

PROCESSO: TCE/003370/2024**RELATOR:** CONS. Antônio Honorato**Natureza:** Parecer Prévio sobre a Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo**Exercício:** 2023**Gestor:** Jeronimo Rodrigues Souza

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 Jeronimo Rodrigues Souza, referente ao exercício de 2023, 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, relatórios anuais sobre o desempenho dos programas de governo, 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 **aprovação das contas**¹, tendo em vista que, no seu sentir, os elementos contidos na prestação de contas representam a gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do Poder Executivo do Estado da Bahia em 31/12/2023, o desempenho de suas operações e os seus fluxos de caixa para o exercício findo nessa data, com **imposição de 25 (vinte e cinco) ressalvas ao juízo aprovativo pleno**, em decorrência dos efeitos das distorções e limitações consignados no aludido opinativo.

Consta, ainda, no aludido Parecer, a sugestão de expedição de 76 (setenta e seis) determinações, 70 (setenta) recomendações e 13 (treze) alertas previstos na LRF, bem como fez incluir parágrafo de ênfase no seu relatório.

Instada a se manifestar, a Procuradoria do Estado da Bahia (PGE), em seu arrazoado² 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 aprovação com ressalvas e em algumas das “determinações” sugeridas pela Auditoria, sem prejuízo de análise sobre algumas das recomendações propostas”³.

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, considera antijurídica 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 10 (dez) ressalvas, com a sugestão de expedição de 10 (dez) determinações e de 70 (setenta) recomendações⁴.

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 2023, com 06 (seis) ressalvas, liberando de responsabilidade o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado da Bahia, Jeronimo Rodrigues Souza, com expedição de 137 (cento e trinta e sete) recomendações e 6 (seis) 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 20 (vinte) apontamentos auditoriais.

2 Ref.3297389.

3 Ref.3297389-2.

4 Ref.3303363

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 76 (setenta 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, concentrar-me-ei nas considerações sobre as seis 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.

Dito isto, passo a analisar, de forma sintética, as 06 (seis) 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 –Da Inexistência de Decretos Exigidos em Diplomas Legais

Em relação a este apontamento, entendo que não há como consignar ressalvas nas contas prestadas pela não expedição de decretos pelo Poder Executivo, mesmo que previsto em leis, tendo em vista que são atos administrativos de competência exclusiva, de natureza geral e abstrata,

submetidos a necessidade de elaboração de estudos de viabilidade técnica e econômica. Com efeito, para mim, uma ressalva decorrente do não exercício desta competência só se justifica se houver uma consequência material que tenha impacto negativo na execução das medidas governamentais, a qual deve ser identificada e mensurada. Portanto, não acolho a sugestão de imposição de ressalva pelo não cumprimento de competência exclusiva de natureza legislativa.

IV.2 – Do Expressivo montante de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) realizadas no exercício de 2023 e Da Assunção de Obrigações Diretas Superiores aos Créditos Orçamentários na SESAB, SAEB, SETUR e SEAP, contrariando o quanto disposto no art. 161, II, da CE/1989, e o art. 37, IV, da LRF.

Quanto ao primeiro apontamento, verifico que há uma divergência de entendimento, tendo em vista que a Administração assevera que o processamento das despesas como DEA está em conformidade com a legislação, vez que não há dúvida de 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, em valores percentuais, entre 2015 e 2023, tendo apresentado, em 2023, o menor percentual da série, 1,52% do total empenhado no exercício. Este fato, associado a existência de R\$5,16 bilhões em disponibilidade líquida de caixa no final do exercício 2022 já deduzidos o DEA de 2023, demonstra a existência de recursos suficientes para cobrir os gastos em comento.

Neste sentido, segundo a avaliação da Secretaria do Tesouro Nacional realizada em 2023, o Estado obteve a classificação CAPAG nível A, referente ao exercício de 2022.

Quanto ao apontamento de assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários, consubstancia-se em fato que, não obstante irregular, não possui o condão de impor ressalvas às contas prestadas, tendo em vista que havia disponibilidade financeira para o cumprimento das obrigações consideradas em seu todo, devendo ser apuradas dentro das prestações de contas das unidades jurisdicionadas ao TCE/BA, em todos os Poderes e não apenas no Executivo.

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 a

sugestões da Auditoria de imposição de ressalvas e de expedições dos alertas do art. 59, § 1º, inciso V, da LRF feito pela Auditoria.

IV.3 – Da Ressalva da Gestão dos Convênios e Instrumentos Congêneres

No que se refere a este tema, é fundamental ressaltar o compromisso contínuo do Estado, por meio da Secretaria da Administração do Estado da Bahia (Saeb), para encontrar soluções eficientes para a gestão de convênios e instrumentos congêneres, como é o caso do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

Portanto, as impropriedades pertinentes a este item vêm sendo tratadas por mim como oportunidades de melhorias da gestão estadual, associadas aos impactos positivos das iniciativas adotadas pelo Estado em respostas aos apontamentos da auditoria. Nestes termos, concluo que não há materialidade para elevação destes apontamentos ao nível de ressalvas à gestão do Poder Executivo, sem prejuízo da mensuração dos impactos das ocorrências e fragilidades levantadas pela Auditoria nas prestações de contas das unidades responsáveis pela gestão dos convênios e instrumentos congêneres.

IV.4 – Da Contabilização Indevida de Despesas com a Terceirização de Médicos e Outros Profissionais de Saúde que atuam na Rede Própria do Estado, Sob Gestão Direta, Valor de R\$1,1 Bilhão, em desacordo com o Art. 18, § 1º, Da LRF.

Em relação a este tema, percebo que houve o acatamento do Estado, tendo promovido, em 2023, por meio do processo SEI nº 019.3142.2023.017451-39, as alterações necessárias, implementadas em 2024, por meio de apostilamentos em contratos relevantes, visando o aprimoramento contábil, ressaltando que o valor remanescente de R\$ 23.664.544,48 no elemento 39, refere-se a despesas não relacionadas a contratos de pessoal ou terceirização, como serviços de hemodinâmica, nefrologia, radioterapia e manutenção de autoclaves. Considerando o cumprimento dos limites de saúde e da LRF, concluo que o apontamento, apesar de relevante, não se consubstancia em ressalva às contas prestadas, uma vez que não impactou no cumprimento dos limites legais.

IV.5 – Da Transferência de Recursos, em 2023, no Montante de R\$761,1 Milhões, do BAPREV, para Custear Despesas Com Inativos e Pensionistas Arelados ao FUNPREV

Quanto a este particular, no exame das contas relativas ao exercício de 2022, consignei que, no meu entender, assistia razão ao Estado da Bahia 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 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.

V – Dos Alertas

Não adiro a proposta de expedição dos alertas propostos pelo Relator, visto que não acompanhei as respectivas imposições de ressalvas, assim como pela inclusão da vedação ao câmputo como despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, os gastos com os programas Mais Futuro/Partiu Estágio e Bolsa Presença, no montante de R\$113,2 milhões.

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 câmputo destas despesas na apuração do limite em comento.

VI - CONCLUSÃO

Considerando que o Estado da Bahia obedeceu a todos os limites constitucionais e infraconstitucionais de gastos públicos, demonstrando controle fiscal, 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 2023**, liberando de responsabilidade o então Governador do Estado da Bahia, Jeronimo Rodrigues Souza, **com a expedição das recomendações propostas pelo Relator. Adiro, ainda, às Ênfases: Revisão dos instrumentos de planejamento e Passivo Previdenciário** e à 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, **deixando de incluir a expedição dos Alertas** elencados pelo Relator em sua proposta de Parecer Prévio ora submetida à apreciação.

É O VOTO.

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Joao Evilasio Vasconcelos Bonfim
Conselheiro(a) - Assinado em 13/08/2024



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: U4NJI5OTKW