, tornando-se imprescindível que as operações financeiras e contábeis não sejam interrompidas e que a prestação de contas seja feita de forma precisa e completa.

Detalhando isso, entendo que “contas-ponte” são contas bancárias nas quais, em função de situações bem específicas, não é possível concluir o pagamento diretamente da conta pagadora para o destino final.

Como exemplo dessas situações, temos os pagamentos de processos referentes a quitação de contas de consumo (água, energia, telefonia, correios), tributos federais e municipais, boletos que envolvem mais de um fluxo de empenho (ex: boleto de parcela da dívida com o BNDES, cujo valor inclui despesa de capital – amortização – e despesa corrente – juros), entre outras.

Tais contas devem ser acompanhadas pelas unidades descentralizadas, efetuando a quitação dos documentos logo em seguida ao seu pagamento no FIPLAN, sendo, portanto, contas de caráter transitório, que, pelo que pude perceber, são inéditas apenas em sede de Contas de Governo, como falei na introdução a elas, visto que já são utilizadas há décadas no Estado da Bahia, inclusive por esta Corte de Contas e por outros entes da Federação, a exemplo da União.

Parece que, em função da transitoriedade da conta e do custo-benefício, não foi buscada, até então, uma solução para viabilizar o seu cadastro no Sistema FIPLAN, contabilizando esse movimento, embora sejam identificadas, podendo seus saldos serem acompanhados pelas unidades. Entendo que a partir dessa sinalização por parte dos nossos Auditores, uma

melhoria dos controles é primordial, merecendo as devidas recomendações por parte desta Casa, não ensejando, no entanto, a desaprovação destas Contas.

E foi essa linha de entendimento que o *Parquet* de Contas adotou, no item “2.2.2.4 Contas bancárias não escrituradas no FIPLAN (Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças)”, de seu sucinto e embasado Parecer, aduzindo acerca das “contas-ponte” que:

Em relação aos aspectos acima mencionados, considerando que as justificativas apresentadas não foram infirmadas pelos exames auditoriais, não há, nos autos, elementos suficientes que direcionem o entendimento deste *Parquet* no sentido da ausência ou fragilidade de controle sobre tais contas.

Neste sentido, considerando os elementos apresentados pela Unidade Técnica desse Tribunal, e ponderando as justificativas apresentadas pelo Poder Executivo, este Órgão Ministerial entende que o achado consubstanciado na 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.

A meu ver, o método de utilização da “conta-ponte”, como está, configura-se como indispensável para o adimplemento financeiro de certas obrigações, tendo em vista a inviabilidade técnica a ser adotada por meio da utilização de contas de autenticação, não tendo sido refutada tal impossibilidade técnica pela Auditoria e/ou por qualquer estudo nestes autos. Ainda que assim o fosse, devem ser consideradas as regras impostas pela Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, Decreto-Lei nº 4.657, de 04/09/1942. Esse também foi o entendimento do *Parquet* de Contas. Vejamos:

Diante do teor das alegações apresentadas, entendemos que, para que esse órgão de controle considere irregular a utilização de contas de autenticação não escrituradas no Sistema FIPLAN, nas hipóteses excepcionalmente admitidas pelo art. 17 da Instrução Normativa SAF nº 16/2015, afigura-se indispensável a apresentação de elementos que refutem a limitação técnico-operacional invocada pelo gestor público como fundamento para a prática adotada, seja indicando que os pagamentos realizados por meio das contas de autenticação (ou parte deles) poderiam ter o seu processamento bancário inteiramente concluídos no Sistema FIPLAN, seja apontando os meios alternativos que poderiam ter sido adotados pela Administração para superar a limitação técnico-operacional existente.

Nesse sentido, impede trazer à colação o que dispõe 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”.

Assim, observa-se, da leitura do Parecer do MPC, o enfoque contábil dado às presentes Contas de Governo, não pairando dúvidas acerca da imediata urgência desta Casa de Contas em contar com equipes multi e interdisciplinares, revestindo-se das características de um órgão plural que busca promover a eficiência, a criatividade e a cooperação ao abordar questões complexas e multifacetadas, devendo, por certo, ser composto em seus núcleos

auditoriais de profissionais de diferentes áreas de conhecimento, habilidades e experiências, que trabalhem em conjunto para atingir os objetivos comuns buscados por este TCE. A colaboração entre especialidades diferentes e o aproveitamento da diversidade de conhecimentos resultam em soluções inovadoras e eficazes.

Há de se destacar que, conforme trazido pelo Executivo em seus derradeiros esclarecimentos, os arts. 16 e 17 da Instrução Normativa SAF nº 16/2015, que dispõe sobre a movimentação financeira em Instituições Bancárias pelos Órgãos, Fundos e Entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, as “contas-ponte”, aqui descritas como contas de autenticação, “tem por objetivo o pagamento de obrigações nas situações em que não seja possível a realização dessa última etapa na execução do sistema FIPLAN, por motivos que não decorrem de limitações desse sistema e que ultrapassam o nível de intervenção das áreas gestoras do sistema. Mesmo nesses casos, as etapas de empenho e liquidação são executadas regularmente no sistema FIPLAN”, como bem explanou a Dra. Bárbara Camardelli, Procuradora-Geral do Estado da Bahia, em sua defesa.

Ademais, como bem aduzido pelo MPC em suas razões, “a Auditoria afirma que as contas bancárias devem ser obrigatoriamente escrituradas no Sistema FIPLAN, em cumprimento ao art. 89, da Lei 4.320/1964 e ao art. 50, inciso I, da LRF. Contudo, como já apontado acima, não consta nos autos uma análise mais acurada acerca dos obstáculos técnicos operacionais apontados pela Administração que teriam impedido, segundo o Executivo, o processamento bancário de determinados pagamentos por meio de contas escrituradas no referido sistema, e que motivaram a criação da sistemática das contas de autenticação, prevista no art. 17 da Instrução Normativa SAF nº 16/2015”.

Muito embora tenha me convencido, na esteira do entendimento do MPC, de que a utilização das “contas-ponte”, de forma excepcional, em razão da inviabilidade técnica para processamento bancário no sistema FIPLAN, corroborada pelos regramentos oriundos da Instrução Normativa SAF nº 16/2015, seja de fato necessária a fim de que o Estado possa adimplir certas obrigações financeiras, tal possibilidade não se configura numa “carta branca” que possibilite ao Executivo não proceder com a escrituração contábil dos saldos financeiros existentes nas referidas “contas-ponte”, na data de 31 de dezembro do exercício sob análise, com as devidas notas explicativas, que, conforme apontado pela Auditoria, totalizou “pelo menos R\$51,9 milhões”.

Dessa forma, pelas razões postas, adiro ao entendimento do Ministério Público de Contas, por entender que os achados oriundos da análise auditorial da utilização da “conta-ponte”, constante do item “2.8 AUDITORIA FINANCEIRA E ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS”, subitens 2.8.1.1.1; 2.8.1.1.2; 2.8.1.1.3; 2.8.1.1.4; 2.8.1.1.5; 2.8.1.1.6, da Seção Analítica, não têm o condão de macular as presentes contas, mas sim, como já comentei, de a respeito delas serem expedidas as devidas recomendações por parte desta Casa.

Vale destacar, como pontuaram os nossos Auditores, que, com “a aprovação da Resolução nº 1.601, de 24/09/2020, do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), o inciso IX do art. 4º da Resolução CFC nº 1.328, de 18/03/2011, foi alterado”, passando a vigorar da seguinte forma:

Art. 4º - As Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas se estruturam conforme segue: [...]

IX - de Auditoria de Informação Contábil Histórica Aplicável ao Setor Público - NBC TASP - são as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicáveis à Auditoria de Informação Contábil Histórica Aplicadas à Auditoria do Setor Público convergentes com as Normas Internacionais de Auditoria emitidas pela International Federation of Accountants (Ifac) e recepcionadas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Os nossos Auditores explicam, ainda, que suas análises têm “como objetivo aumentar o grau de confiança das demonstrações financeiras do Estado da Bahia, referentes ao exercício de 2022, mediante a expressão de opinião sobre a existência ou não de distorções relevantes em determinados grupos de contas, independente se causadas por erro ou fraude (ISSAI 200, item 16)”.

Entretanto, estou convencido de que R\$51,9 milhões em relação ao montante de R\$12,8 bilhões do saldo final do caixa e equivalentes, R\$68,7 bilhões do total das receitas e R\$123,8 bilhões do saldo patrimonial, como evidenciado na Tabela 01, representam, respectivamente, apenas 0,40%, 0,07% e 0,04%, não sendo um valor que leve a uma distorção relevante que justifique macular tais Contas.

- **Da proposta de Parecer Prévio**

O parecer prévio sobre as contas do chefe do Executivo é um trabalho essencial da Casa de Contas e Controle da Bahia. É um compêndio que congrega o esforço de Membros, auditores, técnicos, gerentes e de todos os servidores deste Tribunal, tendo o forte caráter simbólico de proteger o erário, fortalecer as políticas públicas e fomentar o controle social.

Este é, portanto, o momento de corrigir os rumos da gestão pública e de contribuir para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Daí a importância das recomendações.

Tive a grande satisfação de ter sido o relator das Contas de Governo em duas oportunidades, e, nesta messe, compreendi que a nossa responsabilidade vai muito além de aprovar, desaprovar e sublinhar ressalvas, determinações e recomendações. Neste momento, nós, julgadores, estamos escrevendo mais um capítulo da história do controle, atividade fundamental para reduzir as desigualdades e para termos uma sociedade mais justa. Que caminhemos sempre com esta filosofia de construir um estado e uma nação que respeite os seus cidadãos.

No âmbito das presentes Contas, a Proposta de Parecer Prévio indica a proposição de sete ressalvas, 43 recomendações, sete ênfases e a emissão de oito alertas.

As Contas referentes ao exercício de 2021 foram aprovadas por esta Casa de Contas e de Controle com 62 recomendações, um alerta e sete ênfases ao Chefe do Poder Executivo.

Como já mencionei em outras oportunidades, acho que as recomendações têm uma importância fundamental para que o Gestor possa aprimorar a sua administração, revendo os procedimentos que não deram certo e buscando uma maior eficácia na sua atuação, e o Relator destas Contas foi preciso em selecionar aquelas que, de fato, são relevantes, razão pela qual o acompanhamento em quase todas elas, excetuando-se as de números 27 e 28 do capítulo referente à gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Acompanho, especialmente, as que estão diretamente ligadas ao controle interno, para as quais solicito

um cuidado especial e o devido acompanhamento da Auditoria Geral do Estado (AGE), que precisa de uma lei que respalde sua autonomia, de um quadro de pessoal efetivo e devidamente remunerado e capacitado e que esteja vinculado diretamente ao governador, como, aliás, foi criada pela Lei Estadual nº 2.321, de 11 de abril de 1966, em seus artigos 1º e 2º, inciso VII. Quando a AGE foi criada, ela tinha tudo isso e era vinculada diretamente ao governador, era uma Secretaria de Estado e, em um momento, como eu disse, em 1966, em que, paradoxalmente, o país vivia em tempos trevosos.

Não obstante a Lei nº 13.204/2014 ter criado as unidades de coordenação e controle interno, e ter havido a edição do Decreto nº 16.059/2015, que disciplina essas unidades, e do Decreto nº 16.406/2015, que ampliou as competências da AGE, o que representa um relevante avanço, cabe informar que o projeto de Lei nº 16.492/2007, de autoria do Poder Executivo, que propõe a criação da Controladoria Geral do Estado, subordinada diretamente ao Governador, e do Sistema Estadual de Controle, ainda se encontra em trâmite na Assembleia Legislativa.

Somente para fins de registros históricos, cumpre destacar que o tema “Controle Interno”, tem sido uma matéria relevante em sede de Contas de Governo. Lembro-me de que, nas Contas de 2003, o Saudoso Conselheiro Ursicino Queiroz já citava com tanta atualidade:

Assim, o Estado ainda carece de revisão de sua estrutura de controle interno, buscando a atualização de suas atividades operacionais e o redimensionamento de seus órgãos, em cumprimento às determinações constitucionais e legais aplicadas à matéria.

Nas Contas de Governo de 2004, o Conselheiro Filemon Matos também ressaltava:

Decorridos dezessete anos da promulgação da Carta Magna de 1988 não se vislumbra, ainda, no que pertine ao controle da Administração Pública, a concretização plena do controle interno como sistema de fiscalização exercido pela própria Administração sobre seus atos.

O controle interno, consagrado pela Constituição Federal e reproduzido na Constituição Estadual é, no entanto, imprescindível ao funcionamento da Administração Pública, em todos os seus Poderes, devendo para tanto mantê-lo como um sistema integrado, com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas de governo, comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração, bem como apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

É o que preconiza o art. 74 da nossa Constituição Federal e fiz questão de citar esses dois conselheiros aqui para fazer-lhes uma justa homenagem.

Quanto às ressalvas, não acompanharei o Conselheiro-Relator. Confesso que, de início, iria acompanhá-lo em três. Seria um pouco mais resumido do que o conselheiro Castro Neto que o acompanhou, parece-me, em quatro. Mas depois da aula magistral que o Exmo. Relator aqui proferiu, eu me convenci a não acompanhar nas ressalvas e vou explicar, rapidamente, o porquê, em cada uma delas, tentando ser o mais objetivo possível.

Com relação ao PPA, em resumo, o que se vislumbra é a questão das deficiências dos indicadores, fato esse que, não obstante a Constituição de 1988 tenha determinado que compete ao controle interno avaliar o PPA, e para avaliar eu preciso ter indicadores, o Estado brasileiro ainda carece de uma política de avaliação de “Políticas Públicas”. E tanto isso é verdade que a Constituição de 1988 já recebeu, em 35 anos, 129 emendas.

Uma dessas emendas foi a 109, na época da pandemia em 2021. Vejam o que ela trouxe, ao inserir o parágrafo 16 em um dos artigos que eu considero um dos mais bonitos da Constituição, que é o art. 37, que fala dos princípios da Administração Pública. Ele diz textualmente: “Os órgãos e entidades da Administração Pública, individual ou conjuntamente”, - e vai em sintonia com o que a Dra. Bárbara aqui citou - “devem realizar avaliação das Políticas Públicas, inclusive com a divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei”. Ora, para avaliar e divulgar os resultados, eu preciso ter indicadores. E, para fazer isso, o constituinte, em 2021, diz que eu preciso fazer na forma da lei. Percebam, assim, o quanto precisamos avançar. No entanto, em função disso e do que foi destacado pelo Exmo. Relator, não me parece que cabem ressalvas nesse apontamento, mas, sim, pedindo a máxima *vênia*, as devidas recomendações.

Em relação à segunda ressalva, a transferência de recursos no montante de quase R\$500 milhões de reais do BAPREV para o FUNPREV, eu, inicialmente, diria: “olha, esse é um ponto que já foi levantado, para o qual houve uma decisão judicial, como trazido no voto do Relator, mas há necessidade de uma transição e essa ressalva eu já não acompanharia”. Contudo a Dra. Bárbara Camardelli, no seu pronunciamento, trouxe a ACO-3023/2017 e nos informou de uma decisão recente, que eu não conhecia e creio que outros também não, do Supremo Tribunal Federal, de 26 de junho, que prova que esse ponto, em função dos apontamentos que foram aqui trazidos, precisa de um aprofundamento, de um amadurecimento maior e, por isso, não vou acompanhar nas ressalvas e nem mesmo nas recomendações. Então, essa é uma das recomendações propostas pela Relatoria e que eu deixo de acompanhar, em função dessa decisão que foi aqui trazida pela Dra. Bárbara Camardelli, o que é a prova provada do quanto é importante ter aqui, no púlpito, advogados, bacharéis de Direito, defendendo e participando dessas sessões.

Em relação ao DEA, eu iria, de fato, inicialmente, acompanhar a ressalva proposta pelo nobre Relator, mas modifiquei o meu entendimento quando vi a redação final: “expressivo montante de despesas gerando distorções relevantes”. Afinal, foi trazido pelo Exmo. Relator que houve uma redução desse gasto neste exercício sob exame. O DEA não é um fato novo. Ao longo de vários exercícios, o Tribunal vem apontando e dizendo: “olha, é preciso reduzir gradativamente, porque você não consegue resolver de um exercício para o outro essa pendência”. Para mim, preocupação eu teria se, neste final de mandato, tivéssemos essa questão do DEA sem saldo em caixa, o que não é o caso, pois o Estado deixou R\$12 bilhões em caixa.

Então, em função disso e em função de ter sido também, no exercício de 2022, verificada essa redução de 21%, eu refiz o meu entendimento e não vou ressaltar essa questão. Vou, sim, recomendar e considerar também isso como um parágrafo de ênfase e como um alerta.

Em relação à questão dos convênios, o Relator trouxe um gráfico muito interessante, mostrando o crescimento desse tipo de despesa de 2017 para 2022, saltando de R\$300 milhões para quase R\$1.200 milhões, destacando os órgãos mais representativos. Mas isso

tudo é um ponto que o Tribunal precisa observar e essas Contas, quando aqui chegarem, serão analisadas. Essas Contas dos convênios, dos gestores, das Prefeituras e das entidades beneficiadas precisam ser analisadas por esse montante e por essa fragilidade no controle. O fato de se ter uma deficiência de controle denominada de risco inerente não significa que as Contas estejam erradas, até porque nem aqui elas chegaram. Dessa maneira, também não vou acompanhar essa ressalva, mas, sim, expedirei recomendações.

Em relação à quinta ressalva proposta, que é a questão das “contas-ponte”, eu já me alonguei por demais e não vou aqui repisar os motivos pelos quais também vou convertê-las em recomendações.

Gostaria, entretanto, de abrir um ponto especial em relação ao item ‘6’, que é justamente o gasto de R\$503,40 milhões com despesa com Manutenção de Desenvolvimento de Ensino, em relação basicamente à Bolsa Presença. E assim o farei porque fizemos isso no julgamento das Contas passadas e também em Contas de ordenadores de despesa, e este Tribunal, por maioria, concordou. Esse entendimento até pode ser mudado, mas explicarei os motivos de não acompanhar essa ressalva, inclusive, mais uma vez, reforçado pelos argumentos da Relatoria, quando diz que, em 2021, deixou de apor as ressalvas, porque estávamos na pandemia, que não faria o mesmo em 2022. Mas ocorre que a OMS, para começar o meu argumento, só decretou o fim da pandemia em 2023. Então, em 2022, ainda vivíamos a pandemia. Desse modo, se nós utilizarmos o argumento do Relator, em relação a 2021, ele continua prevalecendo para 2022. Ademais, como eu pesquisei rapidamente, foi no dia 05 de maio de 2023 que a Organização Mundial de Saúde decretou o “fim da pandemia”, mas não da covid, que ainda está aí e ainda está a matar. Entretanto, de qualquer maneira, por esse argumento, não procederei à inclusão dessa ressalva neste momento.

Mas vou me aprofundar ainda mais em relação à questão desse gasto, porque é um assunto que muito me interessa e vou explicar o porquê.

A questão principal é em relação a esses R\$503,40 milhões que foram gastos com ações, que eu vou aqui resumir: Bolsa Presença. E, claro, tem um jaez assistencial como está aqui na ressalva. Mas qual é o gasto do Estado que não tem um viés assistencial? É a primeira pergunta que faço. A segunda questão é o fato de que esses R\$503,40 milhões não impactaram em nada o limite mínimo dos 25%. O que queremos não é apenas que se gaste 25% em Educação, mas que se gaste bem.

Então, não vou aqui aprofundar essa discussão, porque não impactou o limite. Afinal, a questão maior é o princípio, o fundamento legal. E a Dra. Bárbara, na sua explanação, citou o art. 3º, I, da Lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, que diz textualmente:

Art. 3º - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.

Assim, portanto, queremos todos ou não na escola? Lugar de criança é ou não é na escola? Como fazer para as crianças frequentarem as escolas e acreditarem nelas?

Essa Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), como mencionado, é de 1996. Eu posso falar de cadeira porque eu sou egresso da escola pública. Estudei do segundo ano

Primário até o terceiro ano do Segundo Grau no Centro Integrado de Educação Conselheiro Luiz Vianna, e eu percebia a importância de ter, na hora do intervalo, na hora do recreio, aquele leite ensacado com aquele “pão de sebo”, como a gente chamava, que era um pão com margarina, para matar a fome. Para mim não, porque eu tinha um pai que ganhava dois salários mínimos e ainda me dava um recurso para comprar uma coca-cola e um pãozinho delícia, por vezes um alferes, mas para a maioria dos meus colegas, naquela época, nos anos 70, era a única refeição.

E pela mencionada lei, conforme o seu art. 71, IV, “Programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica, psicológica, e outras formas de assistência social” não se enquadram com gasto de manutenção e desenvolvimento de ensino. Diz essa lei, também, no inciso V do mesmo artigo, que “obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar”, também não fazem parte da despesa com Educação.

Mas essa lei é de 1996. Faz, portanto, 27 anos de sua sanção. Será que, em 1996, este País tinha noção de que as crianças viriam a ser assassinadas nas escolas por ex-alunos? A escola estava, em 1996, ao redor do tráfico? Em 1996, as crianças iam para a escola não para estudar, mas para se proteger do que estava no seu entorno? Os psicólogos não são elementos essenciais nas escolas de hoje? Então, como é que vamos analisar um direito de 1996 para uma realidade de 2023 e com três anos de pandemia? Que direito é esse que não evolui, enquanto a sociedade evolui? Porque se o Direito não evolui ao mesmo tempo que a sociedade evolui, ele deixa de ser Direito.

Digo, ainda, que eu não critico aqueles que se apegam ao que está escrito de forma textual na lei. Eu sou um modesto operário da Contabilidade, fiz o curso de Direito por um ano apenas. Tive que largar, porque era supervisor deste TCE e tinha um chefe que me exigia horário: “você tem que cumprir horário”, dizia ele. Hoje vemos que a União determina o trabalho remoto, o trabalho sem ponto, o trabalho híbrido, porque o mundo mudou. Será que a pandemia, há três anos, não mostrou isso para nós todos, que a gente precisa olhar que o mundo mudou? E, para aqueles que gostam do Direito, peço desculpas se não fizer a melhor análise jurídica, pois não sou bacharel em Direito.

Eu vou, então, analisar o art. 70, da mesma Lei de 1996, e ser fiel à Letra da Lei. O que diz o art. 70, inciso VI?

Art. 70 - Considerar-se-ão como manutenção e desenvolvimento de ensino:

VI - Concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas.

Está aqui na lei: concessão de bolsa de estudo. Eu fui até pesquisar no Google o que é concessão de bolsa de estudo. Então, diz aqui: “assistência social prestada que permite aos alunos escolherem os valores de seus investimentos mensais”. Bolsa de estudo é uma assistência social. Então, veja que a própria lei é contraditória, porque ela diz no art. 71 que não considera outras formas de assistência social. Mas bolsa de estudo é uma assistência social.

As bolsas de estudo previstas no art. 70, VI, podem. Aí, eu volto ao conceito sobre bolsa de estudo: é uma ajuda financeira dada ao estudante para que ele possa realizar seus aprimoramentos sem ter de colocar altos valores para isso. Está aqui o conceito. Então, eu

questiono se é possível uma Prefeitura, por analogia, na qual o prefeito não consegue, na sua rede, bancar os estudantes, contratar escolas privadas e conceder bolsas?

Aqui em Salvador, por exemplo, servidores do Município recebem bolsa para estudar em escolas privadas financiadas pela Prefeitura. Esse gasto é uma bolsa de estudo concedida para que o aluno estude na escola particular. O art. 70, VI, permite.

O prefeito, enfim, até abate do custo da escola o ISSQN para que se conceda bolsa aos estudantes. Vejam quantas coisas aconteceram que mudaram de 1996 para cá e que a gente não conseguiu acompanhar. Então, o Estado chega, em um momento de pandemia e cria um programa para que os alunos possam frequentar a escola, oferecendo, assim, a Bolsa Presença. Essa Bolsa Presença não é uma bolsa de estudo? Não é Manutenção e Desenvolvimento de Ensino?

Em 2013, não sei qual era o governo, não me interessa, mas sei que o Governo Federal já tinha instituído o Bolsa Permanência. Portanto nem original a ideia é. Mas o que ocorre? Para que os alunos possam frequentar a escola, eu ofereço, então, a Bolsa Presença. Essa Bolsa Presença não é uma bolsa de estudo?

E aí V. Exa. tem razão, Conselheiro João Bonfim, quando V. Exa. diz: “eu posso dar um prédio bonito”, como eu fui agora, há duas semanas, ver o Colégio Luiz Vianna sendo reformado. Eu estudei lá a vida inteira, fui ver a reforma, havia piscina olímpica, quadra de esportes coberta, e eu fiquei encantado com o que vi. Fui como cidadão, registre-se, como cidadão. Olhei lá fazendo a merenda, conversei com alguns alunos. Uma reforma muito boa está sendo feita lá. Não sei se está sendo auditada, espero que sim. Mas gostei do que vi. Agora, como vão fazer com que aqueles alunos permaneçam em sala de aula, com tantas coisas aí fora os atraindo, lícitas e ilícitas?

O Estado financia transporte no interior. Esse gasto com transporte para que o aluno vá até a escola é Manutenção e Desenvolvimento de Ensino. Perfeito. O Estado financia um pai carente, que não tem condição, para que o filho vá à escola e pegue o transporte. Isso não é Manutenção e Desenvolvimento de Ensino?

Em 1996 não tinha computador, não tinha *tablet*. Nós vimos o menino Antonio Pietro magistralmente fazendo a propaganda do uso do *tablet* pela Prefeitura Municipal de Salvador. Aquele gasto do Pietro não é Educação? Os tempos mudaram, e se o Direito não mudar, ele se acaba, ele deixa de ser Direito, como disse. E mesmo se não fosse isso, Conselheiro João Bonfim, esse art. 70, inciso VI, “concessão de bolsa de estudo”, por si só já me diz que a Dra. Bárbara Camardelli tem razão em suas brilhantes explicações.

Eu vou manter, portanto, o entendimento que tive, assim como o Conselheiro João Bonfim, lá em 2022, em relação às Contas de 2021, e não vou ressaltar, sequer vou recomendar. Essa é, então, a segunda recomendação em relação a qual não vou acompanhar o Relator, porque entendo que esse gasto é, sim, de Educação. É um gasto que precisa ser computado e sobre o qual precisaríamos evoluir na interpretação da lei se fosse preciso. Embora eu creia que não seja, em função do art. 70, VI, pois quando se fala em “concessão de bolsa”, seja Bolsa Presença ou seja qualquer outro nome, para mim é uma bolsa de estudo. Por quê? Pelo fato de que eu não vou dar apenas o dinheiro, como é o caso do Bolsa Família. E veja que o Bolsa Família tem compromissos: é preciso que se esteja na escola, é preciso que a criança seja

vacinada, é preciso que frequente, que tenha as notas. Enfim, fiz uma visita a um colégio estadual recentemente e a realidade do que eu vi *en passant* foi estarrecedora. Por isso, vou discordar com relação a essas ressalvas, mantendo integralmente, como disse, o meu entendimento externado no exercício anterior, que faço constar como se aqui ele estivesse transcrito, destacando dele o seguinte trecho:

Quando vejo um Gestor ter a visão de que alimentar o estudante é um estímulo para que ele compareça à escola só posso louvar essa iniciativa. Porque educação é alimento, mas o contrário também se aplica. E para que a educação seja efetivamente o alimento da alma, ela precisa também ser o alimento da carne. Se queremos mudar a situação educacional de nosso estado, precisamos cuidar do indivíduo em sua totalidade.

Se a nossa população não tem transporte para ir à escola, precisamos providenciar ônibus para que o estudante lá esteja ou mesmo lhe oferecer um benefício para que compre a sua passagem. Se a população não tem condição de ter internet para assistir às aulas ou para fazer pesquisas, precisamos oferecer internet a ela em casa e na escola. Se a nossa população não tem condição de comprar livros e cadernos para estar na escola, precisamos dar o material necessário para que o estudante desenvolva as suas atividades. E a mochila para carregar esse material? Também não é necessária? Eu preciso também de um bom saneamento, não é mesmo? Eu preciso dar água para o estudante que tem sede. Quando eu coloco bebedouros nas escolas esse gasto não é com educação? Da mesma forma, eu preciso dar alimento ao meu estudante que não tem condição de pagar pela própria refeição. Em escolas particulares há cantinas onde se compra o alimento. Desconheço uma escola particular que não as tenha. Por qual motivo seria? Se fosse possível estudar sem se alimentar para que tal necessidade?

Em relação à Segurança Pública, também não vou ressaltar, até porque eu concordo com a explicação do Executivo, pois esses gastos com programa de Segurança aqui não incluem o que é o principal, que é o salário do policial. E, para mim, investir em Segurança não é só comprar arma, não é só comprar viatura, nem fazer batalhão, é colocar o pessoal na rua e pagar bem.

E como o próprio voto do Relator nos informa, “houve repasses atípicos que causaram incremento da receita estadual, a exemplo do repasse para pagamento do FUNDEB e repasses para o combate ao coronavírus, ambos repasses com despesas vinculadas sem destinação”.

Percebe-se, então, que a receita de 2022 foi distorcida por alguns valores. Assim, eu não vou ressaltar, vou recomendar.

Com relação aos parágrafos de ênfase, deixarei de acompanhar três daqueles sugeridos pelo Relator, que são os que dizem respeito à transferência do BAPREV para o FUNPREV, à manutenção das contas bancárias, que não vou acompanhar por óbvio, e à subavaliação dos precatórios.

No entanto acrescento mais um, assim como propus, também, no exercício anterior:

- Arena Fonte Nova. Divergência entre as Obrigações, em 31/12/2022, derivadas do contrato de PPP da Arena Fonte Nova, destacadas no Balanço Patrimonial do Estado da Bahia em confronto com os dados fornecidos pela Fonte Nova Participações (FNP), no Balanço Patrimonial auditado pela BDO RCS Auditores Independentes SS. Ademais, há incerteza em relação a uma eventual necessidade de adequação das cláusulas econômico-financeiras do contrato de PPP, em face da não apreciação por este Tribunal de Contas dos Embargos de Declaração interpostos em virtude do Processo nº TCE/000490/2010, relacionado à PPP da Arena Fonte Nova.

Chamo mais uma vez a atenção para esse parágrafo de ênfase, inserido em sede de Contas de Governo desde o ano de 2019, que precisa ser considerado pela alta Administração Estadual em face dos possíveis efeitos que os fatos nele abordados possam acarretar nas futuras contas Públicas do Estado da Bahia.

Quanto aos alertas propostos pelo Relator, entendo que deva ser objeto de atenção pelo Chefe do Poder Executivo o de nº 2, razão pela qual o acompanhamento, cuja redação é a seguinte:

- distorções causadas pelo uso indevido do registro de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) representam irregularidades na gestão orçamentária (item 2.6.3.5 da Seção Analítica).

No que diz respeito aos demais alertas, até onde pude perceber, não configuram situações relevantes, considerando o que dispõe o art. 59, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a seguir transcrito:

(...)

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

- **Da conclusão**

Diante do exposto, para facilitar a compreensão de todo o processo, como costumo fazer todos os anos, anexo o quadro seguinte, na qual consta um resumo do quantitativo de proposições da Auditoria, do MPC, da Relatoria e deste Julgador:

- **Quadro 01 – Resumo das proposições em sede de Contas de Governo**

NÚMERO DE PROPOSIÇÕES:	AUDITORIA	MPC	RELATOR	CONS. INALDO ARAÚJO
RESSALVAS	-	12	07	-
DETERMINAÇÕES	36	16	-	-
TOTAL DE RECOMENDAÇÕES	63	08	43	41
ALERTAS	08	-	08	01
ÊNFASES	07	-	07	05

Tudo isso posto e no intuito de continuar contribuindo para um sistema de controle externo a cargo dos Tribunais de Contas brasileiros, voto pela aprovação das presentes Contas com 41 recomendações, um alerta e cinco ênfases, aderindo à necessidade de apresentação pelo Poder Executivo do Plano de Ação proposto e no prazo sugerido pelo eminente Relator.

Aliás, não obstante exista o Decreto nº 16.059, de 30/04/2015, que no seu art. 4º, VI, determina que compete às Coordenações de Controle Interno e às demais estruturas de controle existentes nos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, sem prejuízo de outras competências atribuídas no regimento do órgão, “acompanhar e controlar a implementação de providências recomendadas pela AGE, pelo Tribunal de Contas do Estado e demais órgãos de fiscalização e controle”, tratando de Plano de Ação, gostaria de sugerir que ele fosse feito nos mesmos moldes daquele apresentado pela Fundação Luís Eduardo Magalhães quando do julgamento do Processo nº TCE/005763/2020, constante do Protocolo nº TCE/004551/2023. Trata-se de um modelo que merece ser referência, dividido em dois anexos: um com os achados que estão com status final de implementação e outro com aqueles cujas ações estão em andamento, o que justificaria, inclusive, a criação de um grupo de trabalho para isso.

Finalizo o meu voto, assim, querendo crer que “amanhã será um lindo dia”, já que “Jesus prometeu coisa melhor pra quem vive nesse mundo sem amor”. E enquanto não temos a volta do Salvador, o verdadeiro e único Messias, para cumprir o prometido, façamos deste Tribunal um dos caminhos para que a vida do cidadão seja digna e respeitada como ele merece, sem enchentes de caridade, mas com muita chuva, ou melhor, com uma imensa tempestade de honestidade, molhando as terras do povo carente desta nossa Bahia, ao mesmo tempo tão rica e tão judiada, para que permaneça rica, mas plena de respeito por aqueles que são a razão de sua existência.

É o voto.

Cons. Inaldo Araújo

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Inaldo da Paixão Santos Araújo
Conselheiro - Assinado em 09/08/2023



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: E2MZQZMJK3