



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
5ª PROCURADORIA DE CONTAS

PROCESSO:	TCE/009274/2021
ÓRGÃO JULGADOR:	PLENO
RELATOR:	CONS. Gildasio Penedo Filho
NATUREZA:	AUDITORIA DE ESCOPO ESPECIFICO
RESPONSÁVEIS/PARTES:	ANANDA TEIXEIRA LAGE, JOÃO MAXIMINO DE CARVALHO LIMA E ARMINDO GONZALEZ MIRANDA
ÓRGÃO DE ORIGEM:	SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO (SEDUR)

PARECER N° 000880/2022

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de **Auditoria de Escopo Específico** com o objetivo de avaliar a regularidade de pagamentos realizados por agentes públicos da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) no valor total de R\$3.403.366,55, contabilizados na PAOE “8007 – Encargos com Restituição de Convênio, Contrato de Repasse e Operação de Crédito”, tratando-se de suposta devolução de saldo de convênio federal após prestação de contas final.

Finalizados os exames, a 1ª CCE emitiu o Relatório Auditorial de Ref.2704266, com a seguinte conclusão:

Relatório Auditorial (Ref.2704266-12/13):

[...]

5 CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Auditoria conclui pela **irregularidade** da Nota de Ordem Bancária 26101.0004.21.0000157-0, realizada pelo valor de **R\$2.223.018,82** em 30/09/2021, sugerindo imputação solidária de débito aos agentes públicos discriminados na Matriz de Responsabilização (Apêndice 1 deste Relatório). As condutas descritas, no entendimento da Auditoria, são passíveis de configurar prática configuradora de erro

administrativo de natureza grosseira no manejo da coisa pública, ao arrepio de normas constitucionais e infraconstitucionais, subsumindo-se a conduta ao previsto no art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB, com a redação dada pela Lei Federal nº 13.655/2018), regulamentado pelo art. 12 do Decreto Federal nº 9.830/2019.

São apresentadas a seguir as **propostas de determinações** para o aprimoramento da gestão estadual nos próximos exercícios, a serem monitoradas nos moldes da Resolução TCE/BA nº 175/2019.

À Secretária da SEDUR

- Encaminhar à FUNASA os resultados da apuração promovida com a Sindicância instaurada pela Portaria nº 040, de 29/11/2021; e
- Adotar as medidas cabíveis nas esferas administrativa e/ou judicial visando reaver o valor de R\$2.223.018,82 indevidamente pago à FUNASA, considerando a ausência de qualquer decisão sobre a prestação de contas do TC/PAC nº 0277/2007 imputando débito à SEDUR.

A Auditoria sugere **recomendação** à Procuradoria-Geral do Estado (PGE) para que, considerando as competências definidas no art. 2º, incisos I, V e VI, do Decreto Estadual nº 11.738/2009 (Regimento Interno da PGE), emita orientação aos gestores estaduais sobre os procedimentos a serem adotados para a adequada restituição de recursos transferidos pela União a título de convênio e outros ajustes semelhantes, visando evitar danos futuros ao erário estadual.

Por fim, em virtude do exposto, a Auditoria sugere que sejam encaminhadas cópias dos autos à Controladoria-Geral da União (CGU), ao Tribunal de Contas da União (TCU) e às Comissões Permanentes de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle e de Saúde e Saneamento da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia (ALBA), para que tenham conhecimento do seu teor e adotem as providências que julgarem cabíveis no âmbito de suas competências.

Na sequência, o i. Relator determinou (Ref.2711342-1) a notificação dos agentes públicos “[...] **Ananda Teixeira Lage, Flávia Tenório de Deus, Armindo Gonzalez Miranda e João Maximino de Carvalho Lima** para que apresente(m) as justificativas e esclarecimentos que entender(em) pertinentes, acerca do Relatório de Auditoria (Ref.2704266) e da Matriz de Responsabilização (Ref.2704267).”.

Após serem devidamente notificados (Ref.2712573-1 a Ref.2720475-2), as Sras. Ananda Teixeira Lage e Flávia Tenório de Deus e os Srs. Armindo Gonzalez Miranda e João Maximino de Carvalho Lima apresentaram manifestação (Ref.2726625-1/9) e documentos (Ref.2726630-1 a Ref.2726632-9).

Instada novamente a se manifestar, a 1ªCCE, ao reexaminar os achados auditoriais à luz das informações e documentos apresentados pelos agentes notificados, reiterou o seu entendimento anterior, a conferir:

Relatório Auditorial (Ref.2747361-5):

[...]

Por fim, faz-se necessário reforçar que o objetivo do presente processo não é avaliar aspectos da prestação de contas do TC/PAC nº 0277/2007, já que tal matéria é de competência do TCU. O apontamento se refere à irregularidade de pagamento efetuado com recursos estaduais sem a necessária documentação suporte, por não ter sido apresentado qualquer documento atestando a existência de dívida imputada à SEDUR ou ao Estado da Bahia, contrariando os arts. 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/1964.

4 CONCLUSÃO

Diante do exposto, tendo em vista o exame procedido, a Auditoria mantém o opinativo e os encaminhamentos apresentados na instrução inicial (Ref.2704266-12/13).

Na sequência, a SEDUR juntou aos autos informações (Ref.2837885-1/2) e documentos (Ref.2837886-1 a Ref.2837888-1) complementares.

Ato contínuo, os autos foram remetidos à Assessoria Técnico-Jurídica que, na oportunidade, exarou parecer (Ref.2854440-1/7) endossando o “[...] entendimento e as propostas do Relatório de Auditoria às fls. Ref.2704266-12/13 e que já transcrevemos acima, no item **1.3.** deste Parecer. [...] Entretanto, por último, requeremos, **PRELIMINARMENTE**, por entender que o resultado desta auditoria só se efetivará com os procedimentos de responsabilização se o escopo auditado for transcrito nas auditorias das prestações de contas da SEDUR e da CONDER, **com a devida vênia, ao Excelentíssimo Conselheiro Relator para que determine à 1ª Coordenadoria de Controle Externo de imediato, que transcreva, como ponto do exame auditorial das prestações de contas respectivas (SEDUR e CONDER), o escopo específico ora analisado, antes do prosseguimento da instrução desta auditoria, para que não se torne ineficaz o trabalho aqui realizado e que, afinal, se revela como munus constitucional que cabe a este Tribunal de Contas”.**

Concluída a instrução, o processo foi encaminhado ao Ministério Público de Contas para fins de análise e emissão de parecer.

É, em breves linhas, o que cumpre relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatado, a 1ª CCE realizou **Auditoria de Escopo Específico** com o objetivo de avaliar a regularidade de pagamentos realizados por agentes públicos da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) no valor total de R\$3.403.366,55, contabilizados na PAOE “8007 – Encargos com Restituição de Convênio, Contrato de Repasse e Operação de Crédito”, tratando-se de suposta devolução de saldo de convênio federal após prestação de contas final.

Após realizada a análise, a 1ªCCE destacou graves irregularidades de natureza jurídica e financeira, conforme apontado nos trechos do Relatório Auditorial (Ref.2704266-12/13):

Relatório Auditorial (Ref.2704266-9/13):

[...]

Assim, com base em toda a fundamentação exposta, a Auditoria entende que a atual gestão da SEDUR deveria ter respondido a Notificação FUNASA nº 3494/2021 com as evidências de devolução do saldo financeiro remanescente, em conformidade com o art. 116, §6º, da Lei Federal nº 8.666/1993. Além disso, deveria ter informado os nomes, CPFs e endereços completos dos gestores da SEDUR responsáveis pela execução do TC/PAC nº 0277/2007; caso não possuísse tais informações, deveria imediatamente ter aberto processo administrativo para a devida apuração.

A adoção da conduta descrita evitaria o registro de inadimplência do Estado da Bahia nos sistemas da União e levaria a FUNASA a prosseguir com seu procedimento de cobrança da prestação de contas aos gestores responsáveis. Em vez disso, a realização do pagamento pelo valor integral e a não indicação dos gestores responsáveis pela execução do ajuste tiveram como efeito a inércia da Fundação em adotar as medidas cabíveis, a exemplo da instauração de Tomada de Contas Especial, o que permitiria identificar o valor de eventual dano causado ao erário federal e os respectivos responsáveis.

Além do Município de Macaúbas não ter o benefício social esperado com a conclusão do objeto conveniado, toda a população baiana absorveu o custo de R\$2.223.018,82 decorrente da inexecução do ajuste sem que os devidos responsáveis tenham sido identificados. Ademais, importante ressaltar o impacto causado pela supracitada PMO10339, em virtude da redução de R\$2.224.000,00 da dotação orçamentária de atividade finalística da Secretaria (Fiscalização de Obra de Infraestrutura Urbanística e Habitacional), conforme competências descritas no art. 2º do Decreto Estadual nº 16.786/2016 (Regimento Interno da SEDUR).

Portanto, a Auditoria conclui que a transferência de R\$2.223.018,82 realizada em 30/09/2021 foi indevidamente classificada como restituição de convênio federal.

Trata-se de pagamento efetuado sem documentação comprobatória, visto que a FUNASA não apresentou qualquer documento ou julgamento do

TCU (órgão federal com competência para julgamento das contas do TC/PAC nº 0277/2007) demonstrando que a responsabilidade pela quitação total do débito seria da SEDUR ou do Estado da Bahia. Tal desembolso ocorreu em virtude de despesa liquidada de forma inadequada, em desacordo com o disposto nos arts. 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/1964:

[...]

Importante reforçar que esta Auditoria não está emitindo qualquer juízo de valor em relação à execução ou à prestação de contas do TC/PAC nº 0277/2007, visto que tal competência seria do TCU.

[...]

5 CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Auditoria conclui pela **irregularidade** da Nota de Ordem Bancária 26101.0004.21.0000157-0, realizada pelo valor de **R\$2.223.018,82** em 30/09/2021, sugerindo imputação solidária de débito aos agentes públicos discriminados na Matriz de Responsabilização (Apêndice 1 deste Relatório). As condutas descritas, no entendimento da Auditoria, são passíveis de configurar prática configuradora de erro administrativo de natureza grosseira no manejo da coisa pública, ao arrepio de normas constitucionais e infraconstitucionais, subsumindo-se a conduta ao previsto no art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB, com a redação dada pela Lei Federal nº 13.655/2018), regulamentado pelo art. 12 do Decreto Federal nº 9.830/2019.

Finalizada a instrução processual, entende este *Parquet* de Contas que subsistem elementos nos autos que indicam **uma provável ocorrência de dano ao erário** em decorrência da transferência realizada por agentes públicos da SEDUR, no dia 30/09/2021, no valor de **R\$2.223.018,82**, para a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), a título de suposta restituição de convênio federal.

Sendo assim, com arrimo no art. 156 do Regimento Interno c/c o art. 53, §2º, da Resolução n.º 12/93 dessa Corte de Contas, resta, então, ao nosso juízo, converter o feito em **Tomada de Contas** para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, com o objetivo de promover o ressarcimento ao erário estadual.

Regimento Interno do TCE:

Art. 156. Na fiscalização de que tratam os **Capítulos III [Auditoria e Inspeção]**, IV e V deste Título, se ficar evidenciada a ocorrência de desfalque, fraude, desvio de dinheiro, bens ou outra irregularidade ou ilegalidade de que resulte dano ao erário ou ao patrimônio público, o Tribunal de Contas determinará, de imediato, a conversão do processo em **tomada de contas**. (acréscimo/grifos nossos)

Resolução n.º 12/93 do TCE/BA:

TÍTULO III – AUDITORIA

(...)

Art. 53- Da decisão do Tribunal de Contas dar-se-á (...)

§ 1º- Se a auditoria, inclusive a inspeção, não constatar a ocorrência de grave irregularidade ou dano ao patrimônio público, o processo será remetido para a unidade competente do Tribunal para ser anexado às respectivas prestações de contas.

§ 2º- **Concluindo pela ocorrência de grave irregularidade ou dano ao patrimônio público**, o Tribunal de Contas promoverá, além dos procedimentos previstos no parágrafo anterior, as medidas necessárias à sustação do ato irregular ou danoso e à reparação do prejuízo, se houver.

Nesse caminhar, impende tratar, no tópico seguinte, com mais detalhes, os fundamentos fáticos e jurídicos que justificam a conversão do feito em apreço em Tomada de Contas.

2.1 DOS FUNDAMENTOS FÁTICOS E JURÍDICOS QUE JUSTIFICAM A INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS NO ÂMBITO DESSA CORTE DE CONTAS

De início, cabe reconhecer que o tema em apreço, apesar de não ter correspondência direta com o mérito abordado no processo de **Auditoria sub examine**, pode ser recepcionado como uma proposta de encaminhamento a ser apresentada ao Órgão Plenaral, tendo em vista que o debate que se aflora nessa manifestação atinge o entendimento, comumente aplicado por essa Corte de Contas, de que somente seria possível preferir decisão pela imputação de débito em desfavor de dirigentes máximos, ordenadores de despesa e demais responsáveis (agentes públicos ou privados) por dano ao erário no bojo do Processo de Contas Anual da respectiva Unidade Jurisdicionada, na qual ocorreria o fato gerador do dano.

Ao que interessa para o deslinde do caso *sub examine*, vale destacar que as restrições impostas por essa forma de pensar o Processo de Contas limitaram demasiadamente as interpretações sobre a sistemática processual arquitetada no Regimento Interno em conjunto com as Resoluções nº 12/1993 e 192/2014 do TCE/BA, acabando por subutilizar uma das suas espécies processuais mais versáteis e eficientes: **a Tomada de Contas.**

Como será demonstrado adiante, a opção por instrumentalizar o exame de irregularidades das quais advém dano ao erário no bojo dos Processos de Prestação de

Contas Anual, ao invés de optar por fazer tal exame numa Tomada de Contas, pode causar problemas na instrução processual, sobretudo nos casos em que, por exemplo, **i) o fato gerador do dano ao erário se estende por mais de um exercício financeiro**; ou **ii) que possam envolver, em tese, mais de uma Unidade Jurisdicionada**; **iii) ou**, ainda, pela razão de que **a Unidade Jurisdicionada envolvida não teve o seu respectivo “Processo de Formalização de Prestação de Contas” anual convertido em “Processo de Contas – Processo de Contas da Administração Direta” ou “Processo de Contas – Processo de Contas da Administração Indireta”**, nos termos do Plano de Diretrizes para o Planejamento Operacional Anual do TCE/BA vigente à época (no caso em apreço, a Resolução nº 92/2021 do TCE/BA).

De pronto, para direcionar a caminhada aqui aventada, que visa propor, ao nosso juízo, a forma mais adequada para instrumentalizar a análise dos graves fatos evidenciados no processo *sub examine*, este *Parquet* de Contas destaca os seguintes aspectos:

- i) Não há dispositivo normativo desse Tribunal de Contas que defina somente ser possível imputar débito, proveniente de dano ao erário, no bojo do Processo de Contas Anual da respectiva Unidade Jurisdicionada na qual ocorreu o fato gerador do dano; e
- ii) Desse modo, cabe perquirir, então, se o Processo de Prestação de Contas Anual é, de fato, a via processual mais adequada para enfrentar situações em que há dano ao erário estadual, com uma ou mais das seguintes circunstâncias: a) Quando o dano ao erário, oriundo de uma execução contratual ou sucessivos atos administrativos com efeitos financeiros, estende-se por mais de um exercício financeiro; b) Quando a licitação, a celebração e a fiscalização do contrato ou convênio, ou os atos administrativos praticados envolvem duas ou mais Unidades Jurisdicionadas; c) Quando é imputada responsabilidade (solidária ou não) de Terceiros (agentes públicos que não são dirigentes máximos ou ordenadores de despesas; ou de particulares que se relacionam com o Poder Público); d) Quando o gestor deixa de ser ordenador de despesa e, posteriormente, lhe é atribuída a responsabilidade por um dano que estende-se para além do seu período de gestão; e) Quando a apuração

das irregularidades exige uma complexa instrução probatória; f) Quando a Unidade Jurisdicionada envolvida não tiver o seu respectivo “Processos de Formalização de Prestação de Contas” anual convertidos em “Processo de Contas – Processo de Contas da Administração Direta” ou “Processo de Contas – Processo de Contas da Administração Indireta”, nos termos do Plano de Diretrizes para o Planejamento Operacional Anual do TCE/BA vigente à época.

Como dito, inexistente, no âmbito do TCE/BA, norma que obrigue/imponha o processamento das irregularidades das quais resulte dano erário no bojo do Processo de Contas Anual da respectiva Unidade Jurisdicionada, de tal forma que se faz necessário avaliar, então, qual a sistemática definida na Lei Orgânica, no Regimento Interno e nas Resoluções n.º 12/93 e 192/2014 dessa Corte para a sobredita apuração.

Nesta senda, ao nos debruçarmos sobre os mencionados diplomas normativos, depreendemos que há **duas possibilidades** processuais para **instrumentalizar a apuração de fatos que resultem em dano ao erário estadual**.

A primeira seria, sem dúvida, por meio dos **Processos de Prestação de Contas Anual das Unidades Jurisdicionadas**. Forçoso reconhecer, contudo, que, pelo próprio desenho normativo com que foi modelado na esfera constitucional (art. 71, II, CF/88) e infralegal (art. 1º, II, da Lei Estadual nº 005/91), o seu **objetivo primordial** é processar e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos.

Lei Estadual nº 005/91:

Art. 1º - Ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia, órgão autônomo e independente, incumbido de auxiliar o controle externo a cargo da Assembléia Legislativa, compete, na forma estabelecida na Constituição do Estado:

[...]

II - julgar, no prazo de trezentos e sessenta e cinco dias, a partir do término do exercício a que se referem, as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual, (...)

Nessa linha, verifica-se, seguindo a definição constitucional, que esses processos,

no âmbito do TCE/BA, são instrumentalizados e autuados segundo os critérios de exercício e de gestão, com fundamento no art. 71, II, CF/88 c/c o art. 16 da Lei Estadual nº 005/91:

Lei Estadual Complementar nº 005/91:

Art. 16 - As comprovações, prestações ou tomadas de contas far-se-ão:

I - por exercício;

II - por gestão;

Ademais, com o advento da recente Resolução nº 192/14, fica mais claro que os agentes públicos que deverão constar no rol de responsáveis pela prestação de contas são os que exerceram a função de dirigente máximo ou de ordenador de despesa, senão vejamos:

Resolução nº 192/14:

Art. 6º Deverá ser colacionado às prestações de contas anuais, na forma do Anexo II, rol especificando os responsáveis que, **no exercício**, tiverem assumido as funções de dirigente máximo ou de ordenador de despesa.

Essa opção legislativa tem por fundamento a premissa de que, nesse processo, é realizada uma **análise sobre a gestão (*lato senso*)** do dirigente máximo ou dos ordenadores de despesa, tendo por base os atos praticados em um delimitado exercício financeiro, o qual, em regra, compreende o período entre 01 de janeiro a 31 de dezembro de cada ano.

Bem por isso, a Resolução nº 192/2014 desse TCE/BA foi editada visando subsidiar uma análise da gestão (*lato senso*) sob o prisma das informações referentes **às macros áreas orçamentárias, financeiras, operacionais, administrativas, de pessoal e de controle interno** da respectiva Unidade Jurisdicionada auditada.

Nessa perspectiva, cabe avaliar de que forma o Regimento Interno e demais Resoluções normativas do TCE/BA trataram a análise dos Contratos ou Convênios celebrados pelo Poder Público Estadual ou de atos administrativos com efeitos financeiros praticados por agentes (classificados ou não como dirigentes máximos ou ordenadores de despesa), com vistas a possibilitar eventual apuração de irregularidade que ensejasse dano ao erário.

Em relação aos achados auditoriais evidenciados em **processos de auditoria** (art. 156 do Regimento Interno do TCE/BA), os §§1º e 2º do art. 53 da Resolução 12/93 do TCE/BA estabelecem duas possibilidades de deliberação por parte dessa Corte de Contas. Caso **não se constate** a ocorrência de grave irregularidade ou dano ao patrimônio público, o processo será remetido para a unidade competente do Tribunal para ser anexado às respectivas prestações de contas. De outro giro, caso a auditoria conclua pela ocorrência de grave irregularidade ou dano ao patrimônio público, o Tribunal de Contas, **além do procedimento previsto anteriormente** (juntar às contas), promoverá as medidas necessárias à sustação **do ato irregular ou danoso e à reparação do prejuízo** (esta última viabilizada por meio da conversão do processo de auditoria em Tomada de Contas - art. 156 do Regimento Interno).

Resolução n.º 12/93 do TCE/BA:

Art. 53- Da decisão do Tribunal de Contas dar-se-á (...)

§ 1º- Se a auditoria, inclusive a inspeção, **não constatar a ocorrência de grave irregularidade ou dano ao patrimônio público**, o processo será remetido para a unidade competente do Tribunal para ser anexado às respectivas prestações de contas.

§ 2º- **Concluindo pela ocorrência de grave irregularidade ou dano ao patrimônio público**, o Tribunal de Contas promoverá, além dos procedimentos previstos no parágrafo anterior, as medidas necessárias à sustação do ato irregular ou danoso e à reparação do prejuízo, se houver

Regimento Interno do TCE:

Art. 156. Na fiscalização de que tratam os **Capítulos III [Auditoria e Inspeção]**, IV e V deste Título, se ficar evidenciada a ocorrência de desfalque, fraude, desvio de dinheiro, bens ou outra irregularidade ou ilegalidade de que resulte dano ao erário ou ao patrimônio público, o Tribunal de Contas determinará, de imediato, a conversão do processo em **tomada de contas.** (acréscimo nosso)

Para melhor visualização, demonstra-se, em resumo, o quanto discorrido até aqui com o seguinte esquema:

Instrumento Processual	Objetivo Primordial
Prestação de Contas Anual de Unidades Jurisdicionadas	Visa instrumentalizar um exame macro/global da gestão (<i>lato senso</i>), quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade dos atos praticados pelos Dirigente(s) Máximo(s) e ordenador(es) de despesa em um determinado exercício financeiro, que, em

	regra, abrange 01 de janeiro a 31 de dezembro.
Processos de Auditoria de Licitações e Contratos	Visa instrumentalizar, em um único processo, a fiscalização de várias licitações e contratos que não se enquadravam, inicialmente, no escopo definido para fundamentar a autuação individual da licitação ou contrato (art. 152, Parágrafo Único, do Regimento Interno do TCE/BA).
Processo de Auditorial de Escopo Específico	Visa instrumentalizar um exame na hipótese de não existirem trabalhos programados que possam abranger os fatos relatados para a mesma unidade jurisdicionada, cujo resultado poderá ensejar a apuração de dano e responsabilização ou o arquivamento por falta de materialidade ou de provas. (art.25, §2º, I c/c §3º, da Resolução nº 92/2021 do TCE/BA)
Tomada de Contas	Visa instrumentalizar a apuração de fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do débito ou dano, quando não forem prestadas contas ou quando ocorrer desfalques, desvio de dinheiro, bens e valores públicos, ou, ainda quando caracterizada prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo, desarrazoado ou antieconômico, de que resulte dano ao erário ou ao patrimônio público (art. 127 c/c 156 do Regimento Interno do TCE/BA).

Ante os fundamentos jurídicos expostos acima, é fácil perceber que o sistema processual vigente nas normas internas dessa Corte de Contas foi criado **para permitir ao menos duas alternativas** para instrumentalizar a recomposição em caso de dano ao erário, qual seja: o Processo de Prestação de Contas Anual ou o Processo de Tomada de Contas.

Nessa linha, faz-se necessário verificar, diante de um fato gerador de dano ao erário, qual dessas vias processuais se revela mais adequada para instrumentalizar a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e, por fim, viabilizar o ressarcimento ao erário.

Assim, pelas já pontuadas limitações inerentes ao Processo de Prestação de

Contas Anual das Unidades Jurisdicionada (UJ), que está adstrito ao exame de um determinado exercício (período, em regra, compreendido entre 01 de janeiro a 31 dezembro), fica de logo evidente que essa via processual contém restrições em relação ao escopo temporal que inviabilizam/dificultam a análise de fraudes ou irregularidades que provocaram dano ao erário por mais de um exercício ou que envolvam agentes públicos de mais de uma UJ. Soma-se a esse contexto o fato de que a Unidade Jurisdicionada envolvida com o fato gerador do dano ao erário (no caso em apreço, a SEDUR) **não teve o seu respectivo “Processo de Formalização de Prestação de Contas” anual convertido em “Processo de Contas – Processo de Contas da Administração Direta”,** nos termos do Anexo III da Resolução nº 92/2021, que definiu o Plano de Diretrizes para o Planejamento Operacional Anual para o exercício 2022.

ANEXO III	
RELAÇÃO DAS UNIDADES JURISDICIONADAS QUE TERÃO PROCESSOS DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2021 CONSTITUÍDOS PELO TCE/BA	
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	CCE
PODER LEGISLATIVO	
Assembleia Legislativa da Bahia (ALBA)	4ª
PODER JUDICIÁRIO	
Tribunal de Justiça (TJ)	6ª
PODER EXECUTIVO	
Secretaria da Educação do Estado da Bahia (SEC)	5ª
Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI)	5ª
Secretaria da Saúde do Estado da Bahia (SESAB)	2ª
Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SJDHDS)	2ª
Secretaria de Segurança Pública (SSP)	4ª
Polícia Civil da Bahia (PC/BA)	4ª
Procuradoria Geral do Estado (PGE)	4ª
Polícia Militar da Bahia (PM/BA)	4ª
Secretaria da Administração (SAEB)	6ª
Secretaria de Cultura (SECULT)	6ª
Secretaria do Meio Ambiente (SEMA)	1ª
Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA)	1ª
Secretaria de Administração Penitenciária (SEAP)	1ª
Secretaria da Fazenda (SEFAZ)	3ª
Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (SETRE)	3ª
Secretaria de Turismo (SETUR)	3ª
Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE)	3ª
DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DA BAHIA	
Defensoria Pública do Estado da Bahia (DPE)	4ª
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	CCE
AUTARQUIAS	
Universidade do Estado da Bahia (UNEB)	5ª
Instituto do Meio Ambiente e Recurso Hídrico (INEMA)	1ª
Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia (IPAC)	6ª
FUNDAÇÕES	
Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM)	6ª
Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB)	5ª
EMPRESAS PÚBLICAS	
Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR)	4ª
Empresa Gráfica da Bahia (EGBA)	6ª

Por essas razões, o instrumento processual, ao nosso juízo, que melhor

instrumentalizaria o feito em apreço é a Tomada de Contas, pois, nesta via, **não há limitações de ordem temporal** (exercício) ou **subjativa** (sujeitos envolvidos), nem se pretende fazer uma análise macro/global da gestão da Unidade Jurisdicionada, mas tão somente em relação **a causa ou fato ensejador do dano ao erário**.

É de se dizer, pois, que a Tomada de Contas visa apurar um conjunto de fraudes e/ou irregularidades das quais resulte dano ao erário e que guardem, entre si, nexos de causalidade em relação ao que será alvo da instrução no respectivo processo, conforme preleciona o Regimento interno do TCE/BA: *“art. 127 (...) apuração de fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do débito ou dano, quando não forem prestadas contas ou quando ocorrer desfalques, desvio de dinheiro, bens e valores públicos”*.

Nesse contexto, o TCU consigna na Instrução Normativa nº 76/2016 (diploma legal específico para tratar sobre Tomada de Contas Especial) que:

Instrução Normativa nº 76/2016:

Art. 5º É pressuposto para instauração de tomada de contas especial a existência de elementos fáticos e jurídicos que indiquem a omissão no dever de prestar contas e/ou dano ou indício de dano ao erário (NR)(*todo o art.*)(*Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016*).

Parágrafo único. O ato que determinar a instauração da tomada de contas especial, deverá indicar, entre outros:

- I - os agentes públicos omissos e/ou os supostos responsáveis (pessoas físicas e jurídicas) pelos atos que teriam dado causa ao dano ou indício de dano identificado;
- II – a situação que teria dado origem ao dano ou indício de dano a ser apurado, lastreada em documentos, narrativas e outros elementos probatórios que deem suporte à sua ocorrência;
- III - exame da adequação das informações contidas em pareceres de agentes públicos, quanto à identificação e quantificação do dano ou indício de dano;
- IV - evidenciação da relação entre a situação que teria dado origem ao dano ou indício de dano a ser apurado e a conduta da pessoa física ou jurídica supostamente responsável pelo dever de ressarcir os cofres públicos.

De pronto, percebe-se, portanto, que é possível identificar que há situações, das quais advém dano ao erário, que somente serão devidamente apuradas e instruídas se forem avaliadas no bojo do processo de Tomada de Contas. A título ilustrativo, é possível fazer a seguinte correlação:

Características dos fatos apurados	Exemplos	Instrumento Processual mais adequado	Justificativa
Quando o dano ao erário, proveniente de uma execução contratual, estende-se por mais de um exercício financeiro;	Contrato celebrado em 01/10/2012 com vigência até 20/05/2014, no qual foi identificado, nos exercícios de 2012, 2013 e 2014, dano ao erário durante à execução	Tomada de Contas	Por meio da TC, será realizada uma única instrução processual, em vez de três instruções em cada um dos Processo de Prestação de Contas Anual.
Quando a licitação envolve uma UJ e a celebração e execução do contrato outra(s) UJ(s);	Licitação realizada pela Secretaria da Administração, mas o contrato com a licitante foi celebrado pela Secretaria da Segurança Pública. Foi identificado, por parte da Auditoria, fraude na licitação e dano ao erário durante a execução.	Tomada de Contas	Na TC não há delimitação por conta de UJ, podendo ser arrolado todos os responsáveis (públicos e privados). Se adotado a via da Prestação de Contas Anual por UJ, a licitação e contrato serão analisados em processos distintos.
Durante a auditoria, foi imputada responsabilidade (solidária ou não) de Terceiros (agentes públicos que não são Dirigentes Máximos ou ordenadores de despesas);	A Secretaria de Educação contrata uma Empresa Privada para realizar entrega de material escolar. Contudo, após a entrega, identificou-se que parte do material foi danificado pela Empresa durante a entrega. E não há elementos que indiquem que a SEC cobrou o ressarcimento pelos danos provocados da Empresa Privada.	Tomada de Contas	Como é cediço, Empresas Privadas por não serem UJ, não prestam contas ordinariamente ao TCE, podendo, contudo, ser chamadas no processo de Prestação de Contas Anual. Contudo, essa opção pode trazer confusão na instrução processual da Prestação de Contas Anual que visa, em regra, apurar a gestão (<i>lato senso</i>) da Secretaria (UJ). Por essa razão, com vista a garantir uma instrução mais delimitada e célere, a TC afigura-se como a melhor opção processual.
Durante a auditoria de escopo específico, foi imputada responsabilidade (solidária ou não) de agentes públicos cuja Unidade Jurisdicionada envolvida não teve o seu respectivo “Processos de Formalização de Prestação de Contas” anual convertidos em “Processo de Contas – Processo de Contas da Administração	A Secretaria da Saúde realiza o pagamento antecipado de uma despesa, isto é, sem observar as fases prévias de empenho e liquidação previstas na legislação. Verifica-se que o ato praticado gerou dano ao erário, e não há elementos que indiquem que a SESAB cobrou o ressarcimento pelos danos provocados.	Tomada de Contas	A TC pode ser a melhor opção ao considerar que a Unidade Jurisdicionada não teve o seu respectivo “Processos de Formalização de Prestação de Contas” anual convertidos em “Processo de Contas – Processo de Contas da Administração Direta” ou “Processo de Contas – Processo de Contas da Administração Indireta”, nos termos do Plano de Diretrizes para o Planejamento Operacional Anual do TCE/BA vigente à época,

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página. Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacao>. digitando o código de autenticação: I5NUQ1MZG5

Direta” ou “Processo de Contas – Processo de Contas da Administração Indireta”, nos termos do Plano de Diretrizes para o Planejamento Operacional Anual do TCE/BA vigente à época.			bem como ao considerar que o escopo apurado envolve um contexto fático específico, praticado por determinado(s) agente(s) público(s) não exigindo uma análise global/macro da gestão da UJ.
Quando o gestor deixa de ser ordenador de despesa e, posteriormente, lhe é atribuída a responsabilidade por um dano que estende-se para além do seu período de gestão;	Fraude a licitação na fixação do BDI, provocando, por conseguinte, um superfaturamento (dano ao erário) durante a execução do contrato, entre os o período de 20/03/13 a 15/05/14. Contudo, o agente público indicado como um dos responsáveis pela fraude deixou de ser gestor do órgão em 04/05/13.	Tomada de Contas	A TC é a melhor opção, pois garantirá em um único processo, a apuração da fraude e dos responsáveis que deram ensejo ao dano ao erário. Caso opte pela Prestação de Contas Anual, a instrução do feito será realizada em dois processos, com a possibilidade do agente público envolvido não ser arrolado como responsável na Prestação de Contas Anual do exercício de 2014, o que pode provocar confusão na instrução.
Irregularidades que exigem uma complexa instrução probatória	Durante o exame auditorial da SSP, foi identificado dano ao erário na construção de 10 edifícios em 10 municípios distintos, envolvendo Empresas Privadas distintas.	Tomada(s) de Contas	Nesse exemplo, o TCE pode instaurar 1 ou 10 Tomadas de Contas para apurar as irregularidades, de forma individualizada, por edifício ou Empresa Envolvida. De outro giro, se essa irregularidade for tratada no bojo da Prestação de Contas Anual, o TCE terá de apurar a circunstância de cada uma dos edifícios, bem como terá que notificar as 10 empresas privadas envolvidas para apresentar defesa. Tal escolha, com certeza, irá tumultuar a instrução da Prestação de Contas Anual.
Alçada do dano ao erário.		Tomada de Contas	Conforme o §3º do art. 11 da Resolução nº 92/2021 (atualmente vigente), não há valor de alçada para instauração e julgamento de tomada de contas.
Dano ao erário restrito a um exercício financeiro e que só envolve agentes públicos	Dano ao erário identificado, entre 01/02/15 a 01/10/15, na concessão de parcela remuneratória (adicional	Tomada(s) de Contas ou Prestação de	Nesse caso, como há, em tese: i) semelhança no fato apurado; ii) baixa complexidade para instruir o

cujo Processo de Prestação de Contas Anual da UJ esteja na fase inicial de instrução.	insalubridade) com vista a majorar, indevidamente, a remuneração de 5 agentes públicos.	Contas Anual	fato ensejador do dano ao erário; e por envolver um pequeno quantitativo de agentes públicos, ao nosso juízo, a instrução processual poderia ser realizada no Processo de Prestação de Contas Anual, não havendo óbice, por outro lado, que seja destacado para ser instruído no bojo de uma Tomada de Contas específica.
---	---	--------------	---

Ora, por tudo quanto exposto, fica evidente que a opção por instrumentalizar a apuração de fato gerador de dano ao erário no bojo do Processo de Prestação de Contas Anual sujeita a instrução do feito a inúmeras complicações processuais, inviabilizando, em muitos momentos, a análise completa dos fatos e, por conseguinte, frustrando a possibilidade de recomposição do dano causado ao erário estadual.

3) PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Antes, porém, de trazer a proposta de encaminhamento da presente manifestação, e adotando as premissas aqui pavimentadas, cabe elencar algumas justificativas evidenciadas no processo em apreço e que reforçam, inclusive, o pleito adiante formulado:

1. Como ressaltado pela 1ªCCE (Ref.2747361-5), “[...] o objetivo do presente processo não é avaliar aspectos da prestação de contas do TC/PAC nº 0277/2007, já que tal matéria é de competência do TCU. O apontamento se refere à irregularidade de pagamento efetuado com recursos estaduais sem a necessária documentação suporte, por não ter sido apresentado qualquer documento atestando a existência de dívida imputada à SEDUR ou ao Estado da Bahia, contrariando os arts. 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/1964.”. Ou seja, trata-se de fato delimitado, envolvendo, até o presente momento, um conjunto específico de agentes públicos da SEDUR.
2. Embora a apuração realizada até o presente momento indique apenas a participação de agentes públicos da SEDUR, não se pode descartar a possibilidade de agentes públicos da CONDER também sejam responsabilizados, por alguma razão de fato e/ou de direito ainda não revelada, ao considerar que a CONDER participou como interveniente executora (Ref.2726631-1) do TC/PAC nº 0277/2007 celebrado com a

- FUNASA e prestou informações no processo administrativo da SEDUR (Ref.2704271-14/19) que instruiu o pagamento classificado como ilegal pela 1ªCCE.
3. A necessidade de obter documentos complementares para aprofundar os fatos apurados nesta auditoria, a exemplo do:
 - 3.1. Cópia integral do Processo SEI 026.1272.2021.0001364-32 que instruiu o pleito da FUNASA no âmbito da SEDUR;
 - 3.2. Cópia integral do Processo SEI nº 043.4125.2019.0000542-58 mencionado no despacho da CONDER (Ref.2704271-17), indicando uma suposta Nota Técnica emitida pela SEDUR que, aparentemente, não foi juntada nos presentes autos;
 - 3.3. Cópia integral do Processo SEI nº 026.1260.2021.0002120-14 informado na manifestação da SEDUR (Ref.2837885-1 e Ref.2837888-1);
 - 3.4. Cópia integral do Processo SEI nº 026.1264.2021.0001711-71 indicado no Relatório Final da Comissão de Sindicância da SEDUR (Ref.2837886-1).

Como se vê, caso essa Corte de Contas opte por dirimir todas essas questões tratadas acima no Processo de Prestação de Contas Anual, podem advir circunstâncias de fato ou de direito, até então não aventadas, que provoquem embaraços durante a instrução processual. Por outro lado, ao adotar a **Tomada de Contas** para dar continuidade à instrumentalização do feito, **não se enfrentará limitações de ordem temporal** (exercício) ou **subjéctiva** (sujeitos envolvidos), assim como não há necessidade, ao que tudo indica, de realizar uma análise macro/global da gestão da Unidade Jurisdicionada, mas tão somente apurar **a causa ou fato ensejador do dano ao erário**.

Do exposto, à luz das razões trazidas acima, este Ministério Públicos de Contas OPINA no sentido de que:

- i) seja convertido o presente feito em Tomada de Contas (art. 156 do Regimento Interno do TCEBA) para instrumentalizar a apuração, apreciação e julgamento das graves irregularidades evidenciadas no processo de Auditoria *sub examine*, as quais, ao que tudo evidencia nos autos, provocaram dano ao erário estadual;
 - a. Após a conversão do feito em Tomada de Contas, que seja expedida notificação à SEDUR para que apresente os

seguintes documentos:

- i. Cópia integral do Processo SEI 026.1272.2021.0001364-32 que instruiu o pleito da FUNASA no âmbito da SEDUR;
 - ii. Cópia integral do Processo SEI nº 043.4125.2019.0000542-58 mencionado no despacho da CONDER (Ref.2704271-17), indicando uma suposta Nota Técnica emitida pela SEDUR que, aparentemente, não foi juntada nos presentes autos;
 - iii. Cópia integral do Processo SEI nº 026.1260.2021.0002120-14 informado na manifestação da SEDUR (Ref.2837885-1 e Ref.2837888-1);
 - iv. Cópia integral do Processo SEI nº 026.1264.2021.0001711-71 indicado no Relatório Final da Comissão de Sindicância da SEDUR (Ref.2837886-1).
- b. Ato contínuo, que sejam os autos sejam remetidos à 1ªCCE para análise e manifestação, e, na sequência, sejam expedidas notificações aos agentes indicados como responsáveis para que, querendo, exerçam o direito ao contraditório e à ampla defesa.
- ii)** subsidiariamente, caso não se acolha o pedido de conversão do feito em Tomada de Contas (item “i”), que seja deliberado no sentido de converter o “Processo de Formalização de Prestação de Contas” anual da SEDUR (exercício 2021) em “Processo de Contas – Processo de Contas da Administração Direta”, *locus* processual que deverá instrumentalizar a apuração, apreciação e julgamento das graves irregularidades evidenciadas no processo de Auditoria *sub examine*, as quais, ao que tudo evidencia nos autos, provocaram dano ao erário.

É o parecer.

Salvador, 26 de outubro de 2022.

MAURÍCIO CALEFFI
Procurador do Ministério Público de Contas

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Mauricio Caleffi

Procurador do Ministério Público - Assinado em 26/10/2022



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: I5NJQ1MZG5