

PROCESSO: TCE/003439/2023
ÓRGÃO JULGADOR: PLENO
NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS - PROCESSO DE CONTAS DO GOVERNADOR
RESPONSÁVEL: GOVERNADOR RUI COSTA DOS SANTOS
EXERCÍCIO: 2022
RELATOR: CONS. GILDÁSIO PENEDO

DECLARAÇÃO DE VOTO (Conselheiro Pedro Lino)

Quero iniciar meu Voto demonstrando o meu imenso orgulho e satisfação, enquanto ex-Auditor desta Casa, congratulando-me com as sete Coordenadorias de Controle Externo e com a Superintendência Técnica, que assinam o Relatório, denominado Seção Analítica, por intermédio do qual, após minucioso e percuciente trabalho, os Auditores destrincharam, com competência, independência e profissionalismo, as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, referentes ao exercício de 2022.

Ao analisar o último ano da gestão do Exmo. Sr. Governador Rui Costa, os Auditores, a partir dos elementos contidos na Prestação de Contas, chegaram à conclusão de que estes **não representam** a gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do Poder Executivo do Estado da Bahia, encerrado em 31/12/2022. Ademais, os exames técnicos desenvolvidos, a verificação do desempenho de suas operações e os efeitos das distorções e limitações que **comprometeram** a análise das DCCes, foram considerados **generalizados e relevantes**, culminando com a sugestão de emissão de Parecer pela **desaprovação** das Contas do então Chefe do Poder Executivo Estadual.

A primeira indagação posta é: em que medida os achados identificados no curso da presente instrução auditorial diferem, em generalidade, materialidade e relevância, daqueles identificados em anos pretéritos?

Respondo: não há ineditismo, não há uma irregularidade, protagonista, que se sobressaia em relação às demais e que norteie a emissão de juízo reprovativo às presentes Contas. Ao contrário, cabe registrar que a **imensa maioria** dos achados de auditoria vem acontecendo **pelo menos desde o exercício de 2015**, sem que o Poder Executivo adotasse as providências necessárias para o cumprimento das deliberações constantes dos Pareceres Prévios deste Tribunal. Evidencia-se, a todas as luzes, o **completo é o descaso com as recomendações emanadas desta Casa.**

Trago à luz, ainda, o fato de que os Auditores desta Casa, à época da elaboração do Parecer Prévio às Contas do então Governador do Estado da Bahia, referentes ao exercício de 2019, manifestaram-se, tal qual o fazem nesta assentada, pela emissão de Parecer prévio pela **desaprovação** das Contas do então Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, em virtude de irregularidades que, em vez de sanadas, **agigantaram-se em número, relevância e extensão.**

Nesse sentido, verifico que, “a partir dos exames realizados nos elementos apresentados na Prestação de Contas e da execução de outros procedimentos auditoriais considerados apropriados e suficientes para uma adequada avaliação, bem como, considerando os esclarecimentos e ponderações apresentados pelas unidades gestoras e órgãos responsáveis”, a Auditoria destacou **21 (vinte e uma!)** irregularidades que foram, nas palavras da Auditoria, consideradas relevantes e **devem** levar à desaprovação das Contas.

O primeiro destaque dos Auditores vem do próprio ato de “prestar contas”. Desde 2019, **pelo menos**, o Chefe do Poder Executivo deixa de apresentar os documentos e informações relacionados no art. 7º, Anexo I, inciso III¹ e Anexo II², da Resolução deste TCE, que versa sobre as Contas de Governo, apesar de ser uma recomendação recorrente do Parecer Prévio dos referidos exercícios, o envio das informações faltantes.

Estruturei o presente Voto de forma a tecer comentários mais detalhados sobre 5 grandes áreas de atuação do Executivo que desnudam, em grande parte, os achados identificados no curso do Trabalho realizado pelos Auditores, a saber: 1) **Deficiências na execução Financeira das Emendas Parlamentares**; 2) **Deficiências na Execução dos Programas de Governo**; 3) **Deficiências na Execução do Orçamento**; 4) **Deficiências na Execução Financeira**; e 5) **Deficiências no Exame das Despesas**.

1. DEFICIÊNCIAS NA EXECUÇÃO FINANCEIRA DAS EMENDAS PARLAMENTARES

Verifico que a Unidade Técnica apontou³ a **baixa execução financeira das emendas parlamentares impositivas individuais**, aprovadas para o exercício de 2022, **representando menos de 50% do que fora inicialmente orçado**. Frise-se que, de acordo com o § 9º, do art. 160, da Constituição do Estado da Bahia, os Deputados Estaduais propõem emendas individuais ao Orçamento, as quais serão aprovadas no limite de 0,33% da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior. Essas emendas serão de **execução obrigatória**, de forma equitativa, respeitando-se critérios pessoais, independentemente da autoria, e **devem** ser aplicadas conforme dispõe a LDO.

Em desacordo ao comando legal, foram somente empenhados 45,03%⁴ e pagos 36,45%⁵ do total do Orçamento atualizado para esse tipo de despesa. A situação é ainda pior se compararmos com o exercício de 2021, quando 73,33% dos recursos tinham sido empenhados,

1 Informações nas Notas Explicativas sobre os convênios de repasse a prefeituras e ONGs e sobre os recursos recebidos mediante convênios

2 Resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes.

3 Execução de despesas relativas às emendas parlamentares (item 2.6.3.9 do Relatório Técnico), Execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais (item 2.6.3.9.1 do Relatório Técnico), Execução Desigual e Parcial das Emendas Parlamentares Individuais (item 2.6.3.9.2 do Relatório Técnico) e Monitoramento das recomendações c16 e c17 (item 2.6.3.9.3 do Relatório Técnico)

4 R\$52,36 milhões

5 R\$42,38 milhões

o que representa uma variação negativa de 38,60%. Os Auditores ressaltam, ainda, que a não execução das emendas impositivas implica a não aplicação de recursos que deveriam ser obrigatoriamente empregados em despesas de capital, como investimentos, que beneficiariam a sociedade e deveriam ser utilizados como prioridade.

Por fim, vale pontuar que, desde o exercício de 2017, este Tribunal vem expedindo recomendações, nos Pareceres Prévios de Contas de Governo, para que o Poder Executivo adote medidas voltadas à correta aplicação da legislação, de modo a garantir o cumprimento dos dispositivos normativos que disciplinam as referidas emendas. Nesse sentido, a Auditoria apontou o **descumprimento** da Recomendação c. 17⁶, constante do Parecer Prévio das Contas de 2021, uma vez que não constatou a elaboração do Manual de Execução das Emendas, nos moldes preconizados pelo TCE/BA, o que, conforme bem pontuado⁷ pelo MPC, “*materializa desprezo à recomendação levada ao Parecer Prévio atinente às contas do indigitado exercício*”.

2. DEFICIÊNCIAS NA EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO

Quanto à execução dos Programas de Governo, verifico que, **mais uma vez**, a Auditoria elencou severos Problemas no PPA 2020-2023, abrangendo as etapas de planejamento, controle e execução, **que confirmam a incapacidade** da gestão estadual de planejar, executar, monitorar e avaliar as ações governamentais, o que compromete a Prestação de Contas dos resultados atingidos com a execução dos programas previstos, e, por conseguinte, os benefícios sociais que foram alcançados.

Consoante exposto no art. 159, §§ 1º e 2º, §5º, incisos I e II, e §7º, incisos I e II, da Constituição Estadual da Bahia, o Poder Constituinte Originário previu um sistema de planejamento robusto, contemplando o desdobramento de diretrizes, objetivos e metas, até o momento da execução orçamentária. Pois bem, tratando, especificamente, dos dados disponíveis no exercício de 2022, referente ao Plano Plurianual 2020-2023, do Poder Executivo do Estado da Bahia, reiteram-se, mais uma vez, inconsistências já verificadas em exercícios anteriores, **tanto metodológicas, quanto de concepção e desempenho deste**.

Entre tais deficiências, destaco: 1) o não estabelecimento de metas para indicadores de Programa; 2) inconformidade na definição dos valores de alcance de metas, muitos dos quais pouco desafiadores; e 3) a não elaboração e atualização de estudos/diagnósticos territorializados da realidade do Estado, de modo a fundamentar e evidenciar as estimativas das metas e suas regionalizações para cada compromisso assumido, fragilizando a atuação sistemática na redução das desigualdades interregionais, conforme previsto na Constituição Estadual.

⁶Parecer Prévio, Contas de Governo – exercício 2021. Recomendação c.17 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
⁷Ref.3080748-24

Para ilustração de uma dessas lacunas do PPA, contraponho o posicionamento da Procuradoria Geral do Estado⁸, constante da Seção Analítica, em que alega ser “*possível acompanhar a evolução dos dados ao longo dos exercícios, de modo a avaliar, ao final do quadriênio, o desempenho em relação ao valor de referência atribuído*”⁹. Diante do propósito do Plano Plurianual, saliento: não havendo meta para indicador de programa, ao longo de 4 anos, a mera redução de 0,1% no Percentual de mortes por causas evitáveis em menores de 5 anos¹⁰, cujo valor de referência foi de 63,98%, em 2018, **não pode ser considerada uma meta desafiadora o suficiente**¹¹ para as pretensões do Governo da Bahia. Ignorar essa constatação é recursar-se a encarar a realidade.

Por fim, corroboro o entendimento da Auditoria, no sentido de que as deficiências constatadas no PPA, que não se limitam às aqui citadas, demonstram a fragilidade do “*principal instrumento norteador da ação governamental e guia das demais peças orçamentárias (LDO e LOA), bem como da capacidade do Estado de demonstração do seu desempenho na execução dos Programas (...), para o pleno atendimento ao quanto estipulado no art. 74, da CF/1988*”.

Quanto à área da Educação, destaco, para o êxito da temática no Estado da Bahia, a necessidade de existência de harmonia entre os seus principais instrumentos de planejamento: o Plano Estadual de Educação e o Plano Plurianual. Quanto à construção e ampliação das escolas, registrou-se a **discrepância** entre a execução financeira e a execução física das ações. Os Auditores, ao analisar, em 2022, os contratos executados pela CONDER para a construção de unidades escolares, verificaram atrasos nos cronogramas de obras, o que fez com que os Auditores sugerissem o encaminhamento de cópias dos autos às Comissões Permanentes de Infraestrutura e de Educação da ALBA, para conhecimento e providências cabíveis.

No âmbito do PPA 2020-2023, analisando o recorte, feito pela Auditoria, dos indicadores do ‘Programa Educação’ relacionados ao Ensino Médio, percebe-se, inobstante a inexistência de metas, o desempenho insatisfatório das referidas métricas, e, conseqüentemente, do Programa. Como constatação dessa assertiva, ressalto que **dos oito indicadores que tiveram desempenho coletado**, a maioria ainda referente ao exercício de 2021¹², apenas **um** apresentou evolução em relação à última medição.

Ademais, embora seja incontestável que o período da Pandemia de COVID-19 acarretou prejuízos expressivos para o desenvolvimento do ensino estadual, como a redução do indicador de

⁸Ref.3063797-30.

⁹Ref.3076504-7.

¹⁰Um dos indicadores constantes do Programa Saúde, do PPA 2020-2023, do Poder Executivo do Estado da Bahia.

¹¹Como preconiza o Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores - MPOG, 2009, documento utilizado como referência para desenvolvimento da metodologia de avaliação de desempenho dos programas do PPA 2016-2019 do Governo do Estado, conforme informado no Relatório de Execução do PPA Participativo 2016-2019 – Ano III, 2018, à p. 72.

¹²A coleta desta informação para 2022 ocorrerá entre 01/02/2023 e 06/05/2023 e a divulgação dos resultados em 19/05/2023, conforme Portaria MEC nº 89, de 23/03/2022.

proficiência média em Português e Matemática, o desempenho das metas dos compromissos, que alimentam o resultado medido nos indicadores do programa, já no exercício de 2022, permanece inexpressivo, especificamente quanto às metas relacionadas ao Ensino Médio, das quais 3 das 6 metas apresentaram performance **inferior à registrada no seu valor de referência coletado no distante exercício de 2018.**

Quanto ao Plano Estadual de Educação, no exercício de 2022, foi identificada limitação da contribuição das iniciativas e metas definidas como prioritárias no PPA para o alcance das metas do Plano Estadual de Educação, tendo em vista o perfil e número excessivamente reduzidos das prioridades, as quais, em sua maioria¹³, restringiam-se à construção, melhoria ou ampliação de unidade escolar ou assistência estudantil¹⁴, **não abrangendo, assim, enfoques essenciais para o êxito do aludido Plano Estadual,** como ações direcionadas a melhorias relacionadas ao corpo docente, previstas em suas metas 15¹⁵, 16¹⁶, 17¹⁷ e 18¹⁸.

Quando da análise do cumprimento do índice de educação, a Auditoria continua manifestando seu entendimento de que os pagamentos decorrentes do Programa Bolsa Presença, criado em 2021, **por se tratarem de benefícios de caráter assistencial,** destinados aos estudantes que se encontram em condições de vulnerabilidade socioeconômica, visando a sua permanência na instituição de ensino, **não deveriam ser computados como despesas elegíveis de educação.** Destaco que essa temática foi objeto de discussão recente nesta Casa, por ocasião do julgamento do Processo TCE/009021/2020, em que a Conselheira Carolina Matos salientou, acertadamente, que “*o acatamento dos gastos com vale-alimentação estudantil, mais futuro e Bolsa Presença **esvazia** as fontes de recursos que devem ser aplicados como despesas, com manutenção e aperfeiçoamento do desenvolvimento do ensino, aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação*”.

Ainda nesse prisma, destaco que a inclusão de despesas inelegíveis no cálculo do Índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino¹⁹ é uma irregularidade **recorrente** desde o exercício de 2020 e, no último exercício, representou o montante de R\$503,4 milhões. Houve, em 2022, um expressivo gasto com o Bolsa Presença, apesar de não ser uma ação classificada como prioritária, nos termos da LDO, representando o maior valor liquidado. É de causar estranheza o fato de que

13 5, das 8, iniciativas prioritárias vinculadas ao PEE, conforme constante do Anexo XXVI, da Prestação de Contas da SEC. referente ao exercício de 2022, Processo nº TCE/001642/2023.

14 Anexo XXVI da Prestação de Contas da SEC exercícios 2022 (TCE/001642/2023).

15 Articular a continuidade do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica - PARFOR, em regime de colaboração entre a União, o Estado e os Municípios, visando atingir a expectativa de que todos os professores da Educação Básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de Licenciatura na área de conhecimento em que atuam

16 Formar, em nível de Pós-Graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da Educação Básica, até o último ano de vigência deste PEE-BA, e garantir a todos os profissionais da Educação Básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino

17 Valorização dos docentes das redes públicas da Educação Básica em conformidade com o conjunto de medidas regulamentares à disposição constitucional que pressupõe Planos de Carreira definidos em lei, ingresso por concurso público de provas e títulos, composição da jornada de trabalho e formação continuada

18 Estimular, no prazo de 02 (dois) anos, a existência de Planos de Carreira para os profissionais da Educação Básica pública, tomando como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

19 contrariando o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996

essa ação (3002), relativa ao Programa Bolsa Presença, não tenha feito parte do Orçamento de 2022, tendo sido incluído posteriormente no decorrer do exercício, mediante crédito adicional suplementar, financiado por superavit do Fundo de Combate à Pobreza (FUNCEP), excesso de arrecadação e remanejamento orçamentário.

Os auditores destacaram, ainda, que a Lei Federal nº 11.738/08, que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional, **não está sendo cumprida pelo Estado** e que tal situação compromete o atingimento da meta 18 do Plano Estadual de Educação (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. Também verificou-se que o Estado ainda não enviou à ALBA, o projeto de lei específica do Sistema Estadual de Ensino, em atendimento ao art. 10, da Lei Estadual nº 13.559/16, o qual disciplinará a organização da Educação Básica e da Educação Superior, bem como da gestão democrática da educação pública no âmbito da Bahia.

No tocante à Segurança Pública, o exercício de 2022 manteve a contestável tendência anual, existente desde 2016, de **redução** da proporção dos gastos relacionados aos programas dessa área em comparação com a Receita Corrente Líquida. A folha de pessoal respondeu por 84,01% das despesas liquidadas no período pela SSP, enquanto os serviços/aquisições administrativos absorveram 9,08% desses gastos, restando apenas 6,91% para a ampliação do patrimônio público relativo ao investimento em aquisição de viaturas e de bens permanentes, construção e/ou reformas de unidades policiais, aquisições de armamento, etc.

Quanto ao contingente de policiais militares e civis alocados nos policiamentos ostensivo e investigativo, o Estado da Bahia apresenta-se muito aquém da proporcionalidade recomendada pela Organização das Nações Unidas²⁰. Foi apontado o déficit de 32,84% do efetivo da Polícia Militar da Bahia (PM/BA) e, de igual maneira, o efetivo da Polícia Civil da Bahia (PC/BA) encontrava-se com uma carência de 3.376 policiais, que representa um déficit de 37,79% de policiais daquela Corporação.

Não menos importante que as áreas de Educação e Segurança Pública, a análise do Programa Saúde revelou que a sua construção apresenta fragilidades, principalmente, na definição dos Indicadores e Metas propostos, que trazem como efeitos dificuldades na apreciação sistemática e objetiva do valor ou do mérito do Programa, assim como comprometem a análise da sua Prestação de Contas quanto à eficiência e à eficácia da ação estatal.

Conquanto seria plausível tratar do baixo desempenho dos indicadores do Programa Saúde no exercício 2022, quando apenas 03, de um total de 10, apresentaram evolução em relação ao exercício anterior, entendo haver uma questão prévia que, independentemente do desempenho, macula a análise do conjunto dos aludidos indicadores, conforme afirmação apresentada pela Secretaria da Saúde: *“se faz necessário rediscutir e reavaliar os Indicadores de Avaliação de*

20Qual seja, de aproximadamente um policial para grupo de 300 habitantes, haja vista a proporção apurada (aproximadamente, 414 habitantes por policial), considerando-se a população estimada de 14.659.023 pessoas para o Estado da Bahia, segundo prévia do Censo 2022 do IBGE.

Programa do próximo PPA (2024-2027), para que este possa contemplar mais efetivamente o que for proposto, refletindo, assim, de forma integral, a realidade que se pretende medir ou descrever”.

Nesse sentido, a Lei nº 14.172/19, que instituiu o Plano Plurianual Participativo – PPA, do Estado da Bahia, para o quadriênio 2020-2023, estabeleceu que este “*está organizado em programas construídos a partir da base estratégica, que orienta e concretiza as políticas públicas a serem desenvolvidas no quadriênio*²¹”. Tais programas, por sua vez, “*terão os seus desempenhos aferidos por meio de indicadores e metas*²²”. Como precisamente destacado pela Auditoria e ratificado pela citação da SESAB, embora cinco novos indicadores tenham sido criados na última revisão do PPA, os indicadores existentes mostram-se **insuficientes** para mensuração das transformações previstas com a implementação do Programa. Ademais, tem-se como agravante o fato de essa inconsistência ter perdurado, inclusive, após a realização de duas revisões do Plano Plurianual e, assim, ser reversível, apenas, no próximo ciclo, já que não há previsão de nova revisão do PPA 2020-2023.

Quanto à atuação do Governo da Bahia na área de Recursos Hídricos, é imperioso registrar que a elaboração do Plano Estadual de Saneamento Básico, obrigação presente desde a Constituição Estadual de 1989, **não foi atendida até o exercício de 2022**. Ademais, inúmeros problemas na implantação dos sistemas de abastecimento de água foram verificados pela Auditoria, desde a ausência de projeto básico até o fornecimento de água sem tratamento adequado e de forma intermitente, levando, inapelavelmente, à conclusão pelo não cumprimento do Programa “312 – Recursos Hídricos. Ainda em análise do referido Programa, os Auditores examinaram o atendimento de água no semiárido baiano, diante da realidade de que, em 2021, cerca de 2,8 milhões de baianos ainda não possuíam atendimento de água. A partir do resultado da análise, foi sugerido o encaminhamento das informações às Comissões de Agricultura e Política Rural e de Meio Ambiente, Seca e Recursos Hídricos da ALBA, para conhecimento e adoção de providências cabíveis.

3. DEFICIÊNCIAS NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

Os Auditores continuaram a reiterar a necessidade do cumprimento do art. 105, inciso XI, e do art. 160, § 6º, inciso III, da Constituição Estadual de 1989, tendo em vista a ausência de aprimoramento dos mecanismos de planejamento do orçamento, antes do seu encaminhamento, via Projeto de Lei Orçamentária Anual do Estado da Bahia à Assembleia Legislativa.

Ademais, a própria Auditoria Geral do Estado (AGE) chamou a atenção para o fato de que diversas ações que não estavam no Orçamento inicialmente aprovado, foram suplementadas durante o exercício e tiveram despesas pagas com montante significativo, resultado de execução orçamentária de ações que chegam a centenas de vezes maior, entre o planejado e o executado. **O que se vê, na prática, é a elaboração de uma Peça fictícia, com a execução de um Orçamento paralelo e a gestão fiscal no controle da “boca do caixa”.**

²¹ Art. 3º, da Lei nº 14.172/2019.

²² Art. 4º, § 1º, da Lei nº 14.172/2019.

Os Auditores verificaram que foram realizados ajustes no orçamento no valor total de R\$26,3 bilhões, relativos à abertura de Créditos Adicionais Suplementares, destinados a cobrir, preferencialmente, despesas dos grupos: Investimentos (R\$9,5 bilhões), Outras Despesas Correntes (R\$8,4 bilhões) e Pessoal e Encargos (R\$7,2 bilhões). As despesas do grupo “Investimentos” foram beneficiadas com a maioria das suplementações ao Orçamento, entretanto a contabilização dos respectivos pagamentos no sistema FIPLAN, apesar de registrar um aumento de 198,27% em relação ao exercício anterior, **estava superavaliada em, pelo menos, R\$165 milhões.**

Desse valor, destacou-se que **R\$120,1 milhões representaram despesas de exercícios anteriores (DEA),** tratando-se, portanto, de investimentos efetivamente executados no passado, que **não deveriam ser considerados no cálculo.**

Os Auditores também concluíram que, em 2022, o Estado da Bahia elevou o montante associado às obras paralisadas para R\$410,0 milhões, principalmente em áreas como saneamento, segurança e educação, tendo sido proposto o encaminhamento das informações levantadas às Comissões de Infraestrutura e de Fiscalização e Controle da ALBA para conhecimento e adoção das providências que julgarem cabíveis.

Causa estranheza o fato de que as Ações Orçamentárias mais beneficiadas alcançaram um patamar de **mais de 1.000% de suplementação,** em relação à dotação inicial contemplada no Orçamento de 2022. A título exemplificativo, a ação orçamentária 7527 (Construção de Unidade Escolar da Educação Básica) foi contemplada, inicialmente, com R\$89,7 milhões de dotação orçamentária. Ao final do exercício, após as suplementações, financiadas com recursos dos precatórios do Governo Federal, contabilizaram-se pagamentos no montante de R\$1,6 bilhão.

Outro fato importante, que consumiu recursos orçamentários do exercício de 2022, refere-se à execução de DEA, em flagrante desacordo com o art. 37, da Lei Federal nº 4.320/1964. Do total de mais de **1 bilhão de reais executados** como DEA em 2022, a Auditoria analisou processos de pagamentos que totalizaram R\$214,1 milhões, tendo constatado que 98,9% do montante empenhado de DEA **não respeitaram os requisitos estabelecidos no referido comando legal.** Por exemplo, a Auditoria apontou que, em 100% dos processos examinados²³, no âmbito da SESAB e da SAEB, **as despesas eram conhecidas no próprio exercício de competência,** situação que se repetiu no exame dos processos no âmbito da SEC, em pelo menos 90% dos processos analisados.

Há, ainda, execução de despesas **à margem do Orçamento,** caracterizando **ocultação de despesas na contabilidade.** Essa prática **distorce as demonstrações financeiras apresentadas pelo Estado,** principalmente os saldos das Disponibilidades e da Dívida Pública. Há de se ressaltar que este Tribunal vem apontando, reiteradamente, irregularidades no empenho do DEA, as quais foram objeto de **recomendações,** nos Pareceres Prévios das Contas

dos exercícios de 2016, 2017, 2018, 2020 e 2021, **ressalvas**, nos exercícios de 2018, 2019 e 2020 e **alerta**, nos exercícios de 2020 e 2021, tornando-se inexplicável e perigosamente habitual.

Tal situação se mostra em flagrante violação não somente aos já citados arts. 37 e 60, da Lei Federal nº 4.320/1964, mas, também, ao inciso IV, do art. 37 da LRF, o qual veda a assunção de obrigação com fornecedores sem autorização orçamentária, ou seja, sem o empenho prévio, **equiparando-se tal transação a uma operação de crédito, o que é normativamente vedado.**

Os fatos supramencionados podem, a rigor, caracterizar a conduta do Gestor como prática de **Crime de Responsabilidade**, bem assim de **Crime Contra as Finanças Públicas**, segundo sustenta a Unidade Técnica, enquadrando-se, respectivamente, nas condutas tipificadas no art. 11, da Lei Federal nº 1.079/1950, e no art. 359-A, do Decreto-Lei nº 2.848/40.

Ademais, o uso irregular do DEA tem como consequência a **subavaliação na conta de Restos a Pagar**, que ocorre pelo não empenho e liquidação de despesas da competência o exercício vigente, em flagrante contradição aos arts. 36 e 60, da Lei Federal nº 4.320/64, e o art. 1º, § 1º, da LRF, **distorcendo as demonstrações financeiras e comprometendo a interpretação do resultado orçamentário.**

Outra deficiência no Planejamento Orçamentário ocorreu no âmbito do contrato da PPP do Metrô. Verificou-se a insuficiência do Orçamento inicial aprovado, destinado a custear as despesas relativas à execução do mencionado contrato, apesar de haver recursos financeiros disponíveis para o desembolso financeiro, via DESENBAHIA. Para tanto, utilizou-se de créditos adicionais para suplementar tais despesas, **frise-se, que são previsíveis, até por se tratar de contratos de longa duração.** O Orçamento inicial da ação 5324 (Gerenciamento da Parceria Público-Privada do Sistema Metroviário), para 2022, destinou, apenas, R\$477,36 milhões, para uma despesa empenhada, ao final do exercício, de R\$843,21 milhões.

4. DEFICIÊNCIAS NA EXECUÇÃO FINANCEIRA

Os Auditores destacaram achados **graves**, que repercutiram na Gestão Financeira do Estado e nas Demonstrações Contábeis de 2022, que comprometeram a análise e interpretação apropriada da gestão do Estado. Destaco a existência de pelo menos **510 contas bancárias não escrituradas no Sistema FIPLAN**, contrariando o art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964 e o inciso I, do art. 50, da LRF, gerando os seguintes impactos: 1) saldos em 98 contas bancárias não escrituradas, de titularidade do Estado, no montante de, pelo menos, **R\$118,3 milhões**, em 31/12/2022, **não evidenciados nas DCCes de 2022**; 2) registros de execuções orçamentárias e financeiras, por meio “regularização”, de, no mínimo, **R\$39,0 bilhões**, as quais **não transitaram pelas contas bancárias indicadas nas ordens de pagamento**; 3) registros de execuções orçamentárias e financeiras de, no mínimo, **R\$1,8 bilhão**, mediante **transferências de recursos para contas**

bancárias não escrituradas no Sistema FIPLAN; e 4) movimentações financeiras em, no mínimo, 30 contas bancárias, de titularidade do Estado, sem qualquer tipo de cadastro no Sistema FIPLAN.

Nesse sentido, ainda que se admita o uso das contas de autenticação, **de forma excepcional**, para o processamento bancário de pagamentos que não possam ser realizados no Sistema FIPLAN, **mostra-se absolutamente indispensável** a escrituração contábil das disponibilidades ou saldos financeiros existentes nestas contas, na data de 31 de dezembro do correspondente exercício, com as devidas notas explicativas, **sob pena de comprometer a fidedignidade das informações constantes das demonstrações financeiras do ente estatal.**

Sobre o tema, cumpre lembrar que as normas sobre contabilidade e escrituração das contas públicas visam garantir a integridade e a segurança das informações registradas, além de permitirem transparência e controle da gestão por parte dos administrados. É absolutamente inaceitável, portanto, a falta de registro, nas Demonstrações Consolidadas do Estado da Bahia, dos saldos financeiros existentes nas contas não escrituradas, bem como a não disponibilização, a este TCE BA, da relação exata de todas as Contas de tal jaez, existentes no âmbito estadual, e a sua completa conciliação bancária, daí porque destacou a Auditoria, que *“os procedimentos aplicados não foram extensivos de forma a identificar todos os casos de contas bancárias não escrituradas”*.

Discordo, entretanto, do Eminentíssimo Relator, porquanto entendo que **há nos autos elementos suficientes que direcionam o entendimento no sentido da ausência ou fragilidade de controle do Estado Bahia sobre tais contas**, o que impõe a emissão de Parecer pelo juízo **reprobativo** sobre tal achado. Todavia, corroboro o entendimento do Relator de que é **imperativo** o acompanhamento, por parte desta Corte de Contas, quanto à necessidade, apontada pela Auditoria, de conciliação tempestiva de seus lançamentos e da movimentação de eventuais saldos, razão pela qual sugiro uma Auditoria Especial ou de Programa para o próximo exercício, com este escopo.

Destaco, ainda, outros achados, concernentes a deficiências na Execução Financeira, constantes do Corpo do Trabalho Auditorial, quais sejam:

- 1) falta de uniformidade dos procedimentos de registros dos eventos e ausência de informações suplementares em Notas Explicativas impossibilitaram os Auditores avaliar a adequação dos saldos no Balanço Patrimonial e na Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, em relação às contas de Patrimônio Social, de Reservas e de Ajuste de Avaliação Patrimonial, no montante de R\$2,3 bilhões, e dos Ajustes de Exercícios Anteriores, contabilizados no ano no montante líquido de R\$6,5 bilhões, bem como quanto aos possíveis efeitos na DVP de 2022;
- 2) superavaliação do saldo da conta de Créditos a Receber do FCVS, no montante de R\$301,1 milhões, com reflexos no Patrimônio Líquido e/ou na Demonstração de Variações Patrimoniais, no mesmo montante;

- 3) subavaliação das obrigações de natureza trabalhista devidas aos servidores, causada por inconsistências dos procedimentos de apropriação dessas obrigações, não sendo possível quantificar o impacto no Passivo Circulante e Não Circulante, assim como os efeitos no PL e na DVP;
- 4) limitação ao escopo dos trabalhos, devido às inconsistências relativas à mensuração das provisões para contingência. Os Auditores concluíram que os saldos apresentados nas DCCs de 2022 **não refletem adequadamente os passivos relacionados com as obrigações desta natureza**, assim como os comentários em Notas Explicativas são insuficientes para análise e interpretação da real posição do endividamento futuro decorrente das demandas ajuizadas e de assuntos que se revelam como risco de perdas econômicas futuras para o Erário, assim como não foi possível quantificar os eventuais efeitos no Passivo, no PL e na DVP; e
- 5) 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.

5. DEFICIÊNCIAS NO EXAME DAS DESPESAS

Não obstante a ausência de informações na Prestação de Contas relativas aos repasses de recursos estaduais para municípios e ONGs, que é ponto recorrente nas Contas do Chefe do Poder Executivo, os Auditores verificaram que, historicamente, há um aumento significativo do volume de convênios e instrumentos congêneres, celebrados em anos de eleição estadual. Em 2022, o valor celebrado chegou ao montante recorde de R\$1,1 bilhão²⁴.

Nesse sentido, tenho como controverso o elevado incremento no volume de recursos destinados a transferências voluntárias pela CONDER, em 2022, ano eleitoral, dadas as recorrentes deficiências, verificadas pelo TCE/BA, na atuação da Entidade quanto à gestão dos seus Convênios e Instrumentos Congêneres firmados, incluindo morosidade e omissão no exercício do Controle Interno, **o que eleva sobremaneira o risco para o Erário Estadual**²⁵. Ora, se a CONDER tem tido dificuldade para gerir os Processos até então existentes, **de que forma garantirá o efetivo acompanhamento e fiscalização dos Convênios ou Instrumentos Congêneres firmados por esta, em 2022, cujo montante representam, praticamente, o dobro dos recursos repassados por todo o Estado no exercício de 2021?**

Ademais, registro que, no exercício de 2022, por exemplo, do importe de R\$12.281.003,75

²⁴Do período analisado, o maior volume registrado havia sido no exercício de 2018, totalizando, aproximadamente, 600 milhões de reais, e, o menor, no exercício de 2021, inferior a 300 milhões de reais, porém, no exercício de 2022, o total dos Ajustes celebrados superou o vultoso valor de 1 bilhão de reais. Cabe destacar que, desse montante, quase 400 milhões de reais foram celebrados por meio da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia - CONDER, e que, em 2018 e 2022, ocorreram as últimas eleições estaduais.

²⁵Nesse contexto, em Nota Técnica acostada a diferentes Processos aos quais integra como Concedente, a exemplo do Processo nº TCE/004174/2021, a CONDER, por meio de seus Técnicos, em documento assinado em 22/11/2021, alega que “no período compreendido entre setembro de 2015 até os dias atuais, instaurou cerca de 231 processos de tomadas de contas”, assim como, “à época, a quantidade limitada de empregados disponíveis para compor as comissões formadas, também dificultou o trâmite processual”.

(doze milhões, duzentos e oitenta e um mil e três reais e setenta e cinco centavos) de débitos imputados pelo TCE/BA, em diferentes Processos de Controle Externo, **99,99% foram referentes a Processos de Convênios e Instrumentos Congêneros**²⁶, fato que demonstra a fragilidade do Controle Interno Estadual em acompanhar, tempestivamente, a execução dos Ajustes.

Quanto à apuração do limite de despesas com Pessoal, o Governo **continua distorcendo o cálculo**, contrariando a LRF, em seu art. 18, § 1º, ao não efetuar os registros contábeis decorrentes das despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde, que atuam na rede própria do Estado, no valor de R\$788,17 milhões, cabendo salientar que, embora **formalmente** os contratos tenham como objeto a prestação de serviços de saúde, **na prática, funcionam como intermediação de mão de obra**. A irregularidade em tela é recorrente, tendo sido objeto de apontamento pelos nossos Auditores ao longo dos últimos exercícios, vide as Contas de Governo dos exercícios 2018, 2019, 2020 e 2021. Nota-se, ainda, que o mencionado achado foi alvo de **ressalvas** por parte deste Tribunal, conforme Parecer Prévio do exercício de 2018, o que demonstra a sua gravidade, na avaliação deste Órgão de Controle, notadamente por se tratar de violação a dispositivo legal constante da LRF, **continuamente descumprido por parte do Ente Público**.

Quanto à despesa com inativos, registra-se que, embora o art. 2º, §1º, da Lei Federal nº 9.717/98 estabeleça que os Entes da Federação são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, o Estado da Bahia realizou, **apenas no exercício de 2022**, um aporte financeiro ao FUNPREV de mais de 6 bilhões de reais, **comprometendo parcela expressiva da receita estatal**. Ressalta-se a situação alarmante da Previdência do Estado, uma vez que a avaliação atuarial comprova que, entre 2019 a 2022, as receitas não foram suficientes para arcar com as despesas do período, **necessitando de repasses provenientes do Tesouro estadual para cobrir o deficit previdenciário**

É preocupante que parte da receita estatal venha sendo **sistematicamente** despendida para suplementação do FUNPREV, acarretando, com isso, a redução de investimentos de recursos públicos em áreas importantes e essenciais para a população baiana. Somente no ano de 2022, o percentual da receita alocado para o custeio do aludido Fundo representou 10,90% da RCL do exercício. Além do mais, é notório que a situação atuarial ficou ainda mais crítica no último exercício, dada a inexistência de qualquer tipo de respaldo judicial ou legal que determine/autorize a transferência de recursos do Fundo Previdenciário para o Fundo Financeiro²⁷.

²⁶Dados extraídos da página 20, da Prestação de Contas e Relatório Anual de Atividades do TCE/BA, disponível no Portal do TCE/BA. Acessado em 25/07/2023.

²⁷após a decisão judicial proferida no Agravo de Instrumento nº 0024397- 55.2016.8.05.0000. Amparado por Decisão Monocrática, o Estado da Bahia transferiu, entre dezembro de 2016 a dezembro de 2022, o montante de R\$4,33 bilhões do BAPREV para o FUNPREV, acarretando, também, no déficit atuarial do BAPREV, que até então era superavitário. Cabe destacar que, no ano de 2020, ocorreu o julgamento do referido Agravo, tendo a Segunda Câmara Civil do Tribunal de Justiça negado seu provimento, conforme Acórdão publicado em 05/05/2020. Assim, em face da improcedência do Recurso não há, desde maio de 2020, lei ou respaldo judicial que autorize o Estado da Bahia a realizar transferência de recursos do BAPREV para o FUMPREV, não obstante a informação no Sistema FIPLAN sobre o remanejamento entre os Fundos na soma de R\$4,3 bilhões, entre 2016 a 2022.

Por fim, segundo o Indicador de Situação Previdenciária²⁸, o Estado da Bahia está entre os Estados com **pior condição previdenciária**, recebendo, no exercício de 2022, a nota 'D', atribuída aos Entes da Federação com o perfil atuarial mais negativo e, portanto, vulnerável, cuja avaliação considerou indicadores relativos à Transparência e Gestão, Situação Financeira e Situação Atuarial.

Outro fato inequívoco é que o Estado da Bahia **não zela devidamente pela transparência pública**, já que não vem disponibilizando informações e documentos que garantam a adequada e tempestiva transparência, por exemplo, nos Projetos de PPPs de que faz parte e, **principalmente**, em face da ausência da divulgação nominal dos vencimentos dos seus servidores civis e militares, assim como dos proventos dos aposentados e pensionistas.

Em pesquisa realizada nos portais de transparência dos nove Estados da Região Nordeste, nossos Auditores constataram que, **tal como identificado nos exercícios de 2019, 2020 e de 2021**, a Bahia é o **único** Estado da Região que não disponibiliza, em sítio eletrônico específico, os vencimentos de seus servidores. A questão é séria, pois afronta diversos dispositivos legais²⁹, garantindo ao Estado da Bahia o nada honroso título de **pária da transparência pública nacional**, denominação de amplo conhecimento entre todos aqueles que se dedicam ao nobre e árduo trabalho de Controle em nosso País.

Situação que também tem causado estranheza e perplexidade refere-se à sobra financeira retratada na acumulação de disponibilidades nos dois últimos exercícios, cujo saldo da disponibilidade bruta em 31/12/2022 era de R\$12,8 bilhões. A situação verificada demonstra o descumprimento ao disposto no art. 4º da LRF e nas LDOs do Estado da Bahia de 2021 e 2022, não sendo possível identificar, nas Propostas de LDO e LOA de 2023, diretrizes específicas quanto à aplicação de tais valores

6. CONCLUSÃO

Entendo que as irregularidades apontadas, expostas, sucintamente, nesta síntese do Voto, e mais detalhadamente, no Texto Integral disponibilizado no Sistema PROINFO, algumas das quais com indícios de prejuízo ao erário, além da **recorrência com que se apresentam**, sendo necessário dar-se o devido tratamento para a solução das falhas apontadas pela Auditoria, bem como proceder à apuração, mediante processo administrativo, promovendo a devida responsabilização, possuem, em conjunto, gravidade suficiente para ensejar a indicação de juízo desaprovativo. Por fim, considero no meu Voto o compromisso pactuado pela Administração no Plano de Ação, relativo às recomendações apresentadas no Parecer Prévio do exercício de 2021, onde os Auditores, ao promover o monitoramento das 62 **recomendações** expedidas, verificaram que **apenas 11,3% foram atendidas na sua integralidade**.

Isso posto, **VOTO**, em total e absoluta consonância com a Auditoria desta Casa, a cujo vigoroso e

28ISP-RPPS, instituído pela Portaria MF nº 01, de 03/01/2017

29art. 48-A, inciso I, da LRF; arts. 3º, incisos II e III; 6º, inciso I; 8º, caput e §§1º e 2º, todos da Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), como também os arts. 2º a 4º, da Lei Estadual nº 12.618/2012.

competente trabalho reitero minhas congratulações, pela emissão de Parecer Prévio no sentido da **DESAPROVAÇÃO** das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, referentes ao exercício de 2022, tendo como responsável o Governador Sr. Rui Costa dos Santos, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal; art. 91, inciso I, da Constituição Estadual; art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 05/91, e art. 4º, inciso II, alínea “a”, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, com todas as Determinações, Recomendações, Alertas e Ênfases, contidos no Relatório dos Auditores, acrescidos, no que não for coincidente, das determinações sugeridas pelo Ministério Público de Contas no Parecer n. 523/2023, bem como do Plano de Ação constante do Voto do Relator.

É como voto.

Conselheiro Pedro Henrique Lino de Souza

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Pedro Henrique Lino de Souza
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: AWNJQ2MDYX