



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PROCESSO:	TCE/002434/2016
RELATORA:	CONSELHEIRO JOÃO EVILÁSIO VASCONSELOS BOMFIM
NATUREZA:	PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DA BAHIA
RESPONSÁVEL:	GOVERNADOR RUI COSTA
EXERCÍCIO:	2015

PARECER

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo de **prestação de contas** do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, relativa ao **exercício financeiro de 2015**, tendo como responsável o Exmo. **Sr. RUI COSTA**.

Seus elementos constitutivos originais (o Relatório Anual de Atividades do Governo, as Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado referentes ao exercício de 2015, o Relatório Imobiliário do Estado, os Relatórios Anual de Avaliação Parcial da Execução do PPA 2012-2015 e do Ano 2015, e a mensagem enviada pelo Governador à Assembleia Legislativa), assim como aqueles posteriormente anexados (o Plano de Ação e o respectivo relatório de acompanhamento, elaborados pela Comissão Estadual de Ações Corretivas e Preventivas de Ressalvas relativas às Contas Governamentais, criada pelo Decreto nº 12.474/2010, alterado pelo Decreto nº 14.582/2013), foram objeto de análise pelas Coordenadorias de Controle Externo desta E. Corte de Contas, culminando com a elaboração do Relatório sobre as contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia ora apreciadas.

As análises e os comentários das Coordenadorias de Controle Externo encontram-se agrupados em 06 (seis) tópicos, que compõe a Seção Analítica do sobredito Relatório, de forma semelhante à disposição dos assuntos nos Relatórios das Contas de Governo dos exercícios anteriores, com a abordagem dos seguintes temas:

a) Análise dos instrumentos de planejamento e orçamento que nortearam e viabilizaram a atuação do Governo Estadual. Foram avaliados os procedimentos relativos ao processo de elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual e suas repercussões sobre as demais leis orçamentárias, além de analisado o Relatório da Avaliação Parcial da Execução do Plano Plurianual;

b) Avaliação do sistema de controle interno do Estado, englobando a concepção de sistema, reportado nos arts. 70 e 74 da Carta Magna, considerando as normas, sistemas corporativos, a estrutura organizacional e de recursos humanos destinados a promoverem o controle interno das diversas unidades administrativas, suas fragilidades e o impacto sobre a elaboração, execução, acompanhamento e avaliação das ações de política pública, bem como a verificação do cumprimento da transparência pública, que é um dos princípios norteadores das atividades de controle interno;

c) Verificação quanto ao cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais no que diz respeito aos limites da despesa com pessoal, manutenção do ensino, despesas com saúde e previdenciárias, dívida e operações de crédito, além dos resultados nominal, primário e financeiro. Incluiu-se, também, o cálculo do limite relativo às Parcerias Público-Privadas (PPPs), previsto na Lei n.º 11.079, de 30/12/2004;

d) Revisão do conteúdo das demonstrações contábeis buscando avaliar se evidenciam adequadamente a gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Estado, e proporcionam a interpretação dos aspectos relevantes contidos nos Balanços Orçamentário e Patrimonial do Estado;

e) Resumo dos Achados e Deliberações do Plenário do TCE sobre as Inspeções e Auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas, relativas ao exercício de 2015; e

f) Avaliação das ações adotadas pelo Governo Estadual para a correção das falhas apontadas nas recomendações do Relatório sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2014 e do respectivo Plano de Ação proposto.

É exclusivamente sobre esta peça (Relatório das Contas de Governo), encaminhadas a este *Parquet* em 19/05/2015, que recaíram os exames que subsidiam a presente manifestação.

É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 NATUREZA JURÍDICA DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO

Conforme prática habitual, 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 Fernandes¹, 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 (opinando tecnicamente pela aprovação, aprovação com ressalvas ou desaprovação, além da expedição de recomendações e/ou determinações) 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 nível do endividamento público, a adequação dos demonstrativos contábeis da Lei Federal n. 4.320/64, dentre outros.

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

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 público.

2.2. MÉRITO: IRREGULARIDADES E FRAGILIDADES APONTADAS NO RELATÓRIO DAS CONTAS DE GOVERNO.

Com relação ao mérito das contas de governo ora apreciadas, cumpre inicialmente destacar que, em virtude da extensão do relatório técnico elaborado pelas Coordenadorias de Controle Externo do TCE, bem como da natureza das ocorrências abordadas, este *Parquet de Contas* selecionou, para fins de exame mais detalhado na sua fundamentação do presente opinativo, as irregularidades e deficiências consideradas mais relevantes e providas de conotação jurídica, sem embargo, obviamente, da consideração e avaliação das demais inconformidades pontuadas pela Auditoria na formação do juízo a respeito das presentes contas.

2.2.1. DEFICIÊNCIAS RELATIVAS AO PLANEJAMENTO E GESTÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

2.2.1.1. Fragilidades no Plano Plurianual 2016-2019

O modelo orçamentário dos entes federativos foi delineado pela Constituição Federal de 1988 que, em seu art. 165, elencou os instrumentos normativos que deverão integrar o ciclo orçamentário. Neste sentido, segundo disposições constitucionais, o sistema orçamentário legal encontra-se estruturado em três leis de iniciativa do Poder Executivo, a saber: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

Constituição Federal de 1988

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Em atenção ao princípio da simetria, as disposições constitucionais acima postas foram reproduzidas no texto da Constituição do Estado da Bahia:

Constituição Estadual de 1989

Art. 159 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - plano plurianual;
- II - diretrizes orçamentárias;
- III - orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá de forma regionalizada diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública, incluindo despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Nota-se que as normas constitucionais acima colacionadas, além de definirem as funções que a tríade legal PPA/LDO/LOA deve desempenhar no planejamento e execução da atividade financeira do Estado, apontam elementos e vetores de gestão que deverão constar nas leis orçamentárias em epígrafe.

No que diz respeito ao PPA, este constitui-se o eixo central ou estruturante do planejamento das atividades e ações governamentais. Sinteticamente, pode-se afirmar que o conteúdo nuclear do PPA é a fixação, de forma regionalizada, das diretrizes, objetivos e metas governamentais para o ciclo de quatro exercícios financeiros.

Ciente da dimensão estratégica dessa importante peça de planejamento, o TCE-BA realizou, no período de janeiro a agosto de 2015, auditoria operacional sobre a sistemática de elaboração, acompanhamento, monitoramento e avaliação do PPA 2012-2015 e de elaboração do PPA 2016-2019 (Processo nº. TCE/007741/2015). No julgamento do referido processo (Resolução n.º 038/2016), o Tribunal Pleno expediu determinação ao atual gestor da SEPLAN para que observe as recomendações da Unidade Técnica fazendo os ajustes necessários, quando da elaboração dos futuros Planos Plurianuais, para ajustar o cronograma da realização da escuta social para que as demandas dela advindas sejam disponibilizadas às secretarias/órgãos/entidades antes da realização das mesas temáticas e em tempo hábil para apreciação no planejamento de suas intervenções; e às Secretarias, Órgãos e Entidades para:

- Designar e atribuir competências aos responsáveis pelo planejamento das atividades relacionadas à elaboração do PPA;
- Definir núcleo permanente de técnicos voltados ao processo de elaboração do PPA;
 - Formalizar as informações dos indicadores dos programas do PPA, de forma a conter, pelo menos: natureza do indicador (resultado ou efeito), índices de referência, índices esperados anuais, forma de cálculo, fonte das informações e indicação dos responsáveis;
 - Sistematizar dados e informações que subsidiem a elaboração/seleção de indicadores para os programas do PPA; e
 - Aumentar a oferta de capacitação relacionada à metodologia de construção de indicadores, voltados à área de atuação da secretaria/órgão/entidade.

Além do sobredito trabalho auditorial, esta Instituição de Controle decidiu realizar o exame do modelo apresentado pelo Poder Executivo para o PPA 2016-2019 (Processo nº. TCE/009393/2015), com vistas a avaliar o novo instrumento em relação ao PPA 2012-2015, e *“emitir considerações técnicas quanto à sua estruturação, de forma a contribuir para aprovação de um instrumento de planejamento que melhor direcione a administração pública e que viabilize seu acompanhamento, monitoramento e avaliação”*.

Ressalte-se que, após a provocação do TCE, constatou-se que a Lei nº 13.468/2015, instituidora do PPA 2016-2019, levou em conta algumas recomendações sugeridas pela Auditoria para a melhoria e aperfeiçoamento da aludida peça de planejamento. Todavia, identificou-se que outras sugestões feitas pela equipe técnica desta Casa, que são imprescindíveis para o controle de desempenho da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, não foram acolhidas.

Eis a síntese das propostas não adotadas pelo Poder Executivo na elaboração do PPA 2016-2019, as quais, na visão deste Órgão Ministerial, repercutirão diretamente no acompanhamento, monitoramento e avaliação dos resultados das ações implementadas pelo Poder Executivo estadual (fl. 33 do relatório técnico):

- Explicitar nos Projetos de Leis Orçamentárias anuais as vinculações entre ações orçamentárias e as iniciativas do PPA 2016-2019, com vistas a garantir a transparência da compatibilização, legalmente exigida, do orçamento com o Plano;
- Revisar as metas estabelecidas no PPA 2016-2019, de forma a eliminar o caráter de ação a ser executada, dando às mesmas aspecto mensurável, qualitativo ou quantitativo, bem como realizar projeções anuais, que permitam o monitoramento regular de seu cumprimento, e, conseqüentemente, dos compromissos a elas atrelados; e
- Revisar os indicadores estabelecidos no PPA 2016-2019, de forma a projetar os índices esperados, para cada ano e para o final do plano, que viabilize a mensuração do resultado obtido após a implementação das ações de governo.

No que pertine aos indicadores, o §2º do art. 4º da Lei nº. 13.468/2015 fixa que estes devem aferir “a *variação da realidade como uma aproximação do resultado das ações do programa de governo*”. Logo, a mensuração adequada dos resultados obtidos na execução dos programas de governo, consoante determinado pela Constituição Federal (art. 74, incisos I e II), pressupõe a existência de indicadores consistentes, que tenham sido construído a partir de critérios tecnicamente sólidos.

Ademais, dentro de uma perspectiva de Administração Pública eficiente, é desejável que os indicadores sejam estruturados para permitir a mensuração dos resultados dos programas governamentais não apenas quando do encerramento da vigência do Plano Plurianual, cuja duração é de quadrienal, mas, também, na oportunidade do encerramento de cada exercício financeiro, a fim de que os gestores públicos possam utilizar os produtos das medições efetuadas para diagnosticar e corrigir, de maneira célere e tempestiva, eventuais falhas no planejamento ou na execução das políticas públicas que possam vir a comprometer o alcance dos resultados esperados.

Nesse sentido, revela-se imprescindível que esta Casa de Controle reitere a **RECOMENDAÇÃO** já exarada no âmbito do processo nº. TCE/009393/2015, no sentido de que o Chefe do Poder Executivo promova a revisão dos indicadores estabelecidos no PPA 2016-2019, de forma a projetar os índices esperados, **para cada ano e para o final do plano**, que viabilize a mensuração do resultado obtidos com a implementação das ações de governo, com vistas a garantir a efetiva avaliação e acompanhamento dos resultados das políticas públicas implementadas, sem prejuízo da emissão de **RESSALVAS** sobre as contas examinadas em virtude das fragilidades consignadas pelas Coordenadorias de Controle Externo no item 2.1 (“Planejamento e Gestão das Ações de Política Pública”) do relatório técnico que instrui o presente processo.

2.2.1.2. Inobservância das prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

No caso específico da Lei de Diretrizes Orçamentárias, merecem destaque as seguintes funções: (i) estabelecimento de parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, com vistas a permitir o cumprimento das metas e dos objetivos

contemplados no PPA e (ii) seleção ou escolha, a partir dos programas constantes do PPA, daqueles que serão priorizados na execução do orçamento do exercício subsequente.

Sobre o tema, importa colacionar o ensinamento de Regis de Oliveira², no qual o autor ressalta da importância da LDO, não apenas como instrumento norteador da elaboração da Lei Orçamentária Anual, mas sobretudo como ferramenta de planejamento das metas e prioridades:

Ora, a lei de diretrizes, o próprio nome está dizendo, deve traçar as regras gerais para a aplicação ao plano plurianual e também aos orçamentos anuais. Deve traçar “metas e prioridades” que deverão constar do plano plurianual, orientando “elaboração da lei orçamentária anual”, ou seja, o que deve ela conter. Deverá dispor, também, “sobre as alterações na legislação tributária”, isto é, quando pode haver a inserção das receitas.

Por sua vez, e constituindo-se a última peça da chamada tríade orçamentária, a Lei Orçamentária Anual – LOA nasce com fins de dar concretude fática, através da sua execução, aos programas, metas e prioridades estipuladas tanto no PPA quanto na LDO. No caso específico do Estado da Bahia, por meio da Lei estadual n.º 13.225, de 31 de janeiro de 2015, o Poder Executivo estadual estimou a receita e fixou a despesa para o exercício 2015.

Tomando por base dados consolidados em relatórios, estudos técnicos e informes oficiais, o relatório técnico do TCE apresenta distintas inadequações e inconsistências atinentes ao PPA (2016-2019), LDO e LOA.

Destacamos, para fins de abordagem mais detalhada neste tópico do parecer ministerial, alguns aspectos relacionados à execução de programas de governo consignados como prioritários pela LDO.

Quanto a este ponto, importa registrar que o Poder Executivo estadual fixou suas diretrizes orçamentárias para o exercício 2015 por meio da Lei Estadual n.º 13.190, de 11 de julho de 2014 (LDO), elegendo, no seu Anexo I, as prioridades para o referido exercício financeiro. Além disso, o referido diploma normativo também previu que, em caso de necessidade de limitação de empenho ou de movimentação financeira, deverão ser preservadas, sempre que possível, as dotações orçamentárias destinadas aos programas considerados prioritários:

Art. 3º - As prioridades da Administração Pública Estadual para o exercício de 2015, atendidas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal do Estado e as de funcionamento dos órgãos, fundos e entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, são as constantes do Anexo I desta Lei.

Parágrafo único - Com relação às prioridades de que trata o caput deste artigo observar-se-á, ainda, o seguinte:

I - poderão ser alteradas no Projeto de Lei Orçamentária para 2015 se ocorrer a necessidade de ajustes nas diretrizes estratégicas do Governo do Estado;

II - em caso de necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira, os órgãos, fundos e entidades da Administração Pública Estadual **deverão ressaltar, sempre que possível, as ações vinculadas às prioridades estabelecidas** nos termos deste artigo (Grifos nossos).

² Oliveira, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 3ª Edição, revisada e atualizada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p 369.

Segundo os dados consolidados nas Tabelas 1 (fl. 35) e 3 (fl. 37) do multireferido Relatório do TCE, ao editar a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício 2015, o Executivo estadual elegeu, como prioritários, 25 (vinte e cinco) programas governamentais, cujo orçamento atualizado somou R\$11.493.277.127,19 (onze bilhões, quatrocentos e noventa e três milhões, duzentos e setenta e sete mil, cento e vinte e sete reais e dezenove centavos). A Tabela 4 (fls. 38/39) apresenta os programas tidos como não prioritários da LDO 2015, cujo orçamento atualizado atingiu a casa de R\$33.302.892.064,81 (trinta e três bilhões, trezentos e dois milhões, oitocentos e noventa e dois mil, sessenta e quatro reais e oitenta e um centavos).

Os informes consolidados no bojo do relatório técnico *sub examine* detalham os percentuais de execução orçamentária de programas prioritários e não prioritários, escalonando-os por faixas e/ou níveis de desempenho (às fls. 35/39).

Restou apurado que, ao longo do exercício 2015, o **percentual de execução orçamentária dos programas eleitos como prioritários** na LDO atingiu a casa de **71,57%** (setenta e um vírgula cinquenta e sete por cento), ao passo que aqueles considerados como **não prioritários** tiveram execução de **93,05% (noventa e três vírgula cinco centésimos por cento)**, o que materializa desprezo, executório e operacional, a considerável parcela dos programas de governo consignados como prioritários na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Como se percebe, os programas tidos como não prioritários atingiram patamares de execução orçamentária muito acima daqueles observados em relação aos prioritários (93,05% contra 71,57%). Dito de outra forma, a partir dos componentes orçamentários e dos dados consolidados no relatório técnico, conclui-se que as inadequações e impropriedades neste ponto debatidas materializam descumprimento às determinações da Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2015 (Lei Estadual n.º 13.190/2015), evidenciando que a execução orçamentária levada a cabo pelo Poder Executivo não atentou para as prioridades fixadas no instrumento de planejamento aprovado pelo Parlamento.

Veja-se, a propósito, o seguinte trecho do relatório do TCE, que delinea os contornos irregularidade ora abordada (fl. 66):

Realizando comparativo da execução dos Programas prioritários e não prioritários, verificasse que dos 36 Programas não prioritários, 23 (63,89%) obtiveram percentual de execução acima de 60%, enquanto que dos 25 prioritários, 11 (44%) apresentaram o mesmo percentual de execução. Portanto, no cômputo geral, quando comparados os percentuais de execução alcançados, **verifica-se que os Programas não prioritários apresentaram melhor desempenho em relação aos Programas prioritários (Grifo nosso)**

Deve-se ter em mente que, além de funcionar como ferramenta de planejamento orçamentário, a LDO estabelece regras substantivas com fins de ajustar as ações de governamentais previstas no PPA às disponibilidades financeiras de cada exercício, privilegiando a alocação de recursos nos programas tidos como prioritários.

Por oportuno, vale ressaltar que prioridades pressupõem grau de precedência e/ou de preferência de determinadas ações ou atos em face de outros; no contexto em que se inserem (leis orçamentárias), as prioridades são estabelecidas em virtude da relevância do empreendimento com fins de concretização de objetivos estratégicos de política econômica e social.

Neste prisma, e considerando não terem sido consignadas no relatório técnico do TCE insuperáveis limitações orçamentárias ou indisponibilidades de caixa, revela-se forçoso concluir que as distorções em epígrafe pautaram-se, **a priori**, em escolhas discricionárias atinentes à alocação de recursos. É dizer: o Poder Executivo estadual, ao longo do exercício 2015, privilegiou o fluxo de despesas em favor da execução de programas não prioritários, em detrimento dos programas prioritários, com a conseqüente inobservância do planejamento materializado na LDO. Indo além de simples inadequações operacionais, os percentuais de desempenho e/ou execução aqui tratados constituem-se em desrespeito à força normativa da LDO, no que diz respeito à alocação preferencial de recursos em programas eleitos como prioritários.

Pelo exposto, as distorções atinentes à alocação de recursos destinados à execução de programas, metas e prioridades fixadas na LDO devem ensejar, além de **RESSALVAS** ao Parecer Prévio das contas de governo em manejo, a expedição de **RECOMENDAÇÃO** ao atual Chefe do Poder Executivo estadual no sentido de que adote as cautelas necessárias para evitar a repetição das inadequações observadas no exercício 2015, notadamente no que concerne à inobservância das prescrições normativas contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO que buscam salvaguardar a alocação preferencial de recursos em programas eleitos como prioritários.

2.2.2. DEFICIÊNCIAS NO CONTROLE INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL

Conforme consignado no relatório técnico das presentes contas de governo, o Poder Executivo do Estado da Bahia ainda **não dispunha, efetivamente**, durante o exercício financeiro ora analisado, **de um sistema estruturado de controle interno** que possibilitasse a avaliação e o acompanhamento, de forma coordenada e razoavelmente efetiva, (i) da conformidade dos atos de gestão com os parâmetros normativos disciplinadores da atividade administrativa do Estado (controle procedimental ou de conformidade) e, especialmente, (ii) dos resultados das políticas públicas implementadas, quanto à eficácia, eficiência e economicidade, bem como do cumprimento das metas estipuladas no plano plurianual (controle de resultado ou de desempenho).

Vale destacar que 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, dentre outros aspectos, 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 essa 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.

O controle interno exerce, portanto, papel fundamental no desempenho eficiente de qualquer organização estatal. É por meio dele que se detectam eventuais desvios ou obstáculos que possam surgir durante a execução de um programa, possibilitando a adoção tempestiva 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, um controle interno adequadamente estruturado (i) fornece informações à Administração Superior sobre todas as áreas relacionadas com o controle, seja contábil, administrativa, operacional ou jurídica, auxiliando na tomada de decisões estratégicas; (ii) possibilita que o gestor previna a sua responsabilidade em relação a ilegalidades ou outras irregularidades, na medida em que fornece, a partir de olhar sistêmico, mapeamento das áreas consideradas mais sensíveis, sinalizando as medidas necessárias para redução dos riscos; (iii) recomenda os ajustes necessários para o aperfeiçoamento da gestão pública, com vistas à eficiência operacional e (iv) vela pela realização das metas estipuladas nos instrumento de planejamento da gestão governamental.

Caso a função de controle não seja efetivamente desempenhada, 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.

Verifica-se, no caso do Estado da Bahia, que a **função de controle interno** da gestão pública não tem sido desempenhada de maneira efetiva, afigurando-se evidente, durante todo o exercício de 2015, a incapacidade de as estruturas de controle existentes alcançarem as finalidades previstas no art. 74 da Constituição Federal, *in verbis*:

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.

Considerando o teor das informações contidas no relatório técnico das contas do Chefe do Poder Executivo, é possível inferir, assim como pontuado por este *Parquet* nas contas de governo do exercício anterior, que a baixa eficiência do controle interno da Administração Pública estadual, sobretudo no que concerne à avaliação dos resultados das políticas públicas implementadas, está associada a **três causas principais**, as quais serão abordadas, com maior detalhamento, nos subitens subsequentes.

2.2.2.1 Precariedade das unidades setoriais de controle interno

Como sabido, com o advento da Lei Estadual nº. 13.204/2014, algumas modificações foram introduzidas na estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado da Bahia, dentre as quais merece destaque a criação, no âmbito das Secretarias de Estado, de unidade intitulada **Coordenação de Controle Interno**, com atribuição para “desempenhar as funções de acompanhamento, controle e fiscalização da execução orçamentária, financeira e patrimonial, em estreita articulação com o órgão estadual de controle interno”.

Em seguida, foi expedido o Decreto Estadual nº. 16.059/2015, com o objetivo de disciplinar as atividades das Coordenações de Controle Interno e das demais estruturas equivalentes nos órgãos e entidades do Poder Executivo, as quais deverão ser desenvolvidas de forma integrada e em articulação sistêmica com a Auditoria Geral do Estado.

Ocorre que, apesar de a sobredita medida ser considerada um avanço em relação aos exercícios anteriores, haja vista o seu caráter inovador, o que se percebeu, na prática, conforme apontado no trabalho técnico que instrui as presentes contas, é que as referidas unidades setoriais de controle interno não funcionaram a contento no período examinado. Essa constatação se deve aos seguintes aspectos (consoante item 2.2.2 do relatório técnico):

- i) pouca autonomia dos servidores lotados nas CCIs, uma vez que grande parte é ocupante de cargo comissionado, em detrimento da independência proporcionada pela sujeição ao regime impessoal e isonômico da seleção por concurso público;
- ii) formação técnica precária e pouca experiência dos servidores lotados nas CCIs, em desacordo com a recomendação constante da própria Orientação Técnica AGE n.º 01/2015, de que os servidores lotados nessas unidades devem ter capacitação profissional necessária e desejável formação de nível superior;
- iii) rotatividade de pessoal nas CCIs;
- iv) quantidade de pessoal incompatível com o volume de atividades das CCIs, principalmente nas grandes Secretarias;
- v) planejamento das atividades sem visão estruturada, pela falta de uso adequado de ferramentas de TI apropriadas;
- vi) não avaliação dos aspectos operacionais e de eficiência, com ênfase na legalidade, considerando que o decreto regulamentador das atividades das CCIs foi tímido no detalhamento das atribuições das referidas unidades setoriais de controle, limitando-se a dispor que as atividades por elas desempenhadas compreendem as funções de acompanhamento, controle e fiscalização da execução orçamentária, financeira e patrimonial; e
- vii) baixa articulação com as unidades de controle interno da administração indireta e baixo intercâmbio de experiências;

Com efeito, as informações colhidas junto aos gestores das unidades jurisdicionadas, e que serviram de base para elaboração do diagnóstico sobre a instituição e a operacionalização das estruturas de controle interno da Administração Pública estadual (item 2.2.1.2 do relatório técnico), revelam que as **estruturas de controle existentes**

(pessoal, normas, procedimentos e rotinas em uso) são precárias, não permitindo o efetivo acompanhamento e monitoramento da gestão operacional, administrativa, orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e da execução das metas estipuladas para os programas de governo.

A fim de sustentar tal premissa fática, mostra-se conveniente elencar a síntese dos principais dados apresentados no diagnóstico sobre a institucionalização e operacionalização das unidades setoriais de controle interno, que consta do item 2.2.1.2 do relatório das contas do Chefe do Poder Executivo:

- i) dos 94 servidores lotados nas CCI's e unidades equivalentes, cerca de 60% são ocupantes de cargo comissionado, terceirizados ou sob REDA;
- ii) em 60% das unidades, é reconhecido que o número de servidores alocados nas CCI's não é suficiente para atender às demandas da atividade;
- iii) aproximadamente 66,66% dos respondentes não estão de acordo que a CCI é responsável pelo planejamento, coordenação e avaliação das atividades exercidas pelos diversos setores de controle de suas unidades e 60% estão em desacordo que a CCI armazena informações úteis para a realização dos trabalhos em Sistema de Banco de Dados, que permita cruzamento de informações e emissão de relatórios;
- iv) para 60% dos respondentes, a CCI não utiliza indicadores para acompanhamento, controle e fiscalização da execução orçamentária, financeira e patrimonial da unidade jurisdicionada, apesar de 96% informarem que a AGE vem orientando tecnicamente o planejamento e os procedimentos operacionais das CCI's;
- v) as CCI's acompanham os contratos e convênios realizados com atenção à legalidade e regularidade dos mesmos, em 70,83% e 62,50% dos jurisdicionados, respectivamente, bem como as atividades de guarda, estoque e inventário de bens e valores, conforme normas e regulamentos existentes, em 48%, e os processos administrativos, inquéritos e sindicâncias para apuração de possíveis irregularidades em 54,16% das unidades jurisdicionadas;
- vi) quanto ao acompanhamento das ações e programas do PPA, cerca de 70,83% dos jurisdicionados afirmam que a CCI não monitora seus resultados, nem mesmo usa indicadores publicados no Plano Plurianual, nem outros indicadores para avaliar o cumprimento dos mesmos;

Além das deficiências estruturais das diversas unidades setoriais de controle interno, impende ressaltar que o texto legal não especificou, com o grau de detalhamento desejável, as competências a serem exercidas pelas Coordenações de Controle Interno, aludindo genericamente às funções de acompanhamento, controle e fiscalização da execução orçamentária, financeira e patrimonial.

Faz-se necessário, portanto, interpretar os dispositivos legais que disciplinam as atribuições das aludidas unidades de controle interno à luz da Constituição (princípio hermenêutico da interpretação conforme a Constituição³), extraindo-se dos signos

³ Segundo Dirley da Cunha Júnior, "o princípio da interpretação conforme a Constituição também consiste num princípio de controle de constitucionalidade, mas que ganha relevância para a interpretação constitucional quando a norma legal objeto de controle se apresentar com mais de um sentido ou significado (normas plurissignificativas ou polissêmicas), devendo, nesse caso, dar-se preferência à interpretação que lhe empreste aquele sentido – entre os vários possíveis – que possibilite a sua conformidade com a Constituição. [...] Na eventual hipótese de existirem várias interpretações, porém todas em conformidade com a Constituição, deve-se adotar aquela interpretação que seja melhor orientada para a Constituição, ou seja, que melhor realize a Constituição" (**Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2008, pp. 223/224)

linguísticos empregados pelo texto normativo o sentido – dentre aqueles comportados pela moldura de possibilidades semânticas – que promova a melhor realização das finalidades estabelecidas no art. 74 da Constituição Federal.

Nesta senda, é forçoso concluir que expressão “acompanhamento, controle e fiscalização da execução orçamentária, financeira e patrimonial” deve ser lida e compreendida de modo a abranger tanto (i) o controle da conformidade dos atos de gestão com os parâmetros normativos disciplinadores da atividade administrativa do Estado (**controle procedimental ou de conformidade**), quanto (ii) o controle dos resultados das políticas públicas implementadas, quanto à eficácia e eficiência, bem como do cumprimento das metas estipuladas no plano plurianual (**controle de resultado ou de desempenho**). Vale dizer, o vocábulo “controle” deve ser interpretado amplamente, em ordem a alcançar as duas vertentes acima indicadas (controle procedimental e controle de resultado), sob pena de frustração das finalidades constitucionalmente atribuídas ao sistema de controle interno da gestão pública.

Nesse bojo, registre-se que o citado decreto regulamentador das atividades das Coordenações de Controle Interno (Decreto Estadual nº. 16.059/2015) foi demasiadamente tímido no detalhamento das atribuições das referidas unidades setoriais de controle, limitando-se a dispor que atividades por elas desempenhadas compreendem

as funções de acompanhamento, controle e fiscalização da execução orçamentária, financeira e patrimonial, buscando assegurar a conformidade dos atos e fatos administrativos, quanto à legalidade, à legitimidade, **bem como à economicidade da gestão**, em relação a **padrões normativos e operacionais** a que estejam obrigados. (art. 4º, § 1º – grifo nosso).

A despeito disso, não se mostra possível, sob o aspecto jurídico-constitucional, qualquer interpretação desta norma infralegal que busque afastar do rol de competências das unidades de controle interno a atribuição para avaliar os resultados das políticas públicas implementadas, quanto à eficácia e eficiência, bem como o cumprimento das metas previstas nos instrumentos de planejamento governamental.

Em primeiro lugar, porque essa competência decorre diretamente da lei que instituiu as referidas unidades controladoras, a qual aludiu genericamente às “*funções de acompanhamento, controle e fiscalização da execução orçamentária, financeira e patrimonial*”, abrangendo, numa interpretação conforme a Constituição, tanto o controle de conformidade quanto o controle de desempenho operacional. Destarte, não poderia o decreto, enquanto ato normativo secundário, destinado a garantir a fiel execução da lei por ele regulamentada, excluir uma atribuição legalmente prevista.

Segundo, porque o art. 4º, § 1º, do referido decreto estabelece que o controle levado a cabo pelas Coordenações de Controle Interno inclui a **avaliação da economicidade da gestão quanto aos padrões normativos e operacionais** aplicáveis, abrangendo, na visão deste Órgão Ministerial, a avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, bem como dos resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial quanto à eficácia, eficiência e efetividade.

É que o vocábulo economicidade traduz a ideia fundamental de desempenho qualitativo, desdobrando-se nas noções de eficiência, eficácia e efetividade, conforme a precisa lição de Lucas Rocha Furtado:

A eficiência que foi elevada pela Constituição Federal à categoria de princípio geral da Administração Pública é um dos aspectos da

economicidade. Esta, além da eficiência, compreende a eficácia e a efetividade. Temos, portanto, que economicidade é gênero do qual a eficiência, eficácia e a efetividade são suas manifestações.⁴

Conclui-se, portanto, que o Poder Executivo do Estado da Bahia **deverá**, por meio das **Coordenações de Controle Interno e demais unidades equivalentes**, proceder à avaliação acerca cumprimento das metas previstas no plano plurianual, bem como da eficácia, eficiência e efetividade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Por fim, a institucionalização das unidades setoriais de controle interno, operada pelo advento da Lei Estadual nº. 13.204, de 11 de dezembro de 2014, conquanto represente importante passo no aprimoramento do controle interno da gestão pública estadual, não tem o condão de elidir a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo pelas relevantes deficiências identificadas nas estruturas de controle interno durante o exercício financeiro ora analisado, as quais comprometeram o alcance das finalidades previstas no art. 74 da Constituição Federal, sobretudo no que concerne à (indispensável) avaliação do resultado da gestão.

2.2.2.2. Ausência de um 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)

⁴ Curso de direito administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 112

Ressalte-se, ainda, que a Lei de Responsabilidade Fiscal também exige a implementação do controle interno sistêmico, 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, 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)⁵:

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.

A despeito da norma imperativa prevista na Constituição Federal, e reproduzida na Constituição Estadual, restou demonstrado que, durante o exercício de 2015, o Poder Executivo do Estado da Bahia **não dispunha, efetivamente, de um sistema estruturado de controle interno**. As ações de controle, como apontado no relatório do TCE, ainda são *“ações de controle viabilizadas por setores dispersos, de forma pulverizada e com baixa integração entre os procedimentos adotados”* (conforme item 2.2.2 do relatório técnico).

A carência de um sistema integrado de controle interno – cuja caracterização pressupõe a articulação entre os múltiplos órgãos setoriais de controle – compromete significativamente a efetividade da função controladora, como tem sido empiricamente observado no âmbito do Estado da Bahia.

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 (CGE), 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 7 anos atrás). Observa-se também que já houve manifestação favorável ao Projeto emitida pelas Comissões de Constituição e Justiça, de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle e de Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Serviço Público.

Em virtude do impasse na tramitação do referido projeto de lei, o atual Governador do Estado editou o já mencionado **Decreto nº. 16.059/2015**, atribuindo à **Auditoria Geral do Estado – AGE**, órgão integrante da estrutura da Secretaria da Fazenda, o papel central de promover a **articulação sistêmica** das atividades desempenhadas pelas Coordenações de Controle Interno, como se depreende dos seguintes dispositivos:

⁵ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 2. ed. 1. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 89.

Art. 1º - As atividades das Coordenações de Controle Interno e das demais estruturas de controle interno equivalentes existentes nos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual serão desenvolvidas **de forma integrada e em articulação sistêmica com a Auditoria Geral do Estado - AGE**.

Art. 2º - [...]

Parágrafo único - As Coordenações de Controle Interno e demais estruturas de controle interno equivalentes **ficam sujeitas à orientação técnica da AGE**, respeitada a subordinação administrativa e hierárquica ao titular do seu respectivo órgão ou entidade.

Art. 3º - Tendo em vista **a articulação sistêmica das atividades de controle interno**, caberá à Auditoria Geral do Estado - AGE, da Secretaria da Fazenda, sem prejuízo de outras atribuições regimentais:

I - orientar tecnicamente o planejamento e procedimentos operacionais de controle interno, exercidos pelas Coordenações de Controle Interno e demais estruturas de controle interno equivalentes, acompanhando suas atividades;

II - coordenar as atividades que exijam ações integradas das Coordenações de Controle Interno ou de outras estruturas responsáveis pelo controle interno do Poder Executivo Estadual, com vistas à efetividade das competências que lhe são comuns;

III - formular às Secretarias sistêmicas propostas de aperfeiçoamento dos modelos e sistemas corporativos de controle;

IV - articular-se com os órgãos de controle dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

V - estimular ações voltadas para a capacitação de servidores vinculados ao controle interno;

VI - desenvolver outras atividades correlatas. (Grifos nossos)

Verifica-se, portanto, que referido ato normativo conferiu, ao menos sob o aspecto formal, uma roupagem sistêmica ao controle interno do Poder Executivo do Estado da Bahia, conferindo à AGE, na condição de órgão central, a responsabilidade por promover a articulação, coordenação, supervisão e orientação técnica das diversas unidades setoriais de controle interno (Coordenações de Controle Interno).

Ademais, com a edição do Decreto nº. 16.406, de 13 de novembro de 2015, que aprovou o novo Regimento Interno da Secretaria da Fazenda, a Auditoria Geral do Estado passou a contar com um rol mais amplo de atribuições, dentre as quais cabe destacar: i) desenvolver e implementar metodologias de análise de risco e detecção de fraudes; ii) implantar ferramentas eletrônicas de auxílio à auditoria governamental; iii) elaborar manuais e procedimentos de auditoria governamental; iv) normatizar e monitorar as atividades de acompanhamento, controle e fiscalização da execução orçamentária, financeira e patrimonial a serem realizadas pelas Coordenações de Controle Interno dos órgãos.

Trata-se, inegavelmente, de significativo avanço no processo de estruturação do sistema de controle interno no âmbito do Estado da Bahia, tal como reclamado pela Constituição Federal, embora a criação de um órgão central de controle diretamente subordinado ao Chefe do Poder Executivo, e dotado de quadro próprio de servidores admitidos mediante concurso público específico, se apresente como um modelo mais adequado para conferir máxima efetividade à função controladora.

Não é por outra razão que foi destacado no relatório das contas de governo que, em função da limitação de pessoal, a Auditoria Geral do Estado, que só conta com “*uma*

equipe de apenas 24 (vinte e quatro) auditores e 08 (oito) cargos comissionados”, não pode, no exercício de 2015, “desempenhar todas as suas atividades definidas em lei”. Este obstáculo, que também foi detectado nas unidades setoriais de controle interno, contribuiu para que ocorressem as inúmeras fragilidades listadas nos Quadros 11 e 12 do relatório técnico do TCE.

Logo, apesar do avanço normativo promovido pelo Decreto nº. 16.059/2015 na institucionalização de um sistema integrado de controle interno, afigura-se ainda oportuna a expedição da **RECOMENDAÇÃO** no sentido de que o Poder Executivo do Estado da Bahia avalie a adoção de providências, no âmbito de sua competência, para a criação e implantação de uma Controladoria Geral do Estado desvinculada das Secretarias atualmente existentes, com quadro de pessoal próprio e devidamente instrumentalizada para atuar como unidade central de controle interno.

Registre-se, ademais, que a estruturação sistêmica do controle interno, nos moldes do decreto acima mencionado, não descaracteriza a irregularidade verificada no exercício financeiro ora apreciado, haja vista que, durante o exercício de 2015, o Poder Executivo do Estado da Bahia careceu, no plano dos fatos, de um sistema **efetivamente** estruturado de controle interno, em descompasso com as normas imperativas previstas nos art. 74, *caput*, da Constituição Federal e 90, *caput*, da Constituição Estadual.

2.2.2.3 Não Implementação do Órgão de Controle de Contratos e Convênios

Ainda nessa seara do controle interno do Estado da Bahia, verifica-se 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 n.º 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 de satisfação de interesses públicos**, expedição de orientações uniformes e, mormente, efetivação dos princípios regentes da Administração Pública.

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 de multas e responsabilização financeira ou desaprovação de prestações de contas. A implementação do OCAAF contribuirá de maneira relevante para evitar (ou mitigar) a recorrência de tais práticas inadequadas.

Nesse ponto, o relatório técnico do TCE (fl. 70) destaca que foi criado Grupo de Trabalho, mediante Portaria Conjunta SAEB/SEFAZ/PGE, de dezembro/2015, objetivando o desenvolvimento de estudos e proposição de minutas dos instrumentos adequados ao controle, acompanhamento e avaliação financeira de contratos e convênios, com prazo de conclusão de 180 dias. Trata-se de medida louvável, embora tardia, haja vista que, desde a publicação da Lei Estadual de Licitações e Contratos, essa omissão estatal vem sendo pontuada nos relatórios e pareceres prévios das contas do Chefe do Poder Executivo. Logo, verifica-se que há um reiterado descumprimento pelo Poder Executivo estadual das recomendações deste TCE quanto à exigência de institucionalização material do OCAAF.

Assim, considerando a relevância estratégica da implementação desse Órgão Central de Controle, a sua previsão legal há mais de uma década e a continuidade da inércia do Estado, este *Parquet* de Contas também pugna pela **inclusão de RESSALVA** no tocante à não implementação do OCAAF, com a expedição de oportuna **DETERMINAÇÃO** 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 9.433/2005.

2.2.3. DEFICIÊNCIAS NA TRANSPARÊNCIA DOS GASTOS PÚBLICOS

De início, cumpre registrar que o dever de transparência da Administração Pública é fundamento basilar do Estado Democrático e instrumento essencial para o exercício efetivo da cidadania, previstos no art. 1º, *caput* e II, da Lei Fundamental.

Com efeito, a democracia é o **governo do poder visível**, transparente, que promove a difusão das informações de interesse coletivo produzidas ou custodiadas pelo Estado como forma de fomentar a participação ativa do cidadão na gestão e na fiscalização da coisa pública. Nas precisas palavras de Norberto Bobbio, a democracia “é o *governo do poder público em público*”⁶.

Não há olvidar-se que o maior ou menor grau de acesso à informação é um importante indicador do grau civilizatório de uma nação. Nesse sentido, o primeiro país no mundo a desenvolver um marco legal sobre transparência pública foi a Suécia, em 1766. Já os Estados Unidos aprovaram sua Lei de Liberdade de Informação, conhecida como FOIA (Freedom of Information Act), em 1966, que recebeu, desde então, diferentes emendas visando a sua adequação à passagem do tempo. Na América Latina, a Colômbia foi pioneira ao estabelecer, em 1888, um Código que franqueou o acesso a documentos de Governo. Já a legislação do México, de 2002, é considerada uma referência, tendo previsto a instauração de sistemas rápidos de acesso, a serem supervisionados por órgão independente. Chile, Uruguai, entre outros, também aprovaram leis de acesso à informação.⁷

No plano internacional, o acesso à informação como direito fundamental também é reconhecido por importantes organismos, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA).

No Brasil, não se pode perder de vista que a Constituição Federal de 1988, de forma minuciosa e em diversas passagens (Art. 5º, XXXIII; Art. 37, *caput* e §3º; e Art. 216, §2º), salvaguarda a tutela do direito fundamental à informação como instrumento de implementação da transparência pública, visto que a sua existência é elemento indissociável

⁶ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. São Paulo: Paz e Terra, 1997. p.84.

⁷ Cartilha da Controladoria-Geral da União. **Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: <www.cgu.gov.br>. Acesso em: 19 mai. 2016.

do modelo de Estado adotado (Estado Democrático), no qual o exercício legítimo do poder estatal demanda uma abertura que proporcione ao seu verdadeiro titular (o povo) não só a participação efetiva na gestão pública, como também na fiscalização dos atos praticados pelos governantes eleitos. É de se dizer que participação e controle social só existem quando o acesso às informações públicas é garantido, pois não há como discutir, deliberar e controlar aquilo que sequer é conhecido.

A respeito da conexão entre o princípio da publicidade/transparência e o princípio democrático, Rafael Carvalho Rezende Oliveira leciona que

O princípio da publicidade impõe a divulgação e a exteriorização dos atos do Poder Público (art. 37 da CRFB e art. 2º da Lei 9.784/1999). A visibilidade (transparência) dos atos administrativos guarda estreita relação com o princípio democrático (art 1º da CRFB): o povo, único e verdadeiro titular do poder, deve conhecer os atos dos seus representantes. Quanto maior a transparência pública, maior será o controle social sobre os atos da Administração e das entidades privadas que exercem atividades delegadas ou de relevância pública.⁸

Nesse contexto, o acesso às informações de interesse coletivo, na égide de um regime democrático, deve ser encarado como um direito subjetivo de cada cidadão (ou de pessoa jurídica), quando toma contornos de direito individual; ou da sociedade, quando ganha feição de um direito coletivo ou transindividual, gerando para o Estado-Administração o correlato **dever normativo de agir da forma mais transparente possível**, isto é, de utilizar os instrumentos operacionais existentes – especialmente no campo da tecnologia da informação – para promover a mais ampla difusão das informações tidas como de interesse público.

Não mais se admite, portanto, como era apregoado em regimes ditatoriais, que o acesso à informação de interesse público corresponda a uma faculdade ou favor do Estado, que avaliaria soberanamente a conveniência em fornecer ou deixar de fornecer informações estatais ao cidadão ou à sociedade.

É inegável que a transparência pública não é assunto novo no país: diferentes diplomas normativos já contemplaram, de maneiras variadas, essa questão. A partir da Constituição de 1988, diversas espécies normativas infraconstitucionais (como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei do Processo Administrativo, a Lei do Habeas Data e a Lei de Arquivos) entraram em vigor prevendo que governos divulgassem, por exemplo, dados orçamentários e financeiros, bem como o conteúdo de atos administrativos.

Nesse caminhar, é mister destacar que o legislador federal sancionou a Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI), com o propósito de regulamentar o direito de acesso à informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. No âmbito do Estado da Bahia, a matéria foi devidamente disciplinada na Lei Estadual n.º 12.618/2012, em consonância com as normas gerais estabelecidas pela lei federal retromencionada.

Conquanto represente importante marco normativo em prol da transparência da gestão pública, a Lei de Acesso à Informação deve ser enxergada como o fruto de um processo histórico-evolutivo cujo marco inicial foi a Constituição de 1988. De fato, desde a promulgação a Lei Fundamental de 1988, o amplo acesso à informação pública é a regra, sendo o sigilo excepcionalmente admitido apenas nas hipóteses estabelecidas no próprio texto constitucional.

⁸ **Princípios do Direito Administrativo**. 2. ed. rev., atual. e ampl.. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013. p.102.

A Lei de Acesso à Informação, portanto, não introduziu um valor inaugural na ordem jurídica brasileira. O direito de acesso à informação – e o correlato dever estatal de transparência – precede a edição do referido diploma, sendo haurido diretamente do texto constitucional. A LAI buscou apenas dar concreção, no plano infraconstitucional, a esse direito preexistente, criando garantias procedimentais para o seu efetivo exercício⁹.

Do exposto, surge um legítimo questionamento: o que há de novo na Lei de Acesso à Informação?¹⁰

O caráter impactante da nova lei reside na definição de mecanismos concretos para ampliar a eficácia e efetividade do direito fundamental de acesso à informação, como a imposição de divulgação de informações de interesse coletivo ou geral independentemente de requerimento (transparência ativa), mediante a obrigatória utilização de sítios oficiais na rede mundial de computadores (internet). Além disso, a nova lei estabeleceu procedimentos para o exercício do direito de acesso, parâmetros para eventuais restrições, e definiu as responsabilidades dos agentes públicos, civis ou militares, por possíveis violações ao dever de transparência pública.¹¹

Diante desse cenário normativo, que impõe aos entes federativos a adoção e o aperfeiçoamento de mecanismos que garantam o acesso às informações de interesse público, é possível identificar que, no âmbito do Estado da Bahia, as informações sobre a gestão dos recursos públicos são disponibilizadas por meio dos sítios eletrônicos “Transp@rência Bahia” e “Ouvidoria Geral do Estado da Bahia”.

No ensejo, cabe pontuar que no sítio eletrônico “Transparência Bahia” o Poder Executivo divulga os gastos efetuados com recursos estaduais, discriminando os dados por credor, período, valores monetários etc., ou seja, as informações são disponibilizadas por iniciativa do próprio ente federativo (transparência ativa). Já no sítio eletrônico “Ouvidoria Geral do Estado da Bahia”, qualquer interessado pode formular uma solicitação (transparência passiva), a qual será analisada e disponibilizada, caso não esteja dentre as exceções cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Verifica-se, contudo, que o Poder Executivo do Estado da Bahia, mesmo após implementar ferramentas que facilitam o acesso às informações de interesse público, ainda incorre em falhas que dificultam o cumprimento integral do preceito em questão, como restou demonstrado após a auditoria operacional que esta Casa de Controle realizou sobre o cumprimento da Lei de Acesso à Informação (Processo nº. TCE/013091/2014). No julgamento de tal processo, o Tribunal Pleno expediu, por meio da Resolução nº. 32/2016, a seguinte determinação:

Ao Governo do Estado, para que encaminhe a este Tribunal de Contas, no prazo de 60 dias, em articulação com as Secretarias afins, um novo Plano de Ação, contemplando as ações necessárias para o alcance das medidas já identificadas pela Administração, com as respectivas datas, bem como a indicação das unidades e/ou responsáveis pela execução, visando, em especial, ações voltadas para:

⁹ Sobre o tema, v. Juliano Heinen. **Comentários à Lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

¹⁰ SERRANO; VALIM. **Lei de Acesso à Informação Pública: um balanço inicial**. Le Monde Diplomatique Brasil.

¹¹ CLÈVE, Clémerson Merlin; FRANZONI, Júlia Ávila. **Administração pública e a nova Lei de Acesso à Informação**. Interesse Público, Belo Horizonte, v. 15, n. 79, maio/jun. 2013.

- imediata regulamentação e implementação do Conselho Gestor de Acesso à Informação (CGAI), previsto pelo § 6º do art. 28 da Lei Estadual n.º 12.618/12, objetivando adequar o cenário da transparência baiana à legislação estadual e federal;
- imediata designação dos órgãos responsáveis que exercerão as competências estabelecidas nos incisos do art. 29 da Lei Estadual n.º 12.618/2012;
- imediata designação formal de agentes de monitoramento, junto aos órgãos componentes do Poder Executivo do Estado da Bahia, no sentido de realizar as funções estabelecidas pelo art. 7º da LAI;
- imediata conclusão do Projeto de Identidade Digital de Governo, de modo a promover a padronização e publicação das informações mínimas contidas nos incisos I a IV, § 1º do art. 8º da Lei n.º 12.527/2011;
- imediata regulamentação do procedimento de classificação e desclassificação de informações sigilosas, em cumprimento aos arts. 22 a 24 da Lei n.º 12.618/2012, com o objetivo de viabilizar que a autoridade máxima de cada órgão ou entidade estadual publique tais informações em seus sítios da Internet;
- disponibilização de forma descentralizada, em cada órgão, de local para atendimento presencial, conforme disposto no art. 6º e § 1º, inciso I do art. 9º da Lei Estadual n.º 12.618/2012, devendo cada unidade adotar um plano de avaliação do crescimento da demanda para aferir a necessidade de instalação de um espaço exclusivo para o atendimento presencial do SIC;
- imediata regulamentação acerca dos procedimentos para tratamento de informação pessoal, conforme previsão do § 5º, art. 25 da Lei Estadual n.º 12.618/2012; e
- encaminhar a este Tribunal de Contas documentação que comprove a possibilidade de interpor recursos pelo Sistema de Ouvidoria e Gestão Pública (TAG), bem como imagens com captura de telas do sistema, evidenciando a funcionalidade e o fluxograma que apresente os procedimentos necessários ao manejo da via recursal.

Dentre os aspectos relacionados a deficiências na transparência da gestão pública, cabe destacar as seguintes ocorrências detectadas pela equipe técnica deste Tribunal.

2.2.3.1 Falhas quanto ao cumprimento da Lei de acesso à informação (LAI)

É cediço que a internet é um meio privilegiado de divulgação de informações, porquanto alcança, através da difusão em rede, um universo amplo de pessoas interessadas em acessá-las. Trata-se, sem dúvidas, de um legítimo instrumento de democratização da informação pública, cujo acesso – franqueado a todos, de modo igualitário – se torna inegavelmente mais fácil e menos dispendioso para o seu destinatário. Justamente por isso, a LAI definiu, em seu texto, a internet como o canal obrigatório para a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral, dando prioridade à transparência ativa, como se depreende do artigo 8º, § 2º, da Lei:

Art. 8º. É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

[...]

§ 2º. Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

Nesse sentido, é de se ver que os procedimentos estabelecidos pelo Estado para o acesso à informação devem ser simples e de fácil compreensão pelo cidadão, de forma a facilitar o seu acesso, prevendo a existência de ferramentas de busca e garantindo que as informações disponibilizadas possam ser amplamente utilizadas. Além disso, os pedidos de informação devem ser processados com rapidez e em linguagem cidadã, com a possibilidade de apresentação de recurso em caso de negativa de fornecimento da informação.

Com isso em mente, de acordo com avaliação feita pela Auditoria desse E. Tribunal de Contas, no exercício examinado, foram constatadas algumas melhorias no que pertine ao aspecto visual dos sítios institucionais, notadamente em razão das medidas adotadas pela Secretaria de Comunicação, a qual, por meio de Coordenação de Internet, iniciou o Projeto de Identidade Digital de Governo, visando uniformizar as referidas plataformas em termos de “*acessibilidade, transparência, acesso à informação e normas de segurança*” (consoante item 2.2.4.3 do relatório).

A despeito disso, ainda foram encontradas fragilidades na publicação, nos sítios institucionais, das informações exigidas pelas Leis Federal e Estadual de Acesso à Informação, que prejudicariam, em análise última, a transparência nos moldes erigidos pelos normativos referenciados. Deveras, é possível constatar principalmente que, no portal “Transparência Bahia”, uma das principais plataformas de divulgação de informações institucionais, ainda não foram implementadas melhorias que estavam previstas, tais como: i) consulta de ICMS por região e atividade econômica; ii) publicação de editais e contratos celebrados; iii) divulgação de vencimentos de servidores.

Idêntica situação se verificou em relação à publicização das informações relativas aos convênios e instrumentos congêneres, Neste caso, a apesar da recomendação expedida no parecer prévio emitido sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2014, ainda não houve ampliação do conteúdo referente ao módulo “Convênios Concedidos” do sítio Transparência Bahia, “*que continua a permitir consultas somente até o ano de 2012*”.

É de se ver que as medidas corretivas propostas no relatório técnico do TCE visam ao aperfeiçoamento dos instrumentos de divulgação de informações públicas utilizados pelo Poder Executivo do Estado da Bahia, de modo a efetivar os ditames esposados na legislação estadual e federal de acesso à informação. É certo que a mudança de hábitos e de antigas práticas reclama compromisso, firmeza e tempo, bem como que muito ainda resta a fazer para a consagração de um modelo de gestão pública verdadeiramente transparente, na qual qualquer cidadão possa ter acesso amplo, rápido e facilitado a informações de interesse coletivo ou geral, ressalvas aquelas excepcionalmente consideradas sigilosas nos termos da Constituição. Contudo, não custa lembrar que o sonho precede a realidade, e a atuação firme deste Tribunal, na condição de guardião dos diplomas normativos concretizadores do princípio da transparência, será importante vetor de transformação da turva realidade que ainda permeia a gestão pública, apesar dos significativos avanços verificados nos últimos anos em prol da transparência.

2.2.3.2 Não regulamentação do Comitê Gestor de Acesso à Informação (CGAI)

Outro ponto digno de nota diz respeito à não regulamentação do Comitê Gestor de Acesso à Informação. Afinal, conforme destacado no relatório técnico acerca das presentes contas, o Poder Executivo ainda “*não publicou o decreto que regulamentará o dispositivo legal do CGAI, fato que pode ser verificado através das declarações prestadas pela Casa Civil e pela Ouvidoria Geral do Estado, que informaram que a minuta do decreto ainda está em fase de elaboração*” (consoante item 2.5.1 do relatório técnico).

A Lei nº. 12.527/2011 (LAI) determina que Estados e Municípios instituem mecanismos próprios para o estabelecimento de instâncias recursais, devendo organizar, em legislação própria, seu sistema recursal, seguindo as normas gerais da lei nacional. No caso do Estado da Bahia, a Lei Estadual nº. 12.618/2012 determinou a criação do Comitê Gestor de Acesso à Informação (CGAI), que teve as atribuições definidas pelo art. 28 do indigitado diploma legal, senão vejamos:

Art. 28 – Fica instituído o Comitê Gestor de Acesso à Informação – CGAI, com as seguintes competências:

- I – requisitar da autoridade que classificar informação como ultrassecreta e secreta esclarecimento ou conteúdo, total ou parcial da informação;
- II – rever a classificação de informações ultrassecretas ou secretas, de ofício ou mediante provocação de pessoa interessada;
- III – decidir recursos, conforme previsto pelo art. 14 desta Lei;
- IV – estabelecer orientações de caráter geral a fim de suprir eventuais lacunas na aplicação desta Lei.

Nesse sentido, mister concluir pela imperiosa necessidade de adoção de medidas concretas para a efetiva implantação do Comitê Gestor de Acesso à Informação (CGAI), a fim de que, enfim, o referido órgão cumpra o desiderato proposto pela norma, no sentido de suprir lacunas em matéria de transparência pública estadual, mormente quanto ao processamento dos recursos legais previstos, classificação e desclassificação de informações sigilosas e padronização da publicidade das informações divulgadas.

2.2.3.3 Não divulgação da remuneração dos servidores públicos do Poder Executivo do Estado da Bahia

Consoante registrado alhures, o relatório técnico do TCE revela que o Poder Executivo do Estado da Bahia **não** divulga, em seu portal eletrônico, informações relativas à remuneração dos servidores públicos estaduais civis e militares, diferentemente do que ocorre no Poder Executivo Federal e, no âmbito estadual, com o Tribunal de Justiça, o Tribunal de Contas do Estado e o Ministério Público.

Ora, os valores pagos pela Administração Pública a título de remuneração dos agentes públicos estaduais, enquanto representativos da realização de autêntica despesa pública, configuram informações de interesse coletivo ou geral e devem, portanto, estar disponíveis nos mencionados sítios eletrônicos oficiais do Estado.

Antes que se alegue a ausência de previsão legal expressa impondo a divulgação de tal informação, faz-se necessário ressaltar que o **dever estatal** de promover a mais ampla divulgação das informações de interesse coletivo ou geral dimana **diretamente** da Constituição Federal, como projeção integrada do princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*, CF) e do direito fundamental à informação (art. 5º, inciso XXXIII).

Neste sentido, vale a transcrição dos pertinentes comentários de Bruno Miragem:

A noção de publicidade da ação administrativa, nesse aspecto, **resulta em um dever de transparência**, na exata medida em que estabelece como paradigma da ação administrativa a sua exposição ao conhecimento público, para acesso a qualquer interessado, como condição, critério para sua legitimidade.

[...]

Há, pois, como identificar um **dever de transparência da Administração Pública** e seus agentes, cujo atendimento se dá mediante a **realização de prestação** – portanto, dever de fazer, promover a divulgação de informações públicas –, assim também como **dever de abstenção** que lhe é lógica e imediatamente correlato, de não se comportar de modo a impedir ou dificultar o acesso de qualquer cidadão a informações públicas.¹²

Por corresponder a um efeito jurídico do princípio constitucional da publicidade, a transparência deve ser implementada na maior medida do possível, sendo um **dever** da Administração – e não mera faculdade – utilizar os meios e instrumentos disponíveis, especialmente no campo da tecnologia da informação, para promover a mais ampla difusão das informações tidas como de interesse público, respeitadas as limitações jurídicas estabelecidas na Constituição (art. 5º, XXXIII, parte final, da CF) e as restrições impostas pela realidade fática.

Afinal, na festejada lição de Robert Alexy, que encontra larga recepção na doutrina brasileira, os princípios são **mandamentos de otimização**, ou seja, “*normas que ordenam algo que deve ser realizado na maior medida do possível dentro das possibilidades fáticas e jurídicas existentes*”, cabendo salientar que “*o âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regra colidentes*”.¹³

Neste prisma, cumpre reconhecer que as **despesas públicas atinentes à remuneração de servidores públicos**, com a identificação de todos os seus elementos essenciais (*a quem se pagou, quanto se pagou e por que se pagou*), qualificam-se nitidamente como **informações de interesse coletivo ou geral, devendo, por conseguinte, ser amplamente divulgadas** pela Administração, **inclusive** com a utilização dos recursos tecnológicos da internet.

Com efeito, além de estar inserida do âmbito de incidência do princípio da publicidade e do direito fundamental à informação – matrizes, como acima mencionado, do dever estatal de transparência –, a divulgação da remuneração dos servidores públicos, de forma nominal e individualizada, **não** encontra óbice jurídico em princípios jurídicos aparentemente colidentes, a exemplo da intimidade e da privacidade, conforme entendimento assentado pelo Supremo Tribunal Federal:

"Caso em que a situação específica dos servidores públicos é regida pela 1ª parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. **Sua remuneração bruta, cargos e funções por eles titularizados, órgãos de sua formal lotação, tudo é constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral. Expondo-se, portanto, a divulgação oficial.** Sem que a intimidade deles, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo dispositivo constitucional (inciso XXXIII do art. 5º), pois o fato é que não estão em jogo

¹² **A nova Administração Pública e o Direito Administrativo.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 312 e 315,

¹³ **Teoria dos direitos fundamentais** (traduzido por Virgílio Afonso da Silva). 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 90

nem a segurança do Estado nem do conjunto da sociedade. 2. **Não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos.** [...]”(SS 3902, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 09/06/2011) (grifo nosso)

De outro lado, no campo das possibilidades fáticas, vale mencionar que **não há obstáculos operacionais para a efetiva divulgação de tal informação** na forma pretendida, eis que a Administração já dispõe dos dados relativos à remuneração paga aos seus servidores, por meio do sistema que confecciona os respectivos contracheques, bem como já tem os meios próprios (sítio eletrônico “Transparência Bahia”) para divulgá-los. É de se ver que eventual custo operacional para divulgação da informação será mínimo, não guardando relevância capaz de afetar a possibilidade fática de sua implementação.

Forçoso reconhecer, portanto, que a divulgação das despesas públicas correspondentes à remuneração de agentes públicos, com identificação nominal dos beneficiários e indicação do cargo ocupado, representa uma imposição constitucional decorrente do princípio da publicidade administrativa (art. 37, *caput*, da CF) e do direito fundamental à informação pública (art. 5º, XXXIII, da CF), por se tratar de medida vocacionada a garantir a maior realização possível dos fins almejados pelas referidas normas, dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes.

Logo, o fato de inexistir regra legal expressa impondo a divulgação desse tipo de informação não exime o Estado do dever de fazê-lo.

Supera-se, aqui, a ideia restrita de vinculação positiva do administrador à lei formal, na “*leitura convencional do princípio da legalidade*”¹⁴, pela qual sua atuação estava pautada por aquilo – e apenas naquilo – que o legislador expressamente determinasse ou autorizasse. Em seu lugar, e como resultado do fenômeno da constitucionalização do Direito, a doutrina contemporânea alude ao princípio da constitucionalidade ou, mais propriamente, ao princípio da juridicidade administrativa, que traduz a ideia de vinculação do administrador público ao ordenamento jurídico como um todo, especialmente aos princípios e regras de índole constitucional¹⁵. Nesta perspectiva, o administrador pode e deve atuar tendo por fundamento **direto** os princípios previstos (expressa ou implicitamente) na Constituição, independentemente de interposição do legislador ordinário. Como destaca Gustavo Binenbojm:

A vinculação da Administração não se circunscreve, portanto, à lei formal, mas a esse bloco de legalidade (o ordenamento jurídico como um todo sistêmico), a que aludia Hauriou, que encontra melhor enunciação, para os dias de hoje, no que Merkl chamou de princípio da juridicidade administrativa.

[...]

A superação do paradigma da legalidade administrativa só pode ocorrer com a substituição da lei pela Constituição como cerne de vinculação administrativa à juridicidade.

Tal postura científica assenta na superação do dogma da imprescindibilidade da lei para mediar a relação entre a Constituição e a Administração Pública. Com efeito, em vez de a eficácia operativa das normas constitucionais – especialmente as instituidoras de princípios e definidoras de direitos fundamentais – depender sempre de lei para vincular

¹⁴ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Princípios do Direito Administrativo**. 2. ed. rev., atual. e ampl.. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013. p.75-78.

¹⁵ BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p.223.

o administrador, tem-se hoje a Constituição como fundamento primeiro do agir administrativo.¹⁶

Saliente-se que essa concepção teórica vem sendo referendada pelo Supremo Tribunal Federal, cabendo citar, como exemplo, a proibição de nomeação de parentes para cargos comissionados e funções de confiança (vedação do nepotismo). Embora inexistisse regra legal proibindo expressamente tal prática, o Pretório Excelso entendeu ser possível extrair a vedação diretamente dos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade administrativa¹⁷, ante a sua eficácia normativa, reputando desnecessária a existência de lei formal para mediar a relação entre a Administração Pública e a Constituição.

Embora seja possível deduzir diretamente da Constituição Federal o dever da Administração de divulgar amplamente informações relativas à remuneração dos servidores públicos, há também dispositivos na legislação infraconstitucional que reforçam tal entendimento.

Veja-se, primeiramente, que a Lei de Acesso à Informação estabelece, como diretrizes orientadoras de sua aplicação, a “*divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações*” (art. 3º, II) e a “*utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação*” (art. 3º, III), determinando, outrossim, que a Administração Pública assegure uma gestão transparente, promovendo o acesso amplo e a divulgação de informações de interesse público (art. 6º, I).

Em plena consonância com tais diretrizes, o art. 8º, *caput* e § 2º, da LAI estabelece que os órgãos e entidades públicas têm o **dever** de promover, independentemente de requerimentos, e em local de fácil acesso, a ampla divulgação das informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, prevendo ainda a **obrigatoriedade** da divulgação ser feita em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet):

Art. 8º. É **dever** dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o *caput*, deverão constar, **no mínimo**:

[...]

§ 2º Para cumprimento do disposto no *caput*, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, **sendo obrigatória** a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

Sobreleva destacar que o rol de informações elencadas no art. 8, §1º, da LAI é **meramente exemplificativo**, tendo o legislador empregado o vocábulo “*no mínimo*” com o propósito de afastar dúvidas quanto a tal exegese. Ou seja, se a informação for qualificada como de interesse coletivo ou geral, a Administração tem o dever de promover a sua

¹⁶ **Uma teoria do direito administrativo**. 2. ed. rev. e atual.. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 141.

¹⁷ EMENTA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VEDAÇÃO NEPOTISMO. NECESSIDADE DE LEI FORMAL. INEXIGIBILIDADE. PROIBIÇÃO QUE DECORRE DO ART. 37, CAPUT, DA CF. RE PROVIDO EM PARTE. I - Embora restrita ao âmbito do Judiciário, a Resolução 7/2005 do Conselho Nacional da Justiça, a prática do nepotismo nos demais Poderes é ilícita. II - A vedação do nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática. III - Proibição que decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput, da Constituição Federal. IV - Precedentes. V - RE conhecido e parcialmente provido para anular a nomeação do servidor, aparentado com agente político, ocupante, de cargo em comissão. (RE 579951, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 20/08/2008)

divulgação nos sítios eletrônicos oficiais, independentemente de figurarem no rol (não exaustivo) do sobredito art. 8, §1º, salvo se houver justificativas consistentes que revelem restrições de ordem operacional ou tecnológica para a divulgação.

Como visto acima, os dados relativos à remuneração dos servidores públicos são classificados como de interesse coletivo ou geral, nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça¹⁸, enquadrando-se no raio de incidência da norma impositiva prevista no art. 8º, *caput* e § 2º da Lei de Acesso à Informação. Além disso, conforme também já destacado, inexistem obstáculos operacionais ou tecnológicos para a efetiva divulgação de tais informações, na medida em que a Administração já dispõe desses dados, por meio do sistema que confecciona os respectivos contracheques, bem como já tem os meios próprios (sítio eletrônico “Transparência Bahia”) para divulgá-los.

No âmbito do Estado da Bahia, o próprio Tribunal de Contas do Estado, o Tribunal de Contas dos Municípios, o Tribunal de Justiça e o Ministério Público já disponibilizam, detalhadamente e de forma nominal, as informações atinentes às remunerações dos seus respectivos agentes públicos, evidenciando a inexistência de obstáculos de qualquer natureza que possam eventualmente justificar a não divulgação destes dados na rede mundial de computadores.

Ainda no plano infraconstitucional, cumpre mencionar que a Lei Complementar n. 131/2009 alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal para determinar a divulgação nos meios eletrônicos de acesso público, e em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira. Eis o teor do dispositivo:

Art. 48. [...]

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

[...]

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – **quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras** no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido **ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento** e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

Observe-se que o art. 48-A, inciso I, da LRF determina a divulgação de todos os atos relativos à execução de despesas públicas, com a identificação do bem fornecido ou serviço prestado, bem como da pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento.

Ora, o **servidor público**, em essência, é uma **pessoa física beneficiária de uma despesa pública** em razão de um **serviço prestado à Administração**, de sorte que

¹⁸ “A Lei de Acesso à Informação constitui importante propulsor da cultura da transparência na Administração Pública brasileira, intrinsecamente conectado aos ditames da cidadania e da moralidade pública, sendo **legítima** a divulgação dos vencimentos dos cargos, empregos e funções públicas, **informações de caráter estatal**, e sobre as quais o acesso da coletividade é garantido constitucionalmente (art. 5º, XXXIII, art. 37, § 3º, II e art. 216, § 2º, da CF/88)”. (MS 18.847/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/11/2014, DJe 17/11/2014).

as despesas relacionadas à sua remuneração enquadram-se na moldura da regra legal acima transcrita, tornando obrigatória a sua divulgação nos meios eletrônicos de acesso público.

Nem se argumente que o art. 48-A, inciso I, da LRF apenas se aplica às despesas públicas realizadas para pagamento de prestadores de serviços contratados pela Administração com base da Lei Federal 8.666/93. Tal interpretação restritiva não se coaduna com o princípio constitucional da isonomia, porquanto cria uma discriminação desprovida de coeficiente mínimo de razoabilidade.

Com efeito, para fins de divulgação de uma despesa pública, não faz sentido diferenciar (i) a situação da pessoa física contratada com base na Lei n. 8.666/93 para prestar um serviço temporário à Administração (serviço de consultoria especializada, por exemplo), e (ii) a situação da pessoa física admitida para prestar um serviço em caráter permanente à Administração, a partir de vínculo jurídico de natureza funcional (estatutário ou celetista). **Se os recursos empregados são públicos, a despesa deve ser detalhadamente divulgada, com a identificação de seus elementos essenciais (*quanto se pagou, a quem se pagou e por que se pagou*), sendo absolutamente irrelevante a natureza do vínculo entre o beneficiário e a Administração Pública.**

Logo, em consonância com os princípios da isonomia e da publicidade (aqui invocados em sua função interpretativa¹⁹), o sentido mais adequado a ser atribuído ao art. 48-A, inciso I, da LRF é o de que devem ser divulgadas, em meio eletrônico de fácil acesso ao público (portais eletrônicos), todas as despesas públicas relacionadas ao pagamento de serviços prestados ao Estado, com identificação da pessoa física beneficiária do dispêndio, independentemente da natureza do seu vínculo jurídico com a Administração Pública.

Pelo exposto, conclui-se que a divulgação da remuneração dos agentes públicos estaduais no portal da transparência, de forma nominal e individualizada, constitui uma **obrigação** – e não mera faculdade – da Administração Pública, **diretamente extraível da Constituição Federal**, porquanto representa, de acordo com as possibilidades jurídicas e fáticas existentes, o meio apto a garantir a maior realização possível dos fins proclamados pelo princípio da publicidade (art. 37, *caput*, da CF) e pelo direito fundamental à informação pública (art. 5º, XXXIII, da CF). Além disso, a referida obrigação é **reforçada pela legislação infraconstitucional**, que impõe a divulgação em meio eletrônico de despesas públicas relativas a pagamentos por serviços prestados ao Estado, com a identificação da pessoa física beneficiária, o que abrange, numa exegese orientada pelos princípios da isonomia e da publicidade, os dados atinentes à remuneração dos servidores públicos (art. 48-A, inciso I, da LRF c/c art. 8º, *caput* e § 2º da Lei de Acesso à Informação).

2.2.3.3.1 Evolução da Jurisprudência do STF sobre o tema

Como antecipado no tópico precedente, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, guardião maior da nossa Carta Magna, tem reconhecido a legitimidade jurídico-constitucional da divulgação, em portais eletrônicos, de informações atinentes à remuneração de agentes públicos, rejeitando alegações de ofensa aos direitos fundamentais à intimidade e à vida privada. Veja-se a summa da trajetória/evolução do debate sobre o tema²⁰.

¹⁹ Segundo Luís Roberto Barroso, “a eficácia dos princípios constitucionais, nessa acepção [da eficácia interpretativa], consiste em orientar a interpretação das regras em geral (constitucionais e infraconstitucionais), para que o intérprete faça a opção, dentre as possíveis exegeses para o caso, por aquela que realiza melhor o efeito pretendido pelo princípio constitucional pertinente”. (**Interpretação e aplicação da constituição**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 378)

²⁰ TCU, Processo nº 020.365/2012-8, Rel. Min. Valmir Campelo, Acórdão: AC-0590-10/15-P, Sessão: 25/03/2015.

Por certo, já em 2003, percebia-se a compreensão emanada da Excelsa Corte de que o direito de receber informações revestidas de interesse geral ou coletivo dos órgãos e entidades da Administração Pública qualifica-se como prerrogativa de índole constitucional, sujeita unicamente às limitações fixadas no próprio texto da Carta Política (art. 5º, incisos XIV e XXXIII), ou seja, *“o exercício desse direito pressupõe o pleno acesso aos dados passíveis de serem enquadrados como públicos, e indiscutivelmente o são os alusivos à satisfação de despesas a título de remuneração dos servidores e autoridades”*²¹.

Mais adiante, em julho de 2009, o Ministro Gilmar Mendes deferiu pedido para suspender a execução das decisões liminares, proferidas nos autos dos Mandados de Segurança nºs 180.176-0/7-00 e 180.589-0/1-00 (este no Agravo Regimental nº 180.589-0/3-01), em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que haviam determinado a suspensão da divulgação da remuneração bruta mensal vinculada ao nome de cada servidor do Município de São Paulo, em sítio eletrônico na internet, denominado “De Olho nas Contas”, de domínio da municipalidade. O eminente Ministro entendeu, em apertada síntese, que legislação municipal abriu margem para a concretização da política de gestão transparente da Administração Pública, possibilitando, pois, maior eficiência e ampliação do controle social e oficial dos gastos municipais. Daí, em arremate, concluiu que a legislação sob ataque não poderia sofrer as restrições requeridas, sob pena de se caracterizar grave lesão à ordem pública.

Na sequência (final de 2009), ao apreciar o Ag. Reg. na Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº 28.177-4, o Ministro Marco Aurélio desproveu o agravo interposto pelo Presidente da Câmara dos Deputados, mantendo a liminar que ordenou que fosse disponibilizada ao impetrante documentação relativa às despesas decorrentes de verbas indenizatórias proporcionadas aos integrantes daquela Casa Parlamentar.

Na mesma linha, já em 2011, nos autos do segundo Ag. Reg. na Suspensão de Segurança nº 3.902, oriundo de São Paulo, o **Plenário firmou o entendimento**, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, Ministro Carlos Ayres Britto, no sentido de que a situação específica dos servidores públicos é regida pela primeira parte do inciso XXXIII do art. 5º do Diploma Magno, sendo o nome e a remuneração de cada um, com os respectivos cargos ou funções por eles titularizados, além da identificação dos órgãos de sua formal lotação, constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral, expondo-se, portanto, à divulgação oficial, sem que a intimidade, a vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo dispositivo constitucional (inciso XXXIII do art. 5º), pois não estão em jogo aí nem a segurança do Estado nem do conjunto da sociedade.

Renovando a compreensão acima, em julho de 2012, o Ministro Ayres Britto, nos autos da Suspensão de Liminar nº 623 – DF, deferiu o pedido para suspender os efeitos da liminar concedida nos autos da Ação Ordinária nº 33326-48.2012.4.01.3400, ajuizada pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil – CSPB, na 22ª Vara Federal/DF, mediante a qual havia sido determinado que a União se abstinhasse *“de realizar novas divulgações dos rendimentos dos Servidores Públicos Federais, no âmbito dos três Poderes da República, de forma individualizada”, liminar que fora estendida, a pedido da interessada, a fim de “abranger também a retirada do ar das publicações de rendimentos já realizadas”*.

Seguindo neste passo, ainda no mês de julho de 2012, a Ministra Rosa Weber, nos autos da Reclamação nº 14.228 – Rio de Janeiro, deferiu a liminar requerida pela União, para suspender o trâmite do Agravo de Instrumento nº 2012.02.01.011672-0 (TRF-2ª Região) e os efeitos da decisão liminar ali proferida, que havia determinado “suspensão pelo

²¹ MS-24.725/DF, Rel. Min. Celso de Melo, DJ de 9/12/2003; Ag. Reg. MC – MS 28.177-4, Rel. Min. Marco Aurélio

prazo de 60 (sessenta) dias do dever de publicação da remuneração de Magistrados afiliados à AMAERJ [Associação dos Magistrados do Estado do Rio de Janeiro], com indicação dos nomes e lotações do magistrado [cf. orientação contida na Resolução-CNJ nº 151, de 5/7/2012], enquanto não proferido decisório judicial em sentido contrário”.

Neste lanço, o Ministro Joaquim Barbosa, nos autos da Ação Cível Originária nº 1.993/DF, indeferiu a antecipação de tutela requerida pela Associação dos Juizes Federais do Rio de Janeiro e Espírito Santo – AJUFERJES contra a União Federal, cujo objetivo era evitar que a divulgação dos vencimentos de seus associados, determinada pela Resolução 151/2012 do CNJ, incluísse o nome e a lotação do magistrado correspondente.

Enfim, por aí se vê que a interpretação dessa matéria no âmbito do Supremo já estava praticamente pacificada, apesar de diversos precedentes mencionados terem sido firmados em decisões monocráticas.

Em 23/04/2015, o Pretório Excelso finalmente apreciou a questão em recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida (ARE 652777), fixando tese conclusiva sobre a questão. Ao julgarem o referido recurso, os ministros do STF concluíram, de forma unânime, que a divulgação da remuneração dos servidores públicos com o nome dos respectivos titulares é de interesse geral e não viola o direito à intimidade e à privacidade (artigo 5º, inciso X, da Constituição Federal), sendo, portanto, legítima a sua publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública. Veja-se o teor do **Informativo n. 782 do STF**:

Servidor público e divulgação de vencimentos

É legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, dos nomes de seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias. Esse o entendimento do Plenário ao dar provimento a recurso extraordinário em que discutida a possibilidade de se indenizar, por danos morais, servidora pública que tivera seu nome publicado em sítio eletrônico do município, em que teriam sido divulgadas informações sobre a remuneração paga aos servidores públicos. A Corte destacou que o âmbito de proteção da privacidade do cidadão ficaria mitigado quando se tratasse de agente público. O servidor público não poderia pretender usufruir da mesma privacidade que o cidadão comum. Esse princípio básico da Administração — publicidade — visaria à eficiência. Precedente citado: SS 3902/SP (DJe de 3.10.2011).

ARE 652777/SP, rel. Min. Teori Zavascki, 23.4.2015. (ARE-652777)

Posta assim a questão, é de se ver que o STF apregoa a máxima efetividade do imperativo constitucional de transparência dos gastos oficiais, reconhecendo que as informações relativas à remuneração, cargo e lotação de servidor público são informações essencialmente públicas (de interesse coletivo ou geral), cujo acesso deve ser garantido a todo e qualquer cidadão, inexistindo qualquer violação aos direitos fundamentais à intimidade e à privacidade.

Feitas essas considerações acerca do tema, é de se dizer que o dever de ampla transparência na gestão pública, como corolário do princípio constitucional da publicidade e do direito fundamental à informação, impõe que, respeitadas as ressalvas taxativamente previstas da Lei Maior, coloque-se à disposição da sociedade, preferencialmente pelos meios de fácil de acesso ao público, o acompanhamento de todas as informações que digam respeito à gestão da coisa pública, como vistas a fomentar a participação social no processo de tomada de decisões sobre questões de interesse coletivo, bem como o controle dos atos governamentais pela sociedade.

Ante o exposto, este *Parquet* de Contas, pelos fundamentos aqui explanados, entende e sugere que o TCE/BA também deva incluir no seu Parecer Prévio **RESSALVAS** em relação às fragilidades constatadas e relatadas pelas Coordenadorias de Controle Externo no cumprimento do princípio constitucional da transparência pública, cabendo, ainda, a expedição de **DETERMINAÇÃO** específica para que o Poder Executivo estadual divulgue, nos seus sítios eletrônicos oficiais, as informações relativas aos valores detalhados das remunerações dos agentes públicos estaduais, de forma nominal e individualizada, em cumprimento ao dever de transparência dimanado do princípio da publicidade (art. 37, *caput*, da CF) e do direito fundamental à informação pública (art. 5º, XXXIII, da CF), bem como ao comando legal inserto no art. 48-A, inciso I, da LRF c/c art. 8º, *caput* e § 2º da Lei de Acesso à Informação, trilhando, assim, o caminho já desbravado por diversos outros órgãos da Administração Pública brasileira.

2.2.4 DEFICIÊNCIAS E IRREGULARIDADES NO SISTEMA DE INFORMAÇÕES QUE REGISTRA DADOS SOBRE A CELEBRAÇÃO E APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS TRANSFERIDOS POR MEIO DE CONVÊNIOS E INSTRUMENTOS CONGÊNERES

2.2.4.1 Deficiências e irregularidades apontadas nas Contas de Governo do exercício 2014 e as respectivas deliberações desta Corte de Contas

Ao analisar as contas de governo referentes ao exercício de 2014, este *Parquet* de Contas pugnou pela inclusão de **RESSALVA** no Parecer Prévio prolatado por essa Corte de Contas, em virtude da ausência de mecanismos no sistema de informação adotado pelo Poder Executivo do Estado da Bahia (FIPLAN) que possibilitassem catalogar adequadamente as informações e acompanhar, de modo minimamente eficiente, a execução dos convênios e instrumentos congêneres celebrados com entidades governamentais e não governamentais, impactando negativamente não apenas na consistência dos registros contábeis da conta “Convênios a Comprovar” (item 7.5.2.2. do relatório auditorial de 2014), como também – e especialmente – na efetividade do controle (interno, externo) da boa e regular aplicação dos recursos públicos estaduais voluntariamente transferidos.

Com base nos achados auditoriais apontados no exercício de 2014 e nas razões expostas por este Órgão Ministerial naquela oportunidade, essa Corte de Contas expediu diversas **recomendações** ao atual Chefe do Poder Executivo, com vistas a sanar ou mitigar as irregularidades colocadas em evidência, as quais foram gravadas nos seguintes termos:

Recomendação 2.d do Parecer Prévio de 2014 (item 5.3.1)

Garanta o pleno funcionamento do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN), corrigindo notadamente os problemas operacionais identificados no seu Módulo de Controle de Contratos e Convênios.

Recomendação 2.m do Parecer Prévio de 2014 (item 5.3.1)

Implemente as medidas contempladas no Plano de Ação encaminhado mediante Ofício nº 27/2013, que visam a aperfeiçoar o Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN), com o objetivo de viabilizar o fornecimento de informações do Poder Executivo a este Órgão de Controle Externo.

Recomendação 4.j. do Parecer Prévio de 2014 (item 7.5.2.2)

Promova, nos sistemas de controle financeiro dos convênios, a incorporação de mecanismos que possibilitem o adequado

acompanhamento das prestações de contas dos recursos repassados por convênios ou instrumentos assemelhados firmados pelo Estado com entidades governamentais e não governamentais, em consonância com as disposições da Resolução TCE/BA nº 144/2013 e do art. 93 da Lei nº 4.320/1964.

Recomendação 4.x do Parecer Prévio de 2014 (item 7.5.2.2)

Apresente a este Tribunal, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), estudo técnico para implementação de sistema de informática em plataforma web que permita o acompanhamento on-line de todos os convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos estaduais a outras entidades, governamentais e não governamentais, que possa ser acessado por qualquer cidadão via rede mundial de computadores, contendo informações relativas aos instrumentos celebrados, especialmente os dados da entidade conveniente, o parlamentar e a emenda orçamentária que alocaram os recursos, se houver, o objeto pactuado, o plano de trabalho detalhado, inclusive custos previstos em nível de item/etapa/fase, as licitações/contratações realizadas com dados e lances de todos os fornecedores, o status do cronograma de execução física com indicação dos bens adquiridos, serviços ou obras executados, o nome, CPF e dados de localização dos beneficiários diretos, quando houver, os recursos transferidos e a transferir, a execução financeira com as despesas executadas discriminadas analiticamente por fornecedor

Ao realizar o acompanhamento das deliberações destacadas alhures, as unidades técnicas dessa Corte de Contas apontaram no relatório que instrui as presentes contas de governo, mais precisamente no **item 2.6 (“Acompanhamento das deliberações constantes do parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo – Exercício de 2014”)**, que ainda subsistem diversas irregularidades atinentes ao controle interno dos convênios, em função das graves deficiências nas funcionalidades do FIPLAN.

Em síntese, as Coordenadorias de Controle Externo desta Corte consignam que as medidas administrativas adotadas, notadamente os pontuais ajustes realizados no FIPLAN, não foram suficientes para sanar as fragilidades identificadas nas contas de governo do exercício anterior. Ainda subsistem deficiências no FIPLAN que comprometem substancialmente o exercício do controle interno nas fases de proposição, celebração, execução e prestação de contas dos convênios e instrumentos congêneres, impactando, outrossim, no exercício da atividade fiscalizatória a cargo dos órgãos de controle externo.

Além disso, por meio da **“Recomendação 4.x do Parecer Prévio de 2014”**, essa Corte de Contas deliberou no sentido de que o Poder Executivo apresentasse, no prazo de 180 dias, um estudo técnico para implementação de um sistema de informática em plataforma web que permita o acompanhamento *on-line* de todas as etapas que compõem o ciclo de vida dos convênios e instrumentos similares. Sucede que o Grupo de Trabalho responsável pelo cumprimento da sobredita recomendação somente foi instituído pela Administração Estadual em 22/12/2015 (próximo ao final do prazo estipulado na recomendação), por meio da Portaria conjunta SAEB/SEFAZ/PGE nº 0001 (fl. 309), não tendo sido apresentado um cronograma detalhado das ações e do que será deliberado pelo citado Grupo de Trabalho, fato esse que inviabiliza a avaliação do estágio de atendimento da recomendação.

Tais circunstâncias demonstram, lamentavelmente, que a Administração Pública estadual não tem envidado os esforços necessários para cumprir, de modo tempestivo e efetivo, as recomendações expedidas por esta E. Corte de Contas.

Por essas razões, e com esteio nas informações contidas no item 2.6 do relatório técnico das contas de governo, este Órgão Ministerial pugna pela inclusão de **RESSALVA** no Parecer Prévio das contas de governo em apreço, tendo em vista a falta de medidas administrativas efetivas, até o presente momento, que solucionem ou mitiguem as graves deficiências identificadas no FIPLAN, em especial no que toca ao controle interno de convênios e instrumentos congêneres celebrados pelo Estado da Bahia com entidades governamentais e não governamentais, rogando, ainda, que esse egrégio Tribunal de Contas **reitere as RECOMENDAÇÕES** relativas ao aperfeiçoamento do FIPLAN que ainda não foram cumpridas na sua integralidade pelo Poder Executivo.

2.2.4.2 Novas deficiências e irregularidades identificadas nas Contas de Governo do exercício 2015

No relatório técnico que instrui as contas de governo ora examinadas, as Unidades Técnicas do TCE mais uma vez abordaram deficiências e irregularidades no controle interno dos convênios e instrumentos congêneres, em especial no sistema FIPLAN, conforme se depreende dos itens 2.2.4.3 (Ações de promoção da Transparência do Executivo Estadual), 2.4.5.5.1 (Demais Obrigações a Curto Prazo) e 2.4.5.2.2 (Demais créditos a curto prazo).

No item “2.4.5.2.2 Demais créditos a curto prazo”, aponta-se que algumas funcionalidades foram implementadas no FIPLAN para aprimorar o controle interno dos convênios, com a implantação do módulo de registro das prestações de contas (PCT) e o relatório “Demonstrativo de Convênios Concedidos”. Contudo, a Unidade Técnica destaca, de forma categórica, que o sistema ainda *“carece de mecanismos que possibilitem o adequado gerenciamento operacional, controle financeiro e legal, bem como o registro contábil dos recursos repassados, durante sua execução até a sua conclusão, e o acompanhamento do trâmite derivado da análise das respectivas prestações de contas.”* (fl. 190).

Com esteio nas informações apresentadas pela Auditoria, é possível concluir que as novas funcionalidades implementadas no FIPLAN não alteraram ou mitigaram substancialmente o quadro de deficiência no controle interno dos sobreditos instrumentos de transferência voluntária de recursos públicos estaduais.

Saliente-se ainda que a Administração Pública estadual não implementou funcionalidades que contemplem a consolidação das informações exigidas pelo Anexo Único da Resolução Normativa n.º 144/2013 desse TCE/BA, tendo as Coordenadorias de Controle Externo pontuado que *“o referido sistema não dispõe, ainda, de relatório ou ferramentas que possibilitem a adequada identificação dos convênios, considerando as datas de vencimento dos pactos, os dados relacionados com a análise das prestações de contas, para atender ao quanto requerido pelo TCE, bem como para viabilizar o efetivo controle e o gerenciamento dos pactos firmados.”* (fl. 190). Tais limitações acabam, de igual modo, por prejudicar severamente a elaboração do plano anual de diretrizes desse Tribunal, previsto no art. 11 da Resolução n.º 144/2013 deste TCE, haja vista a carência de informações e critérios para subsidiar a sua confecção.

Art. 11. Os planos anuais de diretrizes deste Tribunal estabelecerão critérios para a seleção amostral e premissas específicas para a auditoria em prestações de contas de convênios e instrumentos congêneres, podendo fazer distinção entre os exames a serem realizados nos processos mantidos nos órgãos ou entidades e naqueles já autuados no Tribunal para julgamento pela Segunda Câmara.

§1º As programações de auditoria das Coordenadorias de Controle Externo contemplarão a alocação de tempo e recursos para o exame de prestações de contas de convênios e instrumentos congêneres, **segundo seleção amostral determinada por critérios de risco, materialidade e relevância.**

§2º **Os exames auditoriais poderão ser realizados em convênios e instrumentos congêneres com o objeto já concluso ou ainda em execução,** nas dependências do órgão repassador e/ou diretamente no Município ou ente privado sem fins lucrativos responsável pela aplicação dos recursos estaduais que lhes forem repassados.

§3º A indicação de convênios e instrumentos congêneres a serem remetidos para instrução e julgamento no Tribunal de Contas decorrerá de triagem realizada a partir do resultado dos exames auditoriais, ou **diretamente da seleção amostral estabelecida segundo critérios de risco, materialidade e relevância.**

Ainda no item 2.4.5.2.2, a Unidade Técnica destaca que o FIPLAN também não dispõe de relatórios específicos com informações a respeito das tomadas de contas eventualmente instauradas pela Administração Pública Estadual, prejudicando a avaliação da eficiência do controle interno dos recursos repassados por meio de convênios e instrumentos simulares:

Das análises promovidas, verificou-se, também, que inexistem nas DCCs informações sobre os convênios em situação de tomada de contas, como quantidade de termos, valores e situação/fase da cobrança, dentre outras. Cabe registrar que, até onde foi possível verificar, o Fiplan não dispõe de relatórios específicos para este tipo de situação dos convênios. As providências da Administração, dentre essas a deflagração dos procedimentos de Tomada de Contas, deveria ser objeto de divulgação, complementarmente às relações dos convênios inadimplentes, por se revelar importante para avaliação da eficiência da gestão no controle dos recursos repassados através de convênios. (fl. 192)

Como é cediço, o gestor público que deixa de instaurar, no prazo legal, o processo de tomada de contas pode ser responsabilizado solidariamente perante as irregularidades que deixaram de ser apuradas tempestivamente, conforme dispõe o art. 90 da Constituição do Estado da Bahia c/c o art. 128 do RITCEBA, *in verbis*:

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:

[...]

Parágrafo único - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, darão ciência ao respectivo Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

Regimento Interno do TCEBA:

Art. 128. A autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá, no prazo de 10 (dez) dias do conhecimento do fato, adotar as providências para a instauração da tomada de contas, nos casos previstos em lei e neste Regimento, fazendo a devida comunicação ao Tribunal de Contas.

Em relação ao **item 2.2.4.3 (Ações de promoção da Transparência do Executivo Estadual)**, o relatório auditorial aponta que o sítio eletrônico Transparência Bahia somente permite consultas sobre os convênios celebrados pelo Estado da Bahia até o ano

de 2012, o que evidencia uma limitação das informações fornecidas por meio da transparência ativa, prejudicando severamente qualquer tentativa de controle social sobre a gestão dos recursos públicos repassado por meio de tais instrumentos.

Na oportunidade, calha lembrar que, ao contrário do cenário atual do Estado da Bahia, a União e outros entes federativos²², a exemplo de São Paulo, Espírito Santo e Minas Gerais, já implementaram plataformas *web* para centralizar informações sobre convênios, de modo a promover maior transparência sobre o processo de seleção das entidades, governamentais e não governamentais, bem como permitir um controle concomitante da aplicação dos recursos voluntariamente transferidos pelo ente público.

Como se vê, as medidas até aqui adotadas pela Administração Pública estadual não foram capazes de sanar as principais irregularidades relativas ao controle interno dos convênios identificadas nas contas de governo do exercício de 2014, e que voltam a ser apontadas pelas Unidades Técnicas desse TCE, com maior realce e profundidade, nas contas atinentes ao exercício em apreço.

Sendo assim, este *Parquet* de Contas pugna pela inclusão de **RESSALVA** no Parecer Prévio das presentes contas de governo quanto à ausência de mecanismos no sistema de informação adotado pelo Poder Executivo do Estado da Bahia (FIPLAN) que permitam catalogar adequadamente as informações e acompanhar, de modo minimamente eficiente, a execução dos convênios e instrumentos congêneres celebrados com entidades governamentais e não governamentais, impactando negativamente não apenas na consistência dos registros contábeis das contas em apreço, como também – e especialmente – na efetividade do controle (interno, externo e social) da boa e regular aplicação dos recursos públicos estaduais voluntariamente transferidos. Por fim, sugere-se ainda pela expedição de **DETERMINAÇÃO** ao atual Chefe do Poder Executivo a fim de que, para possibilitar a transparência que deve ser dada às ações públicas, como forma de viabilizar o controle social e a bem do princípio da publicidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 5º, inciso XXXIII, da mesma Carta Magna, disponibilize no portal “Transparência Bahia” informações sobre convênios celebrados nos exercícios 2013 e subsequentes.

2.2.5. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PELO REGIME ESPECIAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO (REDA)

Neste ponto, cumpre tratar da política de arrematação de pessoal adotada pelo Poder Executivo do Estado da Bahia, especificamente no que tange às contratações temporárias, tema este objeto de distintas ações e manifestações deste Ministério Público de Contas em oportunidades anteriores.

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, à aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com suas natureza e complexidade (art. 37, I e II, CF/88).

Resta claro, portanto, que o constituinte originário previamente definiu como deve ser feita a contratação de servidores públicos, estabelecendo a regra do concurso público como forma legítima de arrematação de pessoal.

²² Como exemplo, além da plataforma da União (www.convenios.gov.br) pode-se citar os portais do Estado de São Paulo (<http://www.convenios.sp.gov.br/>), Espírito Santo (<http://www.convenios.es.gov.br/>) e Minas Gerais (<http://saida.convenios.mg.gov.br/>).

Impende repisar que o concurso público é o instrumento que melhor representa o sistema do mérito, porque traduz um certame pautado, dentre outros, pelos princípios constitucionais da isonomia, legalidade, publicidade e impessoalidade, não comportando preferências pessoais, apadrinhamentos ou subjetividades. Dito de outra forma, exigência da aprovação em concurso configura-se como a regra geral para a investidura em cargos e empregos públicos.

De outra banda, o próprio texto constitucional elencou hipóteses taxativas e **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”.

No plano infraconstitucional, no âmbito do Estado da Bahia, a matéria está regulamentada na Lei Estadual n.º 6.677, de 26/09/1994, com as alterações introduzidas pelas Leis Estaduais n.ºs 7.992/2001 e 8.889/2003, que em seu art. 253 traz o rol das hipóteses em que as contratações temporárias podem ser manejadas:

Art. 253 - Consideram-se como de necessidade temporária de excepcional interesse público as contratações que visem a:

- I – combater surtos epidêmicos;
- II – realizar recenseamentos e pesquisas, inadiáveis e imprescindíveis;
- III – atender a situações de calamidade pública;
- IV – substituir professor ou admitir professor visitante, inclusive estrangeiro;
- V – atender a serviços cuja natureza ou transitoriedade justifiquem a pré-determinação do prazo;
- VI – atender às necessidades do regular funcionamento das unidades escolares estaduais, enquanto não houver candidatos aprovados em concurso, em número suficiente para atender à demanda mínima e nos casos de substituição decorrentes de licença prêmio, licença maternidade ou licença médica dos ocupantes de cargos de magistério público estadual de ensino fundamental e médio;
- VII – atender as funções públicas de interesse social, através de exercício supervisionado, na condição de treinandos de nível técnico ou superior;
- VIII – atender a outras situações de urgência definidas em lei.

Em que pese o caráter excepcionalíssimo dessa forma de arregimentação de pessoal, tem-se observado que os administradores públicos têm transformado em regra geral aquilo que a norma constitucional trouxe como exceção. Não raras vezes, as contratações temporárias são utilizadas para o desempenho de atividades desprovidas de qualquer marca de temporariedade, materializando burla à imposição constitucional do concurso público.

O relatório técnico do TCE (Item 2.4.4.2, fls. 154/156) aponta que, ao longo do exercício 2015, o Poder Executivo alocou recursos orçamentários para pagamento da despesa com Regime Especial de Direito Administrativo (REDA), no montante de R\$ 369.709.666,85, o que representa um acréscimo de aproximadamente 12,26% em relação ao montante alocado no exercício 2014 (R\$ 329.327.933,26). Em que pese o incremento do montante de recursos orçamentários destinados ao pagamento de pessoal contratado via REDA, no que diz respeito ao número de contratos firmados sob referido regime, o informe auditorial dá conta de que, em 31/12/2015, nas diversas Unidades que integram a Administração Direta e Indireta do Estado da Bahia, vigiam 15.528 contratos, representando um decréscimo de 2,96% em relação ao exercício anterior.

Conforme consignado nas contas de governo relativas ao exercício 2014, tomando por base o caráter excepcional do instituto da contratação temporária, e visando

uma maior efetividade no controle realizado pela Corte de Contas sobre aludidas contratações, este Ministério Público de Contas (MPC), desde há muito, tem adotado medidas voltadas ao acompanhamento sistemático de contratações de servidores temporários. Dentre as medidas adotadas, cumpre destacar: **a)** colheita, junto aos gestores responsáveis pelos editais convocatórios, de informações e esclarecimentos acerca dos elementos da permearam as contratações; **b)** expedição de Recomendações ministeriais e, em alguns casos **c)** o oferecimento, junto ao TCE-BA, de Representações, solicitando, inclusive, medidas cautelares com fins de obstar contratações temporárias desprovidas de amparo normativo.

Nesta seara, vale registrar a reunião conjunta (realizada em 26/09/2011) entre membros do MPC e representantes máximos da Procuradoria Geral do Estado, das Secretarias da Administração e da Fazenda e do próprio TCE/BA. Naquela oportunidade, após amplo debate acerca de contratação de servidores sob o REDA no âmbito do Executivo Estadual, deliberou-se que a Secretaria da Administração apresentaria um relatório das ações de Governo com vistas à diminuição das contratações feitas pelo multireferido regime, contemplando, de igual modo, um cronograma de concursos a serem realizados nos exercícios subsequentes.

Sobreleva destacar que a posição deste Órgão Ministerial, enquanto zelador da ordem jurídica e da observância aos princípios que norteiam a Administração Pública, sempre foi de cobrar um posicionamento institucional sobre as ações de Governo com vistas à diminuição das contratações temporárias feitas por meio de REDA, em respeito e à regra constitucional do concurso público

Por ocasião da apreciação das contas de governo do exercício 2014, o Tribunal Pleno do TCE-BA expediu, no bojo do respectivo Parecer Prévio, recomendação específica para que o Poder Executivo Estadual restringisse as contratações temporárias de pessoal, sob a égide do REDA, às situações previstas no art. 37, IX, da Constituição Federal c/c o art. 253 da Lei Estadual n.º 6.677/1994. Note-se que o conteúdo da recomendação Plenarial aqui referida coaduna tanto com núcleo meritório do posicionamento reiteradamente defendido por este Órgão Ministerial, nos feitos em que teve a oportunidade de se manifestar sobre a matéria.

Com fins de atender às recomendações levadas ao sobredito Parecer Prévio, instituiu-se, no âmbito do Executivo Estadual – a cargo da Comissão Estadual de Ações Corretivas e Preventivas de Ressalvas relativas às Contas Governamentais –, um Plano de Ação dedicado ao implemento das medidas sugeridas pelo TCE, ficando sob a responsabilidade da Auditoria Geral do Estado (AGE), integrante da estrutura da Secretaria da Fazenda, o acompanhamento do estágio de implementação e/ou de adoção das providências contempladas no referido Plano.

O relatório de acompanhamento da execução do aludido Plano de Ação, emitido pela AGE e protocolizado no TCE-BA sob o número TCE/002016/2016, informa que, entre os exercícios 2014 e 2015, houve uma gradual substituição de servidores temporários (contratados via REDA) por servidores concursados. Indica, também, que em relação às áreas não consideradas como atividades típicas do Estado, o Executivo ainda tem feito uso de contratações temporárias, via REDA, tendo, para tanto, aperfeiçoado o Sistema Integrado de Recursos Humanos – SIRH, com fins de fortalecer o controle sistêmico de referidas contratações, atentando especialmente para: **a)** prazo máximo de vigência dos contratos; **b)** acúmulo de contratos e/ou de vínculos; **c)** recontrações; **d)** impedimentos, etc.

Por seu turno, a Auditoria do TCE destacou que referido informe deixou de indicar, detalhadamente, o “status” de implementação de cada medida saneadora, concluindo que, até março de 2015, as recomendações inerentes à contratação de pessoal por meio de REDA tinham sido parcialmente atendidas (fl. 298).

A análise conjunta dos Relatórios Técnicos aqui destacados (emitidos por TCE-BA e AGE) leva à conclusão de que, no exercício ora examinado, houve uma ínfima diminuição do número de contratações temporárias pelo REDA em relação ao exercício de 2014, mas um pequeno incremento quando comparado com o número de servidores temporários existentes em 2013, a evidenciar que **inexiste tendência consistente** de redução dessa forma excepcional de arregimentação de pessoal.

Pelos fundamentos aqui expostos, o MPC entende e sugere que o TCE/BA deva **incluir** no seu Parecer Prévio **RESSALVA** em relação a continuidade da utilização distorcida da contratação temporária via Regime Especial de Direito Administrativo, em detrimento do mandamento constitucional plasmado no 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, a fim de que as necessidades permanentes dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual sejam supridas mediante a arregimentação de servidores efetivos, nos termos proclamados pela Constituição da República.

2.2.6. CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE PRESTADORES DE SERVIÇOS TEMPORÁRIOS (PST) PARA SUBSTITUIÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS.

Ainda no que diz respeito à política de pessoal do Estado da Bahia, Faz-se mister também destacar o elevado gasto com os chamados Prestadores de Serviços Temporários (PST), que se encontra concentrado na Secretaria de Educação e abrange pagamentos, inclusive, para professores da rede pública de ensino.

O relatório técnico do TCE (fls. 156/157) destaca que, ao longo do exercício 2015, foram gastos **R\$ 147 milhões** com o pagamento de remuneração aos **Prestadores de Serviços Temporários (PST)**, sendo R\$102 milhões (69,39% do total) liquidados no âmbito da Secretaria de Educação, sob a rubrica “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física” (elemento de despesa 36). No exercício anterior, as despesas com os PST's somaram R\$275 milhões e, em 2013, foram na ordem de R\$286 milhões.

A respeito do exercício financeiro ora analisado, destaca o relatório técnico do TCE destaca (fl. 156):

Consoante o verificado em auditoria realizada em 2015, foram identificadas no período de janeiro a julho de 2015, **despesas decorrentes da contratação de serviços de professores e assistentes administrativos no montante de R\$51.320.525,79, em regime de Prestação de Serviço Temporário (PST)**, classificadas no elemento 36 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física, **quando deveriam ter sido contabilizadas no elemento 34 – Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização**, uma vez que os profissionais contratados destinaram-se à substituição de servidores. (Grifo nosso)

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 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.

Em outros termos, os valores pagos aos prestadores de serviços temporários contratados para substituir servidores público, conforme apontado no relatório técnico que instrui as presentes contas de governo, deixaram de ser considerados pelo Estado para fins de apuração do limite da Despesa com Pessoal, notadamente no âmbito da Secretaria de Educação, em clara violação ao quanto previsto no art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Embora não tenha aptidão para, **por si só**, alterar o quadro dos gastos com pessoal divulgado pelo Poder Executivo no último quadrimestre de 2015 – que continuaria, segundo a Auditoria (fl. 94), acima do limite prudencial, mas abaixo do limite máximo previsto no art. 20, inciso, II, alínea “c”, da LRF –, a inobservância da norma prevista art. 18, § 1º, da LRF caracteriza irregularidade grave, vez que, a um só tempo, (i) afeta a segurança e a confiabilidade da apuração despesa total com pessoal, distorcendo tais dados nos demonstrativos contábeis do Estado, com evidentes prejuízo ao controle (interno, externo e social) dos limites legalmente estabelecidos para o comprometimento da receita pública, e (ii) foge à moldura normativa traçada com fins de nortear a responsabilidade fiscal da gestão, pondo em risco, por consequência, o equilíbrio fiscal das contas públicas.

Ademais, consta no Relatório do TCE (fl. 157) a recomendação no sentido de que se proceda à *“correta classificação das despesas com pagamentos dos prestadores de serviços temporários, que se refiram à substituição de servidores, incluindo o percentual relativo à cota patronal calculado com base neste valor, a fim de que sejam incluídas no cálculo das despesas com pessoal do Poder Executivo, sem prejuízo da adoção de providências com vistas a descontinuar a política de contratação de pessoal, sob a forma de PST”*.

Assim, considerando a relevância 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, pelas existentes unidades de controle interno do Estado (como a AGE, por exemplo) ou por equipe técnica dessa Corte, de inspeção ou auditoria especial para continuar mapeando o conteúdo desses gastos com PST no Poder Executivo estadual, mormente na identificação do quantitativo referente à substituição de servidores e empregados públicos.

Por estas razões, o Ministério Público de Contas, a exemplo do que defendera por ocasião da apreciação das Contas de Governo do exercício pretérito, sugere que o TCE/BA inclua no seu Parecer Prévio **RESSALVA** em relação a continuidade da utilização distorcida da contratação temporária de Prestadores de Serviços Temporários (PST) para substituição de servidores públicos (professores e assistentes administrativos) no âmbito da Secretaria de Educação, em clara transgressão mandamento constitucional plasmado no art. 37, II, CF/88.

Sugere-se, outrossim, **DETERMINAÇÃO** para que o Poder Executivo adote as providências necessárias no sentido de descontinuar a política de contratação de Prestadores de Serviços Temporários (PST) para o desempenho de atividades próprias de servidores públicos.

2.2.7 INCONFORMIDADES NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL

O relatório técnico sobre as contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia de 2015 indica que a gestão fiscal no exercício em apreço obedeceu aos limites impostos pela Constituição e pela legislação infraconstitucional, são eles: educação, saúde, pessoal e encargos sociais (o Poder Executivo deve ficar atento a esse aspecto, na medida em que fora atingido, de acordo com a apuração realizada pelo TCE, o chamado limite prudencial, incidindo as restrições previstas no art. 22, parágrafo único, da LRF), previdência oficial, dívida pública e parcerias público-privadas.

A despeito disso, foram identificadas diversas inconsistências nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Poder Executivo, em grande parte semelhantes àquelas consignadas nas contas de governo do exercício anterior, mas não devidamente solucionadas durante o exercício financeiro de 2015.

Destacamos, nos itens seguintes, algumas inconformidades que merecem especial atenção desta E. Corte de Contas, dada a relevância dos valores envolvidos e/ou os possíveis impactos nas Demonstrações Contábeis do Estado, inclusive na apuração dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.2.7.1. Elevado volume de gastos com Despesas de Exercícios Anteriores (DEA)

Consoante apontado no Relatório Técnico (fls. 131/137) que instrui o presente processo, o Poder Executivo do Estado da Bahia realizou, no exercício de 2015, despesas no elemento 92 – Despesas de Exercícios Anteriores que alcançaram a expressiva cifra de R\$ 1.555.853.525 mil, sendo possível observar, como demonstrado na Tabela 40 (fl. 133), um crescimento progressivo desse tipo de gasto a partir do ano de 2013.

Ainda de acordo com a área técnica desta E. Corte de Contas, no primeiro trimestre do ano de 2016 foram efetuados dispêndios com DEA no montante de R\$ 988.979.327 mil²³, referentes a despesas cujo fato gerador ocorreu em exercícios pretéritos, mas que não foram reconhecidas e empenhadas no momento adequado, ferindo-se o princípio da competência.

A propósito do tema, é importante destacar, inicialmente, que o princípio da legalidade orçamentária “determina que a Administração Pública realize as suas atividades segundo as previsões das leis orçamentárias”. Isto é, a atividade financeira do Estado deve se pautar nas previsões de receitas e nas autorizações de despesas contidas nas leis que compõem o planejamento orçamentário, notadamente na Lei Orçamentária Anual, afigurando-se ilícita a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, conforme preceituado pelo art. 167, inciso II, da Constituição Federal.

A fim de assegurar o adequado controle da gestão orçamentária, e evitar a assunção de obrigações que extrapolem os limites das despesas autorizadas pela LOA (créditos orçamentários ou adicionais), a legislação pátria estabelece que a contabilização

²³ No primeiro quadrimestre do ano de 2015, os gastos com DEA atingiram a cifra de R\$ 986.683 mil (fl. 153 do relatório técnico das contas de governo relativas ao exercício de 2014), a evidenciar (i) que esses gastos tendem a se concentrar, em grande medida, nos primeiros meses do ano, bem como (ii) que os valores apurados no início do exercício de 2016 guardam equivalência com aqueles pagos a título de DEA no primeiro quadrimestre de 2015, não sendo possível concluir, a partir dos dados apresentados, que a trajetória crescente destas despesas será preservada em 2016.

das despesas públicas há de observar o **princípio da competência** (art. 35, II, da Lei nº. 4.320/64), de onde se extrai que o reconhecimento da despesa, com a formalização do devido empenho, deve ocorrer dentro do exercício financeiro em que fora constituída a obrigação pecuniária a ser adimplida, com a realização dos correspondentes registros contábeis.

Consoante lecionam José Maurício Conti e outros,

Já no tocante às despesas, o inciso II do art. 35 concebe que pertencem ao exercício financeiro somente aquelas legalmente empenhadas. Configura-se o empenho o **recurso usado pela Administração para gerir a execução orçamentária, abrangendo tal ato a constatação de dotação orçamentária para a concretização da despesa, assim como a autorização para que a mesma despesa seja realizada.**

[...]

A adoção desse procedimento [do empenho] permite estabelecer a associação entre a despesa a correspondente autorização orçamentária para a realização do gasto, que **nada mais é do que a explicitação do princípio da legalidade.** Propicia-se, também, estabelecer a vinculação entre os gastos do governo e os recursos que lhes deram origem.²⁴ (grifo nosso)

A regra geral, portanto, é que as despesas sejam empenhadas no exercício de sua competência, e eventualmente inscritas em restos a pagar (processados ou não processados) caso as etapas que compõem o ciclo de realização da despesa pública não sejam integralmente concluídas até o encerramento do exercício financeiro a que se referem.

Há, todavia, situações **excepcionais** em que despesas de exercícios encerrados deixam de ser processadas na época própria, por equívocos pontuais ou outras razões devidamente justificadas, ensejando a formação de um passivo que poderá ser adimplido no exercício seguinte, por meio de dotação orçamentária específica consignada no orçamento sob a rubrica “Despesas de Exercícios Anteriores”. É o que dispõe o art. 37 da Lei nº. 4.320/64:

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

No âmbito do Estado da Bahia, a matéria foi regulamentada pelo Decreto nº. 185-A/1991, que definiu, em seu art. 1º, as hipóteses e condições para a utilização do procedimento excepcional em comento:

Art. 1º [...]

Parágrafo único - As dívidas de que trata este artigo compreendem as seguintes categorias:

I - despesas de exercícios encerrados, para os quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo no final do exercício suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria;

²⁴ CONTI, José Maurício (Org.). **Orçamentos Públicos**: a Lei 4.320/64 comentada. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 131

- II - despesas de Restos a Pagar, com prescrição interrompida;
- III - compromissos reconhecidos pela autoridade competente, ainda que não tenha sido prevista a dotação orçamentária própria ou não tenha esta deixado saldo no exercício respectivo, mas que pudessem ser atendidos em face da legislação vigente.

Faz-se necessário, portanto, interpretar os dispositivos normativos acima transcritos, especialmente os contemplados no art. 1º, parágrafo único, incisos I e III, que são invocados com maior frequência, de modo a delimitar os respectivos sentidos e alcances, utilizando-se como diretriz hermenêutica a **excepcionalidade do procedimento regulamentado**.

Nesse sentido, entende-se que a hipótese normativa prevista no **inciso I** abrange as situações em que a obrigação pecuniária da Administração Pública já se encontrava constituída, em decorrência de ato ou contrato administrativo, afigurando-se dispensável, para realização do devido processamento da despesa pública na época própria, a prolação de qualquer decisão pela autoridade administrativa competente reconhecendo formalmente o compromisso. É o caso, por exemplo, das despesas ordinárias com remuneração de pessoal e daquelas relacionadas a contratos de prestação de serviços continuados.

Justamente por se tratar de compromisso previamente assumido por ato ou contrato administrativo, o pagamento da despesa fora do exercício de sua competência pressupõe que o gestor indique o crédito orçamentário próprio no orçamento do exercício em que a despesa deveria ter sido processada, de modo a garantir que as obrigações assumidas em determinado exercício não excedam os créditos orçamentários ou adicionais nele existentes (art. 167, inciso II, da CF). Além disso, por se tratar de procedimento anormal, devem ser indicadas as razões de fato pelas quais os empenhos foram praticados no exercício de origem (art. 3º, inciso I, alínea “b”, do Decreto nº. 185-A/1991), apurando-se, outrossim, a responsabilidade funcional dos agentes que tenham deixado de processar despesas de forma injustificada ou por razões inconsistentes.

Já a hipótese do **inciso III** deve ser interpretada *cum grano salis*, porquanto autoriza a realização de despesas de exercícios anteriores “ainda que não tenha sido prevista a dotação orçamentária própria ou não tenha esta deixado saldo no exercício respectivo”. Uma exegese ampla desse preceito normativo colocará em risco o princípio da legalidade orçamentária, porquanto permitirá que despesas previsíveis, relativas ao adimplemento de obrigações pecuniárias constituídas no curso do exercício, deixem de ser empenhadas para contornar a eventual ausência ou insuficiência dos créditos orçamentários previstos, transferindo-se o seu reconhecimento e pagamento para o exercício seguinte, em claro descompasso com a vedação contida no art. 167, inciso II, da CF.

Na visão deste *Parquet*, o preceito normativo em apreço (art. 1º, parágrafo único, inciso III, do Decreto nº. 185-A/1991) tem incidência apenas nas situações excepcionais em que uma obrigação abstratamente prevista em lei venha a ser reconhecida pela Administração Pública, por meio de decisão proferida pela autoridade administrativa competente, após o encerramento do exercício em que deveria ter sido processada. Ou seja, o direito titularizado pelo beneficiário da despesa já existia à época do exercício encerrado, por força de norma legal, mas somente foi reconhecido concretamente pela autoridade administrativa competente em momento posterior, dando azo à efetivação do gasto público com despesa de exercício anterior.

É o caso, por exemplo, do pagamento realizado em favor de servidor público que tinha direito a determinada vantagem econômica legalmente prevista, mas que somente

foi pleiteada e/ou reconhecida pela Administração Pública em momento posterior ao encerramento do exercício em que era devida. Nessas hipóteses, como a despesa não pode ser processada antes da decisão proferida pela autoridade administrativa competente reconhecendo o direito do beneficiário, se houver um distanciamento temporal entre a ocorrência do fato gerador do direito e o seu reconhecimento pela Administração (seja pela demora do titular do direito em exercê-lo, seja pelo decurso do tempo necessário para que a Administração possa instruir e decidir o pleito), o pagamento poderá ser feito como despesa de exercício anterior.

Trata-se, portanto, de situação diversa daquela em que a obrigação pecuniária já se encontrava constituída por ato ou contrato administrativo anterior, tornando previsível a realização da despesa pública, que poderia ser regularmente empenhada e contabilizada pela Administração no exercício financeiro de sua competência, com observância dos créditos orçamentários e adicionais existentes.

No presente caso concreto, as Unidades Técnicas do TCE selecionaram, para exame por amostragem, processos de pagamento de Despesas de Exercícios Anteriores que representaram 26,65% do valor total pago sob essa rubrica no exercício de 2015, identificando-se, no âmbito do Poder Executivo, o processamento como DEA de despesas previsíveis e ordinárias, que deveriam, a princípio, ter sido empenhadas e liquidadas no exercício de 2014, a exemplo do pagamento de férias devidas a servidores naquele ano.

Além disso, o Relatório Técnico aponta **falhas na instrução** da maior parte dos processos de pagamento selecionados para exame, que dificultam a verificação da regularidade do processamento das despesas pelo procedimento excepcional previsto no art. 37 da Lei nº. 4.320/64, mais precisamente no que concerne:

(i) à ausência de motivação do ato, não tendo sido apresentados elementos ou informações, descritos de forma suficiente para fundamentar as razões pelas quais as despesas não foram empenhadas no exercício de origem, em consonância com o art. 3º inciso I, alínea “b”, do Decreto Estadual nº 181-A/1991,

(ii) à ausência de indicação da rubrica orçamentária a que estaria vinculada a despesa no exercício de sua competência, em conformidade com o quanto preceituado no art. 1º, parágrafo inciso, inciso I e art. 3º inciso I, alínea “a”, ambos do Decreto Estadual nº 181-A/1991, e

(iii) à imprecisão quanto à descrição da despesa, não constando detalhes relativos a sua natureza e origem, e/ou período a que se referem (competência).

O pagamento de Despesas de Exercícios Anteriores sem a indicação dos motivos da não realização do empenho no exercício de origem e sem a certificação da existência de saldo orçamentário na respectiva dotação do exercício a que se refere, como determina a legislação, acaba por criar um ambiente propício à assunção de obrigações sem a existência de créditos orçamentários ou adicionais suficientes para suportá-los, em contrariedade ao princípio da legalidade orçamentária.

Registre-se que, de acordo com a área técnica desta Corte de Contas, o não processamento de despesas no exercício correto decorre da **deficiência do controle interno da execução orçamentária** e/ou da **insuficiência de saldo orçamentário** na dotação específica para realização da despesa no exercício de sua competência, concluindo que *“as falhas nas estimativas do total de despesas, utilizadas na elaboração da Lei Orçamentária Anual, contribuem, de forma determinante, para o processamento da despesa como DEA”* (fl. 139).

Com efeito, é factível que a lei orçamentária anual contemple despesas subestimadas para as unidades gestoras da Administração Pública, por não levar em consideração, com o rigor técnico necessário, o comportamento das despesas em anos anteriores, a perspectiva de variação de índices de preços, os efeitos de decisões judiciais (especialmente nas áreas marcadas por maior judicialização das políticas públicas), dentre outros aspectos relevantes. Contudo, a própria legislação prevê o instrumento jurídico adequado para que sejam feitos ajustes no orçamento durante a sua execução, qual seja, a abertura de créditos adicionais (suplementares, especiais ou extraordinários)²⁵, que pressupõem a indicação dos recursos disponíveis para financiá-los. Nesse sentido, Marcos Abraham preleciona que

[...] durante a execução do orçamento, podem ocorrer situações em que os valores previstos originariamente, constantes na lei orçamentária, não sejam suficientes para a realização dos gastos, e como a atividade financeira se submete ao princípio da legalidade orçamentária, que impede a realização de uma despesa específica sem a sua prévia autorização, são necessários os créditos adicionais.

Os **créditos adicionais** são os valores concedidos para suprir a falta de recursos orçamentários.²⁶

A omissão do gestor em empenhar despesas públicas previsíveis no exercício de sua competência, a exemplo das despesas ordinárias com folha de pessoal e com pagamento de obrigações relativas a contratos de prestação de serviços contínuos, em virtude da insuficiência da dotação orçamentária prevista – postergando-se, assim, o seu processamento para o exercício seguinte, na condição de DEA –, não se coaduna com o ordenamento jurídico pátrio, na medida em que enseja, de forma velada, a assunção de obrigações em patamar superior aos créditos orçamentários e adicionais existentes, contrariando a vedação contida no art. 167, II, da CF e gerando risco de comprometimento da execução dos orçamentos futuros.

Conforme bem pontuado no Relatório Técnico que instrui as presentes contas de governo, “a inexistência de dotação orçamentária para fazer face a determinadas despesas no próprio exercício, e conseqüente limitação do gestor em reconhecer no ano a despesa corretamente, não se revela como suficiente para justificar o 'represamento' de despesas” (fl. 139).

Além da violação ao princípio da legalidade orçamentária e do risco ao desejável equilíbrio das contas públicas, a realização de gastos públicos excessivos como Despesas de Exercícios Anteriores, contrariando o caráter de estrita excepcionalidade deste procedimento, acaba também comprometendo a transparência da gestão pública, pois as despesas não são reconhecidas e contabilizadas no exercício de sua competência, gerando distorções nos demonstrativos contábeis no Estado. É o caso, por exemplo, dos gastos com pessoal efetuados como DEA, que aparentemente não vêm sendo contabilizados pela Administração Pública estadual para fins de apuração dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda que se refiram a despesas dos meses de competência abrangido pelo período de apuração previsto no art. 18, § 2º, da LRF²⁷.

²⁵ Lei nº. 4.320/64, Art. 40: “São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento”.

²⁶ **Curso de direito financeiro brasileiro**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, pp. 289/290

²⁷ Art. 18, § 2º_A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Os impactos contábeis do não reconhecimento de despesas no exercício de sua competência foram pontuados no relatório técnico das presentes contas de governo:

a ausência do reconhecimento da totalidade das despesas pelo regime de competência é procedimento recorrente no Estado, acarretando em distorções nas DCCEs de 2015 no seu conjunto, tanto no Balanço Patrimonial, com a subavaliação do Passivo e das despesas, bem como no Balanço Orçamentário(fl. 213).

Considerando que os exames realizados pela Auditoria, no bojo das presentes contas de governo, foram pautados no critério amostral, selecionando-se para análise uma pequena parcela dos processos de pagamento de DEAs do exercício de 2015, afigura-se necessário, como sinalizado pela área técnica desta E. Corte de Contas, que “a Administração promova um reexame aprofundado para determinar o impacto total nas DCCEs de 2015 e de 2016” (fl. 140).

Em verdade, os exames complementares reclamados (seja pela própria Administração Pública, com posterior apreciação pelas Coordenadorias de Controle Externo deste Tribunal, seja diretamente pelas unidades técnicas desta Corte) devem preceder a apreciação das presentes contas de governo, haja vista que os fatos a serem apurados são relevantes para a adequada avaliação das contas e consequente formação do juízo técnico a ser externado no parecer prévio desta E. Corte de Contas.

Considerando, entretanto, a hipótese de a diligência complementar acima sugerida não ser acolhida pelo eminente Conselheiro Relator, em virtude da rigidez do rito processual tradicionalmente adotado por esta E. Corte para o cumprimento do prazo constitucional de apreciação das contas de governo (art. 91, inciso I, da Constituição Estadual), entende este *Parquet*, **à luz das informações consignadas no relatório técnico que instrui o presente processo**, que as irregularidades e inadequações relativas ao achado auditorial em exame não se revestem de aptidão para, numa análise global e contextualizada da gestão governamental, macular o mérito das contas em apreço, conquanto mereçam ensejar a expedição de determinações específicas e incisivas para que sejam adotadas as medidas necessárias à sua correção e prevenção de irregularidades semelhantes.

É que a Auditoria analisou, por amostragem, processos de pagamento de DEA que representaram 26,65% do valor total pago sob essa rubrica no exercício de 2015, e que abrangem despesas previsíveis e ordinárias não empenhadas no exercício de 2014, a exemplo de despesas relativas ao pagamento de folha de pessoal, não merecendo tal fato (omissão quanto ao processamento de despesas públicas no exercício de sua competência), na visão deste representante do *Parquet*, repercutir na formação do juízo a respeito das contas de governo em apreço.

Com efeito, em relação às **despesas de exercícios anteriores pagas durante o exercício de 2015**, devem ser imputadas à gestão governamental ora avaliada as falhas na instrução dos processos de pagamento, notadamente (i) a ausência de informações para fundamentar as razões pelas quais as despesas não foram empenhadas no exercício de origem, (ii) à ausência de indicação da rubrica orçamentária a que estaria vinculada a despesa no exercício de sua competência, e (iii) a descrição imprecisa da despesa, não constando detalhes relativos a sua natureza e origem, e/ou período a que se referem (competência), em contrariedade com o disposto no art. 3º do Decreto Estadual n.º 181-A/1991.

De outra banda, no que concerne às **despesas de exercícios anteriores pagas no primeiro trimestre de 2016** – que podem abranger despesas previsíveis relativas a obrigações constituídas no exercício financeiro de 2015, mas não processadas na época própria, gerando passivo não contabilizado a ser pago como DEA –, cabe destacar que não fora realizada análise mais detalhada pela Auditoria, ainda que por critério amostral. O montante pago, todavia, dada a sua magnitude, indica a possível ocorrência de irregularidades que merecem ser apuradas.

Ante o exposto, este *Parquet* de Contas, pelos fundamentos aqui explanados, entende e sugere que o TCE/BA também deva incluir no seu Parecer Prévio **RESSALVAS** em relação às fragilidades constatadas na instrução dos processos de pagamento de Despesas de Exercícios Anteriores pagas no exercício de 2015, notadamente quanto (i) à ausência de informações para fundamentar as razões pelas quais as despesas não foram empenhadas no exercício de origem, (ii) à ausência de indicação da rubrica orçamentária a que estaria vinculada a despesa no exercício de sua competência, e (iii) à descrição imprecisa da despesa, não constando detalhes relativos a sua natureza e origem, e/ou período a que se referem (competência), em contrariedade com o disposto no art. 3º, inciso I, do Decreto Estadual n.º 181-A/1991.

Sugere-se, outrossim, a expedição de **DETERMINAÇÕES** específicas para que o Poder Executivo:

(i) adote, com urgência, as medidas administrativas necessárias ao aprimoramento dos mecanismos específicos de controle interno relacionados ao processamento de Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, de modo a assegurar a utilização deste tipo de procedimento em situações de estrita excepcionalidade, apurando-se, ademais, a responsabilidade funcional dos agentes que eventualmente deem causa, de modo injustificado ou sem justificativa razoável, ao não processamento de despesas públicas no exercício de sua competência;

(ii) apresente a este Tribunal, por meio da Secretaria da Fazenda, no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias, o resultado do reexame aprofundado e global das Despesas de Exercícios Anteriores – DEA liquidadas nos anos de 2015 e 2016, avaliando a sua adequação aos requisitos normativos aplicáveis e, especialmente, o impacto total de tais despesas nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado referentes aos exercícios de 2015 e 2016, com a consequente republicação dos demonstrativos devidamente ajustados;

(iii) contabilize na Despesa Total com Pessoal, para fins de apuração dos limites previstos nos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, os gastos desta natureza efetuados como Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, quando a competência da despesa estiver abrangida pelo período de apuração previsto no art. 18, § 2º, da LRF;

Por fim, afigura-se também conveniente a expedição de **RECOMENDAÇÃO** ao Governador do Estado para que adote as medidas necessárias ao aperfeiçoamento da metodologia de elaboração da Lei Orçamentária Anual, especialmente no que concerne à estimativa das despesas, em ordem a minimizar o risco de insuficiência das dotações orçamentárias previstas.

2.2.7.2. Contabilização de Receitas Tributárias (Imposto de Renda na Fonte) em desconformidade com o regime de caixa (art. 35, inciso I, da Lei nº. 4.320/64)

Conforme consignado no relatório técnico das contas de governo, o Poder Executivo estadual contabilizou, como receita tributária do exercício de 2015, valores relativos ao Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF incidente sobre a remuneração paga a inativos em 2013 e 2014, que não teriam sido devidamente contabilizados na época própria. É o que se depreende dos esclarecimentos prestados pela DICOP, através de Ofício n.º 237/2016, e que se encontram transcritos às fls. 128 do relatório técnico que instrui o presente feito:

O incremento em 2015 da Receita de Imposto de Renda Retido nas Fontes sobre Rendimentos do Trabalho, se refere a receitas do Fundo de Previdência do Servidor Público – FUNPREV do exercício de 2013 de R\$259.554.152,63 e 2014 no total de R\$314.265.391,26 não contabilizadas no FIPLAN, sendo contabilizadas no exercício de 2015, conforme documentos em anexo.

Sucedede que, como bem destacado pelas Coordenadorias de Controle Externo responsáveis pelo exame auditorial, o reconhecimento da receita em exercício diverso daquele em que ocorreu a sua efetiva arrecadação não se coaduna com o regime de apuração de receitas públicas previsto no art. 35, inciso I, da Lei nº. 4.320/64 (regime de caixa), segundo o qual pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas.

Em seus comentários ao sobredito preceito normativo, José Maurício Conti e outros asseveram:

No que se refere às receitas, somente serão consideradas aquelas arrecadadas no exercício financeiro, o que denota um **típico regime de caixa ou de gerência**, permitindo que a Administração tenha conhecimento do efetivo montante ao seu dispor, proporcionando, assim, maior confiabilidade para fazer frente às suas despesas.²⁸ (Grifo nosso)

No que concerne ao Imposto de Renda Retido na Fonte, incidente sobre a folha de pagamento de pessoal inativo, a Auditoria pontua que *“em virtude dos registros ocorrerem entre subcontas no FIPLAN, a **caraterização do evento administrativo de 'arrecadação' se materializou nos anos de 2013 e 2014, porém o reconhecimento da receita no sistema orçamentário não se efetivou nos exercícios competentes, por inconsistências nos procedimentos de contabilização**”*. (fl. 129)

Nesse sentido, tendo as receitas sido arrecadas nos exercícios em que ocorreram as retenções do IR, não poderia a Administração, sob o pretexto de omissão quanto à sua apropriação no momento adequado, ter promovido a contabilização como receita tributária do exercício de 2015. Como indicado no relatório técnico, *“no sistema Patrimonial, este tipo de evento deveria ser registrado como Ajuste de Exercícios Anteriores, portanto não deveria impactar o Resultado do Exercício de 2015”* (fl. 237).

A despeito da relevância da contabilização equivocada das receitas em apreço, a Auditoria não avançou para dimensionar de que forma, e em que extensão, tal falha repercutiu na avaliação da gestão orçamentária e financeira, tendo em vista o impacto gerado nos demonstrativos contábeis do Estado.

²⁸ CONTI, José Maurício (Org.). **Orçamentos Públicos**: a Lei 4.320/64 comentada. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 131.

Assim como sugerido no tópico precedente, referente ao pagamento de Despesas de Exercícios Anteriores, aqui também se mostra conveniente a realização de exames técnicos complementares para robustecer o achado auditorial em exame, com a indicação detalhada de todos os efeitos jurídico-contábeis decorrentes da contabilização indevida das receitas públicas atinentes ao IRRF, incidente sobre a folha de inativos de 2013 e 2014, tendo em vista a sua relevância e pertinência para a adequada análise das presentes contas.

Todavia, conforme já consignado, a rigidez do itinerário procedimental tradicionalmente empregado pela Corte de Contas, com vistas ao cumprimento do prazo de apreciação das contas do Chefe do Poder Executivo previsto no art. 91, inciso I, da Constituição Estadual, acaba inviabilizando a solicitação de diligências complementares por este *Parquet*. Assim, tomando por base as informações consignadas no relatório técnico que instrui o presente processo, entende-se, à luz do cenário fático-probatório **existente**, que a inconformidade relativa ao achado auditorial em exame não se reveste de aptidão para, numa análise global e contextualizada da gestão governamental, macular o mérito das contas em apreço, conquanto mereça ensejar a expedição de determinação específica para que sejam adotadas as medidas necessárias à sua correção e prevenção de irregularidades semelhantes.

Destarte, este *Parquet* de Contas pugna pela inclusão de **RESSALVA** no Parecer Prévio das presentes contas de governo em relação à contabilização indevida de receitas tributárias atinentes a Imposto de Renda Retido na Fonte, incidente sobre a folha de pagamento dos inativos de 2013 e 2014, contrariando-se os arts. 35, inciso I e 39, caput, da Lei nº. 4.320/64, bem como a expedição de **DETERMINAÇÃO** para que o Poder Executivo observe o regime legalmente previsto para a contabilização das receitas públicas (regime de caixa), com a consequente correção da falha pontuada no item 2.4.2.1 (Receitas Tributárias – Imposto de Renda Retido na Fonte) do relatório técnico que instrui as presentes contas de governo, avaliando os seus impactos nos demonstrativos contábeis do Estado relativos aos exercícios de 2015 e de 2016, com a devida republicação acompanhada de notas explicativas.

2.2.7.3. Falha na contabilização de receita intra-orçamentária do FUNPREV

Consta do relatório técnico das contas de governo que o Poder Executivo estadual destinou ao FUNPREV o valor de R\$ 300.000 mil, obtidos por meio do Contrato nº. 01/2014, celebrado com o Banco do Brasil S.A., em 19/12/2014, para a prestação de diversos serviços relacionados à centralização e ao processamento da folha de pagamento dos servidores do Estado, bem como de outras movimentações e aplicações financeiras de titularidade do ente estatal.

O referido montante foi registrado como receita intra-orçamentária do FUNPREV em julho de 2015, a partir de orientação jurídica e contábil da Procuradoria-Geral do Estado, externada por meio do Parecer nº. GB-PGE-018/2015, cuja conclusão fora transcrita no multireferido relatório técnico, *in verbis*:

Nesta linha o contrato em tela foi firmado pelo Estado da Bahia para contratar o Banco do Brasil S.A, com exclusividade, dentre outros serviços, a centralização da movimentação e aplicações financeiras de titularidade do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e a contratação de regimes previdenciários ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), mediante precificação a ser negociada na forma das disposições do Anexo XI. Consoante já relatado, o referido contrato previu, ainda, o pagamento de

remuneração ao contratante, em virtude da celebração do ajuste, o que pode ser considerado como resultado financeiro deste e, portanto, apropriável como receita do Fundo Financeiro da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia – FUNPREV. (fl. 131 – Grifo da auditoria)

Como destacado pela Auditoria, a análise do objeto contratual evidencia que, da totalidade dos serviços bancários a serem prestados, apenas uma parcela guardava relação com o gerenciamento dos recursos de titularidade do FUNPREV, razão pela qual o resultado financeiro da avença não poderia ser apropriado, em sua integralidade, como receita própria do aludido fundo previdenciário. Deveria à Administração, ao revés, ter promovido a prévia avaliação do valor econômico dos serviços relacionados ao FUNPREV, tomando por base o volume relativo de transações e aplicações financeiras ou outro critério mais adequado às circunstâncias, em ordem a definir a proporção do valor pactuado que caberia ao fundo previdenciário a título de receita própria.

Ademais, as Coordenadorias de Controle Externo apontam que *“a receita já havia sido objeto de registro orçamentário e patrimonial na Unidade Encargos Gerais no ano anterior”* (fl. 130), quando se deu a sua efetiva arrecadação, não se mostrando adequada a sua apropriação integral como receita intra-orçamentária própria do FUNPREV no exercício de 2015, a partir do correspectivo registro de despesa intra-orçamentária da Unidade Encargos Gerais.

Neste sentido, a Auditoria sustenta corretamente que

considerando-se que o pacto refere-se a direitos relacionados à citada transação comercial, que estabelece que **apenas parte dos serviços serão prestados aos fundos previdenciários**, e, sendo **as receitas contabilmente registradas no exercício de 2014**, acarretando nos respectivos efeitos no resultado orçamentário e patrimonial para o Estado, **a transferência financeira para o FUNPREV, efetivada em 2015, deveria ser caracterizada como ato administrativo distinto**, tendo em vista os elementos constantes no processo administrativo n.º 023279/2015-0, que demonstram ser o principal elemento motivador a redução do déficit do regime previdenciário relativo ao FUNPREV. Por conseguinte, os procedimentos contábeis devem refletir o ato administrativo considerando-se sua essência, qual seja, **como aporte de recursos para o Funprev para cobrir resultado deficitário**. (fl. 131 – grifo nosso)

Registre-se que a apropriação integral dos valores obtidos por meio do sobredito contrato administrativo como receita própria do FUNPREV, quando deveria sê-lo apenas parcialmente, e no mês de sua efetiva arrecadação, pode – dentre outros possíveis reflexos – eventualmente impactar na apuração dos limites da despesa total com pessoal dos órgãos e poderes do Estado da Bahia, tendo em vista o disposto no art. 19, § 1º, inciso VI, alínea “c”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sucedo que a Auditoria não aprofundou os exames para dimensionar as reais consequências do achado auditorial, o que demandaria a adoção de providências complementares, dentre as quais a avaliação econômica da proporção do resultado financeiro do Contrato n.º. 01/2014 que caberia originariamente ao FUNPREV, a título de receita própria.

Diante da ausência de tais informações, mostra-se oportuna a conversão do feito em diligência para que sejam realizados os exames técnicos complementares, de modo a permitir a adequada avaliação dos exatos contornos e da repercussão do achado auditorial ora apreciado.

Tendo em vista, entretanto, que esta Corte Contas, no propósito de dar cumprimento ao prazo estatuído no art. 91, inciso I, da Constituição Estadual, vem adotando rigoroso itinerário procedimental para apreciação de processos de contas de governo – o que acaba por inviabilizar a realização de diligências por vezes relevantes à complementação da instrução do feito –, esse *Parquet* de Contas, vislumbrando desde logo a hipótese de não realização dos exames complementares sugeridos, externa o entendimento de que a irregularidade apontada pela Auditoria, à luz dos elementos fáticos-probatórios **existentes**, não se reveste de aptidão para conspurcar o mérito das contas sob análise.

Sendo assim, pugna-se pela inclusão de **RESSALVA** no Parecer Prévio das presentes contas de governo em relação à falha na apropriação integral dos recursos obtidos por meio do Contrato nº. 01/2014, celebrado entre o Estado da Bahia e o Banco do Brasil S.A., como receita intra-orçamentária própria do FUNPREV no exercício de 2015. Sugere-se, ainda, a expedição de **DETERMINAÇÃO** para que o Poder Executivo adote as providências necessárias ao saneamento da irregularidade apontada pela Auditoria, avaliando os seus impactos nas Demonstrações Contábeis do Estado relativas aos exercícios de 2015 e de 2016, com a devida republicação acompanhada de notas explicativas.

Por derradeiro, considerando a materialidade dos valores envolvidos, o prazo de vigência do Contrato nº 01/2014, bem como a atipicidade do procedimento de sua celebração (distrato de contrato administrativo anterior sucedido de novo contrato entre as mesmas partes, com mesmo objeto e modificação do fluxo de pagamentos originariamente definido), requer este *Parquet* que seja determinada a autuação da referida avença para fins de exame individualizado de sua legalidade no âmbito da 2ª Câmara deste Tribunal, na forma preconizada pelo art. 5º, inciso II, alínea “e” c/c arts. 152 e seguintes, todos do Regimento Interno do TCE/BA.

2.2.7.4. Pagamento de multa e juros de mora por atraso no cumprimento de obrigações pecuniárias. Ausência de evidenciação segregada do volume de tais despesas nos demonstrativos contábeis do Estado, com conseqüente prejuízo à transparência da gestão pública.

Consoante sinalizado no **item 2.4.2.4 (“Pagamento de multas e juros de mora”)** do relatório técnico que instrui as contas de governo sob análise, o Estado da Bahia despendeu valores significativos, durante o exercício de 2015, para pagamento de multa e juros de mora por inadimplemento de obrigações pecuniárias.

A partir de consulta ao FIPLAN Gerencial (sistema orçamentário), as Coordenadorias de Controle Externo identificaram que foram contabilizadas, nos subelementos de despesa 16 (Tributos e Multas Quando Previstos em Contrato) e 51 (Multas não Decorrentes de Obrigação Contratual ou Relativas a Tributos), liquidações de despesas que totalizaram o valor de R\$ 8.962 mil.

Constataram ainda as unidades técnicas do TCE, quando da análise das Despesas de Exercícios Anteriores, que a Secretaria de Educação realizou pagamento no valor R\$ 7.622 mil, referente à parte do débito decorrente de Auto de Infração lavrado pela Receita Federal pelo não recolhimento, em exercícios anteriores, de contribuição patronal devida sobre serviços de terceiros pessoa física, denominados como PSTs, sendo R\$ 3.415 mil do principal e R\$ 4.207 mil de multa e juros de mora. A Auditoria aponta que o valor integral da despesa foi equivocadamente registrado no subelemento 32 (serviços

Contratação), quando, em verdade, deveria ter sido feita a contabilização dos valores alusivos aos encargos moratórios de forma segregada, mediante registro no subelemento próprio, de modo a permitir a sua identificação em consulta ao FIPLAN.

Além disso, ao proceder à análise por amostragem dos registros contábeis das unidades orçamentárias com maior volume de lançamentos de despesas com encargos moratórios, as Coordenarias de Controle Externo constataram a incidência reduzida de lançamentos relativos a multa e juros de mora sobre contas de consumo (água e energia). Após questionarem a Secretaria de Administração do Estado (SAEB) sobre o volume total de despesas com encargos moratórios sobre contas desta natureza, as unidades técnicas desta Corte obtiveram a informação de que, no exercício de 2015, foram incluídas nas contas de consumo dos diversos órgãos componentes da estrutura do Poder Executivo despesas com multa e juros de mora no montante de R\$ 6.846mil, relativas a contas emitidas pela EMBASA, e R\$ 2.188 mil, referentes a contas da COELBA.

Registre-se que esse tipo de irregularidade vem sendo reiteradamente identificada nas prestações de contas anuais de diversos órgãos e entidades que integram a estrutura da Administração Pública estadual, seja em decorrência de fragilidades no controle interno das unidades responsáveis pelo pagamento, seja por conta de atrasos no repasse de Quadro de Cotas Mensais (QMC) pela Secretaria da Fazenda.

Tendo em vista a recorrência de achados auditoriais desta natureza, esta E. Corte de Contas aprovou, em sessão plenária ocorrida no dia 29/11/2015, a realização de Auditora Especial pelas unidades técnicas do TCE para *“apurar o quanto de recursos públicos têm sido destinados ao pagamento de juros, multa e demais encargos moratórios, em razão de atrasos dos repasses de QCM da Secretaria da Fazenda” (Acórdão nº. 406/2015*, proferido nos autos do processo TCE/001237/2014). Os trabalhos auditoriais, que ainda se encontram em fase de andamento, poderão esclarecer não só o volume de recursos empregados em tais despesas, como também as causas motivadoras de sua ocorrência em diversos órgãos e entidades da Administração Pública estadual.

Diante de uma realidade de escassez de recursos públicos para o atendimento das necessidades sociais básicas, revela-se inadmissível que a Administração Pública, por conta de deficiências nas estruturas e mecanismos de controle interno ou de falhas de planejamento na liberação de recursos, venha a realizar despesas que deveriam ser evitadas, por não trazerem nenhum proveito ao interesse público a ser perseguido pelo Estado no desempenho da sua função administrativa. Trata-se de despesa ensejadora de prejuízo ao erário, que reclama, mormente no atual contexto de recessão econômica e crise fiscal, a adoção de medidas por parte dos órgãos competentes do Poder Executivo para que sejam implementados, com urgência, mecanismos que possibilitem o adimplemento das obrigações pecuniárias dentro do prazo legal ou contratualmente previsto, em ordem a evitar o inaceitável emprego de recursos públicos para pagamento de encargos moratórios.

Ademais, como bem destacado pela Auditoria,

os dispêndios de recursos para pagamento de multas e juros de mora, por não atender à finalidade pública, **devem ser objeto da devida apuração, mediante processo administrativo próprio**, para a verificação dos fatores que contribuíram para sua ocorrência, bem como apuração, se decorrentes, ou não, de ação ou omissão de agente público, e da responsabilidade do gestor público para a sua consecução. (grifo nosso – fl. 139)

Considerando que não há nos presentes autos informações mínimas a respeito das causas motivadoras do pagamento de encargos moratórios por atraso no adimplemento

de obrigações pecuniárias, o que inviabiliza a avaliação e delimitação das possíveis responsabilidades, entende este *Parquet* que tal irregularidade, à luz dos elementos fáticos-probatórios existentes, não possui aptidão para afetar o mérito das contas de governo sob análise.

Por fim, o relatório técnico das contas de governo consigna que as Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado de 2015 não contêm informações sobre o volume de gastos realizados com pagamento de encargos moratórios, sendo constatada a **apresentação de saldo zero** no item relativo às despesas com Juros e Encargos de Mora, que compõe a coluna de Variações Patrimoniais Diminutivas, na Demonstração das Variações Patrimoniais.

A falta de evidenciação destes eventos (pagamento de encargos moratórios) nas Demonstrações Contábeis do Estado, em virtude de deficiências nos procedimentos de sua contabilização, vilipendia o dever da transparência da gestão pública, dimanado do princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*, da CF) e do direito fundamental de acesso à informação pública (art. 5º, XXXIII, da CF), comprometendo, conseqüentemente, o exercício do adequado controle (interno, externo e social) das despesas relacionadas ao pagamento de multa e juros de mora, bem como a identificação e interpretação de tais informações pelos demais usuários dos demonstrativos contábeis do ente estatal.²⁹

Neste sentido, sugere-se que o TCE/BA inclua no seu Parecer Prévio **RESSALVAS** em relação à inexistência de informações, nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado do exercício de 2015, a respeito do volume de gastos realizados pela Administração Pública estadual para pagamento de multas e juros de mora por inadimplemento de obrigações pecuniárias, expedindo, ademais, **DETERMINAÇÕES** específicas para que o Poder Executivo:

(i) adote as medidas administrativas necessárias para aprimorar o planejamento e a execução dos repasses de Quadro de Cotas Mensais (QMC) pela Secretaria da Fazenda, de modo a garantir o adimplemento das obrigações pecuniárias assumidas pelo Estado dentro do prazo legal ou contratualmente previsto, evitando, por consequência, o emprego de recursos públicos para pagamento de encargos moratórios;

(ii) proceda à apuração, mediante processo administrativo próprio, das causas que contribuíram para a realização de despesas públicas relacionadas ao pagamento de multas e juros de mora, promovendo a responsabilização dos agentes públicos que eventualmente tenham concorrido, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, para a consecução de tais dispêndios; e

(iii) adote as providências necessárias ao adequado registro, nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado, das informações relativas aos gastos realizados pela Administração Pública estadual com pagamento de multas e juros moratórios.

²⁹ Como leciona Marcus Abraham, “[...] são **usuários da contabilidade pública**: os gestores do patrimônio público e das políticas econômicas e sociais do país para a tomada de decisões; a população em geral, como instrumento de transparência e confiabilidade da execução orçamentária e patrimonial da Administração Pública; os organismos nacionais e internacionais de crédito e fomento; os órgãos de controle interno e externo nas suas funções institucionais”. (**Curso de direito financeiro brasileiro**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 230)

2.2.7.5. AUSÊNCIA DE CONTROLE SOBRE os programas de concessão de benefícios fiscais, com conseqüente RENÚNCIA DE RECEITA

No que pertine à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Estado da Bahia, ainda recai sobre o Chefe do Poder Executivo a irregularidade referente à ausência de controle e acompanhamento, durante o exercício de 2015, sobre procedimentos que ensejam renúncia de receitas do Estado. Este instituto (da renúncia de receitas) compreende, nos termos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a “*anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado*”.

A renúncia de receita representa um dos principais mecanismo utilizados pelos entes federativos para intervir indiretamente no domínio econômico, fomentando determinadas atividades econômicas em seus respectivos territórios, com a conseqüente atração de investimentos, por meio da concessão incentivos fiscais aos interessados, que devem atender a certos requisitos para usufruir de tais vantagens. Nesse sentido, preleciona Harrison Leite:

Outro tema que merece destaque é o regramento trazido pela LRF para a tão mencionada renúncia de receita. Consiste na concessão de benefícios fiscais por parte de alguns entes federativos com o fim maior de atrair investimentos.

[...]

Ocorre que diversos benefícios foram concedidos sem análise acurada dos seus efeitos orçamentários. É dizer, quando se concede um benefício, fatalmente há reflexos no orçamento, na parte das receitas. E, se a receita é afetada, poderá haver distúrbios em diversas áreas, incluindo-se as metas de investimento, a necessidade de redução de gastos, a impossibilidade de aumentos salariais, dentre tantos outros.³⁰

Nesse trilho, revela-se imprescindível a adoção de mecanismos de controle sobre a concessão dos referidos benefícios, especialmente porque, caso estes estejam sendo distribuídos sem o lastro (formal e material) exigido, significa que, injustificadamente, deixou-se de arrecadar, comprometendo, em última análise, a execução das ações previstas no orçamento-programa.

No que pertine às presentes contas, o Relatório do TCE (item 2.4.3.5.1) dá conta de que, por meio do Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE), que visa, em síntese, fomentar e diversificar a matriz industrial e agroindustrial estadual, foram concedidos benefícios que importaram em renúncia de receitas no valor total de R\$2.147.447 mil.

Os aludidos incentivos ocorreram por meio dos seguintes procedimentos: liquidações antecipadas da parcela do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) com prazo dilatado e redução dos juros eventualmente incidentes. São operações que, no termos do Regulamento do Programa Desenvolve, geram descontos nos pagamentos dos tributos devidos, conforme se extrai do art. 6º do Decreto Estadual nº. 8.205, de 03 de abril de 2002:

Art. 6º - **A liquidação antecipada da parcela do imposto cujo prazo tenha sido dilatado ensejará desconto de até 90% (noventa por cento),**

³⁰ LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. Salvador: Ed. JusPodivm, p. 169.

de acordo com a Tabela I, anexa.

§ 1º - Os valores antecipados deverão ser recolhidos em moeda corrente até o 20º dia do mês da antecipação.

§ 2º - Para os efeitos deste artigo, **entende-se por parcela do imposto a soma da parcela do ICMS com prazo de pagamento dilatado e dos encargos financeiros correspondentes.**

§ 3º - Ocorrendo liquidação antecipada de parte da parcela do imposto cujo prazo tenha sido dilatado, considera-se quitado o valor da parcela do imposto correspondente ao percentual que o recolhimento equivale na data em que foi efetuado.

§ 4º - O percentual de desconto sobre a parcela do imposto restante será calculado considerando a quantidade de anos de antecipação, de acordo com a Tabela I, anexa.

Nesse sentido, segundo a escorreita interpretação dos técnicos desta Casa, as sobreditas operações representaram efetiva renúncia de receita e só poderiam ter sido efetuadas com respaldo em convênios firmados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ)³¹, sob pena de malferir o art. 1º, IV, da Lei Complementar n.º 24/1975, que assim dispõe:

Art. 1º - As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei.

[...]

IV - à quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no Imposto de Circulação de Mercadorias, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus;

Em resposta a este Tribunal, a Secretaria da Fazenda aduziu que as aludidas concessões feitas no pagamento do ICMS tiveram natureza meramente financeira e não fiscal. Com base nessa argumentação, eximiu-se de demonstrar, efetivamente, se tais operações de incentivos foram concretizadas com fundamento em ajustes homologados pelo CONFAZ.

Registre-se que, nos termos Lei Complementar n.º. 24/75 – que regulamenta a concessão de isenções do ICMS, em consonância com o quanto disposto no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea “g”, da Constituição Federal –, encontra-se compreendida pela exigência de celebração prévia de convênio interestadual a outorga de “*quaisquer outros incentivos ou favores **fiscais ou financeiro-fiscais**, concedidos com base no Imposto de Circulação de Mercadorias, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus*” (art. 1º, parágrafo único, inciso IV). Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que não se afiguram compatíveis com o texto constitucional, mais precisamente com o quanto preceituado no dispositivo acima mencionado, a edição de atos normativos “*que outorguem **benefícios fiscais ou financeiros**, bem assim incentivos compensatórios pontuais, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus tributário, em matéria de ICMS, sem que tais medidas sejam precedidas da necessária celebração de convênio no âmbito do CONFAZ*”.³²

³¹ “Compete ao Conselho, promover a celebração de convênios, para efeito de concessão ou revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais do imposto de que trata o inciso II do art. 155 da Constituição, de acordo com o previsto no § 2º, inciso XII, alínea g, do mesmo artigo e na Lei Complementar n.º 24, de 7 de janeiro de 1975”. Disponível em: <<https://www.confaz.fazenda.gov.br/menu-de-apoio/competencias>>. Acesso em: 19 mai. 2016.

³² Rcl 15819 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2014

A nosso ver, essa irregularidade, que já havia sido pontuada em ocasiões anteriores³³, deverá gerar a imposição de **RESSALVAS** sobre as contas em comento, em virtude da manutenção de benefícios fiscais ou financeiro-fiscais relativos ao ICMS sem a demonstração cabal de que, no período auditado, restou satisfeita a condição prevista no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea “g”, da Constituição Federal c/c art. 1º, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar n.º 24/1975.

Ainda no que se refere à temática em apreço – renúncia de receitas –, insta salientar que a Portaria Conjunta n.º 78/2004, das Secretarias da Fazenda (SEFAZ) e da Indústria, Comércio e Mineração (SICM)³⁴, constituiu a Comissão de Acompanhamento de Empreendimentos Incentivados pelo Governo da Bahia, com competência para fiscalizar o cumprimento, pelas empresas empreendedoras, dos compromissos assumidos nos protocolos de intenções firmados com o Estado da Bahia, especialmente quanto aos números de empregos gerados, de investimentos realizados, níveis de produção alcançados e cronogramas de implantação.

Após ofícios encaminhados pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), (Ofício CG n.º 135, de 26 de junho de 2015; Ofício CG n.º 263, de 05 de outubro de 2015; Ofício GASEC n.º 008, de 17 de fevereiro de 2016), a equipe técnica desta Casa de Controle chegou à conclusão de que, no exercício examinado, não foram realizadas visitas técnicas aos empreendimentos contemplados com incentivos fiscais, a fim de averiguar se as empresas beneficiadas cumpriram ou não as obrigações assumidas via protocolos de intenções. Além disso, restou também registrado que, apenas em dezembro de 2015, foi validado o Módulo de Acompanhamento do Sistema de Atração de Investimentos (SAI), ferramenta que servirá para monitorar, futura e virtualmente, os projetos incentivados.

Nesse trilha, frise-se que, a fim de verificar se algumas empresas beneficiadas com os aludidos incentivos fiscais implementaram as medidas constantes dos respectivos instrumentos de intenções, a Auditoria deste TCE realizou visitas *in loco* nos empreendimentos previstos, tendo identificado algumas inadequações, a saber: i) no tocante à realização dos investimentos estimados, apenas uma empresa superou o montante previsto; ii) no que se refere às contratações de pessoas portadoras de necessidades especiais, observou-se que uma das empresas selecionadas descumpriu esta obrigação legal; iii) quanto à contratação de menores aprendizes, também se verificou que apenas uma das empresas não realizou contratações de pessoas com esse perfil.

Este tipo de acompanhamento que foi realizado por técnicos desta Instituição de Controle em 6 (seis) projetos incentivados via renúncia de receitas deveria ter sido feito de igual forma, e em maior amplitude, pelo controle interno da Administração Pública do Estado da Bahia, tendo em vista o disposto no art. 89, *caput*, da Constituição Estadual, segundo o qual:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos Municípios, incluída a das entidades da administração indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções, **renúncia de receitas e isenções fiscais**, será exercida pela Assembléia Legislativa, quanto ao Estado, e pelas Câmaras Municipais, quanto aos Municípios, mediante controle externo e **sistema de controle interno de cada Poder**.

³³ Vide prestações de contas do Chefe do Poder Executivo relativas a exercícios anteriores. Disponível em: <<https://www.tce.ba.gov.br/controlado-externo/contas-de-governo#conteudo>>. Acesso em: 19 mai. 2016.

³⁴ Atual Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE). Disponível em:

Ao não cumprir esse desiderato no exercício examinado, seja mediante visitas técnicas aos empreendimentos incentivados ou por meio da implantação tempestiva do Módulo de Acompanhamento do Sistema de Atração de Investimentos (SAI), devem ser emitidas **RESSALVAS** sobre as contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, bem como a expedição de **DETERMINAÇÃO** para que seja realizado o devido monitoramento dos projetos beneficiados com incentivos fiscais, em obediência ao art. 89, *caput*, da Constituição Estadual.

2.2.7.6. FALTA DE MECANISMOS DE REGISTRO DAS DESPESAS QUE PROMOVAM A ALOCAÇÃO ADEQUADA DOS CUSTOS NOS PROGRAMAS

Restou também apurado pelas Coordenadorias de Controle Externo desta E. Corte de Contas, quanto ao aspecto da despesa pública, a falta de mecanismos de registro de despesas que promovam a alocação adequada dos custos nos programas governamentais.

Nesse sentido, segundo consta do relatório técnico sobre as presentes contas, a Tabela nº. 61, que foi confeccionada com base em informações extraídas do FIPLAN Gerencial, elenca os registros das despesas por programa, os quais foram realizados de maneira equivocada no exercício de 2015, pois não representam adequadamente os custos dos programas financiados com recursos do orçamento.

A título de exemplo, cumpre asseverar que as despesas alusivas ao programa de “Apoio Administrativo às Atividades das Secretarias”, que abrangem os gastos com a aposentadoria dos servidores inativos e também os custos de pessoal das diversas secretarias, deveriam, de maneira segregada, ser contabilizadas nos programas específicos relativos à previdência e às diversas ações nas quais a mão-de-obra esteve efetivamente alocada.

Disso se extrai que, ao longo de 2015, várias despesas, embora se referissem a ações diversas e específicas, foram registradas e alocadas inadequadamente como se pertencessem à mesma categoria de programa. Essa sistemática dificulta a avaliação e monitoramento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, mais precisamente no que toca à eficiência (relação custo-benefício) dos programas governamentais, diante da ausência de registros adequados de despesas que pudessem traduzir os custos reais de cada programa financiado com recursos do orçamento, contrariando-se o quanto preceituado no art. 90, *caput* e II, da Constituição Estadual e art. 50, § 3º, da LRF,

Trata-se de achado que deve gerar a imposição de **RESSALVAS** sobre as contas de governo do Chefe do Poder Executivo, por violação aos dispositivos invocados, bem como expedição de **DETERMINAÇÃO** para que sejam adotados mecanismos de registros de despesas que promovam a alocação fiel e precisa dos custos dos programas governamentais, em ordem a permitir o cumprimento do quanto previsto nos arts. 90, *caput* e II, da Constituição Estadual e 50, § 3º, da LRF.

3. CONCLUSÃO

Conforme sustentado na fundamentação do presente opinativo, alguns achados auditoriais consignados no relatório técnico que instrui o feito em apreço, mais precisamente aqueles contemplados nos itens 2.4.2.1 (Receitas Tributárias – Imposto de Renda Retido na Fonte), 2.4.2.2 (Receita contabilizada no FUNPREV), e 2.4.2.3 (Despesas de Exercícios Anteriores no Poder Executivo), reclamam a realização de exames técnicos complementares, que ficam desde logo sugeridos por este Órgão Ministerial, para o

adequado dimensionamento de seu impacto na avaliação da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Poder Executivo Estadual no exercício de 2015.

Na eventualidade, entretanto, de tal diligência não ser determinada pelo eminente Conselheiro Relator, em virtude da rigidez procedimental tradicionalmente empregada por este Tribunal para apreciação de contas de governo, com vistas ao cumprimento do prazo previsto no art. 91, inciso I, da Constituição Estadual, o Ministério Público de Contas do Estado da Bahia, alicerçado nas informações e conclusões apresentadas na Seção Analítica do Relatório Técnico, manifesta-se pela emissão de **PARECER PRÉVIO** favorável à **APROVAÇÃO** das Contas de Governo referentes ao exercício de 2015, de responsabilidade do Exmo. Sr. Rui Costa, com

(a) RESSALVAS quanto às irregularidades apontadas pelas Coordenadorias de Controle Externo deste Tribunal, a serem devidamente discriminadas no Parecer Prévio, especialmente em relação:

a.1) à precaridade das estruturas de controle interno existentes durante o exercício financeiro analisado, as quais se mostraram inidôneas para o alcance das finalidades previstas no art. 74 da Constituição da República, sobretudo no que concerne à indispensável avaliação dos resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, quanto à eficácia, eficiência e efetividade;

a.2) à ausência de um sistema integrado de controle interno que possibilitasse ao Poder Executivo, nos termos preconizados pelo art. 74 da Constituição da República, a avaliação e o acompanhamento, de forma coordenada e efetiva, (i) da conformidade dos atos de gestão com os parâmetros normativos disciplinadores da atividade administrativa do Estado (controle procedimental ou de conformidade) e, especialmente, (ii) dos resultados das políticas públicas implementadas, quanto à eficácia, eficiência e economicidade, bem como do cumprimento das metas estipuladas no plano plurianual (controle de resultado ou de desempenho);

a.3) à inobservância das prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);

a.4) à 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;

a.5) à ausência de mecanismos no sistema de informação adotado pelo Poder Executivo do Estado da Bahia (FIPLAN) que permitam catalogar adequadamente as informações e acompanhar, de modo minimamente eficiente, a execução dos convênios e instrumentos congêneres celebrados com entidades governamentais e não governamentais, impactando negativamente não apenas na consistência dos registros contábeis da conta “Convênios a Comprovar” (item 2.4.5.2.2. do relatório técnico), como também – e especialmente – na efetividade do controle (interno e externo) da boa e regular aplicação dos recursos públicos estaduais voluntariamente transferidos;

a.6) à falta de regulamentação e efetiva implantação do Comitê Gestor de Acesso à Informação (CGAI), órgão competente para processar os recursos no que se refere aos pedidos de acesso à informações públicas, classificar e desclassificar informações sigilosas e padronizar a publicidade das informações divulgadas pelo Estado da Bahia, nos termos da Lei Estadual n. 12.618/2012;

a.7) à não divulgação, em sítios eletrônicos oficiais, da remuneração dos servidores públicos do Poder Executivo do Estado da Bahia, em contrariedade ao princípio da publicidade (art. 37, *caput*, da CF) e ao direito fundamental à informação pública (art. 5º, XXXIII, da CF), bem como ao comando legal inserto no art. 48-A, inciso I, da LRF c/c art. 8º, *caput* e § 2º da Lei de Acesso à Informação;

a.8) à continuidade da utilização distorcida da contratação temporária de servidores públicos via Regime Especial de Direito Administrativo (REDA), em detrimento do mandamento constitucional plasmado no art. 37, II, CF/88;

a.9) à contratação de Prestadores de Serviços Temporários (PST's) para substituir servidores efetivos na área de educação (professores e assistentes administrativos), sem a inclusão dos valores gastos a remuneração destes agentes no cômputo da despesa de pessoal, contrariando, a regra constitucional do concurso público (art. 37, II, da CF), bem como as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal que buscam controlar e limitar a evolução dos gastos com pessoal (art. 18, § 1º, LRF);

a.10) às fragilidades constatadas na instrução dos processos de pagamento de Despesas de Exercícios Anteriores pagas no exercício de 2015, notadamente quanto (i) à ausência de informações para fundamentar as razões pelas quais as despesas não foram empenhadas no exercício de origem, (ii) à ausência de indicação da rubrica orçamentária a que estaria vinculada a despesa no exercício de sua competência, e (iii) à descrição imprecisa da despesa, não constando detalhes relativos a sua natureza e origem, e/ou período a que se referem (competência), em contrariedade com o disposto no art. 3º, inciso I, do Decreto Estadual n.º 181-A/1991.

a.11) à contabilização indevida de receitas tributárias atinentes a Imposto de Renda Retido na Fonte, incidente sobre a folha de pagamento dos inativos de 2013 e 2014, contrariando os arts. 35, inciso I e 39, *caput*, da Lei nº. 4.320/64;

a.12) à falha na apropriação integral dos recursos obtidos por meio do Contrato nº. 01/2014, celebrado entre o Estado da Bahia e o Banco do Brasil S.A., como receita intra-orçamentária própria do FUNPREV no exercício de 2015;

a.13) à inexistência de informações, nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado do exercício de 2015, a respeito do volume de gastos realizados pela Administração Pública estadual para

pagamento de multas e juros de mora por inadimplemento de obrigações pecuniárias;

a.14) à manutenção de benefícios fiscais ou financeiro-fiscais relativos ao ICMS sem a demonstração cabal de que, no período auditado, restou satisfeita a condição prevista no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea “g”, da Constituição Federal c/c art. 1º, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar n.º 24/1975;

a.15) às deficiências do controle interno sobre as renúncias de receitas, em virtude da não realização de visitas técnicas, durante o exercício de 2015, aos empreendimentos contemplados por programas de incentivos fiscais, a fim de averiguar se as empresas beneficiadas estavam ou não cumprindo as obrigações assumidas nos protocolos de intenções;

a.16) às fragilidades identificadas nos procedimentos contábeis empregados pela Administração Pública estadual, gerando as inconsistências e distorções apontadas pelas Coordenadorias de Controle Externo no item 2.4.5 (“Gestão Patrimonial”) do relatório técnico.

(b) DETERMINAÇÕES ao Governador do Estado para correção das irregularidades apontadas pelas Coordenadorias de Controle Externo deste Tribunal, especialmente para que:

b.1) o Poder Executivo proceda, por meio das Coordenações de Controle Interno e demais estruturas de controle interno, sob a articulação, coordenação e orientação técnica da Auditoria Geral do Estado, à avaliação acerca cumprimento das metas previstas no plano plurianual, bem como da eficácia, eficiência e efetividade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial;

b.2) adote as providências necessárias à devida institucionalização do Órgão Central de Controle, Acompanhamento e Avaliação Financeira de Contratos e Convênios (OCAAF), observando as atribuições e competências previstas na Lei Estadual n.º 9.433/2005;

b.3) adote as medidas concretas para a efetiva implantação do Comitê Gestor de Acesso à Informação (CGAI), nos termos do art. 28 da Lei Estadual n. 12.618/2012, a fim de que, enfim, o referido órgão cumpra o desiderato proposto pela norma, no sentido de suprir lacunas em matéria de transparência pública estadual, mormente

³⁵ Neste ponto, vale consignar que o poder do Tribunal de Contas de expedir determinações voltadas ao exato cumprimento da lei dimana **diretamente** do texto constitucional, mais precisamente do art. 71, IX, da Constituição da República, segundo o qual compete à Corte de Contas “*assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade*” (função corretiva). Trata-se de **competência autônoma**, veiculada em norma constitucional de eficácia plena e aplicabilidade imediata, e que é passível, por conseguinte, de ser exercida em qualquer processo no qual o órgão controlador identifique lesão ou ameaça de ofensa à ordem jurídica, abrangendo tanto a determinação de abstenção de ato contrário à lei (tutela de natureza inibitória, vocacionada à prevenção do ilícito), quanto a determinação para adoção de medidas necessárias à correção/eliminação de ilicitude identificada (tutela de remoção do ilícito). Logo, o fato de a Lei Complementar n. 005/91 ter sido omissa em relação à possibilidade de o Tribunal expedir determinações na oportunidade da apreciação de processos de contas (art. 24) jamais pode conduzir ao (equivocado) entendimento de tal competência não pode ser exercida, sob pena de subversão do escalonamento hierárquico das normas jurídicas e de clara violação ao princípio da supremacia da constituição.

quanto ao processamento dos recursos legais previstos, classificação e desclassificação de informações sigilosas e padronização da publicidade das informações divulgadas;

b.4) o Poder Executivo divulgue, nos seus sítios eletrônicos oficiais, as informações relativas aos valores detalhados das remunerações dos agentes públicos estaduais, de forma nominal e individualizada, em cumprimento ao dever de transparência dimanado do princípio da publicidade (art. 37, *caput*, da CF) e do direito fundamental à informação pública (art. 5º, XXXIII, da CF), bem como ao comando legal inserto no art. 48-A, inciso I, da LRF c/c art. 8º, *caput* e § 2º da Lei de Acesso à Informação, trilhando, assim, o caminho já desbravado por diversos outros órgãos da Administração Pública brasileira;

b.5) para possibilitar a transparência que deve ser dada às ações públicas, como forma de viabilizar o controle social e a bem do princípio da publicidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 5º, inciso XXXIII, da mesma Carta Magna, disponibilize no portal “Transparência Bahia” informações sobre convênios celebrados nos exercícios 2013 e subsequentes;

b.6) adote as providências necessárias no sentido de descontinuar a política de contratação de Prestadores de Serviços Temporários (PST) para o desempenho de atividades próprias de servidores públicos;

b.7) adote, com urgência, as medidas administrativas necessárias ao aprimoramento dos mecanismos específicos de controle interno relacionados ao processamento de Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, de modo a assegurar a utilização deste tipo de procedimento em situações de estrita excepcionalidade, apurando-se, ademais, a responsabilidade funcional dos agentes que eventualmente deem causa, de modo injustificado ou sem justificativa razoável, ao não processamento de despesas públicas no exercício de sua competência;

b.8) apresente a este Tribunal, por meio da Secretaria da Fazenda, no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias, o resultado do reexame aprofundado e global das Despesas de Exercícios Anteriores – DEA liquidadas nos anos de 2015 e 2016, avaliando a sua adequação aos requisitos normativos aplicáveis e, especialmente, o impacto total de tais despesas nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado referentes aos exercícios de 2015 e 2016, com a consequente republicação dos demonstrativos devidamente ajustados, e acompanhados de notas explicativas;

b.9) contabilize na Despesa Total com Pessoal, para fins de apuração dos limites previstos nos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, os gastos desta natureza efetuados como Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, quando a competência da despesa estiver abrangida pelo período de apuração previsto no art. 18, § 2º, da LRF;

b.10) observe o regime legalmente previsto para a contabilização das receitas públicas (regime de caixa), com a consequente correção da falha pontuada no item 2.4.2.1 (“Receitas Tributárias – Imposto de Renda Retido na Fonte”) do relatório técnico, avaliando os seus impactos nos demonstrativos contábeis do Estado relativos aos exercícios de 2015 e de 2016, com a devida republicação acompanhada de notas explicativa;

b.11) adote as providências necessárias ao saneamento da irregularidade apontada pela Auditoria no item 2.4.2.2 (“Receita contabilizada do FUNPREV”) do relatório técnico, avaliando os seus impactos nas Demonstrações Contábeis do Estado relativas aos exercícios de 2015 e de 2016, com a devida republicação acompanhada de notas explicativas;

b.12) adote as medidas administrativas necessárias para aprimorar o planejamento e a execução dos repasses de Quadro de Cotas Mensais (QMC) pela Secretaria da Fazenda, de modo a garantir o adimplemento das obrigações pecuniárias assumidas pelo Estado dentro do prazo legal ou contratualmente previsto, evitando, por consequência, o emprego de recursos públicos para pagamento de encargos moratórios;

b.13) proceda à apuração, mediante processo administrativo próprio, das causas que contribuíram para a realização de despesas públicas relacionadas ao pagamento de multas e juros de mora, promovendo a responsabilização dos agentes públicos que eventualmente tenham concorrido, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, para a consecução de tais dispêndios;

b.14) adote as providências administrativas necessárias para assegurar o adequado registro, nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado, de informações relativas aos gastos realizados pela Administração Pública estadual com pagamento de multas e juros moratórios;

b.15) para que sejam adotados mecanismos de registros de despesas que promovam a alocação fiel e precisa dos custos dos programas governamentais, em ordem a permitir o cumprimento do quanto previsto nos arts. 90, *caput* e II, da Constituição Estadual e 50, § 3º, da LRF.

(c) RECOMENDAÇÕES ao atual Governador do Estado para que:

c.1) promova a revisão dos indicadores estabelecidos no PPA 2016-2019, de forma a projetar os índices esperados, para cada ano e para o final do plano, que viabilize a mensuração do resultado obtidos com a implementação das ações de governo, com vistas a garantir a efetiva avaliação e acompanhamento dos resultados das políticas públicas implementadas;

c.2) avalie a adoção de providências, no âmbito de sua competência, para criação e implantação de uma Controladoria Geral do Estado

desvinculada das Secretarias atualmente existentes, com quadro de pessoal próprio e devidamente instrumentalizada para atuar como unidade central de controle interno;

c.3) adote as cautelas necessárias para assegurar, durante a execução orçamentária, a alocação preferencial de recursos em programas de governo eleitos como prioritários na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, evitando, portanto, a reiteração das inadequações verificadas no exercício financeiro de 2015;

c.4) aprove e apresente um calendário (cronograma) de concursos públicos, com vistas à redução das contratações temporárias irregulares, em ordem a garantir que as necessidades permanentes dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual sejam supridas mediante a arregimentação de servidores efetivos, nos termos proclamados pela Constituição da República;

c.5) adote as medidas necessárias ao aperfeiçoamento da metodologia de elaboração da Lei Orçamentária Anual, especialmente no que concerne à estimativa das despesas, em ordem a minimizar o risco de insuficiência das dotações orçamentárias previstas;

c.6) avalie, com o apoio técnico do Grupo de Trabalho (GT) criado pela Portaria conjunta SAEB/SEFAZ/PGE nº 0001/2015, a conveniência e oportunidade de implantar ou utilizar o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) adotado pela União, apresentando a este Tribunal, em prazo razoável, as razões técnicas que eventualmente justifiquem a não adesão ao referido sistema.

Por fim, requer este *Parquet* que seja **determinada a autuação do Contrato nº. 01/2014**, celebrado entre o Estado da Bahia e o Banco do Brasil S.A, para fins de exame individualizado de sua legalidade no âmbito da 2ª Câmara deste Tribunal, na forma preconizada pelo art. 5º, inciso II, alínea “e” c/c arts. 152 e seguintes, todos do Regimento Interno do TCE/BA, tendo em vista a materialidade dos valores envolvidos, o prazo de vigência contratual, bem como a atipicidade do procedimento de sua celebração.

É o parecer.

Salvador/BA, 25 de maio de 2016.

DANILO FERREIRA ANDRADE
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas