



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

PROCESSO:	TCE/002064/2013
RELATOR:	CONSELHEIRO INALDO ARAÚJO
NATUREZA:	RELATÓRIO E PROPOSTA DE PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DA BAHIA
RESPONSÁVEL:	GOVERNADOR JAQUES WAGNER
EXERCÍCIO:	2012

## PARECER

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de Prestação de Contas apresentada pelo Governador do Estado da Bahia, Sr. JAQUES WAGNER, relativa ao exercício de 2012.

Seus elementos constitutivos (demonstrações contábeis obrigatórias, relatório sobre o desempenho dos programas de governo, demais demonstrativos previstos na legislação pertinente, mensagem enviada pelo Governador à Assembléia Legislativa) foram objeto de análise pelo Conselheiro Relator, no que fora auxiliado por Comissão de Assessoramento devidamente constituída e formada por equipe multidisciplinar de técnicos deste TCE/BA, culminando com a elaboração do Relatório e Proposta de Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia ora apreciados.

É exclusivamente sobre estas peças (Relatório e Proposta de Parecer Prévio), encaminhadas a este *Parquet* em 27/05/2013 – consoante cronograma previamente estabelecido –, que recaíram os exames que subsidiaram a presente manifestação.

É o breve relatório.

### 2. FUNDAMENTAÇÃO

De início, convém exaltar a qualidade do trabalho desenvolvido pelos técnicos que compuseram a Comissão de Assessoramento e pelo Conselheiro Relator na análise da prestação de contas apresentada pelo Governador do Estado.

Desse modo, a presente manifestação não repetirá todos pontos já pormenorizadamente avaliados, limitando-se a tecer as considerações pertinentes sobre os aspectos que, por seu relevo, são dignos de nota.

#### 2.1 NATUREZA JURÍDICA DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO

Antes de adentrar as questões específicas das Contas em apreço, mostra-se necessário esclarecer, ainda que brevemente, que os poderes do Tribunal de Contas do Estado, em relação aos

atos praticados pelo Chefe do Poder Executivo estadual, não se esgotam na emissão de parecer prévio para julgamento pela Assembleia Legislativa.

É que, além de tal competência, o Constituinte dotou o órgão de controle externo de um plexo de atribuições capaz de lhe permitir o total controle acerca da regularidade dos gastos públicos, destacando-se, em especial, a de "*julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público*" (art. 71, II, da CF/88 e 91, II, da CE).

Nesses casos, temos as chamadas **Contas de Gestão**, nas quais o Tribunal, com esteio no quanto disposto nos arts. 71, II, da CF/88 e 91, II, da CE, é quem, de fato, julga as contas apresentadas pelo gestor. Em tais hipóteses, a análise abrange a regularidade de cada ato de gestão do patrimônio público praticado, aí inseridos aqueles relativos a despesa (licitações, contratos, convênios, empenhos, liquidações, pagamentos) e a receita públicas, dentre outros.

Assim, se o Governador do Estado diretamente utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiros, bens e valores públicos (se ordenar despesa ou repasses a entidades privadas, por exemplo), estará sujeito ao controle – julgamento – por parte da Corte de Contas (o que pode se dar, diga-se, concomitantemente à apreciação global da efetividade das políticas públicas executadas – objeto das denominadas **Contas de Governo**).

Nesse sentido, importante a lição de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes<sup>1</sup>, que também se manifesta pela possibilidade de se julgar as contas do Chefe do Poder Executivo quando atue como mero ordenador de despesa:

Diferentemente do que ocorre em relação às *contas anuais do presidente da República*, o Tribunal de Contas tem competência, também privativa, para *julgar contas* dos demais administradores e gestores em geral.

Aqui, a única exclusão feita refere-se às contas da unidade federada ou da União como um todo, representada pelo chefe do Poder Executivo. Mas, **se este praticar atos de ordenador de despesa, descendo do seu pedestal para assumir a condição de simples gestor, passará a responder como tal, ficando sujeito ao julgamento nas mesmas condições do agente cuja função avocou**. Do mesmo modo, são ordinariamente julgadas as contas do Tribunal de Justiça, da Assembléia Legislativa e da Câmara Municipal. Foi firmado, no Supremo Tribunal Federal, o entendimento pela inconstitucionalidade de norma que pretenda subtrair do Tribunal de Contas a competência do julgamento das contas da Mesa da Assembléia Legislativa para submetê-las ao regime do art. 71, c/c art. 49, IX, da Constituição Federal, que é exclusivo da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo. (negritei)

*In casu*, contudo, os elementos remetidos à análise deste Órgão Ministerial não revelam a atuação do Governador do Estado como ordenador de despesa, de sorte a autorizar o julgamento pela Corte de Contas.

**Trata-se, aqui, de exclusivas Contas de Governo**, em que o Tribunal de Contas (no uso da competência que lhe atribui o art. 71, I, da CF/88 e 91, I, da CE) emite parecer prévio (recomendando aprovação, aprovação com ressalvas e/ou recomendações ou desaprovação) para subsidiar o julgamento pelo Parlamento. A Corte analisa a gestão sob uma perspectiva ampla, abordando aspectos como o atendimento aos objetivos e metas estabelecidos, cumprimento dos planos e programas de governo, respeito aos limites de gastos mínimos ou máximos (ex.: saúde, educação, pessoal, etc.), o

<sup>1</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 2. ed. 1. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 345-346.

nível do endividamento público, a adequação dos demonstrativos da Lei Federal n. 4.320/64, dentre outros.

É de se ver que o exame das contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo deve se alicerçar sobre dois pilares, quais sejam: i) o alcance dos objetivos e metas firmados nas leis orçamentárias (*lato sensu*), a partir da verificação da eficiência e da eficácia das políticas públicas desenvolvidas ao longo do exercício, e ii) a demonstração da regularidade/responsabilidade da gestão fiscal, sobretudo à luz da certificação do respeito aos limites constitucionais e legais de gastos e endividamento públicos.

Acerca do primeiro desses pilares, Francisco Eduardo Carrilho Chaves<sup>2</sup> leciona que:

As contas do Presidente da República sempre existiram como um instrumento de controle político sobre o Executivo, levado a termo pelo Legislativo. **O seu julgamento sempre foi feito sobre bases macroeconômicas e sociais, balizado pelos parâmetros de metas e programas governamentais.** [...]

[...] É conveniente lembrar que **somente os candidatos a mandatários do Poder Executivo devem apresentar suas plataformas de trabalho expressas em planos de governo, em face dos quais serão cobrados se eleitos.** Nenhum outro candidato a cargo eletivo elabora plano de governo, menos ainda os outros administradores citados no art. 20 da LRF. (negritei)

## 2.2 AUSÊNCIA DE SISTEMA INTEGRADO DE CONTROLE INTERNO

Verifica-se que o Constituinte, identificando a necessidade de se extrapolar o mero exame da legalidade *stricto sensu* da gestão pública, impôs a criação de um sistema de controle interno dotado de competência para avaliar o resultado da gestão, observados os aspectos da eficiência e da eficácia. A obrigatoriedade dos órgãos públicos de implantar o sobredito sistema de controle interno está prevista nos arts. 74, I a IV, da Constituição Federal e 90, I a IV, da Constituição do Estado da Bahia:

### Constituição Federal

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, **sistema de controle interno** com a finalidade de:

- I - **avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;**
- II - **comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;**
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. (negritei)

### Constituição do Estado da Bahia

Art. 90. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, **sistema de controle interno** com a finalidade de:

- I - **avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de Governo e dos orçamentos do Estado;**
- II - **comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;**
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. (negritei)

<sup>2</sup> CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle Externo da Gestão Pública: a fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas**. 2. ed. Niterói: Impetus, 2009, p. 45.

Ressalte-se, ainda, que a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal também exige a implementação do controle interno, pois, em seu art. 59, confere ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, e ao **sistema de controle interno** de cada Poder a competência para a fiscalização do cumprimento de suas normas. Portanto, não restam dúvidas quanto à obrigatoriedade da existência de órgão sistêmico de controle interno no Estado da Bahia.

No que se refere a essa necessária estruturação sistêmica determinada pelo legislador constituinte, tem-se que o controle interno deve atuar de forma conjunta e organizada, a partir da estruturação de regras e normas, de unidades e princípios, coordenados entre os diversos órgãos. De acordo com o Ministro aposentado do TCU Adhemar Paladini Ghisi (*apud* Fernandes, 2008, p. 89),<sup>3</sup>:

um autêntico sistema de controle interno constituiria, em síntese, uma verdadeira rede de informações, capaz de subsidiar o processo de tomada de decisão em nível governamental, além de fornecer ao dirigente, a qualquer instante, a exata noção do desempenho de cada um dos órgãos subordinados e vinculados.

É preciso ainda alertar que o controle interno exerce na administração sistêmica papel fundamental no desempenho eficaz de qualquer organização. É por meio dele que se detectam eventuais desvios ou problemas que ocorrem durante a execução de um trabalho, possibilitando a adoção de medidas corretivas para que o processo se reorienta na direção dos objetivos traçados pela organização.

Além da detecção de desvios e da adoção de correções, o controle interno (1) fornece informações à Administração Superior sobre todas as áreas relacionadas com o controle, seja contábil, administrativa, operacional ou jurídica, (2) preserva os interesses do Estado contra ilegalidades, erros ou outras irregularidades, (3) recomenda os ajustes necessários com vistas à eficiência operacional e (4) vela para a realização das metas pretendidas.

Caso a função de controle não seja desempenhada efetivamente, as demais funções administrativas (planejamento, organização e direção) serão comprometidas, impondo-se prejuízo ao desempenho de toda a organização estatal. Todavia, para o êxito do controle interno, é necessário superar antigos paradigmas e promover os ajustes necessários nas estruturas governamentais, de modo a favorecer a conscientização e o comprometimento dos gestores públicos nas suas áreas de atribuições.

Convém, mais uma vez, destacar que é o fortalecimento dos sistemas de controle (interno e externo) que imuniza o gestor público contra futuras responsabilizações. Desse modo, não se mostra crível que, passados quase 25 (vinte e cinco) anos da promulgação da Constituição Federal, ainda existam entes públicos carentes de um efetivo sistema integrado de controle interno.

Neste ponto, o próprio Relatório do TCE (fl. 40) aponta que as unidades atuais de controle interno existentes no âmbito do Poder Executivo, tidas como centrais, "***não vêm alcançando os resultados esperados***". Ainda conforme o mencionado Relatório, por atuarem isoladamente, "***essas unidades não atendem o modelo idealizado pelo legislador constituinte***", repercutindo, inclusive, nas atividades de controle externo do Estado, pois "***as irregularidades constatadas nas respectivas unidades deixam de ser tempestivamente comunicadas a este Tribunal de Contas***". Quanto a essa repercussão negativa, cabe destacar o contundente parágrafo conclusivo do Relatório ora em apreço:

Em decorrência desse fato e da ausência de Órgão Central de Controle Interno, capaz de possibilitar a adoção de ações preventivas e corretivas em tempo oportuno, aperfeiçoando os atos de gestão, **os trabalhos de auditoria no âmbito do controle externo, a cargo desta Corte de Contas, vêm sofrendo restrições**. Essa condição acarreta, inclusive, dupla alocação de recursos, uma vez que o conhecimento dos achados apontados nos relatórios das unidades de controle interno permitiria

<sup>3</sup> *Op. Cit.*, p. 89.

racionalizar as auditorias realizadas pelo controle externo, aspecto relevante a ser considerado no intuito do controle interno “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional”. (Negritei)

Nessa seara, é importante registrar que o Governador do Estado encaminhou, em 03/12/2007, Projeto de Lei (PL nº 16.942) à Assembleia Legislativa objetivando a instituição do sistema estadual de controle interno e a criação da Controladoria Geral do Estado, órgão destinado a funcionar como unidade central de controle interno, dotado de competência para exercer a orientação normativa e a supervisão técnica dos diversos órgãos setoriais (como existe, por exemplo, no âmbito do Poder Executivo Federal).

Tal Projeto, contudo, encontra-se paralisado naquela Casa até a presente data. Conforme consulta ao sítio eletrônico do parlamento baiano, verifica-se que a última movimentação ocorreu em 17/06/2009 (quase 4 anos atrás). Observa-se também que já houve manifestação favorável ao Projeto emitida pelas Comissão de Constituição e Justiça, Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle e Comissão de Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Serviço Público.

É de se ressaltar, todavia, que a **inexistência** de um **sistema de controle interno no âmbito Poder Executivo do Estado da Bahia**, nos moldes do Poder Executivo Federal, **não exige** o Chefe do Poder Executivo Estadual do dever de dotar a estrutura administrativa existente de **mecanismos de controle interno aptos a realizar as funções previstas na Magna Carta**, sobretudo no que tange à avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual e dos resultados de eficácia, eficiência e economia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Duas são as razões que amparam tal conclusão.

Em primeiro lugar, o **controle interno é aspecto fundamental da atividade administrativa** de toda e qualquer organização (pública ou particular), ao lado do planejamento, da organização e da direção. Em outros termos, o **dever de controlar é imanente** à gestão organizada de qualquer negócio, seja ele público ou particular. É ele (controle interno) que propiciará a avaliação e mensuração dos resultados de uma política pública executada por determinado órgão da Administração Pública, permitindo ao seu titular aferir se os objetivos e metas inicialmente planejados estão sendo atingidos, e em que medida. Sem esta indispensável avaliação – que deve ser realizada de forma contínua –, o Estado-Administração não disporá de subsídios suficientes para decidir lucidamente acerca do prosseguimento, ou não, da execução de uma política pública *da forma* como inicialmente delineada, isto é, ficará o administrador desprovido de um instrumento de orientação que lhe permita conduzir, de modo ordenado e eficiente, a máquina administrativa ao alcance dos resultados desejados.

Em verdade, o dever de controle, além de compor o núcleo essencial da própria atividade de administrar, decorre do **princípio jurídico-constitucional da eficiência ou da boa administração**, positivado no art. 37, *caput*, da CF/88. Com efeito, não se pode admitir, dentro de uma perspectiva de administração eficiente, que um órgão público planeje, coordene e execute políticas relacionadas a sua área de atuação, com dispêndio de recursos públicos, sem possuir mecanismos que lhe permitam avaliar permanentemente se – e em que medida – os resultados previstos estão sendo atingidos pelas ações desenvolvidas, em ordem a possibilitar a correção de eventuais desvios e a consequente otimização dos recursos disponíveis.

Em segundo lugar, **não é correto afirmar que atividade do Chefe do Poder Executivo, em relação ao processo legislativo atinente ao projeto de lei de criação da Controladoria Geral do Estado, exauriu-se com o seu encaminhamento ao Parlamento estadual**. É que os projetos de lei de iniciativa do Executivo revelam a necessidade da comunhão de esforços entre os poderes para a adequação do ordenamento jurídico, com vistas a possibilitar a efetiva realização dos programas de governo.

Dessa forma, não é lícito à Casa Legislativa simplesmente deixar de apreciar os projetos de lei de iniciativa do Executivo, sob pena de violação à harmonia entre os poderes e ao próprio Estado

Democrático, na medida em que, com tal postura, pode inviabilizar a execução da plataforma de governo que sustentou a eleição do mandatário do Poder Executivo.

Para evitar esse tipo de conduta, a Carta Estadual previu, em seu art. 79, mecanismo legítimo de intervenção direta do Governador nos processos legislativos relativos aos projetos de sua iniciativa. Trata-se do pedido de urgência, verdadeira ferramenta do sistema de freios e contrapesos, destinado a evitar a submissão do Executivo a eventuais abusos da Assembleia no exercício da sua função típica legislativa. Vejamos:

Art. 79 - O Governador poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

§ 1º - Caso a Assembleia Legislativa não se manifeste em até quarenta e cinco dias sobre a proposição, será esta incluída na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos para que se ultime a votação.

Assim, quando **o Chefe do Poder Executivo não faz uso dos legítimos instrumentos jurídico-constitucionais** postos à sua disposição **para forçar a apreciação** (e não a aprovação, diga-se) do PL nº 16.942/2007, revela não tratar como prioritário o tema ali versado, de modo a autorizar a sua responsabilização pela ausência de um efetivo sistema de controle interno e, por consequência, da falta das informações inerentes à sua atuação.

Feitas essas considerações, pedindo-se vênias para discordar da Proposta de Parecer Prévio, este *Parquet* de Contas pugna pela **inclusão de RESSALVA** no tocante à ausência de avaliação, a cargo do controle interno, do cumprimento das metas previstas no plano plurianual e dos resultados de eficácia, eficiência e economia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, tendo em vista que tal irregularidade, além de poder ser atribuída diretamente ao Chefe do Poder Executivo, compromete o exame de um dos aspectos mais importantes das contas ora apreciadas (conforme aduzido, inclusive, no Relatório – vide ponto “3.3 Controle Interno”, páginas 38-42), sem embargo de a manutenção dessa irregularidade, nos exercícios futuros, autorizar o agravamento do juízo de reprovabilidade que ora sobre ela recai. Nesse item, cabe também a **RECOMENDAÇÃO** para que o Chefe do Poder Executivo utilize os instrumentos jurídico-constitucionais na intenção de pressionar **legitimamente** a apreciação do referido PL 16.942/2007, bem como adote medidas temporárias necessárias ao aprimoramento e aperfeiçoamento dos mecanismos (unidades) de controle interno existentes no Estado.

### 2.3 NÃO-IMPLEMENTAÇÃO DO ÓRGÃO DE CONTROLE DE CONTRATOS E CONVÊNIO

Ainda nessa seara do controle interno do Estado da Bahia, verifica-se, conforme abordado pelo Relatório do TCE (fl. 41), que continua pendente a implementação e estruturação do Órgão Central de Controle, Acompanhamento e Avaliação Financeira de Contratos e Convênios (OCAAF). A criação e as competências de tal Órgão foram preconizadas pela Lei Estadual de Licitações e Contratos (Lei Estadual nº 9.433/2005 – arts. 8º, XXII, 153, 154 e 172), que lhe atribuiu a relevante função de exercer a fiscalização da execução dos contratos e convênios e supervisionar o trabalho realizado no âmbito de cada Secretaria.

Ao idealizar e instituir este importante Órgão, o legislador estadual se preocupou claramente em evitar que, durante a execução dos contratos e convênios, houvesse desvirtuamento de suas finalidades, desvios de verbas repassadas a convenientes ou má execução do objeto pactuado. Percebe-se que a efetiva implementação do OCAAF, que exercerá o supervisionamento da fiel execução dos contratos e convênios celebrados, ensejará ao Poder Público uma visão macro de “onde” e “como” estão sendo empregados os recursos públicos estaduais. De igual modo, a ação desse Órgão Central de Controle oportunizará uma compreensão geral e sistêmica acerca da execução e das prestações de contas dos contratos e convênios, acarretando um maior controle, maior precisão na avaliação da relação custo-benefício destes instrumentos e satisfação de interesses públicos, expedição de orientações uniformes e, mormente, efetivação dos princípios regentes da Administração Pública, notadamente os da impessoalidade, moralidade, eficiência e da economicidade.

Registre-se que o TCE/BA, no exercício do controle externo, identifica recorrentemente inúmeras irregularidades e/ou fragilidades relacionadas à execução de contratos e convênios, gerando recomendações e ressalvas, imputação multas e responsabilidades financeiras ou desaprovação de prestações de contas. A implementação do OCAAF contribuirá de maneira relevante para evitar (ou mitigar) a recorrência de tais práticas inadequadas.

O Relatório do TCE, às fl. 42, conclui que essa *"inércia na implantação do OCAAF, assim como do órgão central de controle interno, acaba por impactar no sistema de monitoramento e avaliação do Estado que, certamente, seria aprimorado com a sua existência."* Também é feito o registro de que essa omissão estatal já foi pontuada no Relatório referente às Contas do Governo do exercício de 2011, quando foi exarada a recomendação para a institucionalização do referido Órgão.

Assim, considerando a relevância estratégica da implementação desse Órgão Central de Controle, a sua previsão legal há mais de 8 anos e a continuidade da inércia do Estado, este *Parquet* de Contas também pugna pela **inclusão de RESSALVA** no tocante à não-implementação do OCAAF, cabendo a **RECOMENDAÇÃO** para que o Chefe do Poder Executivo adote as providências necessárias à devida institucionalização desse importante Órgão de Controle, observando as atribuições e competências previstas na Lei Estadual n.º 9.433, de 01/03/2005.

## 2.4 UTILIZAÇÃO DISTORCIDA DA CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PELO REGIME ESPECIAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO (REDA) E DE PRESTADORES DE SERVIÇOS TEMPORÁRIOS (PST)

Na sequência, ainda na análise das políticas públicas desenvolvidas em 2012, convém pontuar a questão referente à política de pessoal do Estado da Bahia, especificamente no que tange às contratações temporárias, tema este objeto de inúmeras ações do Ministério Público de Contas nos exercícios passados.

Como é cediço, a Constituição Federal de 1988 estabelece que os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos fixados em lei, ficando a investidura em cargo ou emprego condicionada, como regra geral, à aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a sua natureza e a sua complexidade (art. 37, I e II, CF/88).

Portanto, o legislador constituinte originário entendeu que o concurso público é o instrumento que melhor representa o **sistema do mérito**, porque traduz um certame de que todos podem participar nas mesmas condições, permitindo que sejam escolhidos realmente os melhores candidatos. Por essa razão, o alcance da exigência deve ser o mais amplo possível, de modo que pode se considerar que a **exigência da aprovação em concurso** se configura como a **regra geral** para a investidura em cargos e empregos públicos.

Embora a prévia aprovação em concurso público se afigure como regra geral no recrutamento de servidores públicos, o próprio texto constitucional estabelece taxativas hipóteses **excepcionais** em que o procedimento concursal é dispensado, merecendo especial destaque, no caso vertente, a **contratação temporária** prevista no art. 37, IX, da CF. De acordo com este preceito normativo, *"a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público"*.

A despeito do caráter excepcionalíssimo dessa forma de arrematação de servidores públicos, verifica-se, na prática, um verdadeiro abuso em sua utilização por parte dos administradores públicos, que a encaram como verdadeira "válvula de escape" à exigência constitucional do concurso público. Com efeito, atualmente, as contratações temporárias são largamente utilizadas para o desempenho de atividades que não ostentam qualquer marca de temporariedade, transformando em regra geral a adoção de um instituto que, por expressa determinação constitucional, somente deveria ser utilizado em situações excepcionais. E o Estado da Bahia não tem fugido a essa condenável prática, uma vez que tem desvirtuado esse instituto de contratação temporária, utilizando-o anualmente de maneira abusiva e sem parcimônia.

Com base nessa noção excepcional do instituto da contratação temporária, na Bahia conhecido pelo nome de Regime Especial de Direito Administrativo (REDA), este Ministério Público de Contas (MPC) passou a fazer uma análise rigorosa dos critérios fáticos e jurídicos que estariam ensejando essas contratações no Estado e a emitir Pareceres em Processos de Admissão de Pessoal opinando pela negativa de registro daquelas que descumpriam os requisitos legais e constitucionais.

Em paralelo, o MPC buscou realizar um acompanhamento sistemático e tempestivo dos Editais de Processo Seletivo Simplificado para contratação de servidores temporários publicados na imprensa oficial. A partir desse acompanhamento e visando uma maior efetividade no controle realizado pela Corte de Contas, este *Parquet* Especial passou a oficiar os gestores responsáveis pelas contratações solicitando maiores detalhes e esclarecimentos e emitindo recomendações. Em casos de apresentação de justificativas insubsistentes, o MPC chegou a ingressar com Representações junto ao TCE/BA, solicitando, inclusive, medidas cautelares para obstar as contratações temporárias que não cumpriam os requisitos normativos.

Tais medidas tiveram uma repercussão significativa, tanto no âmbito do próprio TCE/BA quanto no Poder Executivo Estadual. Em consequência, foi agendada e realizada, em 26/09/2011, reunião entre os membros do MPC e representantes máximos da Procuradoria Geral do Estado, da Secretaria da Administração e da Secretaria da Fazenda e do próprio TCE/BA. Na oportunidade, o assunto (contratação de servidores pelo REDA) foi amplamente debatido e, ao final, restou deliberado, dentre outras ações, que a Secretaria da Administração apresentaria oportunamente um relatório das ações de Governo com vistas à diminuição das contratações feitas pelo REDA e um plano de ação (cronograma) que contemplates a programação de concursos a serem realizados.

Ao cobrar um posicionamento institucional sobre as ações de Governo com vistas à diminuição das contratações temporárias feitas pelo REDA, foi recebido neste MPC, em 18/01/2012, o Ofício OF. GASEC n.º 021/2012, subscrito pelo Secretário da Administração em exercício, no qual é informado que a SAEB, *"em conjunto com os demais órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, em continuidade ao esforço anterior, vem envidando esforços no sentido de prover cargos públicos"*. Quanto ao tão aguardado plano de ação, foi justificado na ocasião que *"já fora submetido ao crivo do Excelentíssimo Senhor Governador o calendário de concursos públicos para o corrente ano, após avaliação criteriosa das necessidades do serviço público e possibilidades do erário, em função das limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal"*.

Portanto, pelo que foi oficialmente informado a este MPC no início do exercício de 2012, o cronograma de concursos públicos no Estado da Bahia estaria pendente de aprovação pelo Chefe do Poder Executivo. Em 27/03/2013, este MPC recebeu o Ofício n.º 129/2013 da Chefia de Gabinete da Casa Civil, pelo qual são informadas as ações de Governo com vistas à diminuição das contratações realizadas por meio do REDA. Em anexo ao Ofício, são apresentadas planilhas demonstrando uma redução do quantitativo de tal modalidade de contratação entre 2006 e 2012 e planilhas das contratações permanentes, via concurso público, no período de 2008 a 2012. A Casa Civil também informa que se encontra vigente (até 27/07/2013) o concurso público na área de educação para provimento do cargo de professor Padrão P – Grau 1, tendo já sido nomeados 2.555 candidatos aprovados. Além desse concurso na área de educação, a Casa Civil informa que estão em andamento os concursos públicos na Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (SEI), no Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Inema), para Soldado da Polícia Militar e para a Polícia Civil. Segundo informado, esses concursos oportunizarão o ingresso de mais 2.809 servidores no quadro efetivo de pessoal do Estado.

Além dessas informações oficiais do Governo, insta destacar que consta no Relatório do TCE (fl. 122) que o Poder Executivo alocou recursos orçamentários para pagamento da despesa com Regime Especial de Direito Administrativo (REDA), em 2012, no montante de R\$284.116.993,00, cerca de 25,30% a menos que no exercício anterior (R\$380.333.588,00). Também é informado que em 31/12/2012, nas diversas Unidades do Estado da Administração Direta e Indireta, encontravam-se



vigentes contratos sob o REDA no quantitativo de 17.610, enquanto no exercício anterior o quantitativo foi de 22.346, com uma redução de 21,19%.

Entretanto, de uma perfunctória análise da Tabela 88, que elenca o quantitativo de REDA por Secretaria, percebe-se que das 25 Secretarias de Estado (incluindo a Casa Civil e a PGE) que firmaram contratos pelo REDA em 2012, houve o aumento do quantitativo em 12 órgãos. Ou seja, em quase a metade (48%) das Secretarias a quantidade de contratação temporária em 2012 foi superior a de 2011. Desse modo, conclui-se que a redução no quantitativo de REDA não foi uma ação sistematizada e generalizada. Embora se deva reconhecer que houve uma redução dos valores e do quantitativo geral das contratações temporárias pelo REDA e que o Poder Executivo tenha realizado pontuais concursos públicos, não foi disponibilizado um plano de ação (cronograma) que contemplasse a programação de concursos a serem realizados, conforme acordado na supracitada reunião ocorrida em 26/09/2011, com os membros do MPC e representantes máximos da Procuradoria Geral do Estado, da Secretaria da Administração e da Secretaria da Fazenda e do próprio TCE/BA. Portanto, ainda não se visualiza uma política sólida e consistente voltada à redução de contratações temporárias, de sorte a tornar tal forma de arregimentação de pessoal excepcional/residual, limitada às restritas hipóteses autorizadas pelo ordenamento jurídico.

Esse calendário (cronograma) para o restante do mandato, ao contrário da realização episódicas e pontuais de concursos públicos, seria uma concreta ação do Estado com vistas a cumprir efetivamente as determinações constitucionais e a começar a indicar um modelo de alteração da recorrente e arraigada prática de desvirtuamento do REDA, além de possibilitar o adequado acompanhamento e controle do seu cumprimento.

Assim, este MPC, pelos fundamentos aqui expostos, entende e sugere que o TCE/BA deva **incluir** no seu Parecer Prévio **RESSALVAS** em relação a continuidade dessa utilização distorcida da contratação temporária em detrimento do mandamento constitucional (art. 37, II, CF/88), ao tempo em que se **RECOMENDA** a cobrança ao Chefe do Poder Executivo da aprovação e apresentação do calendário (cronograma) de concursos públicos, conforme acordado em reunião institucional entre representantes deste MPC, do TCE/BA, da PGE, da SAEB e da SEFAZ.

Outro fato digno de nota, também abordado pelo Relatório do TCE (fl. 123), foram as despesas com pagamento de remuneração a **Prestadores de Serviços Temporários (PST)** em 2012, no valor total de R\$193,1 milhões, dos quais 93,25% foram pagos pela SEC. No exercício anterior, as despesas com os PSTs somaram R\$173,5 milhões. Portanto, ao contrário do que ocorreu com as despesas com o REDA, houve um acréscimo de 11,3% nesses gastos, que, por serem registrados no elemento de despesa Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física, não foram considerados pelo Estado no cálculo do limite da Despesa com Pessoal, na forma preconizada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), circunstância que, associada à inexistência de processo seletivo para recrutamento desses trabalhadores, indica que a possível utilização dessa modalidade de arregimentação em substituição a servidores e empregados públicos configura violação ainda mais grave ao ordenamento jurídico que o uso indevido do REDA.

Conforme informações do Relatório do TCE (fl. 56), caso fossem incluídas essas despesas, o valor apurado da participação da despesa com pessoal na Receita Corrente Líquida do Poder Executivo aumentaria 0,90% (indo para 45,48%), aproximando-se ainda mais do limite prudencial, que é de 46,17%. Não há dados suficientes no Relatório para se identificar o quanto desses gastos com PST se refere à substituição de servidores e empregados públicos, o que seria motivo, *ex vi* §1º do art. 18 da LRF, para o registro em elemento próprio e a sua devida inclusão no cômputo das despesas com pessoal. Por força da falta dessa informação, o Relatório sobre as Contas de Governo (fl. 123), repetindo sugestão do Relatório do exercício anterior, aponta a necessidade da realização de auditoria pelas Coordenadorias de Controle Externo.

Assim, considerando a relevância e o acréscimo das despesas com PST, a sua possível utilização como mecanismo de fuga aos limites impostos pela LRF e às regras constitucionais do concurso público e até mesmo da contratação temporária (REDA), **mostra-se necessária a realização**

de inspeção ou auditoria especial para se mapear o conteúdo desses gastos com PST no Poder Executivo estadual, de modo a trazer mais elementos ao TCE/BA, mormente na identificação do quantitativo referente à substituição de servidores e empregados públicos.

## 2.5 INCREMENTO NOS GASTOS COM PROPAGANDA E PUBLICIDADE: NECESSIDADE DE CONTROLE

Seguindo a análise, calha destacar a evolução dos gastos do Estado com propaganda, promoção e divulgação da ação governamental que aponta expressivo incremento dessa natureza de despesa no exercício sob exame, aproximando-se dos maiores dispêndios (em valores atualizados) nessa modalidade na série histórica apresentada (desde 2002), conforme demonstra o Relatório do TCE (fls. 124-126).

Nesse ponto, vale dizer que a publicidade governamental subdivide-se em institucional, de utilidade pública, mercadológica e legal, adequadamente definidas pela Instrução Normativa nº 5, de 6 de junho de 2011, da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM-PR), nos seguintes termos:

Art. 2º Consideram-se:

[...]

V – Publicidade: ação de comunicação que se classifica em:

- a) Publicidade de Utilidade Pública: a que se destina a divulgar direitos, produtos e serviços colocados à disposição dos cidadãos, com o objetivo de informar, educar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população para adotar comportamentos que lhe tragam benefícios individuais ou coletivos e que melhorem a sua qualidade de vida;
- b) Publicidade Institucional: a que se destina a divulgar atos, ações, programas, obras, serviços, campanhas, metas e resultados dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender ao princípio da publicidade, de valorizar e fortalecer as instituições públicas, de estimular a participação da sociedade no debate, no controle e na formulação de políticas públicas e de promover o Brasil no exterior;
- c) Publicidade Mercadológica: a que se destina a lançar, modificar, reposicionar ou promover produtos e serviços de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que atuem em relação de concorrência no mercado;
- d) Publicidade Legal: a que se destina a dar conhecimento de balanços, atas, editais, decisões, avisos e de outras informações dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender a prescrições legais.

Nota-se que os maiores debates travados em relação aos gastos do Estado com publicidade residem nas duas primeiras modalidades acima conceituadas. Dúvidas não há quanto a importância da publicidade de utilidade pública, eis que seus objetivos se dirigem à conscientização da população para o exercício de seus direitos e melhoria de sua qualidade de vida. Já no que tange à publicidade institucional algumas ponderações necessitam ser feitas.

Acerca do tema, a Constituição Federal de 1988 dispõe, em seu art. 37, §1º, que *“A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”*. Nota-se a preocupação do constituinte em proteger a impessoalidade e a moralidade administrativa, coibindo a utilização de recursos públicos para a promoção pessoal de agentes públicos/políticos, bem como vinculando tais dispêndios ao alcance de finalidades educativas, informativas ou de orientação social, em ordem a evitar a indevida utilização da máquina administrativa como mecanismo, ainda que indireto, de manipulação da população em geral.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal vem emprestando interpretação rigorosa ao citado dispositivo, consoante se extrai de excerto do voto do Ministro Menezes Direito, proferido no bojo do Recurso Extraordinário nº 191.668/RS, assim vazado:

[...] A regra constitucional do artigo 37, **caput** e parágrafo 1º, objetiva assegurar a impessoalidade da divulgação dos atos governamentais que devem voltar-se exclusivamente para o interesse social. Não quis o constituinte que os atos de divulgação servissem de instrumento para a propaganda de quem está exercendo o cargo público, espalhando com recursos orçamentários a sua presença política no eleitorado. O que o constituinte quis foi marcar que os atos governamentais objeto de divulgação devem revestir-se de impessoalidade, portanto, caracterizados como atos do governo e não deste ou daquele governo em particular. [...] Assim, direta ou indiretamente, a vedação é alcançada toda vez que exista a menor possibilidade que seja de desvirtua-se a lisura desejada pelo constituinte, sequer sendo necessário construir interpretação tortuosa que autorize essa vedação, nascida que é da simples leitura do texto da espécie normativa de índole constitucional. Com isso, o que se deve explicitar é que a regra constitucional veda qualquer tipo de identificação pouco relevante que seja por meio de nome, de slogan ou de imagem capaz de vincular o governo à pessoa do governante ou ao seu partido. **Qualquer margem de abertura nesse princípio é capaz de ensejar no tempo exceções que levam à inutilidade do dispositivo.** [...] (negritei)

([RE 191.668/RS](#), Rel. Min. **Menezes Direito**, julgamento em 15-4-2008, Primeira Turma, *DJE* de 30-5-2008)

Vê-se, pois, que, havendo a mínima possibilidade de afronta ao princípio da impessoalidade na realização de despesas públicas com propaganda governamental, irregular será o referido gasto e, portanto, passível de fiscalização e correção pelos órgãos de controle.

Anote-se que o processo em exame não comporta a análise individualizada dos atos geradores de dispêndios com publicidade, cujas responsabilidades devem ser apuradas caso a caso tendo em vista aquele que o praticou e quem dele (indevidamente) se beneficiou. Todavia, o Relatório do TCE aponta o total de gastos com publicidade por finalidade (Tabela 90), demonstrando um montante despendido com publicidade institucional, no exercício examinado, de cerca de R\$80,9 milhões (quase dez vezes maior do que o valor gasto com publicidade de utilidade de pública e cerca 38% a mais do que o desembolsado no exercício anterior). Nesta senda, é de se asseverar que, consoante jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo por eventual excesso<sup>4</sup> nos gastos com publicidade institucional é direta, vez que tais dispêndios revelam a estratégia de propaganda adotada pelo governo, como se vê:

Propaganda institucional estadual. Governador. Responsabilidade. Ano eleitoral. Média dos últimos três anos. Gastos superiores. Conduta vedada. Agente público. Art.

73, VII, da Lei n<sup>o</sup> 9.504/97. Prévio conhecimento. Comprovação. Desnecessidade. **1. É automática a responsabilidade do governador pelo excesso de despesa com a propaganda institucional do estado, uma vez que a estratégia dessa espécie de propaganda cabe sempre ao chefe do Executivo, mesmo que este possa delegar os atos de sua execução a determinado órgão de seu governo.** 2. Também é automático o benefício de governador, candidato à reeleição, pela veiculação da propaganda institucional do estado, em ano eleitoral, feita com gastos além da média dos últimos três anos. Recurso conhecido e provido.

([Ac. n<sup>o</sup> 21307](#), de 14.10.2003, rel. Min. Fernando Neves)

Diante disso, mostra-se necessário que essa Corte de Contas proceda a exames mais específicos e rigorosos em relação aos gastos do Estado com publicidade e propaganda, com vistas a evitar eventual utilização de recursos públicos com o fito de, ao invés de divulgar as ações do governo e fortalecer as instituições, divulgar a imagem dos governantes.

<sup>4</sup> O julgado colacionado refere-se à interpretação conferida ao inciso VII do art. 73 da Lei Federal n<sup>o</sup> 9.504/97 – Lei das Eleições, que determina ser vedada aos agentes públicos a conduta de efetuar gastos com publicidade institucional em ano eleitoral em montante superior à média dos três exercícios anteriores. Apesar disso, a tese ali veiculada pode ser aqui aplicada, eis que considera haver benefício pessoal do agente quando se configura excesso nos desembolsos com publicidade institucional, ou seja, não considera as despesas individualmente, mas em seu total.

Mas não é só sob o aspecto da impessoalidade que referidos gastos precisam ser controlados. Conforme definição trazida acima, a publicidade institucional objetiva precipuamente levar ao conhecimento da sociedade as realizações do Estado (ou seja, informar atos passados). Não se pretende aqui discutir a importância da informação para a formação da opinião dos administrados acerca da gestão dos governantes, permitindo, com isso, a ampliação dos debates sobre a execução das políticas públicas. No entanto, é inegável o diminuto retorno social de tão expressivos gastos, sobretudo num contexto de Estado Social que, como tal, se obriga a prestar uma série de serviços essenciais à população, cuja demanda é crescente e a oferta, muitas vezes, insuficiente<sup>5</sup>.

Dessa forma, verifica-se que as despesas com publicidade governamental representam meras atividades instrumentais, devendo, portanto, ter sua regularidade também analisada sob o pálio da proporcionalidade (necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito), considerando-se como parâmetro as finalidades a serem perseguidas pelo Estado.

Assim, a primeira questão a ser posta reside na própria necessidade de o Estado despendar recursos para divulgar determinado ato, tendo em vista, sobretudo, as demais demandas que lhe compete atender, ou seja, é preciso avaliar se a finalidade pública a ser atingida com a publicação justifica a realização da despesa. Ademais, deve-se perquirir a relação estabelecida entre o gasto com a divulgação e o custo do ato a ser divulgado. Nesse sentido, Raquel Machado<sup>6</sup> leciona:

Como se sabe, o Estado ou realiza (direta ou indiretamente) atividade prestacional, com a entrega de serviços públicos, ou exerce atividades de polícia (fiscalização, prevenção ou repressão a danos). Todo o restante da atuação estatal é instrumental desses dois fins.

Sabe-se, por outro lado, que não pode o Estado, a pretexto de realizar um ato-meio, gastar a tal ponto que inviabilize sua atuação-fim. Diante dessas considerações, fica fácil concluir que não pode o Estado gastar mais com propaganda do que realizando os atos prestacionais e materiais que divulga, sobretudo no caso de propaganda institucional. Isso decorre da própria noção de Estado Social e de democracia efetiva. Do contrário, possibilitar divulgações mais dispendiosas do que a própria atuação é privilegiar a retórica em prejuízo de incrementos reais efetivos, o que possibilita o surgimento de uma democracia forjada, já que fundada em uma imagem irreal de prosperidade estatal.

Deve-se, ainda, apreciar os custos específicos da propaganda, bem como a existência de outros meios de divulgação menos onerosos e/ou mais efetivos para o alcance das finalidades públicas almeçadas.

Isso posto, a curva ascendente das despesas com propaganda, promoção e divulgação da ação governamental, diante das características de tal modalidade de estipêndio, implica a necessidade desse órgão de controle externo estar atento, em ordem a acompanhar referida evolução, objetivando atestar, de acordo com critérios jurídico-constitucionais, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dessa natureza de gastos públicos.

## 2.6 REGULARIDADE DA GESTÃO FISCAL

Faz-se mister também avaliar o segundo pilar das Contas de Governo, qual seja, a demonstração da regularidade/responsabilidade da gestão fiscal, sobretudo à luz da certificação do respeito aos limites constitucionais e legais de gastos e endividamento públicos.

<sup>5</sup> Nesse sentido, vale conferir MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. A propaganda governamental no diálogo entre Estado e sociedade. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 1972, 24 nov. 2008. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/12000>>. Acesso em: 29 mai. 2013.

<sup>6</sup> *Op. cit.*

Nesse ponto, merece destaque o item 5.2.1.1.3 do Relatório do TCE que trata das disponibilidades de caixa e controle dos recursos por fonte. Extrai-se do mencionado Relatório os seguintes excertos:

Conforme já abordado, a SEFAZ não tem mantido uma rigorosa separação dos recursos financeiros, e **faz uso de financiamento entre fontes, de forma transitória, como tem alegado. Essa situação**, apesar de somente ter ficado mais transparente a partir da adoção de novo padrão para o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa, **já existe há muitos exercícios**, conforme anteriormente explanado.

As limitações do SICOF sempre impediram um acompanhamento mais efetivo dos saldos das disponibilidades por fonte, motivo pelo qual **não é possível afirmar por quanto tempo e em qual patamar tem se mantido os saldos negativos das fontes não vinculadas. Foi notório, entretanto, que os saldos foram elevados e crescentes nos últimos dois exercícios.**

[...]

Nesse contexto, mesmo com a compreensão clara de que “fonte é meio e não fim”, **deve restar claro que não pode ocorrer o uso dos recursos, ainda que de forma momentânea, quando a unicidade de caixa estiver expressamente vedada**, legal ou contratualmente, como ocorre com as disponibilidades dos regimes de previdência social (*ex vi* do art. 43, §§ 1º e 2º da LRF), ou com os recursos de convênios. Da mesma forma, **a utilização temporária de fundos não pode dar azo à escassez de recursos que comprometa e execução de despesas a serem pagas por fonte de destinação específica no momento oportuno.**

Ademais, **o empréstimo de recursos entre as fontes, quando excepcionalmente admitido, deveria ter de fato um caráter efêmero, evitando-se que a condição se torne prolongada, ou até permanente**, e descaracterize o propósito do modelo de caixa único, **com o risco de comprometimento do pagamento das aquisições das fontes vinculadas e de desrespeito ao Orçamento do Estado e às normas de direito financeiro, em especial, aquelas definidas pela LRF.** (negritei)

O trecho acima colacionado deixa claro que a própria Administração admite a prática reiterada da utilização do financiamento entre fontes para a cobertura de déficits de caixa (situação agravada nos últimos exercícios), de modo transitório, segunda alega. Tal prática, associada a inexistência de controles efetivos relacionados à identificação da origem dos recursos usados para o suprir o déficit e ao tempo em que esses “empréstimos” são realizados (sequer é possível afirmar a “devolução” dos recursos à origem), de fato coloca em risco a gestão fiscal e representa afronta ao disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF<sup>7</sup>. Ademais, a utilização de recursos de fontes vinculadas nessas condições pode comprometer a efetividade da política pública para qual foram constitucional ou legalmente destinados. Todavia, não há elementos que permitam identificar situações específicas que indiquem reais prejuízos a implementação das referidas políticas ou mesmo o responsável direto por eventuais irregularidades.

Assim, verifica-se que a análise do Relatório e da Proposta de Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia de 2012 (apesar do quanto pontuado supra) permite a constatação de que gestão fiscal no exercício em apreço obedeceu aos principais limites impostos pela Constituição e pela legislação infraconstitucional, são eles: saúde, educação, pessoal e encargos sociais (o Poder Executivo deve ficar atento a esse aspecto, na medida em que fora atingido, mais uma vez, o chamado limite de alerta), previdência oficial, dívida pública e parcerias público-privadas.

<sup>7</sup> LRF: Art. 8º Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Outrossim, é entendimento esposado no Relatório do TCE (fl. 152) de que os elementos apresentados "*refletem adequadamente as situações orçamentária, contábil, financeira, econômica, patrimonial e operacional do Estado, em todos os seus aspectos relevantes e materiais*".

### 3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas do Estado da Bahia manifesta-se pela emissão de **PARECER PRÉVIO** favorável à **APROVAÇÃO** das Contas de Governo referentes ao exercício de 2012, de responsabilidade do Sr. Jaques Wagner, **com**:

- **RESSALVAS** relativas à:

a) ausência de sistema integrado de controle interno, na forma constitucionalmente prevista;

b) não-implementação do Órgão Central de Controle, Acompanhamento e Avaliação Financeira de Contratos e Convênios (OCAAF), contrariando previsão expressa da Lei Estadual 9.433/2005; e

c) continuidade da utilização distorcida da contratação temporária, com inobservância da legislação pertinente a essa modalidade excepcional de arregimentação de pessoal;

- **RECOMENDAÇÕES** constantes na Proposta de Parecer Prévio, acrescentando-se recomendação expressa ao Chefe do Poder Executivo para que

a) utilize os instrumentos jurídico-constitucionais na intenção de pressionar legitimamente a apreciação do referido PL 16.942/2007, bem como adote medidas temporárias necessárias ao aprimoramento e aperfeiçoamento dos mecanismos (unidades) de controle interno existentes no Estado;

b) adote as providências necessárias à devida institucionalização do importante Órgão Central de Controle, Acompanhamento e Avaliação Financeira de Contratos e Convênios (OCAAF), observando as atribuições e competências previstas na Lei Estadual n.º 9.433, de 01/03/2005;

c) aprove e apresente um calendário (cronograma) de concursos públicos, com vistas à redução das contratações temporárias irregulares, conforme acordado em reunião institucional entre representantes deste MPC, do TCE/BA, da PGE, da SAEB e da SEFAZ.

Outrossim, o MPC adere às demais recomendações constantes na Proposta de Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia de 2012.

Por fim, à luz da fundamentação externada no bojo desta manifestação, deve-se registrar a necessidade de adoção de medidas por esse Tribunal de Contas do Estado no sentido de promover a realização de inspeção ou auditoria especial para i) mapear o conteúdo dos gastos com PST no Poder Executivo estadual e ii) avaliar o crescimento dos gastos com publicidade, propaganda e divulgação das ações governamentais, verificando a legalidade, legitimidade e economicidade dessas despesas. Registre-se, ainda, a necessidade de se empreender esforços com vistas ao acompanhamento sistemático do fluxo financeiro do Estado, com vistas a evitar indevidas práticas de financiamento entre fontes, sobretudo com a utilização de recursos de destinação vinculada, aferindo, inclusive, eventuais prejuízos à execução das políticas públicas para as quais originalmente destinados, ainda que a aplicação em finalidade diversa tenha sido temporária.

É o parecer.

Salvador, 03 de junho de 2013.

**MAURÍCIO CALEFFI**  
Procurador Geral do Ministério Público de Contas