

PROCESSO: TCE/003439/2023**RELATOR: CONS. Gildásio Penedo****Natureza: Parecer Prévio sobre a Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo****Exercício: 2022****Gestor: Rui Costa dos Santos**

DECLARAÇÃO DE VOTO

Versa o presente de processo sobre a apreciação das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, o Excelentíssimo Senhor Governador Rui Costa dos Santos, referente ao exercício de 2022, à augusta Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, tendo sido encaminhado a esta Corte para emissão do parecer prévio, com fulcro 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 nº 27/2006, a partir do resultado dos exames nas Demonstrações Contábeis Consolidadas, nos relatórios anuais sobre o desempenho dos programas de governo, nos documentos previstos em leis e controles pertinentes, assim como na mensagem enviada pelo Governador e nas respostas apresentadas pela Administração Pública aos questionamentos realizados pela equipe técnica deste Tribunal de Contas.

I – DA INSTRUÇÃO DO FEITO

Findo os trabalhos auditoriais, inclusive com a realização do enfrentamento da resposta promovida pelo Exmo. Sr. Governador do Estado da Bahia, Jerônimo Rodrigues Souza, subscrita pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE), verifico que a Auditoria opinou pela expedição de parecer prévio pela desaprovação das contas¹, tendo em vista que, no seu sentir, os elementos contidos na prestação de contas não representam a gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do Poder Executivo do Estado da Bahia em 31/12/2022, o desempenho de suas operações e os seus fluxos de caixa para o exercício findo nessa data, com fulcro em 21 (vinte e um) apontamentos elencados no Parecer Auditorial².

Consta, ainda, no aludido Parecer, a sugestão de expedição de 36 (trinta e seis) determinações, de 63 (sessenta e três) recomendações, de 08 (oito) alertas previstos na LRF, bem como fez incluir parágrafo de ênfase no seu relatório, para os seguintes assuntos relevantes: revisão dos instrumentos de planejamento, passivo previdenciário, transferência de Recursos do BAPREV

1 Ref.3051939 e Ref.3076504.

2 Ref.3051939-353/357.

para o FUNPREV, Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica, contrato de PPP do VLT do Subúrbio, Manutenção de contas bancárias sem escrituração, e subavaliação da dívida com precatórios.

Instada a se manifestar, a Procuradoria do Estado da Bahia (PGE), em seu arrazoado³ pugnou pela expedição de parecer prévio pela aprovação das contas com recomendações, aduzindo que "(...) a exiguidade do tempo para análise e a extensão do trabalho realizado pela equipe de auditoria, a presente manifestação está concentrada nos apontamentos que serviram como "base para o opinativo da área técnica" para a desaprovação e em algumas das "determinações" sugeridas pela Auditoria, sem prejuízo de manifestação sobre algumas das recomendações propostas"⁴.

Outrossim, a PGE pugna pela impossibilidade da Corte de Contas em expedir determinações ao Governador do Estado pois, no seu sentir, o chefe do Poder Executivo não é jurisdicionado do TCE-BA. Com efeito, entende antijurídico a realização de incursões coercitivas por meio de imposições de obrigações de edição ou alteração de decretos ou elaboração de projetos de lei, por exemplo, tendo em vista que o exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado possui limite constitucional na separação dos Poderes e suas respectivas regras de distribuição de competência.

O Ministério Público de Contas do Estado da Bahia do Estado (MPC) opinou pela expedição de parecer prévio favorável à aprovação das contas com 12 (doze) ressalvas, com a sugestão de expedição de 16 (dezesesseis) determinações e 08(oito) recomendações⁵.

II – DA PROPOSTA DE PARECER PRÉVIO DO RELATOR

O Exmo. Relator submeteu sugestão de parecer prévio favoravelmente à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício de 2022, com 07 ressalvas, liberando de responsabilidade o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado da Bahia, Rui Costa dos Santos, com expedição de 43 recomendações e oito alertas ao Chefe do Poder Executivo, com obrigação de elaboração e encaminhamento a esta Corte de um Plano de Ação, em 120 dias, com a indicação das medidas a serem adotadas, do prazo de implementação e dos respectivos responsáveis, bem como vez inserir a indicação de ênfase para 07 apontamentos auditoriais referentes a: revisão dos instrumentos de planejamento, passivo previdenciário, transferência de recursos do BAPREV para o FUNPREV, Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica, Contrato de PPP do VLT do Subúrbio, Manutenção de contas bancárias sem escrituração e subavaliação da dívida com precatórios.

3 Ref. Ref.3063440.

4 Ref.3063440-2.

5 Ref.3080748

III – DA POSSIBILIDADE DE INSERÇÃO DE DETERMINAÇÃO AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO EM SEDE DE PARECER PRÉVIO

Os Auditores inseriram na Secção Analítica sugestões de expedição de 36 (trinta e seis) determinações ao Chefe do Poder Executivo, em razão da relevância dos apontamentos correlatos, bem como dos dispositivos constitucionais e legais infringidos, com fulcro no art. 91, XIV da Constituição Estadual/1989.

O Supremo Tribunal Federal (STF), em sede Repercussão Geral, Tema 0157, no julgamento do RE 729744, consagrou o entendimento de que o Parecer Prévio tem natureza meramente opinativa, cabendo, exclusivamente, o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo ao Poder Legislativo correlato.

Disto decorre que, em sede de apreciação de Parecer Prévio, a inserção de determinações ao Chefe do Poder Executivo, com fulcro no art. 91, XIV, da Constituição Estadual/1989, extrapola, ao meu sentir, os limites constitucionais previstos para a manifestação dos tribunais de contas neste particular, vez que estaríamos a conferir ao provimento uma natureza híbrida, parte opinativa e outra parte cogente, mesmo que condicionada a aprovação do Parecer Prévio pela ALBA.

IV – DAS RESSALVAS ACOLHIDAS PELO RELATOR

Considerando a extensão do valioso e abrangente trabalho desenvolvido pelos auditores, que muito orgulha a nossa Corte de Contas, trazendo uma abordagem de elevado nível técnico, subsidiando o Pleno deste Tribunal com todos os meios para se desincumbir do mister máximo desta Casa, concentrame-ei nas considerações sobre as sete ressalvas propostas pelo Relator face à celeridade e concisão que pretendo imprimir a minha participação nesta apreciação, como a finalidade de permitir a todos os Conselheiros o tempo necessário para exposição das suas razões de decidir, contribuindo assim para uma Sessão profícua.

Disto isto, passo a analisar, de forma sintética, as sete ressalvas acolhidas pelo Exmo. Relator e expor os motivos pelos quais, com as escusas de praxe, não irei acompanhá-las, respeitando, sempre, aqueles que pensam diversamente, dentro dialética que impõe a natureza dos julgamentos.

IV.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)

Não obstante os avanços no PPA 2020-2023, a Auditoria identificou fragilidades nos Indicadores e Metas que comprometeriam o processo de mensuração, monitoramento e avaliação.

Em resposta à Notificação⁶, o Poder Executivo, por meio da PGE, asseverou, em síntese, que a ele compete, exclusivamente, a apresentação de proposta de PPA à ALBA, inicializando, assim, o processo legislativo, o que não se amolda como o entendimento da Auditoria de utilizar metodologia federal como modelo necessário a ser observado pelo Executivo quando da elaboração da aludida proposta.

Assim como me posicionei na apreciação das Contas de Governo referente ao exercício de 2021, na qual fui Relator do Feito, entendo que as deficiências nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas devem ser aprimoradas com o implemento das recomendações propostas, e neste particular, acolhi a sugestão da Auditoria de inclusão da revisão dos instrumentos de planejamento como Assunto Relevante Relativo à Gestão do Chefe do Poder Executivo do exercício de 2021. Portanto, sigo convencido pela inexistência de fundamentos para o acolhimento da ressalva em comento e da expedição do alerta do art. 59, § 1º, inciso V, da LRF.

IV.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)

Quanto a este particular, entendo assistir razão ao Estado da Bahia⁷ quando aduziu que a matéria se encontra submetida ao Supremo Tribunal Federal por meio da Ação Cível Originária nº 3023/2017, relator atual Ministro NUNES MARQUES, na qual foi deferida tutela de urgência pelo relator original Ministro CELSO DE MELLO:

“ (...) defiro o pedido de tutela de urgência ora requerido, em ordem a determinar, até final julgamento da presente demanda, “que sejam imediatamente sustados os efeitos da ordem de recomposição de todos os valores transferidos do BAPREV para o FUNPREV a que alude o Parecer Técnico

6 Ref.3063440-22

7 Ref.3063440-110

nº 22/2017, objeto do Ofício nº 105/2017 (doc. 10), bem como as exigências complementares e acessórias que importem em cerceio e controle dos fundos estaduais, pela União Federal” (grifei), renovando-se, ainda, o Certificado de Regularidade Previdenciária cujo vencimento, no caso, dar-se-á em 21/08/2017.”

Portanto, concluo que a imposição de ressalva com relação ao apontamento auditorial é defeso pois a matéria encontra-se judicializada o que, ao meu sentir, afasta a possibilidade de acolhimento dos argumentos auditoriais.

IV.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)

Quanto a este apontamento, verifico que há uma divergência de entendimento, tendo em vista que Administração assevera que o processamento das despesas como DEA está em conformidade com a legislação, vez que não há dúvida que se referem ao exercício encerrado, fato, inclusive, não refutado pela Auditoria. Entretanto, a Auditoria aponta, como motivo para o pagamento como DEA e não como Resto a pagar, a ausência do empenho oportuno, dentro do exercício a que se referem, em observância ao art. 60 da Lei Federal n 4.320/1964.

Avaliando o comportamento dos valores pagos em DEA, verifico a procedência do argumento trazido pelo Estado, no sentido que houve uma redução dos valores pagos, tanto em valores absolutos quanto percentuais, entre 2015 e 2022, tendo apresentado, em 2022, o menor percentual da série, 2,12% do Total Empenhado no exercício. Este fato, associado a existência de R\$7,1 bilhões em disponibilidade líquida de caixa no final do exercício 2021 já deduzidos o DEA de 2022, demonstra a existência de recursos suficientes para cobrir os gastos em comento.

Pelo exposto, mantenho meu entendimento, expressado desde as contas de 2015, primeira que participei, inclusive na condição de Relator do feito, no sentido de não vislumbrar razões para ressaltar a gestão estadual pela inexistência de indícios de uma ação deliberada para transferir despesas de um exercício para outro, por insuficiência financeira. Pelo exposto, não acolho as sugestões da Auditoria de imposição ressalva e de expedição dos alertas do art. 59, § 1º, inciso V, da LRF feito pela Auditoria.

Ressalto, entretanto, que não afasto que, eventualmente, despesas sejam empenhadas em momento diverso do legalmente estabelecido, mas entendo que essas ocorrências devem ser apuradas dentro das prestações de contas

das unidades jurisdicionadas ao TCE/BA, em todos os Poderes e não só do Executivo. Com efeito, converto a determinação sugerida pela Auditoria em recomendação.

IV.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)

Considerando que as impropriedades pertinentes a este item vêm sendo tratadas por mim como oportunidade de melhorias da Gestão Estadual, associados aos impactos positivos das iniciativas adotadas pelo Estado em respostas aos apontamentos auditorias, não vislumbro materialidade para elevação destes apontamentos ao nível de ressalvas à gestão do Poder Executivo. A seguir, a título de exemplo, destaco:

- A PGE informa que, entre os anos de 2008 a 2016, foram celebrados 687 convênios, dos quais 219 foram objeto de Tomada de Contas, correspondendo a 31,73% e que a partir da revisão dos procedimentos, verificou-se que, de 2017 a 2022, foram celebrados outros 772 convênios, dos quais, apenas, 14 resultaram em Tomada de Contas, caindo o percentual para apenas 1,88%;
- Quanto à ausência de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)”, a PGE informa que a SAEB, através da Superintendência de Gestão e Inovação (SGI), iniciou, em 2019, a prospecção de sistemas junto aos diversos órgãos da Administração Pública Estadual e Federal.

IV.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)

Os Auditores relataram a existência de pelo menos 353 contas bancárias não escrituradas no Sistema FIPLAN, o que contraria o art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964 e o inciso I do art. 50 da LRF. Aduziram, 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. Registram, também, que os procedimentos aplicados não foram extensivos ao ponto de identificar todos os casos de contas bancárias não escrituradas.

O Estado da Bahia, por meio da PGE, em apertada, síntese, asseverou que as aludidas contas podem ser agrupadas em contas da Caixa Econômica Federal (CEF) não identificadas no FIPLAN e contas de autenticação.

Em relação as contas da CEF, a Administração evidenciou que estão escrituradas pelo número da conta corrente principal e que esses valores escriturados correspondem à soma dos saldos da conta corrente principal e da conta poupança a ela vinculada, o que foi, após a manifestação do Estado, objeto de retificação pela Auditoria pelo acatamento das justificativas apresentadas, registrando, entretanto, que no seu entendimento as contas poupança, por possuírem numeração distinta da conta corrente principal, deveriam possuir cadastro de conta bancária específico.

No pertinente às contas de autenticação, a PGE⁸ aduz que estão devidamente normatizadas na Instrução Normativa SAF nº 16/2015 e se destinam a "(...)possibilitar o pagamento de obrigações nas situações em que não seja possível a realização dessa última etapa da execução no sistema FIPLAN, por motivos que não decorrem de limitações desse sistema e que ultrapassam o nível de intervenção das áreas gestoras do sistema. Mesmo nesses casos, as etapas de empenho e liquidação são executadas regularmente no sistema FIPLAN."

Neste desenrolar, explicitou que são processos de pagamentos referentes à quitação de contas de consumo (água, energia, telefonia, correios), tributos federais e municipais, boletos que envolvem mais de um fluxo de empenho (p. ex.: boleto de parcela da dívida com o BNDES, cujo valor inclui despesa de capital - amortização - e despesa corrente - juros), dentre outras.

Pelo exposto, não vislumbro materialidade suficiente para impor juízo de ressalva, tendo em vista que as contas de autenticação são transitória e, pela sua natureza, permanecem zeradas na maior parte do tempo, associado ao fato de terem sido operadas segundo a Instrução Normativa SAF nº 16/2015 e serem objeto de conciliação pelas respectivas unidades responsáveis, nos termos do Dec. 14.407/2013, sem prejuízo, entretanto, da adoção de procedimentos e regramentos pela Administração que melhorem a escrituração dos registros contábeis.

IV.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)

A Auditoria entendeu que os pagamentos realizados pelas 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, no montante de R\$503,40 milhões, não seriam enquadráveis como MDE, em razão de sua natureza assistencial, portanto, inelegíveis em observância ao art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996, pois se destinam a estudantes em condições de vulnerabilidade socioeconômica, visando a sua permanência na instituição de ensino.

A Auditoria ressalta que, apesar da revisão dos cálculos referentes à apuração do percentual de Aplicação em Despesas MDE sobre a RLI, considerando a exclusão das despesas citadas anteriormente, apurou-se um índice de 26,36%, cumprindo, mesmo assim, o limite mínimo de aplicação de 25,00% das referidas receitas, estabelecido na CF/1988.

Neste Particular, mantenho meu entendimento já apresentado na apreciação das Contas de Governo de 2021, no sentido que essas despesas têm como objetivo central, a garantia do acesso à educação, com a permanência do aluno na escola, como observamos, por exemplo, no Programa Bolsa Presença, conforme o art. 2º da Lei Estadual nº 14.310/2021, que prevê a realização de atividades pedagógicas orientadas dentro de uma das linhas do Programa Bolsa Presença, voltadas a contextualizar o aluno na preparação de seu futuro no mundo do trabalho, com o desenvolvimento do projeto de vida, conforme as orientações da Base Nacional Comum Curricular – BNCC, a oferta de cursos de formação continuada aos alunos e às suas famílias, dentre outras ações de fortalecimento e motivação de aprendizagem do aluno, de continuidade nos estudos e de apoio à sua família.

Portanto, não vislumbro, nos casos examinados, a existências de gastos desvinculados de ações educacionais, o que atrairia, se fosse o caso, a vedação do cômputo destas despesas na apuração do limite em comento.

IV.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)

O Estado da Bahia demonstrou que, não obstante existir um declínio percentual e valorativo dos gastos alocados a área finalística da SSP em relação à RCL, houve um incremento da ordem de 19,54% em relação ao ano de 2021, quando o valor aplicado foi de R\$4,01 bilhões contra R\$4,79 bilhões em 2022, enfatizando, ainda, que a avaliação percentual realizada pela Auditoria "(...) revela-se indevida e causa distorções, tendo em vista que houve repasses atípicos que causaram incremento na receita estadual, a exemplo do repasse para pagamento do FUNDEB e repasses para combate ao coronavírus, ambos repasses com despesas vinculadas e sem livre destinação."⁹

Neste sentido, a PGE também destaca os investimentos realizados por meio do Programa de Melhoria da Rede Física, que promove reformas e construção de unidades policiais, com orçamento total de R\$ 518.3 milhões, bem como investimentos significativos em tecnologia, como o Programa Vídeo Polícia Expansão (videomonitoramento inteligente), com investimento total previsto, para 05 anos (2022-2026), de mais de R\$ 700 milhões de reais, e o Projeto Banda Estreita, que visa melhorar a tecnologia de radiocomunicação em todo interior do estado, com investimento de R\$223,2 milhões previstos até 2025.

No pertinente ao efetivo policial, a PGE reconhece que os contingentes são inferiores aos quadros legalmente previstos, em decorrência de limitações financeiras e fiscais, mas aduz que, nos últimos anos, foram realizados concursos para provimento de pessoal na PMBA, PCBA, CBMBA e DPT.

Pelo exposto, deixo de acompanhar a sugestão de ressalva para este item em comento.

V - CONCLUSÃO

Considerando que o Estado da Bahia obedeceu a todos os limites constitucionais e infraconstitucionais de gastos públicos, apresentando Resultado Primário superavitário, no montante de R\$942 milhões, e Resultado Nominal de R\$1,79 bilhões, acima do objetivo estabelecido no Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2022 que era de R\$743 milhões, demonstrando controle fiscal e ampliação do suporte financeiro para adimplemento das despesas referentes aos serviços da dívida pública, considerando, ainda, que o Governador conduziu suas ações dentro das possibilidades políticas e discricionárias, VOTO pelo **oferecimento de opinativo favorável à aprovação**, pela Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, das **contas do Chefe do Poder Executivo, referentes ao período de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2022**, liberando de responsabilidade o então Governador do Estado da Bahia, Sr. Rui Costa dos Santos, **aderindo**, integralmente, as **Recomendações** e as **Ênfases** elencadas pelo Relator em sua proposta de Parecer Prévio ora submetida à apreciação, assim como a obrigação do Poder Executivo encaminhar a esta Corte de Contas, em 120 dias, **Plano de Ação**, com a indicação das medidas a serem adotadas, do prazo de implementação e dos respectivos responsáveis.

É O VOTO.

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Joao Evilasio Vasconcelos Bonfim
Conselheiro - Assinado em 08/08/2023



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: A2NZUZMDMX