



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

PROCESSO:	TCE/002522/2017
RELATOR:	CONSELHEIRO MARCUS PRESÍDIO
NATUREZA:	PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DA BAHIA
RESPONSÁVEL:	GOVERNADOR RUI COSTA
EXERCÍCIO:	2016

PARECER N°342/2017

1 RELATÓRIO

Trata-se de processo de **prestação de contas** do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, relativa ao **exercício financeiro de 2016**, tendo como responsável o **Exmo. Sr. RUI COSTA**.

Seus elementos constitutivos originais (as Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado referentes ao exercício de 2016, o Relatório Imobiliário do Estado e o Relatório de Execução do Plano Plurianual Participativo PPA 2015-2019), assim como aqueles posteriormente anexados (o Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação das Contas de Governo de 2015; o Relatório de monitoramento e avaliação do PPA, LDO e LOA em relação aos objetivos e metas previstos e à compatibilidade entre os instrumentos de planejamento do Governo Estadual; os Relatórios sobre a avaliação das unidades componentes do sistema de Controle Interno; e a Relação das auditorias realizadas pela Auditoria Geral do Estado – AGE, em 2016), foram objeto de análise pelas Coordenadorias de Controle Externo desta Egrégia 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 cinco tópicos, que compõem a Seção Analítica do sobredito Relatório, com a abordagem dos seguintes temas:

- a) Avaliação quanto ao estágio de implementação das ações pactuadas pelo Governo Estadual no Plano de Ação para atendimento às recomendações do Relatório sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2015;

b) 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 disso, foram realizadas auditorias relacionadas a ações de políticas públicas;

c) 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, os sistemas corporativos, a estrutura organizacional e de recursos humanos destinados à promoção do controle interno das diversas unidades administrativas. Foram realizadas auditorias com foco em aspectos voltados ao controle interno;

d) Revisão do conteúdo das demonstrações contábeis, buscando avaliar se evidenciam adequadamente a gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Estado, e se proporcionam a interpretação dos aspectos relevantes contidos nos Demonstrativos Contábeis Consolidados do Estado, considerando os assuntos comentados em notas explicativas e em demonstrativos complementares;

e) Verificação quanto ao cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais no que diz respeito aos limites da despesa com pessoal, com manutenção do ensino, com saúde, com a previdência dos servidores, de endividamento, de operações de crédito e de desembolsos relacionados às Parcerias Público-Privadas (PPPs), além dos resultados nominal e primário.

É exclusivamente sobre esta peça (Relatório das Contas de Governo), encaminhadas a este Parquet em 18/05/2016, 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 é a lição de Fernandes (2008), 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. (Grifo nosso)

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, o cumprimento dos planos e programas de governo, o 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 nº 4.320/1964, dentre outros.

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

O Relatório Técnico que subsidia a apreciação de mérito das presentes contas traz impressões externadas pela Auditoria do TCE/BA acerca de programas, estudos, ações e atividades desenvolvidas pelo Poder Executivo com fins de implementar políticas públicas (**item 2.2.7** do Relatório Técnico). Segundo apontado no aludido Relatório, os exames auditoriais tiveram como foco os seguintes programas e objetos: **(i)** Planos Nacional e Estadual de Educação; **(ii)** Fortalecimento da Educação Básica; **(iii)** Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência; **(iv)** Programas Criança e Adolescente e Proteção Social; **(v)** Desempenho da Polícia Civil; **(vi)** Acessibilidade dos Edifícios da Administração Estadual; **(vii)** Estudos para a Parceria Público-Privada do Sistema Viário do Oeste (SVO) – Ponte do Desenvolvimento.

Vale registrar que os exames auditoriais acima referidos são objetos de processos autônomos,¹ pendentes de apreciação pelo Tribunal Pleno do TCE-BA, constituindo-se, referidos processos, meios ou ambientes adequados à verticalização da análise e à ampliação da discussão em torno das evidências produzidas pela Auditoria, especialmente os resultados, ainda que parciais, e os padrões de desempenho das políticas públicas examinadas.

Por outro lado, considerando: **(i)** constar, dentre os feitos acima referidos, o Processo n.º TCE/009218/2016, no bojo do qual avalia-se o estágio de implementação das ações determinadas por meio da Resolução n.º 187/2014, proferida pelo Tribunal Pleno do TCE/BA no bojo do Processo n.º TCE/007344/2013; **(ii)** que o referido processo (TCE/007344/2013) teve por objeto **auditoria operacional** procedida, entre setembro e dezembro/2013, no âmbito da Secretaria da Educação do Estado da Bahia (SEC/BA), com o fito de avaliar o programa governamental intitulado “Fortalecimento da Educação Básica”, inserido no Eixo Inclusão Social e Afirmação de Direitos, do Plano Plurianual do quadriênio 2012-2015; **(iii)** que as impressões da equipe técnica que avaliou o estágio de cumprimento das determinações levadas à Resolução n.º 187/2014 já foram externadas no relatório de auditoria que integra o Processo TCE/009218/2016; **(iv)** que, no Relatório Técnico que subsidia o exame das presentes contas, são consignadas evidências relativas ao descumprimento das determinações impostas à SEC/BA, com possibilidade de repercussão no exame das contas do Governador do Estado, julgamos oportuno, neste ponto, nos debruçarmos apenas sobre as evidências relacionadas à política pública de educação, o que inclui, além dos aspectos relacionados com o cumprimento das determinações acima referidas, as considerações feitas pela equipe técnica acerca dos planos nacional e estadual de educação (**itens 2.2.7.1 e 2.2.7.2** do Relatório Técnico).

Com os esclarecimentos acima feitos, passemos à análise do conjunto de impressões consignadas pela área técnica deste Tribunal, que dizem respeito às políticas públicas desenvolvidas, diretamente, pela Secretaria da Educação do Estado da Bahia (SEC/BA).

A análise das políticas públicas da área de educação é inaugurada com comentários acerca dos planos nacional e estadual de educação. Conforme consignado no multirreferido Relatório Técnico, o atual **Plano Nacional de Educação (PNE)**, instituído pela

¹ TCE/009218/2016; TCE/004523/2016; TCE/005288/2016; TCE/009432/2016; TCE/009262/2016 e TCE/009218/2016 (Memorando informativo).

Lei Federal n.º 13.005, de 25/06/2014, abarcando o decênio 2014-2024, elegeu 20 metas atinentes a políticas públicas na área de educação, estabelecendo que os demais entes federativos publicassem, nos 12 meses subsequentes à sua edição, seus respectivos planos de educação. Aponta-se que o Plano Estadual de Educação – PEE (decênio 2016-2026) teve sua elaboração concluída de forma intempestiva, tendo sido objeto da Lei Estadual n.º 13.559, editada em 11/05/2016².

Por oportuno, cabe aqui transcrever o art. 2º da Lei Estadual n.º 13.559/2016, vez que, no referido dispositivo, estão elencadas as diretrizes ou pilares orientadores do plano educacional em referência:

Lei Estadual n.º 13.559/2016

Art. 2º - São diretrizes orientadoras do PEE-BA:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase no desenvolvimento integral do sujeito, na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV - melhoria da qualidade da educação;
- V - formação para o desenvolvimento integral do sujeito, para a cidadania e para o trabalho, com ênfase nos valores morais e éticos nos quais se fundamenta a sociedade;
- VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação no Estado;
- VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do Estado;
- VIII - valorização dos profissionais da educação;
- IX - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Tendo destacado a necessidade de alinhamento e compatibilidade entre os planos estadual e nacional, a Unidade Técnica apontou inadequações atinentes à fixação de metas e estratégias no plano estadual, especialmente a falta de clareza em torno das ações a serem desenvolvidas e dos resultados a serem alcançados ao longo do decênio 2016-2026. Pontuou-se, nesse sentido, que os elementos textuais do plano aqui debatido dificultam a avaliação e o acompanhamento de seus padrões de desempenho executório, inviabilizando, de igual modo, a mensuração do grau de atingimento ou alcance dos objetivos estipulados. Frise-se que foram consignadas imprecisões em torno das ações associadas a mais da metade das metas previstas no multirreferido plano.

Continuando sua explanação acerca das inadequações que gravitam em torno do PEE, a Unidade Técnica destacou os descompassos, executórios e cronológicos, entre os planos estadual e nacional. Com fins de ilustrar a falta de sincronismo entre os referidos instrumentos de planejamento, a Auditoria apontou que, enquanto o PNE estabeleceu o ano de 2016 como o marco temporal para a **universalização do atendimento escolar** para os grupos populacionais entre 15 e 17 anos, no âmbito estadual, aludido marco foi adotado como ponto de partida à **expansão gradativa do atendimento** a referido grupo etário.

No que se refere ao acompanhamento e monitoramento do PEE, conforme disposições da lei que o instituiu, referida atribuição deverá ser desempenhada por quatro importantes órgãos ou núcleos deliberativos de gestão colegiada, senão vejamos:

² Conforme o art. 3º da Lei Estadual n.º 13.559/2016, e seu Anexo único, o PEE contemplou 20 metas, às quais foram associadas 246 estratégias.

Lei Estadual n.º 13.559/2016

Art. 4º - A execução do PEE-BA, o alcance de suas diretrizes e a eficácia de suas metas e estratégias serão objeto de processo de monitoramento contínuo e avaliações periódicas, realizadas pelas seguintes instâncias:

- I - Secretaria da Educação - SEC, que o coordenará;
- II - Comissão de Educação da Assembleia Legislativa;
- III - Conselho Estadual de Educação - CEE;
- IV - Fórum Estadual de Educação da Bahia - FEE-BA.

§ 1º - Compete, ainda, às instâncias referidas no caput deste artigo:

- I - divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet;
- II - analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas;
- III - analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação.

A Auditoria destaca que, a despeito de terem sido legalmente apontados os núcleos ou órgão colegiados encarregados do acompanhamento e da avaliação da eficácia das metas e estratégias levadas ao PEE, no plano fático, não foram criados ou desenvolvidos mecanismos que permitam avaliar, fidedignamente, tanto o percentual de cumprimento das metas estipuladas, quanto o grau de eficácia das ações desenvolvidas com fins de implemento da política pública de conteúdo educacional. Ainda no que se refere às dificuldades de acompanhamento e monitoramento executório das medidas governamentais, inerentes ao PEE ora vigente, sugerem-se, no Relatório Técnico, ajustes, com fins de aperfeiçoar seu processo avaliativo, notadamente a criação de indicadores de acompanhamento, associados a cada meta prevista.

Em conclusão às considerações em torno do PEE, são postos comentários acerca da compatibilidade entre referido plano e o instrumento legal estruturante do planejamento orçamentário do estado, a saber, o PPA, destacando-se, com acerto, que os processos de elaboração, tanto do plano de governo quanto das propostas orçamentárias, devem considerar as metas e compromissos levados ao plano de educação, conforme disposições do art. 9º, § 2º da Lei Estadual n.º 13.559/2016 (PEE), *in verbis*:

Art. 9º - O Estado atuará nos limites de sua competência e observada a política de colaboração, a capacidade de atendimento e o esforço fiscal de cada ente federado, para, em consonância com o art. 212 e o inciso VI do art. 214, ambos da Constituição Federal, e o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Federais Transitórias, alcançar a Meta 20 do Anexo Único deste PEE-BA.

[...]

§ 2º - Os Planos Plurianuais - PPA, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais do Estado serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com o disposto neste artigo e nas diretrizes, metas e estratégias deste PEE-BA, a fim de viabilizar sua plena execução.

Ao examinar a correspondência entre o PEE 2016-2026 e o PPA 2016-2019, a Auditoria destaca que o atual PEE foi aprovado quando o PPA já estava em vigor. De fato, o Plano Plurianual para o quadriênio 2016-2019 foi instituído pela Lei n.º 13.468, de 29/12/2015, ao passo que o PEE somente foi aprovado quase um semestre depois, por meio da edição da Lei Estadual n.º 13.559, de 11/05/2016.

Em virtude desse descompasso cronológico, considerável parte das deliberações oriundas dos debates técnicos promovidos no âmbito do Fórum Estadual de

Educação da Bahia (FEE/BA)³ acabou não sendo aproveitada na peça de planejamento orçamentário em epígrafe. Vide, nesse sentido, que o Relatório Técnico aponta que os descritores das principais metas do PPA não permitem associá-las ao cumprimento das metas do PNE e do PEE, gerando incertezas acerca da plena execução das ações voltadas às políticas de educação. Além disso, o Relatório Técnico consigna que o fato de o PPA ter sido editado antes da aprovação do PEE fez com que a referida peça de planejamento governamental não contemplasse, de forma mais evidente, especificidades operacionais associadas ao planejamento setorial da educação, especialmente às suas metas e diretrizes.

Avançando na análise, e conforme aqui já consignado, a Unidade Técnica traz resultados da auditoria de monitoramento procedida no âmbito do TCE/BA,⁴ com o fito de avaliar o estágio de implementação das ações determinadas por meio da Resolução n.º 187/2014, proferida pelo Tribunal Pleno do TCE/BA no bojo do Processo n.º TCE/007344/2013. Como dito, referido processo teve por objeto **auditoria operacional** procedida, entre setembro e dezembro/2013, no âmbito da SEC/BA, objetivando examinar o programa governamental intitulado “Fortalecimento da Educação Básica”.

Dentre os capítulos decisórios da resolução em epígrafe, constou determinação no sentido de que a Secretaria Estadual de Educação apresentasse ao TCE/BA um plano de ação indicando etapas, prazos e medidas administrativas voltadas tanto ao aprimoramento estrutural da Pasta, quanto a melhorias das condições em que são desenvolvidas as atividades de ensino nas Unidades Escolares (UEs), dentre as quais cabe destacar: **(i)** certificação de que as Unidades Escolares cumprem satisfatoriamente o calendário escolar e aplicam o conteúdo programático previsto e **(ii)** ampliação do quadro de professores com vínculo efetivo da rede estadual, de forma a atender às demandas das referidas Unidades Escolares.

Quanto à certificação de que as Unidades Escolares cumprem satisfatoriamente o calendário escolar e aplicam o conteúdo programático previsto, consta dos autos que, no âmbito do Projeto de Monitoramento, Acompanhamento, Avaliação e Intervenção Pedagógica (PAIP), implantou-se o Sistema Informativo de Monitoramento do PAIP (SIMPAIP), ferramenta digital voltada à organização e ao gerenciamento de informações, bem como ao monitoramento das atividades escolares. Quanto à observância do conteúdo programático, os gestores da SEC/BA aduziram que “equipe do PAIP disponibiliza orientações para preparação, execução do planejamento e cumprimento do ano letivo das Unidades Escolares”.

A equipe auditorial encarregada de mensurar o estágio de cumprimento das determinações do TCE/BA apurou que, ao longo do exercício de 2016, o referido projeto de monitoramento (PAIP), assim como o sistema informatizado a ele associado (SIMPAIP) estavam inoperantes, não tendo sido substituídos por outras ferramentas ou mecanismos de igual jaez, quedando, portanto, descumprida a determinação, nesse ponto, imposta pelo TCE/BA.

Em face da constatação de que não foram cumpridas as deliberações do TCE/BA (levadas à Resolução n.º 187/2014) atinentes ao monitoramento do cumprimento do calendário escolar e à aplicação do conteúdo programático previsto, impende expedir recomendação ao Governador do Estado, na condição de responsável máximo pelo desenvolvimento das políticas públicas estaduais, para que articule com a SEC/BA a adoção das medidas necessárias à imediata implantação de ferramentas de monitoramento e avaliação das atividades de ensino desenvolvidas nas UEs, em ordem a garantir a certificação de que tais unidades cumprem satisfatoriamente o calendário escolar e aplicam

3 Responsável por estabelecer as premissas do Projeto de Lei n.º 21.625/2015, que, aprovado na Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, fez nascer o atual Plano Estadual de Educação (Lei n.º 13.559/2016).

4 Processo TCE/009218/2016.

o conteúdo programático previsto, com o que poder-se-á coibir desvios, aprimorar desempenhos e alcançar resultados.

O segundo ponto diz respeito à necessidade da ampliação do quadro de professores com vínculo efetivo da rede estadual de ensino, de forma a atender, nos moldes delineados na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, às demandas das referidas Unidades Escolares.

Dentre outras inadequações e irregularidades atinentes ao quadro de pessoal da SEC/BA, restou evidenciado, na sobredita auditoria operacional, um acentuado *deficit* de professores efetivos da rede estadual. Apurou-se que, naquele ano, do total de docentes em atividade na rede estadual de ensino (20.096), o número de professores sem vínculo efetivo com a Administração Pública (6.272) representava 45,37% do total de professores efetivos (13.824). O grupo de temporários era composto por professores contratados sob o chamado Regime Especial de Direito Administrativo – REDA (1.743) e por profissionais contratados como Prestadores de Serviços Temporários – PSTs (4.529).

Acerca da forma de ingresso na carreira de magistério público, bem como dos principais direitos mínimos que devem ser assegurados aos integrantes de referida carreira, impende colacionar as disposições da Lei Federal n.º 9.394, de 20/12/1996 (instituidora das diretrizes e bases da educação nacional), que em seu estabelece:

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I – **ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;**

II – aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

III – piso salarial profissional;

IV – progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;

V – período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

VI – condições adequadas de trabalho. (Grifos nossos)

No que se refere às providências adotadas no âmbito da SEC/BA com fins de substituir profissionais temporários (REDAs e PSTs), conforme determinação levada à Resolução n.º 187/2014, vale transcrever o seguinte trecho dos comentários externados pela Auditoria (fl. 64 do Relatório Técnico):

Em resposta à Resolução nº 187/2014 deste Tribunal, a SEC informou, por meio do Ofício/CH-GAB nº 458/2015, de 24/04/2015, que foi realizado estudo para dimensionamento das necessidades de profissionais do Magistério na rede pública estadual, sendo encaminhado à SAEB ofício solicitando a deflagração de concurso público para provimento de cargos de carreira do Magistério Público do ensino fundamental e médio, no total de 7.131 vagas para o cargo de professor.

Entretanto, por meio do Ofício CH-GAB nº 826/2016, afirmou que não houve resposta formal da SAEB ao pleito e que, para suprir a insuficiência desses profissionais, foram convocados, no ano de 2015, 5.912 professores pelo Regime Especial de Direito Administrativo (REDA), relativos a processos seletivos realizados entre 2013 e 2015. Afirmou, ainda, que, no ano de 2016, a SEC deu continuidade à convocação dos aprovados em 2015, tendo sido convocados mais 2.716 candidatos. Do total de 8.628 (exercícios de 2015 e 2016) candidatos aprovados convocados, assumiram 6.362 professores. Por fim, afirmou que encontravam-se em atividade 9.084 professores REDA contratados e que o quadro de necessidades de professores está suprido com essas contratações.

Extrai-se das consignações acima transcritas que, a despeito da deliberação plenaral do TCE/BA, materializada na Resolução n.º 187/2014, o Poder Executivo não promoveu adequações necessárias do quadro de docentes da rede estadual, no sentido de recompô-lo com servidores efetivos, recrutados mediante concurso público, nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal e do art. 67, inciso I, da Lei Federal n.º 9.394/1996. O fato de a Secretaria da Educação ter encaminhado ofício à Secretaria de Administração (SAEB) solicitando a deflagração de concurso público para provimento de cargos efetivos da carreira do Magistério Público estadual, sem a obtenção, todavia, de autorização para instaurar o referido procedimento, evidencia que a utilização distorcida do instituto da contratação de servidores temporários, sem a observância dos requisitos previstos no art. 37, IX, da CF, merece ser atribuída primordialmente à gestão governamental da política de pessoal, guardando pertinência, pois, com o exame das presentes Contas de Governo.

Considerando que essa irregularidade (realização de contratações temporárias para atendimento de necessidades permanentes) tem sido constantemente evidenciada em processos de controle externo apreciados no âmbito do TCE/BA, importa aqui transcrever a consolidação de dados produzida pela Auditoria (Tabela 21, fl. 119), acerca do quantitativo de contratos temporários via REDA que estavam vigentes ao término do exercício de 2016, no âmbito do Poder Executivo Estadual:

Tabela 21 – QUANTITATIVO DE CONTRATOS REDA POR ANO

PODER EXECUTIVO	QUANTIDADE		
	2016	2015	2014
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	28.293	12.981	12.869
SEC	25.267	8.856	8.434
SAEB	922	1.112	1.251
SEAP	682	770	779
SEAGRI	6	466	685
SETRE	240	326	340
SESAB	181	215	307
SSP	191	211	265
Outras Secretarias	804	1.025	808
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	2.168	2.547	3.144
ADAB	328	383	481
DETRAN	270	386	385
UEFS	238	259	296
UNEB	330	206	248
HEMOBA	172	201	221
IPAC	164	187	200
Outras entidades	666	925	1.313
TOTAL	30.461	15.528	16.013

Fonte: Sistema de Observação das Contas Públicas (MIRANTE).

Consoante se infere do quadro demonstrativo acima transcrito, vigiam, ao término do exercício de 2016, 25.267 contratos temporários no âmbito da SEC/BA, o que representa, aproximadamente, **82,95%** do total geral de ajustes dessa natureza existentes no Executivo Estadual, incluindo órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta. De igual modo, os dados apresentados denunciam que, entre os exercícios de 2015 e 2016, houve um **incremento de 96,17% no quantitativo total de contratações temporárias** pelo REDA, firmadas pelo Poder Executivo estadual, o qual decorreu, quase que exclusivamente, do aumento significativo de admissões dessa natureza no âmbito da Secretaria da Educação.⁵

⁵ Quanto aos recursos orçamentários envolvidos nas contratações via REDA, o Relatório Técnico informa que o Poder Executivo empenhou, no exercício de 2016, o montante de R\$444,8 milhões para pagamentos de servidores temporários (fl. 119 do Relatório Técnico). Referido montante correspondeu a 2,4% do gasto total com pessoal no Poder Executivo, e a um acréscimo de 0,3% em relação ao percentual observado no exercício anterior (2,1%).

Diante desse cenário, impende verticalizar a análise das contratações entabuladas no âmbito da SEC-BA, seja em virtude do elevado volume de admissões desse jaez existentes **no** âmbito da referida Secretaria (correspondente, como anteriormente dito, a 82,95% do total de contratações temporárias do Poder Executivo Estadual), seja por conta da determinação expedida pelo TCE-BA por meio da Resolução n.º 187/2014, no sentido de que a SEC-BA desenvolvesse plano de ação visando à adequada estruturação do quadro de professores efetivos da rede estadual, de forma a atender às demandas das Unidades Escolares, reduzindo a vulnerabilidade dos estabelecimentos de ensino à transitoriedade do corpo docente.

Conforme informado pelo Gabinete Gestor da SEC/BA, ao término do exercício ora examinado, existiam **9.084 profissionais contratados temporariamente via REDA para desempenhar a função de professor** da rede estadual de ensino (Ofício CH-GAB n.º 826/2016, referenciado no Relatório Técnico), situação que não se coaduna com o regime constitucional de recrutamento de servidores públicos.

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

Segundo Carvalho Filho (2009), “o concurso público é o instrumento que melhor representa o **sistema do mérito**, porque traduz um certame de que todos podem participar nas mesmas condições, permitindo que sejam escolhidos realmente os melhores candidatos”. Por essa razão, afirma o autor que “o alcance da exigência deve ser o mais amplo possível, de modo que pode se considerar que a exigência da aprovação em concurso se configura como a regra geral”. (Grifo do autor).

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

A despeito do caráter excepcional dessa forma de arregimentação de servidores públicos, tem-se observado, na prática, um verdadeiro **abuso** em sua utilização por parte dos administradores públicos, que hodiernamente lançam mão da referida forma de recrutamento com fins de burlar a exigência constitucional do concurso público. Com efeito, em diversas unidades federativas, as contratações temporárias são largamente utilizadas para o desempenho de atividades que não ostentam qualquer marca de temporariedade, transformando em regra o emprego de um instituto que, por expressa determinação constitucional, somente deveria ser utilizada em situações excepcionais.

Neste sentido, oportuna é a lição de Furtado (2007, p. 895), segundo a qual:

A contratação de servidores temporários constitui – ou deveria constituir – hipótese de utilização bastante restrita no serviço público [...] A não aplicação da regra do concurso público para a seleção de servidores temporários talvez explique por que esse regime, que deveria ser excepcional, tem-se transformado em realidade cada vez mais frequente no serviço público brasileiro.

Ressalte-se que os Tribunais de Contas – aos quais compete apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal (art. 71, III, CF) – possuem, ao

lado de outros órgãos de controle, um papel de extrema relevância no combate à utilização deturpada do instituto da contratação temporária. No entender deste Órgão Ministerial, para que referido papel seja satisfatoriamente desempenhado, faz-se necessário um exame rigoroso do atendimento aos pressupostos constitucionais e legais das contratações temporárias levadas a cabo pela Administração Pública, considerando-se sempre, como diretriz indelével, a proeminência da regra do concurso público.

Da leitura do preceito constitucional disciplinador do instituto (art. 37, IX, CF), e na esteira do entendimento esposado pelo Pretório Excelso (ADI 3210), é possível extrair **três pressupostos** para a contratação legítima de servidores temporários, merecendo especial destaque, na situação ora analisada, o da **necessidade temporária de excepcional interesse público**.⁶

Registre-se que há uniformidade doutrinária e jurisprudencial a respeito do sentido e do alcance do pressuposto em foco. Alguns autores entendem que a temporariedade diz respeito à própria função ou atividade a ser desempenhada, razão pela qual, segundo essa corrente, não seria lícita a admissão de servidores temporários para o exercício de funções permanentes da Administração Pública. Sufragando esta posição, Carvalho Filho (2009, p.575) leciona:

[...] a necessidade destes serviços deve ser sempre temporária. Se a necessidade é permanente, o Estado deve processar o recrutamento através dos demais regimes. Está, por isso, descartada a admissão de servidores temporários para o exercício de funções permanentes; se tal ocorrer, porém, haverá indistigável simulação, e a admissão será inteiramente inválida. Lamentavelmente, algumas Administrações, insensíveis (para dizer o mínimo) ao citado pressuposto, tentam fazer contratações temporárias para funções permanentes, em flagrante tentativa de fraudar a regra constitucional.

O Supremo Tribunal Federal (STF), todavia, vem admitindo a forma de contratação ora examinada tanto nos casos em que a atividade a ser desempenhada é temporária/eventual, quanto naqueles em que é ela permanente/contínua (ADI 3068). Nos termos do voto proferido pela Ministra Carmen Lúcia no bojo da ADI 3116, “poderia haver contratação para atender a necessidades temporárias de uma atividade que pode ou não ser permanente e própria do órgão. O que deve ser temporária é a **necessidade e não a atividade**” (ADI 3116, Relatora: Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2011).

Na doutrina, este entendimento é sufragado por Mello (2008) que assim se manifesta:

A razão do dispositivo constitucional em apreço, obviamente, é contemplar situações nas quais ou a própria atividade a ser desempenhada, requerida por razões muitíssimo importantes, é temporária, eventual (não se justificando a criação de cargos ou emprego, pelo que não haveria cogitar concurso público), ou a atividade não é temporária, mas o excepcional interesse público demanda que se faça imediato suprimento temporário de uma necessidade (neste sentido, “necessidade temporária”), por não haver tempo hábil para realizar o concurso, sem que suas delongas deixem insuprido o interesse incomum que se tem de acobertar.

Adotada essa linha de inteligência, que nos parece mais adequada, é possível identificar **dois grupos de situações** em que a necessidade pode ser considerada temporária para fins de admissão de servidores públicos com esteio no art. 37, IX da CF.

⁶ Além da natureza temporária da necessidade a ser atendida, exige-se que os contratos sejam firmados por prazo determinado e as hipóteses de contratação estejam especificamente previstas em lei.

O primeiro deles diz respeito à **temporiedade da atividade ou função**. Isto é, se a atividade a ser desempenhada pelo servidor for temporária, provisória, não se justifica, por óbvio, a criação de cargos ou empregos a serem providos mediante a realização prévia de concurso público. Nessas hipóteses, será legítima – ao menos sob o aspecto do requisito ora analisado – a contratação temporária. A título de exemplo, pode-se pensar em uma situação de calamidade pública, em que a Administração Pública tenha de ampliar temporariamente o seu quadro de pessoal para atender às necessidades da população diretamente relacionadas com a situação de contingência.

O segundo abrange os casos em que a **atividade ou função a ser desempenhada é permanente, mas a necessidade de utilização da forma especial de contratação do art. 37, IX, da CF é temporária**.

Dentro desse segundo grupo, revela-se conveniente ainda apartar duas situações que não merecem ser confundidas, quais sejam: **(i)** aquelas em que, embora a atividade seja permanente, a **deficiência do quadro de pessoal é temporária**, não justificando a criação de cargo ou emprego permanente a ser provido mediante concurso público, a exemplo do que ocorre com a contratação temporária de professor para substituir professor efetivo licenciado por razões médicas ou para fins de aperfeiçoamento profissional (curso de pós-graduação); **(ii)** aquelas em que a **deficiência do quadro de pessoal é permanente**, mas, ainda assim, a necessidade de utilização da forma especial de contratação do art. 37, IX, da CF é temporária, pois perdurará até que seja ampliado o quadro permanente de pessoal, mediante concurso público.

Essa segunda hipótese – em que a contratação temporária é utilizada para suprir a deficiência do quadro permanente de pessoal até que seja ultimado o concurso público – é a mais controvertida. Justamente nesse caso é que se abre margem para a utilização deturpada e abusiva da forma especial de contratação prevista no art. 37, IX, da CF, não sendo raros os casos em que há sucessivas contratações temporárias sem qualquer mobilização da Administração Pública no sentido de realizar o concurso público.

Em tais situações, a utilização da contratação temporária deve ser vista com bastante cautela, demandando um exame rigoroso a respeito da **excepcionalidade do interesse público** a ser atendido. Isto é, quando a função ou atividade a ser desempenhada for contínua, e a deficiência do quadro de pessoal for permanente, a contratação temporária somente será considerada legítima, sob o aspecto jurídico-constitucional, se a urgência da hipótese concreta impuser a contratação **imediate** de servidores, sob pena de comprometimento de um interesse público incomum, singular. A urgência do caso concreto, atrelada à **especial relevância do interesse público** a ser atendido, é que justifica a satisfação imediata da necessidade coletiva, mediante contratação temporária, até que seja ultimado o concurso público. Além disso, nesses casos, deve o administrador público **instaurar imediatamente concurso público** ou provocar a deflagração de processo legislativo para criação dos cargos ou empregos permanentes.

A respeito do tema, Rocha (1999), em obra destinada ao estudo dos princípios constitucionais dos servidores públicos, leciona:

A necessidade que impõe o comportamento há de ser temporária, segundo os termos constitucionalmente traçados. Pode-se dar que a necessidade do desempenho não seja temporária, que ela até tenha de ser permanente. Mas a necessidade, por ser contínua e até mesmo ser objeto de uma resposta administrativa contida ou expressa num cargo que se encontre, eventualmente, desprovido, é que torna aplicável a hipótese constitucionalmente manifestada na expressão 'necessidade temporária'. Quer-se, então, dizer que a necessidade das funções é contínua, mas aquela que determina a forma especial de designação de alguém para

desempenhá-la sem concurso e mediante contratação é temporária. Esse é o caso, por exemplo, da função de magistério ou de enfermeiro ou médico a prestar o serviço em posto de saúde, para o que existe o cargo, mas que está vago. Até o advento do concurso público, uma como outras das funções oferecidas como exemplo não podem deixar de ser desenvolvidas, pena de comprometimento social. Daí porque, conquanto a necessidade social seja permanente e a previsão administrativa seja de igual natureza, tem-se uma hipótese de 'necessidade temporária'. A necessidade é temporária quanto à forma de indicação do servidor para desenvolver as atividades, não do seu desenvolvimento, que é permanente.

Sobreleva destacar que, em tais situações, a legitimidade das contratações temporárias está umbilicalmente ligada à adoção concomitante de providências pelo administrador público no sentido de suprir, mediante concurso público, a carência do quadro de servidores efetivos. Afinal, se a necessidade é considerada temporária, nesses casos, apenas em função do tempo necessário à realização do concurso público para admissão de novos servidores efetivos, afigura-se indispensável a demonstração de que tal certame encontra-se em andamento, conforme preciso escólio de Moraes (2011):

Assim, impossível a contratação temporária por tempo determinado – ou suas sucessivas renovações – para atender a necessidade permanente, em face do evidente desrespeito ao preceito constitucional que consagra a obrigatoriedade do concurso público, admitindo-se, excepcionalmente essa contratação, em face da urgência da hipótese e da imediata abertura do concurso público para preenchimento dos cargos efetivos.

No caso da Secretaria da Educação, conforme evidenciado no Relatório Técnico (fl. 64), existiam 9.084 servidores contratados temporariamente via REDA para desempenhar a função de magistério na rede estadual de ensino, atividade de natureza permanente e ordinária no âmbito da referida Secretaria, e que deve ser exercida por agentes públicos efetivos, recrutados mediante concurso público, nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal e do art. 67, inciso I, da Lei Federal n.º 9.394/1996.

A despeito da elevada quantidade de professores contratados via REDA, bem como da determinação expedida por este Tribunal por meio da Resolução n.º 187/2014, verifica-se que o Poder Executivo não adotou providências concretas e efetivas no sentido de deflagrar concurso público para suprir o *deficit* permanente do seu quadro de professores efetivos. É o que se depreende do seguinte trecho do Relatório Técnico que instrui as presentes Contas de Governo (fls. 64/65):

Vale salientar que, em relação à solicitação de concurso público para professores efetivos, a SAEB, por sua vez, por meio do Ofício SRH nº 032, de 25/11/2016, informou que “no orçamento de pessoal da SEC não foram previstos recursos para custear o acréscimo de despesa decorrente deste pleito”, e enviou vários ofícios emitidos pelo Conselho de Política de Recursos Humanos (COPE) ao Governo do Estado, visando a autorizar a contratação de professores por meio do REDA, com os devidos pleitos da SEC e pronunciamentos da Diretoria de Planejamento de Recursos Humanos (DPL)/SAEB.

Ressalte-se que, indo além de inobservância aos pressupostos constitucionais, a utilização indiscriminada de pessoal com vínculo temporário para o desempenho da atividade de magistério traz danosas consequências à atividade de ensino e, por via de consequência, à própria política de educação, cabendo destacar a **indesejável rotatividade/transitoriedade do corpo docente** das Unidades Escolares, que gera, dentre outras implicações: (i) desperdício dos recursos (materiais e humanos) empregados nas indispensáveis ações de capacitação profissional do quadro de pessoal; (ii) perda do

conhecimento agregado e da experiência profissional acumulada a cada renovação dos grupos de professores contratados; (iii) pouca aderência dos profissionais aos programas de formação inerentes à carreira do Magistério Público estadual e (iv) dificuldade de aplicação de mecanismos de avaliação da qualidade do ensino, e de elaboração de planos e programas destinados à melhoria do ensino que estejam diretamente associados à atuação a médio ou longo prazo do corpo funcional.

Pelos fundamentos aqui expostos, o MPC entende e sugere que o TCE/BA deva **incluir** no seu Parecer Prévio **RESSALVA** em relação à utilização distorcida do instituto da contratação temporária de servidores públicos pelo Regime Especial de Direito Administrativo (REDA) no recrutamento de professores da rede estadual de ensino, em detrimento do mandamento constitucional plasmado no art. 37, II, CF/88 e do comando legal inserto no art. 67, inciso I, da Lei Federal n.º 9.394/96, 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, em especial no âmbito da Secretaria da Educação, sejam supridas mediante a arrematação de servidores efetivos, nos termos proclamados pela Constituição da República.

2.2.2 DEFICIÊNCIAS NO CONTROLE INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL

Antes de adentrar o exame das deficiências identificadas no controle interno da Administração Pública estadual, cumpre tecer algumas considerações preliminares a respeito da relevância da atividade de controle para o bom e regular desempenho da gestão pública.

Com efeito, 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 a 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. Afinal, não se pode admitir, dentro de uma perspectiva de administração eficiente, que um órgão público planeje, coordene e execute políticas relacionadas com 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 **ainda não tem sido satisfatoriamente desempenhada**, afigurando-se evidente, durante todo o exercício de 2016, a incapacidade de as estruturas de controle existentes alcançar 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.
[...].

Registre-se que o Relatório das presentes Contas de Governo pontua que houve melhoria na estrutura de controle interno do Poder Executivo com a criação, em 2015, das chamadas Coordenações de Controle Interno. Este MPC entende, considerando os informes relativos ao exercício de 2016, que essa melhoria se deu com maior incidência no plano formal, pois concentrou-se na modelagem/estruturação normativa do controle interno.

No que pertine ao plano material, verifica-se, diante das inúmeras fragilidades detectadas pela própria Auditoria, que, em verdade, o Poder Executivo do Estado da Bahia **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).

Considerando o teor das informações contidas no Relatório das Contas do Chefe do Poder Executivo, é possível inferir 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 **duas causas principais**, as quais serão abordadas, com maior detalhamento, nos subitens subsequentes.

a) Precariedade das unidades setoriais de controle interno;

Como sabido, com o advento da Lei Estadual n.º 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 n.º 16.059/2015, com o objetivo de disciplinar as atividades das Coordenações de Controle Interno (CCIs) e das demais estruturas equivalentes nos órgãos e entidades do Poder Executivo. Depois, foi publicado o Decreto Estadual n.º 16.406/2015, que, ao aprovar o novo regimento interno da Secretaria da Fazenda (SEFAZ), determinou que a Auditoria Geral do Estado (AGE) deverá normatizar e monitorar as atividades de controle interno desenvolvidas pelas referidas unidades controladoras.

Ocorre que, embora as sobreditas medidas tenham promovido importante avanço em relação ao quadro normativo existente nos exercícios anteriores, percebeu-se, na prática, que as estruturas estaduais de controle interno não funcionaram a contento no período examinado, tendo em vista que “os relatórios das auditorias realizadas pelo TCE/BA vem apontando diversas falhas e irregularidades, decorrentes, principalmente, de deficiências no sistema de controle existente” (consoante item 2.3 do Relatório Técnico das Contas de Governo). Essa constatação deve ser atribuída, em grande medida, aos seguintes aspectos:

- i) Alta rotatividade das equipes;
- ii) Deficiências no quantitativo de pessoal;
- iii) Elevado nível de servidores sem vínculo com o Estado, situação que compromete a independência de atuação das coordenações; e
- iv) 15 unidades sem Coordenação de Controle Interno (CCI) ou estrutura equivalente.

Outro exemplo claro dessa carência estrutural é que, dos 25 órgãos e entidades que foram selecionados por este Tribunal para que apresentassem, **especificamente por intermédio das suas Coordenações de Controle Interno (CCIs)**, Planos de Ação e Mapeamentos de Riscos, previstos, respectivamente, na Orientação Técnica n.º 01/2015 e na Resolução CFC n.º 1.135/2008, apenas 15 encaminharam os citados planos e três apresentaram as referidas avaliações de riscos.

Ou seja, 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.

Além das deficiências materiais das diversas unidades setoriais de controle interno, impende ressaltar que o texto legal (Lei Estadual n.º 13.204/2014) 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 Constituição), extraindo-se dos signos 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 a expressão “acompanhamento, controle e fiscalização da execução orçamentária, financeira e patrimonial” deve ser lida e compreendida de modo a abranger tanto o controle da conformidade dos atos de gestão com os parâmetros normativos disciplinadores da atividade administrativa do Estado (**controle procedimental ou de conformidade**), quanto o controle dos resultados das políticas públicas implementadas, quanto à eficácia e eficiência, bem como do cumprimento das metas estipuladas no PPA (**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.

Registre-se que o citado decreto regulamentador das atividades das Coordenações de Controle Interno (Decreto Estadual n.º 16.059/2015) também 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 dessa 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 (CCIs) 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 Furtado (2007, p.112):

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.

Conclui-se, portanto, que o Poder Executivo do Estado da Bahia **deverá**, por meio das **Coordenações de Controle Interno e/ou demais unidades equivalentes de controle**, proceder à avaliação acerca do 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 n.º 13.204, de 11/12/2014, conquanto represente importante passo no aprimoramento do controle interno da gestão pública estadual, não tem o condão de elidir as 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.

b) Ausência de um sistema integrado de controle interno capaz de desempenhar eficientemente as competências do art. 74 da Constituição Federal;

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 de os Poderes implantarem 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. (Grifos nossos)

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.
(Grifos não constante do texto original)

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

No que se refere a essa necessária estruturação sistêmica determinada pelo legislador constituinte, tem-se que o controle interno deve atuar de forma conjunta e organizada, a partir da estruturação de regras, de unidades e princípios, coordenados entre os diversos órgãos.

A despeito da norma imperativa prevista na Constituição Federal, e reproduzida na Constituição Estadual, restou demonstrado que, durante o exercício de 2016, o Poder Executivo do Estado da Bahia **não dispunha de um sistema estruturado de controle interno capaz de desempenhar eficientemente as suas atribuições**. Não foi à toa, repise-se, que o presente Relatório das Contas de Governo registrou que “o TCE/BA vem apontando diversas falhas e irregularidades, decorrentes, principalmente, de deficiências no sistema de controle interno”.

A carência de um sistema integrado de controle interno – cuja caracterização pressupõe a articulação entre os múltiplos órgãos setoriais de controle – compromete 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 n.º 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 oito 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.

Nesse sentido, frise-se que o já referido **Decreto n.º 16.059/2015 atribuiu 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:

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. (Grifou-se)

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, atribuindo à AGE, na condição de órgão central, a responsabilidade de 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 n.º 16.406, de 13 de novembro de 2015, que aprovou o novo Regimento Interno da Secretaria da Fazenda, a AGE 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, como anteriormente dito, 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 seja possível observar, a partir do relatório de informações encaminhadas pela AGE, que as suas atividades não estão sendo plenamente exercidas. Dois achados amparam essa conclusão no exercício examinado: 1º) a AGE não atuou, expedindo orientações normativas às diversas unidades setoriais de controle interno, em assuntos que foram incisivamente abordados nas Contas de Governo pretéritas, tais como: “aumento contínuo do volume de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), desembolsos relacionados com encargos moratórios, deficiência nos procedimentos de elaboração e monitoramento da LOA”; 2º) a AGE não realizou procedimentos auditoriais em áreas de elevado grau de risco em relação às suas transações e controles, como, por exemplo: no “monitoramento das tomadas de contas de convênios” e nos “controles relacionados com o registro de direitos de obrigações”.

Logo, apesar do avanço normativo promovido pelo Decreto n.º 16.059/2015 na institucionalização **formal** de um sistema integrado de controle interno, afigura-se oportuna a expedição da **RECOMENDAÇÃO**, ao Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, no sentido de que adote providências, no âmbito de sua competência, para o adequado aparelhamento da Auditoria Geral do Estado (AGE), disponibilizando ao referido órgão as condições estruturais, materiais e de pessoal necessárias ao desempenho efetivo de seu importante papel de articulação sistêmica, orientação normativa e supervisão técnica dos diversos órgãos setoriais de controle interno.

2.2.2.1 Graves deficiências no controle sistêmico dos convênios e instrumentos congêneres

Ainda nessa seara do controle interno do Estado da Bahia, vale frisar que esta Egrégia Casa de Controle identificou várias irregularidades que foram enquadradas no Relatório Técnico das presentes Contas de Governo como fragilidades decorrentes da precariedade do sistema de controle interno. Com efeito, o exame auditorial focou os seguintes campos: Estrutura de Planejamento Estadual para Elaboração, Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (item 2.3.1); Controle Sistêmico dos Convênios e Instrumentos Congêneres (item 2.3.2); Sistema do Regime Próprio de Previdência Social (item 2.3.3); Execução de Receita do Fundo de Custeio do Plano de Saúde dos Servidores Públicos Estaduais (item 2.3.4); Controle de Pessoal Estatutário e Prestadores de Serviços dos Hospitais (item 2.3.5); Concessão de Termos de Outorga para Substituição Ilícita de Mão de Obra (item 2.3.6); Gestão do Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviço (item 2.3.7).

Diante da relevância dos achados auditoriais e da materialidade dos valores envolvidos, este Parquet de Contas destacará, para fins de abordagem mais detalhada no presente opinativo, as deficiências atinentes ao controle sistêmico dos convênios e instrumentos congêneres (**item 2.3.2** do Relatório das Contas de Governo). A matéria, é importante frisar, foi objeto de auditoria operacional realizada por esse Tribunal de Contas entre 01 de janeiro a 29 de novembro de 2016 (Processo de n.º TCE/005939/2016), com o objetivo de identificar eventuais fragilidades e propor melhorias no processo de fiscalização da execução dos instrumentos de parceria celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública estadual.

Antes, porém, de adentrar no exame das irregularidades identificadas, é preciso esclarecer que os convênios e instrumentos congêneres analisados representam, em síntese, negócios jurídicos celebrados entre entidades públicas, ou entre a Administração Pública e entidades privadas sem fins lucrativos, com fins de garantir a consecução, em regime de mútua colaboração, de objetivos de interesses comuns. Trata-se, pois, de ajuste de viés essencialmente cooperativo, por meio do qual o Órgão Concedente descentraliza a execução de ações relacionadas com determinada política pública de seu interesse, repassando ao Conveniente os recursos necessários ao atendimento dos objetivos da parceria, e assumindo, por consequência, o dever de fiscalizar/controlar a boa e regular aplicação dos recursos públicos descentralizados.

Fixada essa premissa conceitual, sobreleva destacar que, segundo dados disponibilizados pela Unidade Técnica deste Tribunal, foram identificados, no primeiro quadrimestre de 2016, **3.165** convênios e instrumentos congêneres em curso, os quais previam repasses de recursos públicos estaduais no valor global de **R\$1.048.400.411,18** (um bilhão, quarenta e oito milhões, quatrocentos mil e quatrocentos e onze reais e dezoito centavos). Confira-se, a título ilustrativo, os dados da tabela abaixo que discrimina,⁷ por

⁷ Processo nº. TCE/005939/2016.

unidade jurisdicionada, a quantidade de ajustes celebrados e os valores das transferências de recursos previstas:

Órgão	Quantidade informada	% do total informado	Valor total celebrado	% do valor total informado
ADAB	1	0,03	0,00	0,00
AGERSA	2	0,06	3.642.370,05	0,35
BAHIAPESCA	4	0,13	1.993.307,60	0,19
CAR	767	24,23	165.577.716,34	15,79
CBPM	7	0,22	2.080.960,62	0,20
CDA	6	0,19	6.827.730,94	0,65
CERB	1	0,03	216.405,83	0,02
CONDER	441	13,93	188.481.662,26	17,98
CTB	1	0,03	41.107,20	0,00
DETRAN	1	0,03	2.000.000,00	0,19
FAPESB	700	22,12	106.645.595,18	10,17
FCBA	385	12,16	64.328.077,07	6,14
FUNCEB	9	0,28	256.000,00	0,02
FUNDAC	2	0,06	5.522.766,45	0,53
INEMA	9	0,28	3.658.395,18	0,35
IPAC	2	0,06	1.827.400,00	0,17
IRDEB	12	0,38	2.755.987,46	0,26
SAEB	5	0,16	16.057.328,93	1,53
SEAGRI	50	1,58	5.323.458,15	0,51
SEC	99	3,13	10.167.925,28	0,97
SECTI	24	0,76	64.906.536,49	6,19
SECULT	149	4,71	8.940.000,00	0,85
SEDUR	9	0,28	19.028.222,51	1,81
SEFAZ	1	0,03	16.920.000,00	1,61
SEI	1	0,03	22.222.190,03	2,12
SEMA	35	1,11	12.724.851,44	1,21
SEPLAN	14	0,44	987.555,57	0,09
SESAB	66	2,09	36.913.861,19	3,52
SETRE	101	3,19	32.012.796,29	3,05
SETUR	1	0,03	50.000,00	0,00
SIHS	2	0,06	0,00	0,00
SJDHDS	74	2,34	192.245.570,49	18,34
SPM	47	1,48	4.725.882,85	0,45
SUDEC	4	0,13	1.935.721,50	0,18
SUDES	105	3,32	25.516.840,49	2,43
SUDIC	14	0,44	18.401.865,86	1,76
UEFS	2	0,06	3.065.801,93	0,29
UNEB	12	0,38	398.520,00	0,04
TOTAL	3165	100,00	1.048.400.411,18	100,00

Órgãos/entidades que informaram não possuir convênios vigentes ou não encaminharam a planilha do 1º quadrimestre de 2016: AGERBA, BAHAFARMA, BAHAGAS, BAHATER, BAHATLPSA, Casa Civil, CBMA, CIS, CMG, DESENBÁHIA, EGBA, EMBASA, FPC, GABGOV, HEMOBA, IAT, IBAMETRO, JUCEB, PCBA, PGE, PMBA, PREVBAHIA, PRODEB, SAC, SDE, SDR, SEAP, SECOM, SEINFRA, SEPROMI, SERIN, SIT, SSP, UESB, UESC e VICEGOV.

Ressalte-se, por oportuno, que os números acima não representam todos os ajustes que foram celebrados no exercício auditado, seja porque a amostra auditorial só levou em consideração o primeiro quadrimestre de 2016, seja porque foram deixados de fora os chamados “convênios de captação”, os 4.490 Termos de Outorga celebrados pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB) para a concessão de bolsas de estudo para pesquisadores, bem como os 417 Planos de Ação celebrados com municípios baianos por intermédio do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) – consoante Ref. 1700459-140 do Processo de n.º TCE/005939/2016.

A quantidade de convênios e instrumentos congêneres vigentes no primeiro quadrimestre do exercício de 2016 indica que o Estado da Bahia tem se utilizado sistematicamente desses instrumentos para realizar transferências voluntárias de verbas públicas estaduais. Isso impõe, por conseguinte, o necessário acompanhamento e vigilância, por parte deste Tribunal de Contas, sobre as ferramentas de controle interno adotadas pela Administração Pública estadual para fiscalizar todas as etapas que compõem o ciclo de existência dos aludidos ajustes (celebração, execução e prestação de contas), dada a materialidade dos recursos públicos envolvidos nesse tipo de repasse.

Posto isso, cumpre salientar que o TCE identificou inúmeras fragilidades, que se encontram segregadas em três grandes áreas:

Quanto à Política de Gestão de Convênios:

a) Insuficiência dos Resultados do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Conjunta SAEB/SEFAZ/PGE n.º 001/2015, que foi criado como parte do Plano de Ação para atendimento às recomendações do TCE/BA feitas em relação ao exercício de 2014, em especial àquelas relativas a contratos e convênios;

b) Pendências no Decreto Estadual nº 17.091/2016, que buscou regulamentar, no Estado da Bahia, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) instituído pela Lei Federal nº 13.019/2014;

c) Publicação do Decreto Estadual nº 16.407/2015, que autoriza o repasse de recursos a Municípios baianos em situação de inadimplência;

Quanto aos Sistemas Corporativos e à Qualidade das Informações:

a) Divergências entre as Informações do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia (FIPLAN) e das Planilhas Quadrimestrais de convênios e instrumentos congêneres;

Quanto ao Sistema de Controle Interno:

a) Deficiência nas Ferramentas de Apoio à Gestão de Repasses;

Constatou-se que os sistemas corporativos atualmente em uso pelo Governo do Estado (FIPLAN e SICON) não apresentam funcionalidades capazes de garantir um suporte adequado ao processo de gestão sistêmica de convênios e instrumentos congêneres, tais como: acompanhamento do estágio de execução, monitoramento de metas e avaliação de desempenho.

b) Fragilidades no Quadro de Pessoal;

Foram constatadas fragilidades no quadro de pessoal alocado nas atividades de controle de convênios e instrumentos congêneres, como consequência da insuficiência dos treinamentos oferecidos pelos órgãos sistêmicos do Estado e da incompatibilidade entre a quantidade de servidores vinculados ao controle e o número de instrumentos celebrados pelas unidades. Notou-se, ainda, uma parcela significativa de servidores não efetivos e com acúmulo de funções atuando na fiscalização dos instrumentos, condições que prejudicam o rigor e a autonomia das atividades de controle.

No que se refere à primeira área auditada, qual seja, a Política de Gestão de Convênios, impende assentar que, em 2015, foi editado o Decreto Estadual n.º 16.407/2015, que alterou o Decreto Estadual n.º 9.266/2004, autorizando, na visão da Auditoria, “o repasse de recursos a municípios baianos em situação de inadimplência” (consoante Ref.1700459-25 do Processo de n.º TCE/005939/2016).

Originariamente, o Decreto Estadual n.º 9.266/2004 – que, dentre outras providências, aprovou o regulamento para celebração de convênios ou instrumentos congêneres no âmbito do Estado da Bahia – **proibiu**, em seu art. 3º, a celebração ou continuidade de convênios ou instrumentos congêneres com entes e entidades considerados inadimplentes pelos motivos declinados nos incisos I a IV do referido dispositivo normativo. Eis a redação original de tal dispositivo:

Art. 3º - Não poderão ser **celebrados** convênios ou **ser dada continuidade** aos mesmos quando ocorrerem pendências referentes aos convenientes em decorrência das seguintes situações verificadas pelo sistema de execução:

- I - existência de débitos referentes a empresas estatais e a concessionárias de serviços públicos;
- II - existência de débitos referentes a tributos estaduais;
- III - indicação no SIGAP referente a irregularidades nos procedimentos de contratação ou de aplicação;
- IV - existência de irregularidades na prestação de contas do convênio ou não realização da prestação de contas em tempo hábil. (Grifos nossos)

Posteriormente, como acima sinalizado, foi publicado o Decreto Estadual 16.407/2015, que, ao modificar o Decreto Estadual n.º 9.266/2004, acresceu o § 4º ao supracitado art. 3º, em ordem a permitir a **continuidade** (e não celebração) de convênios ou instrumentos congêneres com municípios inadimplentes, **desde que atendidos os requisitos para a liberação da primeira parcela do cronograma de desembolso**.

Art. 3º, § 4º - Nos convênios celebrados com Municípios baianos, **desde que atendidos os requisitos para a liberação da primeira parcela do cronograma de desembolso**, e para garantir a **continuidade da execução do objeto pactuado**, não se aplica a vedação de trata este artigo. (Grifos não constantes do texto original)

Como se percebe, o objetivo do supracitado decreto estadual foi o de assegurar a **continuidade** de convênios ou instrumentos congêneres regularmente celebrados, ainda que tenham sido identificadas, no curso de sua execução, as situações enquadráveis nas hipóteses elencadas no art. 3º, incisos I a IV, do Decreto Estadual n.º 9.266/2004, a exemplo de irregularidades nas prestações de contas (parciais ou final) do convênio ou não realização da prestação de contas em tempo hábil.

Ressalte-se, portanto, que a permissão normativa acima transcrita **não alcança a celebração de novos convênios com entes municipais inadimplentes**, pois exige que tenham sido atendidos os requisitos fixados para a liberação da primeira parcela do cronograma de desembolso do ajuste. Além disso, o art. 9º, alínea “a”, do Decreto Estadual n.º 9.266/2004, que permanece em vigor, veda expressamente a celebração de convênios com “outras esferas de governo, ou com qualquer órgão ou entidade de direito público ou privado, que esteja em mora, inadimplente com outros convênios ou não esteja em situação de regularidade com o Estado ou qualquer entidade da Administração Indireta Estadual”.

Em suma, a disposição normativa introduzida pelo Decreto Estadual n.º 16.407/2015 restringe-se a autorizar a continuidade de repasses a municípios convenientes quando, no curso da execução do ajuste, sejam identificadas situações caracterizadoras do estado de inadimplência previstas no art. 3º, incisos I a IV, do Decreto Estadual n.º 9.266/2004, dentre as quais se inclui a identificação de irregularidades nas prestações de contas de parcelas anteriormente repassadas e a não apresentação das prestações de contas em tempo hábil.

Ainda que seja esse o âmbito de incidência da multicitada norma, entendemos que o Decreto Estadual n.º 16.407/2015 conflita, ao menos parcialmente, com comando normativo inserto no art. 176 da Lei Estadual n.º 9.433/2005, que veda expressamente a liberação de recursos públicos a convenientes que se encontrem em situação de inadimplência por irregularidades identificadas na execução do ajuste. É o que se pode perceber pela leitura do dispositivo:

Art. 176 - As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, **exceto nos casos abaixo enumerados**, hipóteses em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:

I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelos órgãos competentes do controle interno da Administração;

II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o

inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas;

III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno. (Grifos nossos)

Nesse sentido, é de se reconhecer que, no âmbito do Estado da Bahia, ante o disposto no art. 176 da Lei Estadual n.º 9.433/2005, não é possível, até que sejam sanadas as irregularidades atinentes à execução de determinado ajuste convencional, a continuidade de repasse ao conveniente dos recursos previstos no instrumento de parceria. Essa vedação legal prevalece sobre a autorização que foi introduzida pelo Decreto Estadual n.º 16.407/2015 (ato infralegal), pois se trata de proibição que decorre de norma que lhe é hierarquicamente superior (Lei Estadual n.º 9.433/2005), e que lhe serve, portanto, de fundamento de validade.

Em vista disso, afigura-se prudente que seja expedida **DETERMINAÇÃO** ao Poder Executivo do Estado da Bahia no sentido de que se abstenha de, com fundamento no Decreto Estadual n.º 16.407/2015, dar continuidade à transferência voluntária de recursos públicos estaduais a municípios que se encontrem em situação de inadimplência por irregularidades identificadas na execução dos convênios celebrados, ante a sua incompatibilidade com o art. 176 da Lei Estadual n.º 9.433/2005.

No que se refere à segunda área auditada, relativa aos sistemas corporativos e à qualidade das informações neles registradas, foi destacado pela Auditoria que, ao se comparar os dados registrados no Módulo de Cadastramento de Despesa do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia (Módulo CDD – FIPLAN) com as Planilhas Quadrimestrais de convênios e instrumentos congêneres apresentadas pelas unidades jurisdicionadas, verificou-se a existência de substanciais divergências de quantitativo, de valor e de conteúdos.

Segundo a equipe técnica desse TCE/BA, é possível concluir que, de um lado, existem instrumentos ativos que não estão cadastrados no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN), ao passo que, de outro, existem instrumentos registrados com situação ativa no FIPLAN que não foram informados pelas unidades jurisdicionadas nos seus respectivos demonstrativos quadrimestrais. Esse quadro se repete quando confrontadas as informações relativas ao valor e ao conteúdo dos ajustes analisados.

Disso se extrai que ainda persistem as fragilidades no sistema de informações de registro e acompanhamento dos convênios e instrumentos congêneres, pactuados entre o Estado da Bahia e entidades governamentais e não governamentais, que já haviam sido pontuadas quando do exame das Contas de Governo relativas ao exercício de 2014.

Registre-se que as deficiências do Módulo de Cadastro da Despesa (CDD) do FIPLAN não só impõem limitações ao controle externo exercido por esse TCE, tendo em vista a ausência de informações essenciais para elaboração dos exames auditoriais, como também revelam uma grave irregularidade no sistema de informação e no mecanismo de controle interno do Estado da Bahia sobre os convênios e instrumentos congêneres. A propósito do tema, vale destacar importante trecho da análise feita pela Auditoria (consoante Ref.1700459-39 do Processo n.º TCE/005939/2016):

A Auditoria entende que a situação relatada tem como causa o fato de o módulo de Contratos e Convênios (CDD) focar basicamente na gestão orçamentária/financeira, deixando de considerar e normatizar situações específicas voltadas para gestão e acompanhamento, além de permitir a ocorrência das seguintes situações:

- 1) Registro de convênios que possuem mais de um conveniente/instituição parceira como instrumentos diferentes e independentes no FIPLAN, um para cada conveniente/instituição parceira, em função de limitações do sistema. Nestes casos, o FIPLAN não fornece uma funcionalidade para visualizar o histórico do convênio de forma unificada;
- 2) Inexistência de registro no FIPLAN de instrumentos cadastrados originalmente no SIGAP/SICOF e cujos repasses ocorreram todos neste sistema, mas que ainda não se encontram encerrados em razão de pendências, demora na execução do objeto ou demora na prestação de contas;
- 3) Prática adotada por algumas unidades de apenas registrar o instrumento no FIPLAN quando ocorre o repasse dos recursos;
- 4) Possibilidade de um instrumento permanecer ativo no sistema indefinidamente, mesmo que já tenha sido encerrado de fato, sem a existência de alertas automáticos com base nos prazos de vigência dos instrumentos para mitigar essa situação;
- 5) Falta de registro no FIPLAN quando da realização de aditivos de prazo ou de valor;
- 6) Divergência de 1 dia no registro de datas em função da falta de padronização no preenchimento dos campos de início e término do ajuste. Algumas unidades consideram a data de assinatura e outras consideram a data de publicação no Diário Oficial do Estado;
- 7) Criação de um novo registro para instrumento previamente cadastrado, com valor inicial correspondendo ao valor remanescente de desembolso do registro inicial, sem funcionalidade para visualizar o histórico do convênio de forma unificada, nos casos de:
 - 7.1) migração de instrumentos lançados originalmente no SIGAP/SICOF para o FIPLAN;
 - 7.2) alteração de unidade orçamentária do convênio em função de mudanças na estrutura organizacional do Estado;
 - 7.3) mudança de conveniente durante o convênio por motivo de desistência ou incorporação.
- 8) Criação de um novo registro para instrumento previamente cadastrado com valor inicial igual a R\$1,00 em caso de migração entre unidades gestoras de instrumentos sem saldo disponível, porém vigentes, visto que o FIPLAN não permite lançamento com valor zero. Esta prática foi adotada notadamente para instrumentos transferidos de unidades extintas pela Reforma Institucional de 2014. Nestes casos, o FIPLAN também não fornece uma funcionalidade para visualizar o histórico do convênio de forma unificada;
- 9) Incapacidade de identificação no módulo do CDD dos repasses realizados em Restos a Pagar por meio de Solicitação de Pagamento Extraorçamentário (NOE) e Nota de Ordem Bancária Extraorçamentária (NEX), fato observado em instrumentos migrados do SICOF para o FIPLAN.

As informações contidas no Relatório do TCE revelam, portanto, o pior dos cenários sobre os mecanismos de controle interno para cadastramento e monitoramento dos recursos repassados pelo Estado da Bahia por meio de convênios, sobretudo porque o sistema informatizado (Cadastramento da Despesa – CDD, módulo que integra o FIPLAN) carece de informações essenciais sobre os recursos transferidos, bem como não registra adequadamente dados sobre a execução e a prestação de contas dos convênios. Ou seja, desde a implementação do FIPLAN, o sistema de informação do Estado da Bahia **ainda** apresenta um verdadeiro hiato no que toca ao registro e acompanhamento dos convênios celebrados.

Diante desse cenário, que revela a deficiência nos mecanismos de controle interno, conclui-se com facilidade que a ausência de dados essenciais sobre os convênios pactuados no sistema de informações do Estado da Bahia prejudica severamente a

elaboração do plano anual de diretrizes instituído pelo art. 11 da Resolução n.º 144/2013 deste TCE, haja vista a **persistente** carência de informações e critérios para subsidiar a sua confecção.

Registre-se que, ao analisar as informações disponibilizadas pelo FIPLAN sobre os convênios em curso no exercício de 2016, a Auditoria deste TCE aponta que “1.591 instrumentos ativos no FIPLAN não foram informados pelas Ujs, sendo que, destes, 226 estavam vigentes no período e 1.365 estavam com prazo de vigência vencido” (conforme Ref.1700459-35 do Processo nº TCE/005939/2016). A precariedade e as limitações das informações fornecidas pelo FIPLAN prejudicam substancialmente o planejamento e o exame auditorial por parte desse TCE, em especial os descritos no art. 11 da Resolução n.º 144/2013:

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.** (Grifos nossos)

Vale dizer, o sistema informatizado adotado pelo Poder Executivo do Estado da Bahia – FIPLAN – não dispõe de mecanismos 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 a efetividade do controle (interno e externo) da boa e regular aplicação dos recursos públicos estaduais voluntariamente transferidos.

Em sentido diametralmente oposto, a União, desde 2008, implementou o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) para registrar e controlar a execução dos recursos públicos transferidos por meio de convênios.

O desenvolvimento do sistema foi motivado, sobretudo, pela atuante fiscalização do TCU no ano de 2006, após analisar e identificar fragilidades nos controles das transferências voluntárias da União (Acórdão 788/2006 – Plenário e Acórdão 2066/2006 – Plenário), culminando com a expedição de determinação, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), no sentido de que apresentasse ao TCU estudo técnico para implementação de sistema de informática em plataforma *web* que permitisse o acompanhamento on-line de todos os convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais a outros órgãos/entidades, entes federados e entidades do setor privado, que possa ser acessado por qualquer cidadão via rede mundial de computadores. Eis alguns trechos dos julgados supramencionados, *in verbis*:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação de unidade técnica deste Tribunal sobre denúncias veiculadas na imprensa acerca de irregularidades na utilização de recursos federais por parte de diversas prefeituras do Estado de Minas Gerais, em que ora se aprecia relatório consolidador de fiscalizações de orientação centralizada promovidas em órgãos repassadores de recursos mediante convênios ou contratos de repasse,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.2. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que avalie a possibilidade de criação ou modificação de sistema de informática que permita o acompanhamento on-line pelo menos em parte dos convênios, acordos, ajustes, contratos de repasse ou outros instrumentos congêneres, compreendendo a sinalização automática daqueles que mostrem comportamento discrepante;

(TCU, Acórdão 788/2006)

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Relatório Consolidado das auditorias realizadas em ajustes celebrados entre Organizações Não-Governamentais - ONGs e a União ou entidades da Administração Indireta, no período de 1999 a 2005, com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos federais repassados a essas ONGs, por meio de convênios, contratos de repasse e instrumentos similares, em cumprimento ao plano de fiscalização do segundo semestre de 2005.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão 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, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), apresente a este Tribunal 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 federais a outros órgãos/entidades, entes federados e entidades do setor privado, 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 realizadas com dados e lances de todos os licitantes, 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 e formulário destinado à coleta de denúncias;

(TCU, Acórdão 2066/2006 – Plenário)

Como se vê, a atuação do TCU promoveu uma revolução no modelo de controle dos convênios da União. O modelo anterior de controle da União estava fincado em um sistema de controle pouco transparente, limitando as informações sobre os convênios aos órgãos públicos e seus participantes diretos (gestores das entidades convenientes). Com a mudança de modelo de controle impulsionada pelo TCU, houve um ganho qualitativo na fiscalização dos recursos públicos transferidos em diversos aspectos.

No que toca ao controle social, é possível destacar que o modelo adotado pelo Estado da Bahia (similar ao anteriormente empregado pela União) praticamente inviabiliza o controle, pela sociedade, dos recursos transferidos, haja vista que o cidadão não consegue fácil acesso às informações dos convênios. E mesmo que o cidadão obtenha algumas informações básicas como o termo de convênio e o plano de trabalho, a análise concomitante sobre a aplicação dos recursos fica praticamente obstaculizada, pois não há um instrumento (ferramenta) que permita o fácil acesso a essas informações. Em regra, o cidadão teria de esperar a consolidação de toda documentação no momento da prestação de contas para verificar a regular aplicação dos recursos transferidos. Ou seja, o atual modelo adotado pelo Estado da Bahia, no que pertence ao controle dos recursos públicos transferidos por meio de convênio, está pautado no **controle posterior**, o qual impõe diversas limitações para os controles interno e externo dos órgãos públicos ; e, praticamente, inviabiliza o controle social.

Outro fator que merece ser mencionado é a constituição de uma plataforma *web* que consolidou não só mecanismos de registro dos convênios e suas respectivas prestações de contas (as quais, em regra, são feitas por meio eletrônico), mas também centralizou os editais de chamamentos públicos para que as entidades interessadas participem com isonomia do processo de seleção para celebração de convênio. Tal fato promove um avanço significativo na transparência do processo de seleção das entidades conveniadas.

Além disso, o modelo de controle adotado pela União, que tem como principal ferramenta o SICONV, ainda dispõe de mecanismos que fortalecem o controle na aplicação dos recursos públicos transferidos por meio de convênios, a exemplo da funcionalidade denominada de Ordem Bancária de Transferências Voluntárias (OBTV). Essa funcionalidade permite que todos os pagamentos sejam efetuados diretamente no SICONV para crédito na conta do fornecedor, registrando em tempo real as movimentações financeiras. Assim, o pagamento ao fornecedor é realizado por uma ordem bancária gerada no SICONV e enviada virtualmente ao Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), mediante autorização do gestor financeiro e do ordenador de despesa do conveniente. Essa funcionalidade, como visto, promove maior transparência ao processo de execução financeira do convênio, minimizando, de outro lado, os riscos de desvios na aplicação dos recursos voluntariamente transferidos.

Além da União, outros entes federativos,⁸ a exemplo de São Paulo, Espírito Santo e Minas Gerais, implementaram plataformas *web* para centralizar informações e, com isso, promover maior transparência sobre o processo de seleção das entidades, governamentais e não governamentais, bem como permitir um controle concomitante da fase de execução dos recursos transferidos por meio de convênios.

Com o advento da Lei n.º 13.019/2014, que instituiu o novo marco regulatório das parcerias com Organizações da Sociedade Civil, tornou-se **imperativo** o desenvolvimento de uma **plataforma eletrônica para a prestação de contas e registro de todas as informações atinentes às parcerias celebradas, com acesso aberto a todo e qualquer interessado** (art. 65), o que reforça o dever do Estado da Bahia de implantar um sistema informatizado que proporcione ampla transparência à gestão dos recursos públicos voluntariamente repassados.

Registre-se que, nas contas relativas ao exercício de 2014, este MPC sugeriu a expedição de **determinação** ao atual Chefe do Poder Executivo que apresentasse ao TCE/BA um estudo técnico visando a implementação de sistema de informática em

8 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/>).

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, o CPF e os 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.

Entretanto, a aludida sugestão não foi acolhida pelo Tribunal Pleno, que decidiu, naquela oportunidade, expedir mera **recomendação** ao Chefe do Poder Executivo para que apresentasse o referido estudo técnico.

Visando dar cumprimento a tal deliberação, foi constituído um Grupo de Trabalho composto por representantes da Secretaria de Administração, da Secretaria da Fazenda e da Procuradoria Geral do Estado (instituído pela Portaria Conjunta SAEB/SEFAZ/PGE n.º 001/2015), com o intuito de desenvolver estudos relacionados com o controle, o acompanhamento e a avaliação financeira de contratos e convênios. O relatório final de tal equipe de trabalho concluiu que o SICONV do Poder Executivo federal, o qual está passando por uma reformulação para se adaptar às exigências da Lei Federal n.º 13.019/2014 e “tem como horizonte planejado entrar em operação em 2018”, revela-se “a mais completa e preparada para atendimento da gestão de Convênios no Estado da Bahia” (consoante Ref.1700459-84 do Processo de nº TCE/005939/2016).

Entretanto, até que o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) da União seja remodelado para atender às prescrições da Lei Federal n.º 13.019/2014 e efetivamente disponibilizado ao Estado da Bahia, mostra-se necessário o aprimoramento das ferramentas atualmente empregadas pelo Poder Executivo na gestão e controle dos convênios e instrumentos congêneres, eliminando-se as graves deficiências identificadas nas auditorias realizadas por este Egrégio Tribunal.

Sugere-se, assim, que seja expedida **RECOMENDAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo para que adote as providências necessárias ao aprimoramento do sistema atualmente utilizado para o acompanhamento e controle dos convênios e instrumentos congêneres – FIPLAN, corrigindo as deficiências apontadas pela Unidade Técnica desse Tribunal e municiando o sistema de funcionalidades capazes de viabilizar o controle operacional de todo o ciclo de existência dos convênios e instrumentos congêneres, em especial o acompanhamento do estágio de execução, o monitoramento de metas e a avaliação de desempenho desses ajustes.

No que se refere à terceira área auditada, relativa às **fragilidades no quadro de pessoal**, o Relatório do TCE pontua que o quadro de pessoal que foi alocado para desempenhar a atividade de fiscalização dos convênios e instrumentos congêneres é incompatível e insuficiente, seja do ponto de vista quantitativo, seja sob o aspecto qualitativo, em relação ao número de ajustes firmados e ao volume de recursos públicos estaduais transferidos. Segundo a Auditoria, há “insuficiência dos treinamentos oferecidos pelos órgãos sistêmicos do Estado” e “incompatibilidade entre a quantidade de servidores vinculados ao controle e o número de instrumentos celebrados pelas unidades” (consoante item 2.3.2 do Relatório do TCE).

Quanto a esse tema, vale ressaltar que a Lei Federal n.º 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público, é clara ao exigir, no seu art. 8º, que o gestor público avalie obrigatoriamente, antes de decidir pela celebração de ajustes com outras entidades, se a unidade jurisdicionada por ele representada tem condições operacionais de realizar as atividades de controle dos instrumentos que se cogita firmar. Veja-se:

Art. 8º Ao decidir sobre a celebração de parcerias previstas nesta Lei, o administrador público:

I - considerará, obrigatoriamente, a capacidade operacional da administração pública para celebrar a parceria, cumprir as obrigações dela decorrentes e assumir as respectivas responsabilidades;

II - avaliará as propostas de parceria com o rigor técnico necessário;

III - designará gestores habilitados a controlar e fiscalizar a execução em tempo hábil e de modo eficaz;

IV - apreciará as prestações de contas na forma e nos prazos determinados nesta Lei e na legislação específica.

Parágrafo único. A administração pública adotará as medidas necessárias, tanto na capacitação de pessoal, quanto no provimento dos recursos materiais e tecnológicos necessários, para assegurar a capacidade técnica e operacional de que trata o *caput* deste artigo. (Grifos inseridos)

No mesmo sentido, o decreto estadual que regulamenta o referido diploma normativo (Decreto Estadual n.º 17.091/2016) exige, em seu art. 5º, que haja uma compatibilidade entre o volume de parcerias celebradas e a capacidade institucional do órgão ou entidade pública celebrante de controlá-las adequadamente:

Art. 5º - O titular máximo do órgão ou entidade da Administração Pública da área responsável, ao decidir sobre a celebração de parcerias, **considerará, obrigatoriamente, a capacidade operacional do órgão ou entidade pública** para instituir processos seletivos, avaliar as propostas de parceria com o rigor técnico necessário, fiscalizar a execução em tempo hábil e de modo eficaz e apreciar as prestações de contas na forma e nos prazos determinados na Lei Federal nº 13.019, de 31 julho de 2014, e na legislação específica.

Parágrafo único - A Administração Pública adotará as medidas necessárias, **tanto na capacitação de pessoal, quanto no provimento dos recursos materiais e tecnológicos necessários**, para assegurar a capacidade técnica e operacional de que trata o *caput* deste artigo, nos limites da programação orçamentária e financeira de seus órgãos ou entidades. (Grifos nossos)

Conforme consignado alhures, só no primeiro quadrimestre de 2016, o Estado da Bahia possuía 3.165 convênios e instrumentos congêneres ativos, os quais previam repasses no valor global de aproximadamente R\$1 bilhão. Diante desses dados significativos, revela-se temerário que o Estado da Bahia realize transferências voluntárias de recursos públicos, por meio dos aludidos termos, sem dispor de capacidade operacional para fiscalizá-los adequadamente. A fim de demonstrar a desproporção entre os “servidores vinculados ao controle e o número de instrumentos celebrados pelas unidades”, cumpre reproduzir abaixo uma tabela confeccionada pela Auditoria na qual estão listadas as 11 unidades jurisdicionadas com maior número de instrumentos convencionais firmados (consoante Ref.1700459-55 do Processo de nº TCE/005939/2016):

Tabela 13 – Instrumentos X Servidores Atuando no Controle

Unidade	Quantidade de Convênio e instrumentos	Quantidade de Servidores Atuando no Controle		
		Total	Efetivos	Com Dedicção Exclusiva
CAR	767	13	5	10
FAPESB	700	8	0	2
SECULT	534	4	0	0
CONDER	441	32	24	18
SUDESB	105	13	1	2
SETRE	101	12	5	5
SEC	99	7	0	7
SJDHDS	761	65	5	18
SESAB	66	16	6	2
SEAGRI	50	9	5	2
SPM	47	1	0	0

Fonte: Demonstrativo de convênios referente ao 1º quadrimestre de 2016 e questionário eletrônico – Diagnóstico dos Controles de Convênios de Repasse e Instrumentos Congêneres.

Ora, ao planejar a execução de determinada política pública de forma descentralizada, mediante transferência voluntária de recursos públicos a entes públicos e entidades privadas, o gestor público **deve necessariamente levar em consideração**, como elemento fundamental, a sua **capacidade institucional de controlar adequadamente a aplicação dos recursos a serem repassados**, evitando-se, com isso, a ocorrência de inúmeras irregularidades na execução dos convênios e instrumento congêneres. Ao não proceder dessa forma, repassando recursos em patamar significativamente superior à capacidade de controle do órgão, o gestor acaba por acentuar, de forma temerária, o risco de ocorrência de irregularidades graves que poderiam ser evitadas com um controle interno (fiscalização e acompanhamento) mais eficiente.

Esse, aliás, é o entendimento que vem sendo remansosamente adotado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) nas hipóteses em que identifica descompasso entre o quadro de pessoal do órgão concedente e o volume de recursos transferidos por meio de convênios. Confira-se, a título ilustrativo, os seguintes precedentes da Egrégia Corte de Contas federal:

Enunciado:

O órgão concedente não deve firmar convênios em número superior à sua capacidade operacional, sendo sua responsabilidade a análise da qualificação técnica e da capacidade operacional e estatutária de entidades convenientes e a fiscalização e acompanhamento sobre a execução dos ajustes. (**Acórdão 1224/2014** - Primeira Câmara)

Enunciado:

O concedente somente pode formalizar convênios quando dispuser de condições técnico-operacionais para avaliar os planos de trabalho, acompanhar a concretização dos objetivos previstos nas avenças, e analisar as respectivas prestações de contas em prazo oportuno. (**Acórdão 2485/2010** – Plenário).

Enunciado:

Os órgãos só podem firmar convênios se tiverem condições técnicas, financeiras, operacionais não só de analisar a prestação de contas, como também de fiscalizar in loco a execução física da avença, sob pena de responsabilidade. (**Acórdão 3642/2012** - Segunda Câmara).

Em vista da precariedade estrutural do controle exercido em relação à execução dos convênios e instrumentos congêneres celebrados, este Parquet de Contas sugere a

expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Poder Executivo, com fulcro nos arts. 8º da Lei Federal n.º 13.019/2014 e 5º do Decreto Estadual n.º 17.091/2016, para que somente formalize ajustes dessa natureza quando o órgão ou entidade pública da Administração Pública dispuser de capacidade técnica e operacional para instituir adequadamente os processos seletivos, avaliar as propostas de parceria com o rigor técnico necessário, fiscalizar a execução em tempo hábil e de modo eficaz e apreciar as prestações de contas na forma e nos prazos legalmente previstos.

Por derradeiro, sugere-se a imposição de **RESSALVA** específica ao juízo aprovativo a ser eventualmente emitido por este Egrégio Tribunal de Contas, tendo em vista as deficiências identificadas no controle interno da Administração Pública estadual, especialmente no que toca: (i) à precariedade das estruturas setoriais de controle interno; (ii) à ausência de um sistema integrado de controle interno capaz de desempenhar eficientemente as competências do art. 74 da Constituição Federal e (iii) às fragilidades no controle sistêmico dos convênios e instrumentos congêneres (**item 2.3** da Seção Analítica do Relatório Técnico).

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 Bobbio (1997), a democracia “é o governo do poder público **em público**”. (Destaque não constante do original)

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 Freedom of Information Act (FOIA), em 1966, que recebeu, desde então, diferentes emendas visando 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.

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 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, Oliveira (2013, p.102) 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.

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 n.º 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 processo histórico-evolutivo cujo marco inicial foi a Constituição de 1988. De fato, desde a promulgação da 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.

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 exercício.

O caráter impactante da LAI reside na definição de mecanismos concretos para ampliar a eficácia e a 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.

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 Transparência Bahia⁹ e Ouvidoria Geral do Estado da Bahia.¹⁰

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 das disposições normativas atinentes à transparência pública, pois, como restou demonstrado no **item 2.1** do Relatório Técnico desse TCE, uma parcela significativa das deliberações que foram expedidas no exercício pretérito relativamente a essa matéria ainda não foram atendidas de forma plena.

Com efeito, na apreciação das Contas de Governo referentes ao exercício de 2015, o Tribunal Pleno incluiu, no Parecer Prévio, algumas recomendações ao Governador do Estado para adoção de medidas voltadas ao aperfeiçoamento da transparência pública, as quais serão segregadas a seguir, conforme o estágio de atendimento, em três grandes grupos, quais sejam, “Recomendações Não Atendidas”, “Recomendações Em Atendimento e Parcialmente Atendidas” e “Recomendações Atendidas”.

Recomendações Não Atendidas

- 1)** regulamente e implemente o Conselho Gestor de Acesso à Informação, previsto pelo § 6º do art. 28 da Lei Estadual n.º 12.618/12;
- 2)** promova a designação dos órgãos responsáveis que exercerão as competências estabelecidas nos incisos do art. 29 da Lei Estadual n.º 12.618/2012;
- 3)** regulamente o procedimento de classificação e desclassificação de informações sigilosas, em cumprimento aos arts. 22 a 24 da Lei n.º 12.618/2012;
- 4)** regulamente os procedimentos para tratamento de informação pessoal, conforme previsão do § 5º, art. 25 da Lei Estadual n.º 12.618/2012;
- 5)** proceda à divulgação dos vencimentos dos servidores civis e militares, dos proventos dos aposentados e pensionistas, em obediência ao princípio da transparência (arts. 5º, inciso XXXIII, 37, § 3º e 216, § 2º da Constituição Federal);

9 Disponível em: <<http://www.transparencia.ba.gov.br/>>.

10 Disponível em: <<http://www.ouvidoria.ba.gov.br/>>.

Recomendações Em Atendimento e Parcialmente Atendidas

1) finalize o 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;

2) disponibilize, de forma descentralizada, 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;

3) atualize, no portal “Transparência Bahia”, informações sobre os convênios celebrados para possibilitar a transparência que deve ser dada às ações públicas, nos termos dos arts. 5º, inciso XXXIII e 37 da Constituição Federal;

Recomendações Atendidas

1) promova a designação formal de agentes de monitoramento, no sentido de realizar as funções estabelecidas pelo art. 7º da LAI;

2) encaminhe a este Tribunal de Contas, no prazo de 60 dias, 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.

2.2.3.1 Não regulamentação e implementação do Comitê Gestor de Acesso à Informação (CGAI) e seus reflexos sobre as outras recomendações que não foram atendidas em matéria de transparência pública

No que diz respeito à recomendação que foi expedida ao Chefe do Poder Executivo para que proceda à regulamentação e à implementação do Comitê Gestor de Acesso à Informação, cumpre destacar, conforme pontuado no Relatório Técnico que instrui as presentes contas, que tal medida encontrava-se “em atraso desde dezembro de 2016”. Trata-se de uma irregularidade grave, pois o não cumprimento dessa deliberação inviabiliza a concretização de outras recomendações, as quais dependem da existência do referido órgão colegiado para que possam ser efetivadas.

Conforme item 2.1 do multirreferido Relatório Técnico, três das cinco recomendações listadas que foram sequer parcialmente atendidas durante o exercício de 2016 somente poderiam ser concretizadas após a efetiva implantação e regulamentação do Comitê Gestor de Acesso à Informação, a saber:

1) promova a designação dos órgãos responsáveis que exercerão as competências estabelecidas nos incisos do art. 29 da Lei Estadual n.º 12.618/2012;

2) regulamente o procedimento de classificação e desclassificação de informações sigilosas, em cumprimento aos arts. 22 a 24 da Lei n.º 12.618/2012;

3) regulamente os procedimentos para tratamento de informação pessoal, conforme previsão do § 5º, art. 25 da Lei Estadual n.º 12.618/2012;

A Lei n.º 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 n.º 12.618, de 28/12/2012, 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.

Finalmente, depois de quase cinco anos da entrada em vigor do supracitado diploma legal, mais precisamente em 18 de maio de 2017, foi publicado o **Decreto Estadual n.º 17.611/2017**, que dispõe sobre a composição, organização e funcionamento do Comitê Gestor de Acesso à Informação, que, a teor do disposto no art. 3º do citado regramento, será integrado por representantes da Ouvidoria Geral do Estado (OGE), da Secretaria da Administração (SAEB), da Secretaria da Fazenda (SEFAZ), da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SJDHDS), da Secretaria da Segurança Pública (SSP) e da Procuradoria Geral do Estado (PGE).

Nesse trilha, embora este MPC reconheça que a publicação do referido decreto representa um importante passo na implantação do Comitê Gestor de Acesso à Informação (CGAI), órgão que deverá 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, ainda assim devem ser incluídas **RESSALVAS** nas contas do Chefe do Poder Executivo, pois a irregularidade persistiu durante todo o exercício de 2016.

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

Consoante registrado alhures, a equipe técnica deste TCE revela que o Poder Executivo do Estado da Bahia ainda **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 (TJ/BA), o Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA), o Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM/BA) e o Ministério Público do Estado (MP/BA).

Na visão deste Parquet, 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 Miragem (2011):

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. (Grifos nossos)

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 Alexy (2011), 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”.

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.

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 STF:

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 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) (Grifos nossos)

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.

É 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.

O fato de inexistir regra legal expressa impondo a divulgação desse tipo de informação não exige 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”,¹¹ 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 (BARROSO, 2012), que traduz a ideia de vinculação do administrador público ao ordenamento jurídico como um todo, especialmente aos princípios e regras de índole constitucional. Nessa 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 Binenbojm (2008):

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

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

11 OLIVEIRA, op. cit., p.75-78.

moralidade administrativa,¹² 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** de a 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). (Grifos nossos)

Sobreleva destacar que o rol de informações elencadas no art. 8º, § 1º, da LAI é **meramente exemplificativo**, tendo o legislador empregado a expressão “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 divulgação nos sítios eletrônicos oficiais, independentemente de figurarem no rol (não exaustivo) do sobredito art. 8º, § 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 (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ),¹³ enquadrando-se

12 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 - Reconhecido 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).

13 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).

no raio de incidência da norma impositiva prevista no art. 8º, *caput* e § 2º da Lei de Acesso à Informação (LAI). 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 desses dados na rede mundial de computadores.

Ainda no plano infraconstitucional, cumpre mencionar que a Lei Complementar n.º 131/2009 alterou a LRF 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. (Grifos não constantes do texto original)

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 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 nº 8.666/1993. 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 nº 8.666/1993 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, 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 LAI).

2.2.3.2.1 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 suma da trajetória/evolução do debate sobre o tema (Acórdão TCU nº 0590-10/15).

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”.¹⁴

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 n.ºs 180.176-0/7-00 e 180.589-0/1-00 (este no Agravo Regimental n.º 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 a 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.

14 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.

Na sequência (final de 2009), ao apreciar o Ag. Reg. na Medida Cautelar no Mandando de Segurança n.º 28.177-4, o Ministro Marco Aurélio Mello 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 n.º 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 a 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 aí em jogo 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 absteresse “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 nesse 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 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 05/07/2012], enquanto não proferido decisório judicial em sentido contrário”.

Nesse lanço, o Ministro Joaquim Barbosa, nos autos da Ação Cível Originária nº 1.993/DF, indeferiu a antecipação de tutela requerida pela Associação dos Juízes 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 a 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 acesso ao público, o acompanhamento de todas as informações que digam respeito à gestão da coisa pública, com 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.

Em vista disso, outra não pode ser a atuação deste Parquet de Contas senão reiterar a sugestão – já apresentada nos pareceres ministeriais exarados nas Contas de Governo de exercícios anteriores – no sentido de que seja expedida **DETERMINAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo estadual, para que divulgue, nos sítios eletrônicos oficiais da Administração Pública, 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.

Vale dizer que as medidas corretivas sugeridas alhures 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, ressalvadas 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.

Ante o exposto, este Parquet de Contas, pelos fundamentos aqui explanados, entende e sugere que o TCE/BA inclua no seu Parecer Prévio **RESSALVAS** em relação às fragilidades constatadas no cumprimento do princípio constitucional da transparência pública no exercício de 2016, especialmente no que tange à **não regulamentação e implementação do Comitê Gestor de Acesso à Informação (CGAI)**, que somente veio a ocorrer em 2017, e à **não divulgação da remuneração dos servidores públicos do Poder Executivo do Estado da Bahia**.

2.2.4 INCONFORMIDADES NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL

O Relatório Técnico sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia de 2016 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 (PPP).

A despeito disso, foram identificadas diversas inconsistências nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Poder Executivo, em boa parte semelhantes àquelas consignadas nas Contas de Governo do exercício anterior, mas não devidamente solucionadas durante o exercício financeiro de 2016.

Destacamos, nos itens seguintes, algumas inconformidades que merecem especial atenção dessa Egrégia Corte de Contas, dada a relevância dos valores envolvidos e/ou os possíveis impactos nas Demonstrações Contábeis do Estado (DCCE).

2.2.4.1 Elevado volume de gastos com Despesas de Exercícios Anteriores (DEA)

Consoante apontado no **item 2.4.4.4 do Relatório Técnico** (fls. 122/126) que instrui o presente processo, o Poder Executivo do Estado da Bahia realizou, no exercício de 2016, despesas no Elemento 92 – Despesas de Exercícios Anteriores que alcançaram a expressiva cifra de **R\$1.876,5 milhões**, sendo possível observar, como demonstrado no Gráfico 2 (fl. 122), um crescimento progressivo desse tipo de gasto a partir do ano de 2013.

O montante gasto em 2016, segundo informação constante do sobredito Relatório Técnico, corresponde a 4,4% da despesa total paga no período pelos diversos órgãos e entidades da Administração Pública do Estado da Bahia, estando acima da média das despesas dessa natureza referente aos 26 estados e ao Distrito Federal, que, no exercício de 2015, foi de 2,2% em relação ao total da despesa no ano.

Ainda de acordo com a área técnica dessa Egrégia Corte de Contas, foram efetuados, no primeiro trimestre do ano de 2017, dispêndios com DEA no montante aproximado de R\$1,15 bilhão¹⁵ (fl. 180), 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.

15 No primeiro trimestre do ano de 2016, os gastos com DEA atingiram a cifra de R\$988,9 milhões (cf. Relatório Técnico das Contas de Governo relativas ao exercício de 2015), 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 2017 superam em 16,5% aqueles pagos a título de DEA no primeiro trimestre de 2016, sendo possível concluir, a partir dos dados apresentados, que há uma tendência de que a trajetória crescente dessas despesas será preservada em 2017. Tal cenário demanda uma intervenção mais incisiva dessa Egrégia Corte de Contas, com a expedição de determinações específicas ao Executivo para que sejam adotadas, com a urgência que o caso requer, as medidas necessárias à utilização dessa forma de pagamento de despesas apenas em situações excepcionais, como prevê a legislação.

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 das despesas públicas há de observar o **princípio da competência** (art. 35, II, da Lei n.º 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 leciona Conti (2010):

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. (Grifos nossos)

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. É o que dispõe o art. 37 da Lei n.º 4.320/1964:

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 n.º 181-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;
- 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 n.º 181-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 n.º 181-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, a Unidade Técnica do TCE/BA selecionou, para exame por amostragem, 53 processos de pagamento de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), que representaram 24,54% do valor total pago sob essa rubrica no exercício de 2016, identificando-se, no âmbito do Poder Executivo, o processamento como DEA de **despesas previsíveis e ordinárias**, que deveriam ter sido empenhadas e liquidadas no exercício de suas respectivas competências, a exemplo do pagamento de folha de pessoal, contas médicas associadas ao PLANSEV e das obras do metrô de Salvador.

Além disso, o Relatório Técnico aponta que, na quase totalidade dos processos de pagamento analisados, não foram observadas as formalidades exigidas no Decreto n.º 181-A/1991, tendo sido identificadas **falhas na instrução** dos procedimentos que dificultam a verificação da regularidade do processamento das despesas pelo mecanismo excepcional previsto no art. 37 da Lei n.º 4.320/1964. Merece transcrição, a propósito do tema, o seguinte excerto do Relatório Técnico que instrui o presente processo de contas (fls. 123):

Nas primeiras análises realizadas, foram identificadas diversas inconsistências no processamento das despesas, à luz do regramento vigente, a exemplo de **imprecisão quanto aos detalhes, à natureza e origem da despesa, ao período a que se referem (competência), bem como ausência de indicação da rubrica orçamentária do exercício a que estaria vinculada.** (Grifo nosso).

Registre-se que, nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2015, também foram identificadas irregularidades semelhantes na instrução dos processos de pagamento de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), notadamente:

(i) 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 n.º 181-A/1991,

(ii) 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 n.º 181-A/1991, e

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

O pagamento de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) 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 dessa Corte de Contas, o não processamento de despesas no exercício correto decorre, em parte, 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.

Com efeito, em mais da metade dos processos de pagamento analisados, a Unidade Técnica identificou que as Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) foram realizadas “em dotações orçamentárias com saldo insuficiente na fonte de recursos para serem empenhadas”, o que evidenciaria “fragilidades no processo de definição dos saldos das dotações orçamentárias, visto que se mostram insuficientes para o registro da totalidade das despesas incorridas no exercício”.

Essa realidade é reconhecida por gestores do próprio Poder Executivo, merecendo especial destaque a informação prestada pela UEFS/SEC (fl. 124/125), que claramente aponta a insuficiência de saldo na dotação orçamentária própria como motivo para o pagamento de uma despesa ordinária de pessoal como DEA. Veja-se:

Em dezembro/2015 a Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS, **não dispunha de saldo orçamentário** e concessão para empenho suficiente para realização do **empenho total da Folha de Pagamento Especial**. Tal cenário, conforme sinalizado pelo próprio TCE, não permitiu a contabilização da referida despesa em Restos a Pagar-RP. (Grifo da Auditoria)

Ora, é factível – embora não desejável – que a Lei Orçamentária Anual (LOA) 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)**, conforme art.40 da Lei nº 4.320/1964, que pressupõem a indicação dos recursos disponíveis para financiá-los.

Nesse sentido, Abraham (2015, p.289-290) 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.

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, corretamente, no ano, a despesa, não são suficientes para justificar o 'represamento' de despesas” (fl. 125).

De fato, a situação retratada evidencia uma grave deficiência: (i) nos procedimentos de estimativa das despesas, os quais são conduzidos sob coordenação da SEPLAN em conjunto com a SEFAZ, e respaldam a elaboração das leis orçamentárias anuais, bem como (ii) no controle da execução orçamentária e financeira, de modo a viabilizar tempestivamente o reforço das dotações com sinalização de insuficiência de saldo orçamentário, mediante abertura de créditos adicionais, evitando-se, com isso, o não processamento de despesas previamente conhecidas e seu conseqüente pagamento como DEA no exercício seguinte.

Sobreleva destacar que, embora a insuficiência de saldo na dotação orçamentária do exercício de origem seja principal causa do elevado volume de DEAs, a Auditoria aponta que, em parte dos processos de pagamento analisados, as despesas foram executadas em dotações orçamentárias cujo saldo, no exercício anterior, era suficiente para serem empenhadas, inclusive na fonte de recurso (fl. 124). Nesses casos, segundo a Unidade Técnica, algumas despesas se referiam a obrigações previamente conhecidas pela Administração, a exemplo de contas médicas associadas ao PLANSERV e das obras do metrô de Salvador, o que não justificaria a sua execução como DEA, sendo possível a realização do empenho, ainda que nas modalidades global ou por estimativa, conforme art. 60 da Lei n.º 4.320/1964.

Ao ser indagada acerca dos motivos pelos quais despesas previsíveis não foram objeto de prévio empenho, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) apresentou a seguinte informação (fl. 124):

Por outro lado, para que as unidades gestoras possam efetuar os empenhos de despesas, além da existência de dotação orçamentária, é necessária que haja previamente a liberação por parte da Secretaria de Fazenda, da "Concessão para Empenho". Por norma da SEFAZ, as concessões somente serão liberadas, quando efetivamente constata-se o ingresso dos recursos financeiros nas contas bancárias associadas a cada destinação de recursos.

Portanto, **a simples existência de dotação não permite o empenho da despesa, pois depende da existência da concessão, que por sua vez depende do ingresso da receita** condicionada ao desbloqueio do recurso pela CEF. (Grifo da Auditoria)

De acordo com o Relatório Técnico, a Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA) apresentou justificativa semelhante, atribuindo a ausência do empenho prévio à "concessão insuficiente para sua emissão no exercício de 2015" e ao fato de que a dotação

orçamentária só estaria liberada após recebimento do recurso financeiro da PETROBRAS e da concessão pela SEFAZ para emissão da Nota de Empenho.

Se as despesas se referiam a obrigações pecuniárias constituídas no curso do exercício de 2015 (obrigações, portanto, existentes e exigíveis), e existia saldo suficiente na dotação orçamentária de origem, a SEFAZ não poderia, sob qualquer justificativa, ter impedido as unidades orçamentárias de promoverem o empenho, pressuposto para a sua regular inscrição em restos a pagar.

Faz-se necessário, nesse sentido, que a SEFAZ aprimore os mecanismos de programação e controle da execução orçamentária e financeira, a fim de que as cotas orçamentárias a que se refere o art. 48 da Lei n.º 4.320/1964 sejam periodicamente fixadas de modo a “assegurar às unidades orçamentárias, **em tempo útil** a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho” (art. 48, alínea “a”), evitando-se que despesas previsíveis deixem de ser empenhadas no exercício de sua competência, mesmo havendo dotação suficiente, por conta da não liberação tempestiva dos créditos orçamentários correspondentes.

É importante pontuar que, 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 (DEA), contrariando o caráter de estrita excepcionalidade desse 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. A respeito dessa questão, a Unidade Técnica faz as seguintes considerações (fl. 125):

A tendência crescente de DEA gera impactos no Passivo Circulante e na apuração do Resultado Primário do Estado.

[...]

A inobservância dos princípios e dispositivos constitucionais, de regramentos legais, decorrentes de falhas na elaboração da LOA, as deficiências nos controles internos e as inconsistências na contabilização das despesas no exercício próprio impactam diretamente os saldos apurados nas DCCEs do exercício em análise, tanto pelo efeito das despesas do ano anterior, contabilizadas nesse exercício, como daquelas reconhecidas somente em 2017, porém inerentes ao exercício de 2016.

Com relação ao impacto das Despesas de Exercícios Anteriores na avaliação do Passivo Circulante, a Unidade Técnica consigna que obrigações pecuniárias pagas como DEA não vêm sendo contabilizadas no passivo do exercício de sua competência, em desrespeito aos princípios contábeis da competência e da oportunidade. Vale dizer, além de não empenhar despesas previsíveis no momento oportuno, o Poder Executivo também não tem promovido o registro contábil das obrigações pecuniárias correspondentes no Passivo Circulante do Estado, na conta “Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo”, o que, além de comprometer a transparência pública e a fidedignidade das informações constantes dos demonstrativos contábeis, gera inevitável distorção no saldo do Balanço Patrimonial.

A SEFAZ, quando questionada sobre o fato, reconheceu a ocorrência da irregularidade, informando ter expedido o Ofício Circular n.º 28/2017 para alertar as unidades quanto à necessidade e a importância dessa contabilização, e que reforçará esse tema nas capacitações regulares do FIPLAN.

É importante ressaltar, como bem pontuado pela Auditoria, que os registros patrimoniais devem ser realizados independentemente da execução orçamentária, sendo imperativa, por força dos princípios contábeis acima mencionados, o registro no Passivo

Circulante de obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública e não adimplidas, ainda que as despesas correspondentes não tenham sido empenhadas no exercício a que se referem.

De outro lado, no tocante à repercussão das DEAs no resultado primário, o Relatório Técnico consigna que “com a tendência crescente das DEAs observada nos últimos quatro exercícios, o incremento das despesas empenhadas neste elemento em 2017, quando comparadas com 2016, resultaria em um aumento do déficit apurado [...]”. Ao final, registra que “exceto se o total empenhado como DEA no exercício de 2017 for superior ao DEA de 2016 em R\$634,6 milhões, conclui-se que o Resultado Primário de 2016 atenderia à meta estabelecida na LDO” (fl. 180).

Tendo em vista 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 2016, afigurar-se-ia necessário um reexame aprofundado, especialmente dos valores pagos como DEA no exercício de 2017, para determinar o impacto total dessas despesas nas DCCEs de 2016.

Tais exames complementares (seja pela própria Administração Pública, com posterior apreciação pelas Coordenadorias de Controle Externo (CCEs) deste Tribunal, seja diretamente pelas unidades técnicas desta Corte) deveriam preceder a apreciação das presentes Contas de Governo, haja vista a relevância dos fatos para a adequada avaliação das contas e consequente formação do juízo técnico a ser externado no parecer prévio dessa Egrégia Corte de Contas.

Considerando, entretanto, a complexidade da diligência acima indicada (que, para ser completa e precisa, demandaria o encerramento do exercício de 2017, a fim de que fosse providenciado o levantamento detalhado das DEAs pagas no referido exercício, mas referentes a despesas previsíveis não empenhadas em 2016), bem como a rigidez do rito processual tradicionalmente adotado por esse Tribunal de Contas para o cumprimento do prazo constitucional de apreciação das Contas de Governo (art. 91, inciso I, da Constituição Estadual), resta a este Parquet formar o juízo de valor **à luz das informações consignadas no Relatório Técnico que instrui o presente processo**. Nesse sentido, diante do cenário fático probatório delineado nos autos, entende-se 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 24,54% do valor total pago sob essa rubrica no exercício de 2016, e que abrangem, ao menos em parte, despesas previsíveis e ordinárias não empenhadas no exercício de 2015, 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 referentes ao exercício ora analisado.

Com efeito, em relação às **DEAs pagas durante o exercício de 2016**, 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) a 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 à 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 1º trimestre de 2017** – que podem abranger despesas previsíveis relativas a obrigações constituídas no exercício financeiro de 2016, 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. 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 **(i)** às fragilidades constatadas na instrução dos processos de pagamento de Despesas de Exercícios Anteriores pagas no exercício de 2015, notadamente quanto **(i.a)** à ausência de informações para fundamentar as razões pelas quais as despesas não foram empenhadas no exercício de origem, **(i.b)** à ausência de indicação da rubrica orçamentária a que estaria vinculada a despesa no exercício de sua competência, e **(i.c)** à descrição imprecisa da despesa, não constando detalhes relativos à 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, bem como **(ii)** à omissão quanto ao registro contábil das obrigações pecuniárias constituídas no exercício de 2016, mas pagas como DEA em 2017, no Passivo Circulante do Estado, comprometendo a transparência pública e a fidedignidade das informações constantes dos demonstrativos contábeis, e gerando, como consequência inevitável, uma distorção no saldo do Balanço Patrimonial.

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 que digam respeito ao processamento de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), de modo a assegurar a utilização desse 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 dias, o resultado do reexame aprofundado e global das Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) liquidadas nos anos de 2016 e 2017, avaliando a sua adequação aos requisitos normativos aplicáveis e, especialmente, o impacto total de tais despesas nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado referente ao exercício de 2016, com a consequente republicação dos demonstrativos devidamente ajustados;

(iii) promova o registro contábil, no Passivo Circulante do Estado, do montante das obrigações pecuniárias assumidas e não adimplidas pela Administração Pública até o encerramento do exercício, independentemente da realização do empenho das despesas a elas referentes, em ordem a garantir a transparência pública e a fidedignidade das informações constantes do Balanço Patrimonial;

(iv) 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 dessa 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 (i) adote as medidas necessárias ao aperfeiçoamento da metodologia de elaboração da Lei Orçamentária Anual, em especial no que concerne à

estimativa das despesas do exercício, em ordem a minimizar o risco de insuficiência das dotações orçamentárias previstas; e (ii) aprimore os mecanismos de controle da execução orçamentária e financeira, de modo a viabilizar o reforço tempestivo das dotações com sinalização de insuficiência de saldo orçamentário, mediante abertura de créditos adicionais, evitando-se, com isso, o não processamento de despesas previsíveis e seu consequente pagamento como DEA no exercício seguinte.

2.2.4.2 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 consequente prejuízo à transparência da gestão pública.

Consoante sinalizado no **item 2.4.2.6 (“Despesas com os encargos moratórios”)** do Relatório Técnico que instrui as Contas de Governo sob análise, o Estado da Bahia despendeu valores significativos, durante o exercício de 2016, para pagamento de multa e juros de mora por inadimplemento de obrigações pecuniárias.

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 (SEFAZ).

Tendo em vista a recorrência de achados auditoriais dessa natureza, essa Corte de Contas aprovou, em sessão plenária ocorrida no dia 29/11/2015, a realização de Auditoria 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 n.º 406/2015**, proferido nos autos do Processo TCE/001237/2014).

Os trabalhos auditoriais reclamados foram conduzidos pela 7ª CCE, que finalizou o relatório preliminar de auditoria em 20/12/2016 (Processo TCE/009225/2016), consignando que, no primeiro semestre de 2016, o Poder Executivo estadual (à exceção das empresas estatais não dependentes) pagou o montante de **R\$19,3 milhões a título de encargos moratórios**, dos quais R\$14,6 milhões foram contabilizados em subelemento incorreto de despesa, dificultando a sua identificação a partir de consulta ao FIPLAN pelos órgãos de controle interno e externo.

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 nos 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.

Considerando que não há, nos presentes autos, informações consistentes a respeito das causas motivadoras do pagamento dos encargos moratórios por atraso no adimplemento de obrigações pecuniárias, o que inviabiliza a avaliação e a delimitação segura das possíveis responsabilidades, entende este Parquet que tal irregularidade, à luz dos elementos fático-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 2016 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 desses 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 com o 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. Vale transcrever a lição de Abraham (2015, p. 230), segundo a qual:

[...] 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.

Nesse 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 2016, 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 (SEFAZ), de modo a garantir o adimplemento das obrigações pecuniárias assumidas pelo Estado dentro do prazo legal ou contratualmente previsto, evitando-se, por conseqüência, 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 com o pagamento de multas e juros de mora nos últimos exercícios, por descumprimento de norma legal ou não recolhimento de tributos, 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.

Afigura-se também conveniente, nos termos sugeridos pela Unidade Técnica, a expedição de **RECOMENDAÇÕES** ao Governador do Estado no sentido de:

(i) instituir, nos sistemas centralizados de controle, mecanismos de acompanhamento gerencial, financeiro, orçamentário e contábil em relação aos desembolsos com encargos moratórios, segregados por Secretaria;

(ii) avaliar a viabilidade da centralização do pagamento para as despesas com contas de consumo, de todas as unidades e órgãos do Estado, tendo em vista os potenciais benefícios, mormente em relação à redução da ocorrência de atrasos e, conseqüentemente, diminuição do desembolso com encargos moratórios; e

(iii) controlar e monitorar de forma centralizada os gastos com as contas de serviços de telefonia, preferencialmente mediante o sistema de Gestão de Contas de Consumo (GCC), em conformidade com o Decreto Estadual n.º 15.153/2014.

2.2.4.3 Pagamentos efetuados “por ofício” sem suporte orçamentário

Consoante pontuado no Relatório Técnico que instrui as presentes Contas de Governo, “foram identificados pagamentos 'por ofício' nas datas de 20/01/2016, 02/02/2016 e 05/02/2016, no valor total de R\$132,9 milhões, sendo R\$63,4 milhões à Companhia do Metrô da Bahia (CCR) e R\$69,5 milhões ao Fundo Garantidor Baiano de Parcerias (FGBP), antes que a despesa fosse autorizada, mediante decreto financeiro de suplementação orçamentária” (fl. 105).

Informa, ainda, a Auditoria que a abertura dos créditos adicionais suplementares, destinados a autorizar orçamentariamente as referidas despesas, ocorreu com a edição do Decreto Financeiro nº 09/2016, publicado em 17/02/2016 e republicado em 20/02/2016, cujos efeitos retroagiram a 02/01/2016.

A situação retratada não se coaduna com o ordenamento jurídico pátrio, representando, como bem sinalizado pela Unidade Técnica dessa Corte de Contas, transgressão ao quanto disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal (reproduzido pelo art. 161, inciso II, da Constituição Estadual), que proíbe “a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”.

Tal dispositivo traduz o alicerce constitucional do **princípio da legalidade orçamentária**, segundo o qual a atividade financeira do Estado deve ser desempenhada segundo as previsões contidas nas leis orçamentárias, sendo ilícita a realização de despesa pública em dissonância com o que foi previsto e autorizado no orçamento. Como defendido por Ramos Filho (2012), o princípio da legalidade:

[...] exige que a despesa pública seja realizada dentro de uma autorização legislativa (orçamentária ou extraorçamentária). Por esse princípio, nenhuma despesa pode ser realizada sem que exista previsão legislativa (art. 167, I e II, da CF). Tal regra aplica-se inclusive às despesas que são objeto de créditos suplementares ou especiais (art. 167, V, da CF).

Restando, portanto, evidenciada a ausência ou a insuficiência de dotação orçamentária para realização de determinada despesa pública, deve o gestor público providenciar **previamente a abertura de crédito adicional** (suplementar, especial ou extraordinário), com o objetivo de ajustar o orçamento e obter a indispensável autorização para o regular processamento da despesa pretendida. Consoante leciona Abraham (2015, p.289-290):

[...] 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.** (Grifo nosso)

Ademais, justamente por conta da insuficiência dos créditos orçamentários existentes, os pagamentos acima mencionados foram efetivados pela Administração Pública estadual sem a observância das etapas legalmente previstas para realização das despesas públicas, descumprindo-se o disposto no art. 60 da Lei n.º 4.320/1964, que exige que toda despesa só possa ser iniciada após a emissão de empenho. A realização de empenhos *a posteriori*, destinados a regularizar contabilmente despesas previamente realizadas, representa clara ofensa às normas de Direito Financeiro, merecendo reprimenda por parte desse Tribunal de Contas.

Vale também destacar que a realização de despesas públicas fora do sistema corporativo de gestão orçamentária e financeira do Estado (FIPLAN) acaba, ainda que reflexamente, por comprometer o **dever constitucional de transparência da gestão pública**, na medida em que as informações sobre as despesas assim realizadas não são divulgadas de imediato – isto é, em tempo real, no momento de sua realização, como determina o art. 48, § 1º, inciso II, c/c art. 48-A, inciso I, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal –, mas apenas no momento da sua “regularização contábil” no FIPLAN, sendo possível, em tese, a ocorrência de longo distanciamento temporal entre os dois marcos mencionados.¹⁶

Por fim, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do exercício de 2016 (Lei Estadual n.º 13.369/2015), em seu art. 34, coíbia expressamente a utilização de procedimentos que viabilizassem a realização de despesas sem a existência de dotação orçamentária com saldo suficiente para suportá-las. Veja-se:

LDO 2016

Art. 34 - É proibida a utilização, pelos ordenadores de despesa, de quaisquer procedimentos que viabilizem a execução de despesas sem a comprovada e suficiente disponibilidade de dotação orçamentária.

Diante desses fundamentos normativos de ordem constitucional e legal, mostra-se evidente a antijuridicidade dos procedimentos utilizados pela SEDUR para efetivação dos pagamentos questionados pela Auditoria, os quais materializaram a realização de despesas públicas sem prévia e suficiente dotação orçamentária, vilipendiando, ademais, a exigência legal de emissão de prévio empenho.

Nas justificativas apresentadas ao corpo técnico do TCE/BA, a SEDUR e a SEFAZ aduzem, em síntese, que os pagamentos por ofício identificados pela Auditoria foram realizados em caráter de excepcionalidade, com o objetivo de garantir o cumprimento tempestivo de obrigações contraídas com a CCR e o FGBP referentes ao Projeto de Mobilidade Urbana do Metrô de Salvador, evitando-se, com isso, possível solução de continuidade na execução do projeto e a incidência de encargos financeiros contratuais. Afirmam, também, que os recursos para realização dos pagamentos somente foram liberados pela Caixa Econômica Federal (CEF) em 23/12/2015, ocasião em que se encontravam em curso as ações relativas ao encerramento do referido exercício, impedindo a inserção de empenhos no sistema FIPLAN. Acrescentam, ainda, que o orçamento fiscal de 2016 tinha previsão de abertura somente para o dia 22/01/2016, motivo pelo qual se adotou, de forma excepcional e em caráter de urgência, o procedimento de pagamento por ofício com posterior regularização no FIPLAN.

¹⁶ De acordo com as informações extraídas do sítio eletrônico *Transparência BAHIA*, a consulta aos pagamentos realizados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado da Bahia é feita por meio do módulo *Senha Aberta*, que disponibiliza dados de pagamentos realizados a partir do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN), sistema responsável pela execução orçamentária e financeira e pelo registro contábil do Governo do Estado da Bahia. Vide: <http://www.transparencia.ba.gov.br/Content/Arquivos/SenhaAberta/pap-senhaaberta.pdf>.

A nosso ver, as justificativas apresentadas não elidem a irregularidade na realização de despesas públicas por ofício sem o necessário suporte orçamentário e sem prévio empenho, devendo o Poder Executivo rever os procedimentos administrativos e contábeis de encerramento e abertura de exercícios financeiros, em ordem a possibilitar a regular e tempestiva realização de despesas públicas pelas unidades orçamentárias, em especial aquelas cuja postergação possa ensejar a incidência de encargos moratórios para a Administração Pública.

Considerando, contudo: (i) que a Auditoria não apontou outras situações de realização de pagamentos “por ofício” sem suporte orçamentário e sem observância das etapas legalmente previstas para o processamento de despesas públicas, a revelar, ao menos à luz dos elementos fático-probatórios coligidos aos autos, o caráter pontual da irregularidade em foco; (ii) que as despesas questionadas foram realizadas, de acordo com a SEFAZ e a SEDUR, com recursos provenientes de operação de crédito com a Caixa Econômica Federal, os quais já teriam ingressado nos cofres do Estado desde dezembro de 2015, e seriam, a princípio, de aplicação vinculada ao projeto do metrô de Salvador¹⁷ e (iii) que a “regularização contábil” das despesas no FIPLAN ocorreu pouco tempo após a sua realização, conclui este presentante do Parquet que as irregularidades relacionadas ao achado ora examinado, a despeito de sua gravidade, não se revestem de aptidão para, numa análise global e contextualizada da gestão governamental, macular o mérito das contas em apreço.

Faz-se necessário, entretanto, a inclusão de **RESSALVA** específica no Parecer Prévio em relação à edição de decreto de suplementação orçamentária com eficácia retroativa, destinado a regularizar contabilmente pagamentos efetuados pela SEDUR “por ofício” sem prévia e suficiente dotação orçamentária, em contrariedade ao disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal, art. 60 da Lei n.º 4.320/1964 e art. 34 da LDO 2016 (Lei Estadual n.º 13.369/2015), expedindo-se, ademais, **DETERMINAÇÃO** para que o Poder Executivo se abstenha de utilizar quaisquer procedimentos que viabilizem a realização de despesas públicas sem prévia e suficiente dotação orçamentária, bem como sem a emissão de prévio empenho, em obediência aos comandos normativos insertos no art. 167, inciso II, da Constituição Federal e no art. 60 da Lei n.º 4.320/1964.

Sugere-se, outrossim, com o objetivo de prevenir a repetição da ocorrência abordada no presente item, a expedição de **RECOMENDAÇÃO** ao Governador do Estado no sentido de que promova a revisão dos procedimentos administrativos e contábeis de encerramento e abertura de exercícios financeiros, em ordem a possibilitar a regular e tempestiva realização de despesas públicas pelas unidades orçamentárias, em especial aquelas cuja postergação possa ensejar a incidência de encargos moratórios para a Administração Pública.

2.2.4.4 Deficiências no CONTROLE SOBRE os programas de concessão de benefícios fiscais, com consequente RENÚNCIA DE RECEITAS

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 um controle e acompanhamento adequado, durante o exercício de 2016, sobre procedimentos que ensejaram renúncia de receitas do Estado. Este instituto (da renúncia de receitas) compreende, nos termos do art. 14 da LRF, “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”.

17 A Lei 13.194/2014 autorizou o Poder Executivo a contratar, junto à Caixa Econômica Federal, operação de crédito no valor de até R\$800 milhões, cuja aplicação deveria ser feita obrigatoriamente na execução das obras do Projeto Metrô de Salvador.

A renúncia de receita representa um dos principais mecanismos utilizados pelos entes federativos para intervir indiretamente no domínio econômico (intervenção por indução), fomentando determinadas atividades econômicas em seus respectivos territórios, com a consequente atração de investimentos, por meio da concessão de incentivos fiscais aos interessados. Nesse sentido, preleciona Leite (2013):

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.

Nesse trilho, revela-se imprescindível a adoção de mecanismos de controle sobre a concessão dos referidos benefícios, especialmente porque, caso esses 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 2.4.3.3) dá conta de que, em 2016, sete programas de incentivos fiscais encontravam-se em curso, tendo sido concedidos benefícios que representaram, a título de renúncia de receitas, o expressivo valor global de aproximadamente R\$2,6 bilhões, consoante Tabela 16:

Tabela 16 – PROGRAMAS DE INCENTIVOS FISCAIS DE 2013 A 2016

Em R\$ milhões

PROGRAMA	EXERCÍCIO/ESTIMATIVA					EXERCÍCIO/REALIZADO				
	2013	2014	2015	2016	TOTAL	2013	2014	2015	2016	TOTAL
Informática	4,1	3,9	2,0	0,6	10,6	1,1	0,5	0,1	0,0	1,7
Faz Bahia	16,8	18,0	16,9	17,5	69,2	14,8	16,7	12,2	11,2	54,9
PROALBA	34,8	18,7	41,5	29,0	124,0	34,6	27,4	30,8	30,9	123,7
PROAUTO	849,7	909,5	658,6	366,2	2.784,0	614,8	549,6	297,2	230,4	1.692,0
Outros de Natureza Fiscal	78,3	85,8	107,4	125,3	396,8	65,0	122,7	93,0	32,0	312,7
Crédito Presumido	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	215,2	215,2
DESENVOLVE	1.739,6	1.907,2	2.387,1	2.783,6	8.817,5	1.561,6	1.799,8	2.147,4	2.104,0	7.612,8
TOTAL	2.723,3	2.943,1	3.213,5	3.322,2	12.202,1	2.291,9	2.516,7	2.580,7	2.623,7	10.013,0

Fontes: Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2013 a 2016 e sistema FIPLAN.

Nesse bojo, cabe destacar o 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 (ex vi do art. 1º da Lei Estadual n.º 7.980/2001). Por meio de tal programa, foram concedidos benefícios que importaram em renúncia de receitas no valor expressivo de R\$2,1 bilhões.

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 n.º 8.205, de 03/04/2002:

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

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),¹⁸ 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 esse Tribunal, a Secretaria da Fazenda insiste na tese de que as aludidas concessões feitas no pagamento do ICMS tiveram natureza meramente financeira e não fiscal. Aduz, entretanto, que “o Confaz aguarda a aprovação de convênio de convalidação dos benefícios fiscais, nos termos previstos do Convênio ICMS 70/14”¹⁹ (consoante Ofício Gab. nº 194/2016).

Registre-se que, nos termos da Lei Complementar n.º 24/1975 – 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). Nesse sentido, o STF já decidiu que não se afigura compatível 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

18 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 nº 24, de 7 de janeiro de 1975 [...]. Disponível em: <<https://www.confaz.fazenda.gov.br/menu-de-apoio/competencias>>. Acesso em: 19 maio 2017.

19 O Convênio ICMS 70/2014 dispõe sobre as regras que deverão ser observadas para fins de celebração de convênio que trate da concessão de remissão e anistia de créditos tributários relativos a incentivos e benefícios, fiscais e financeiros, vinculados ao ICMS autorizados ou concedidos pelas unidades federadas sem aprovação do CONFAZ, bem como da sua reinstituição.

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”.²⁰

Há de se concluir, portanto, que houve, no exercício auditado, a manutenção de benefícios fiscais ou financeiro-fiscais relativos ao ICMS sem a demonstração de que restou satisfeita a condição prevista no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea “g”, da Constituição Federal c/c o art. 1º, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar n.º 24/1975.

Na ótica deste Parquet de Contas, essa irregularidade, que já havia sido pontuada em ocasiões anteriores,²¹ 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),²² constituiu a Comissão de Acompanhamento de Empreendimentos Incentivados pelo Estado da Bahia, com competência para fiscalizar o cumprimento, pelas empresas empreendedoras, dos compromissos assumidos nos respectivos protocolos de intenções, especialmente quanto aos números de empregos gerados, de investimentos realizados, níveis de produção alcançados e cronogramas de implantação.

Ressalte-se, quanto a esse ponto, que, conforme consta do Relatório Técnico do TCE, no exercício de 2016, foram firmados 107 (cento e sete) protocolos de intenções, com previsão de investimentos de “R\$7.478,4 milhões e geração estimada de 20.844 empregos, entre diretos e indiretos”, como se pode verificar da Tabela 17:

Tabela 17 – PROTOCOLOS DE INTENÇÕES FIRMADOS EM 2016

QUADRIMESTRE	NÚMERO DE PROTOCOLOS	INVESTIMENTOS PREVISTOS (EM MILHÕES)	NOVOS EMPREGOS A SEREM GERADOS
1º	30	1.132,4	5.395
2º	31	2.323,2	4.158
3º	46	4.022,8	11.291
TOTAL	107	7.478,4	20.844

Fontes: Ofícios nºs 127/2016, 59/2016 e 57/2017 do Gabinete do Secretário da SDE.

Após ofício encaminhado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), (Ofício Gasec n.º 59, de 25/10/2016), a equipe técnica analisou cinco cópias de relatórios de visitas técnicas realizadas a nove empreendimentos incentivados no 2º quadrimestre de 2016 pela Coordenação de Acompanhamento de Empreendimentos da Superintendência de Desenvolvimento de Empreendimentos (Coae/Sudem). A Auditoria apurou, também, que esse acompanhamento vem sendo feito por meio de questionários que são respondidos pelas empresas beneficiadas no Sistema de Atração de Investimentos (SAI), ferramenta que é administrada pela aludida Pasta de Estado.

20 Rcl 15819 AgR, Relator Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2014.

21 Vide prestações de contas do Chefe do Poder Executivo relativas a exercícios anteriores. Disponível em: <<https://www.tce.ba.gov.br/controle-externo/contas-de-governo#conteudo>>. Acesso em: 19 maio 2017.

22 Atual Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE).

Neste caso, os exames auditoriais revelaram que os aludidos documentos “não apresentaram informações suficientes para avaliar o cumprimento das obrigações pactuadas pelas empresas nos protocolos de intenções”, notadamente porque os relatórios das visitas técnicas realizadas aos empreendimentos incentivados não continham dados acerca da produção e dos investimentos efetuados pelas empresas beneficiadas. Além disso, a análise auditorial concluiu que os questionários extraídos do Sistema de Atração de Investimentos (SAI), conquanto tivessem dados acerca da identificação da empresa e do ano da conclusão da implantação/ampliação, não evidenciaram dados sobre o faturamento de tais empreendimentos.

No que se refere ao 3º quadrimestre de 2016, o aludido trabalho técnico registra que a citada coordenação **não** realizou visitas técnicas aos empreendimentos incentivados com benefícios fiscais, consoante Ofício CG nº 57/2017.

A ausência de informações, em alguns casos, acerca da produção, do faturamento e dos investimentos efetuados pelas empresas beneficiadas, bem como a não realização de visitas técnicas aos empreendimentos incentivados no último quadrimestre de 2016, revela que o Poder Executivo não vem desempenhando a contento o papel de monitorar os empreendimentos beneficiados por meio de renúncia de receitas, descumprindo, assim, 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**. (Grifos nossos)

Na visão da equipe técnica dessa Casa de Controle, com a qual este MPC manifesta total aquiescência, considerando o vultoso volume da receita pública renunciada por meio de incentivos fiscais, verifica-se que a aferição dos resultados alcançados por esse tipo de política pública “não pode, portanto, prescindir de um efetivo acompanhamento e fiscalização por parte do Estado concessor dos incentivos fiscais”.

Por não cumprir esse desiderato no exercício examinado, mediante regulares e periódicas visitas técnicas aos empreendimentos incentivados, devem ser emitidas **RESSALVAS** sobre as contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia.

Outrossim, este Ministério Público de Contas sugere a expedição de **RECOMENDAÇÃO** ao Poder Executivo para que adote as providências necessárias ao adequado monitoramento dos projetos beneficiados com incentivos fiscais, em obediência ao art. 89, *caput*, da Constituição Estadual, disponibilizando, nos relatórios de visitas técnicas da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), além dos dados referentes à implantação, à operação e ao número de empregos gerados, as informações acerca da produção e dos investimentos efetuados pelos empreendimentos beneficiados, exigindo das empresas incentivadas, ademais, que também informem os dados relativos ao seu faturamento nos questionários do Sistema de Atração de Investimentos (SAI).

2.2.4.5 Falhas na apuração do limite constitucional de gastos com ações de manutenção e desenvolvimento do ensino

No que se refere ao cumprimento das regras constitucionais que determinam a aplicação, no mínimo, de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em gastos com educação (*ex vi* do art. 212 da CF), restou consignado, no **item 2.5.2 do Relatório Técnico** das Contas de Governo, que, para efeito

de apuração do referido limite, o Poder Executivo contabilizou indevidamente despesas relativas (i) ao plano de saúde dos servidores públicos – PLANSERV, no montante de R\$122 milhões, e (ii) ao parcelamento de tributos federais, no valor de R\$74 milhões, referentes à autuação pelo não recolhimento, em exercícios anteriores, de contribuição previdenciária.

Em resposta aos questionamentos feitos pela equipe técnica deste TCE (consoante Ofício GAB N.º 055/2017 – Protocolo n.º TCE/002242/2017), o Secretário da Fazenda, Manoel Vitória, registrou que, em relação às despesas com plano de saúde dos servidores públicos – PLANSERV, o entendimento anteriormente adotado foi revisto, de modo que, a partir de 2017, os referidos gastos não seriam mais contabilizados na aferição do referido limite. Em sendo assim, este MPC entende que deve ser mantido o achado auditorial, restando a esta Casa de Controle, como medida prospectiva, verificar se foram efetivamente adotadas as ações corretivas indicadas.

Por outro lado, no que concerne à contabilização dos valores referentes a pagamentos de dívidas parceladas com contribuições previdenciárias, o Titular da Secretaria da Fazenda defendeu o procedimento adotado, argumentando, em síntese, que se trata de “despesas com os profissionais do magistério, portanto passíveis de compor o cálculo do limite”, ainda que esses gastos se refiram a parcelamentos, bem como que o Manual de Orientações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) não veda a inclusão desse item no cálculo do mínimo de gastos que devem ser realizados com educação.

Sucede que, consoante pontuado pela Auditoria, os indigitados pagamentos se referem a contribuições previdenciárias incidentes sobre a remuneração de prestadores de serviços temporários contratados pela Secretaria da Educação, cujos **atos geradores ocorreram em exercícios anteriores ao da apuração do limite mínimo de gastos com educação**. Além disso, o montante pago abrangeu juros e multas resultantes da autuação fiscal realizada pela Receita Federal.

Ou seja, não se questiona, a princípio, a correlação dos gastos impugnados com a educação, até porque a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a teor do disposto no seu art. 71, *caput* e inciso I, não impede que **encargos sociais** com pessoal docente possam ser enquadrados como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. Ao revés, o que não se admite é o fato de encargos sociais devidos em exercícios pretéritos, e não recolhidos tempestivamente pelo Estado, serem contabilizados como ação educacional do exercício em que se deu o pagamento do débito tributário, distorcendo a apuração do limite mínimo de gastos com educação previsto na Constituição Federal.

É que, para efeito de aferição de cumprimento do referido limite constitucional, deve ser observado o **princípio da anualidade**, conforme se depreende dos arts. 212, *caput*, da Constituição Federal e 69, *caput*, da sobredita Lei Federal n.º 9.394/1996, *in verbis*:

Constituição Federal

Art. 212. A União aplicará, **anualmente**, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

[...]

Lei Federal n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Art. 69. A União aplicará, **anualmente**, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público. (Grifos nossos)

A interpretação teleológica dos preceitos normativos acima transcritos conduz à inexorável conclusão de que, para fins de apuração do limite mínimo de gasto em educação, somente devem ser contabilizadas as despesas destinadas a custear **ações de ensino implementadas no período de apuração**. Afinal, a *ratio essendi* da norma constitucional é a de garantir o **financiamento minimamente adequado das ações a serem realizadas** pelo Poder Público em determinado período (anual) para a efetivação do direito fundamental à educação, não se coadunando com a finalidade constitucionalmente perseguida a contabilização de despesas efetuadas para pagamento de débitos de exercícios anteriores, que nenhum benefício trazem para os destinatários da política pública educacional no exercício examinado.

No caso em apreço, os pagamentos de dívidas parceladas de contribuições previdenciárias não decorreram de ações realizadas em 2016, mas, sim, da atividade prestada por profissionais da área educacional em exercícios pretéritos. Logo, não podem ser computados **no exercício examinado**, para efeito de atingimento do limite constitucional acima fixado, como investimentos na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Em situação idêntica à que ora se examina, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo negou provimento ao recurso interposto por prefeito que teve suas contas rejeitadas, por não ter, nos moldes exigidos pelo art. 212, *caput*, da CRFB, aplicado o mínimo constitucional exigido na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Nas suas razões recursais, o gestor municipal alegou que não há incorreção no procedimento de contabilização dos débitos previdenciários parcelados como gastos com educação. Entretanto, tal tese foi rejeitada no julgamento do Pedido de Reexame n.º 61 TC-000233/026/09,²³ conforme se pode verificar dos trechos do voto prevaemente que foi exarado pelo Conselheiro Relator Dimas Eduardo Ramalho:

[...]

3.3 Vale anotar que na apreciação da matéria em primeira instância não foram computados os **débitos parcelados junto ao INSS (R\$ 1.199.383,26)**, PASEP (R\$ 471.874,69) e Instituto de Previdência Municipal (R\$ 1.216.819,43), nem o acordo de parcelamento, efetivado perante a ELETROPAULO, referente à dívida com consumo de energia (R\$ 760.822,27), por absoluta falta de amparo na legislação, **porquanto tais despesas são oriundas obrigações contraídas em anos anteriores, o que, certamente, não trouxe qualquer benefício aos alunos do Município no exercício das contas aqui em análise**.

3.4 Há que se destacar que o gasto com o ensino está disciplinado nos artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei Federal 9.394/96), onde o primeiro dispositivo estabelece o que é permitido, ao passo que o segundo trata das vedações.

3.5 E, no contexto das aplicações, **obviamente que somente podem ser consideradas despesas realizadas no próprio exercício de sua apropriação e que resultem em benefício para os alunos, pois, do contrário, não há como classificá-la na rubrica educacional**. Esse é o entendimento há muito sedimentado nas decisões desta Corte de Contas, não prosperando a tese da defesa de que teria havido mudança jurisprudencial.

3.6 Ademais, como lembrou a SDG, tal interpretação é válida tanto para a aplicação dos recursos do Tesouro, como para a utilização das verbas do FUNDEB, em função da norma disposta no artigo 21, da Lei 11.494/07, in verbis: “Art. 21 – Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício em que lhes forem creditados, em

²³ Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br/resultado-da-pesquisa-de-processo?TC=233%2F026%2F09>>. Acesso em: 20 maio 2017.

ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento para a educação básica pública, conforme o disposto no art. 70 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996.”

[...] (Grifos nossos)

Há de se pontuar, outrossim, que o procedimento de contabilização adotado pela SEFAZ padece de outra impropriedade. É que, no cálculo realizado pelo Poder Executivo, foram também enquadrados como gastos com educação, no exercício de 2016, os pagamentos dos juros e multas decorrentes das dívidas das contribuições previdenciárias relativas aos exercícios anteriores. Tais encargos moratórios não possuem relação direta com as ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, não podendo, portanto, serem enquadrados como investimentos em educação para fins de apuração do limite mínimo constitucionalmente previsto.

Destarte, **conquanto as falhas examinadas não tenham repercutido no alcance do índice de gastos com educação**, este Parquet de Contas pugna pela inclusão de **RESSALVA** no Parecer Prévio das presentes Contas de Governo em relação à contabilização indevida de despesas com ações de manutenção e desenvolvimento do ensino para fins de apuração do limite mínimo de gastos com educação previsto no art. 212, *caput*, da Constituição Federal, bem como pela expedição de **DETERMINAÇÃO** para que o Chefe do Poder Executivo somente contabilize como gasto com educação as despesas destinadas a custear ações de manutenção e desenvolvimento do ensino que tenham sido implementadas no período de apuração do cumprimento do limite previsto no art. 212, *caput*, da Constituição Federal, abstendo-se, portando, de computar despesas eventualmente efetuadas para pagamento de obrigações cujo fato gerador tenha ocorrido em exercícios anteriores.

2.2.4.6 Ausência de conciliação bancária na Conta Única do Tesouro – CUTE (item 2.4.5.1.1.a do Relatório Técnico) e evolução crescente da diferença entre os saldos contábil e bancário ao final dos últimos três exercícios (item 2.4.5.1.4 do Relatório Técnico);

No que se refere à ausência de conciliação bancária na Conta Única do Tesouro (CUTE),²⁴ a Unidade Técnica ressalta que não houve, em 2016, adoção de procedimento de conciliação bancária em relação à principal conta (CUTE), fato esse que é apontado, de forma recorrente, desde as Contas do Chefe do Poder Executivo do exercício de 2014.

Segundo aponta a Auditoria, em 31/12/2016, o saldo contábil da CUTE era de aproximadamente R\$1,3 bilhão, ao passo que o valor constante no extrato bancário, na mesma data (conta-corrente nº 929.661-1), era de R\$860,8 milhões, apurando-se uma significativa diferença de R\$442,8 milhões.

Ao ser questionado sobre a referida discrepância, a Diretoria do Tesouro (DEPAT/SEFAZ) apresentou a conciliação bancária da CUTE do mês de janeiro de 2017 e, na oportunidade, pontuou as providências que seriam adotadas para adequar o procedimento ao sistema FIPLAN, que foi implantado em 2013 em substituição ao SICOF. Por fim, destacou que os valores anteriores a 2013 seriam objeto de plano de trabalho específico para apurar as divergências identificadas.

Em que pese as informações apresentadas pelo DEPAT/SEFAZ, a Unidade Técnica desta Corte apontou também que, em 02/01/2017, foram realizados lançamentos que resultaram na diminuição do saldo contábil da CUTE (1.1.1.1.1.02.01.00 Conta Única – Banco do Brasil S/A) e, em contrapartida, a criação da conta “1.1.3.8.1.27.00.00 Ajuste

²⁴ A referida conta foi criada para movimentar todos os recursos estaduais arrecadados diretamente pelo Tesouro Estadual (art. 2º, § 1º, do Decreto Estadual n.º 5.102, de 28 de dezembro de 1995).

CUTE a Regularizar/Valores Anteriores a 2017”, por meio da qual foi realizada uma diminuição das disponibilidades e o aumento do grupo Demais Créditos e Valores a Curto Prazo no montante de R\$442,8 milhões.

Como pontuado pela Auditoria, tal medida por parte do DEPAT/SEFAZ não representa, todavia, um ato de regularização, subsistindo a irregularidade em relação ao achado auditorial.

Por fim, a Unidade Técnica aponta também (Ref.1810074-132) que “em relação às demais contas com saldo em 31/12/2016, a DEPAT/SEFAZ não apresentou as conciliações bancárias para as contas cujos saldos contábeis representavam o montante de R\$143,1 milhões como disponibilidades nas DCCEs 2016”.

Sobre as irregularidades em apreço, cabe pontuar que, segundo a Cartilha para Conciliação de Contas Bancárias da SEFAZ,²⁵ entende-se como conciliação bancária o procedimento de comparação entre as movimentações existentes numa conta bancária e a correspondente conta contábil. Segundo Padoveze (2010), compreende-se por conta bancária aquela “inscrita na conta física cadastrada, junto à instituição bancária, utilizada para movimentação dos recursos financeiros”, ao passo que a conta contábil representa a respectiva escrituração (discriminação monetária) de todas as transações patrimoniais de natureza igual ou semelhante realizadas por uma determinada entidade.

Sendo os ensinamentos de Almeida (2010), a conciliação bancária, como procedimento de controle interno, permite a “reconciliação, em determinada data-base, do saldo da conta corrente bancária segundo o razão da contabilidade, com o saldo pelo extrato enviado pelo banco”, possibilitando detectar “o desfalque de bens ou até mesmo registro contábil inadequado de ativos”.

Para normatizar a execução do referido ato, a SEFAZ, por meio da Instrução Normativa SAF n.º 16, de 09/09/2015, definiu as obrigações dos órgãos responsáveis, nos seguintes termos:

SEFAZ, IN 16/2015:

Art. 26. A conciliação deverá ser feita em formulários apropriados, até o décimo dia útil do mês subsequente, conforme modelos disponibilizados no site oficial da Secretaria da Fazenda, ou utilizando-se modelos próprios, devendo ser devidamente preenchidos em duas vias, sendo uma via arquivada na Unidade Executora e a outra enviada para a respectiva Diretoria de Finanças ou Unidade equivalente.

Parágrafo Único. A Cartilha de Conciliação Bancária está disponibilizada no site da Sefaz, em www.sefaz.ba.gov.br, na guia Finanças Públicas, Legislação Financeira, Cartilhas, contendo orientações específicas para fins de conciliação bancária, além dos modelos próprios referidos no caput.

Art. 27. Nas conciliações bancárias realizadas pelas Unidades, cabe à Diretoria de Finanças ou Unidade equivalente:

- I – fazer a conferência e a revisão dos valores registrados;
- II – acompanhar as providências adotadas pelas Unidades para correção das irregularidades existentes;
- III – promover gestão junto à Instituição Financeira, objetivando a regularização das pendências identificadas; e
- IV – fornecer informações aos órgãos de controle interno sobre situações não regularizadas há mais de 30 (trinta) dias.

25 Disponível em: <http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/cartilha_conciliacao_bancaria.pdf>. Acesso em: 21 maio 2017.

Parágrafo único. Compete à DEPAT efetivar controles descritos no caput e incisos deste artigo, quando da conciliação das contas bancárias referentes ao Tesouro Estadual.

Em suma, o procedimento de conciliação bancária visa a garantir que os dados de uma conta contábil, que vão subsidiar a elaboração dos respectivos demonstrativos e as consequentes tomadas de decisões dos gestores, reflitam com fidedignidade a situação patrimonial da instituição gerida e os resultados financeiros do período apurado. A falta de realização de tal controle compromete o exame do real quadro financeiro da organização auditada.

Nesse raciocínio, à luz do que foi evidenciado pela Unidade Técnica, o achado auditorial revela uma expressiva divergência – maior que 30% – ao se comparar o saldo contábil com o saldo da CUTE. Tal fato, portanto, não pode ser ignorado por essa Corte de Contas na apreciação das Contas de Governo, tendo em vista não só o seu impacto nos demonstrativos contábeis, mas, sobretudo, porque a diferença apurada gera dúvidas, que merecem ser apuradas e dirimidas pela Administração Pública, sobre a regularidade dos desembolsos financeiros eventualmente realizados e não lançados nos registros contábeis.

Devido à especial relevância da questão em apreço, mostra-se necessário essa Egrégia Corte de Contas aperfeiçoar os seus mecanismos de controle, especialmente com o apoio de tecnologia da informação, no sentido de garantir um acompanhamento efetivo dos registros de valores movimentados nas contas bancárias de titularidade da Administração Pública estadual, que não se limite, portanto, ao batimento dos saldos das contas bancárias e contábeis ao final de cada exercício financeiro.

Como exemplo das medidas que vêm sendo adotadas nesse sentido, vale citar a celebração de convênio entre Tribunais de Contas e o Banco do Brasil para viabilizar o acesso do módulo de consulta denominado “Repasse de Recursos de Projeto de Governo – RPG”, por meio do qual é possível acessar saldos e extratos de contas bancárias específicas de estados e municípios que sejam destinatárias de repasses da união.

Tais medidas virão empregar maior eficiência e precisão aos exames auditorias a cargo dos órgãos de controle externo, sobretudo quando as fragilidades nos mecanismos do sistema de controle interno acabam por propiciar divergências entre os saldos das contas contábil e bancária.

Por essa razão, entende este Ministério Público de Contas que essa Casa de Controle, diante da fragilidade no sistema de controle interno, em especial nos mecanismos de controle do FIPLAN, deve adotar medidas de aperfeiçoamento do controle externo, por meio do qual seja possível acompanhar tempestivamente as divergências nos registros das contas bancárias e respectivas contas contábeis.

Diante do exposto, este Parquet de Contas pugna pela inclusão de **RESSALVA** no Parecer Prévio das presentes Contas de Governo em relação à ausência de conciliação bancária da Conta Única do Tesouro Estadual (CUTE) no exercício de 2016, com diferença não justificada de R\$442,8 milhões entre o saldo contábil e o extrato bancário no final do exercício, bem como pela expedição de **DETERMINAÇÃO** para que o Poder Executivo, por meio da Secretaria da Fazenda:

(i) adote as medidas administrativas necessárias que garantam a realização sistemática e periódica de conciliações bancárias das contas do Tesouro Estadual, nos moldes definidos na Instrução Normativa SAF/SEFAZ n.º 16/2015; e

(ii) apure as causas da diferença não justificada de R\$442,8 milhões entre os saldos contábil e bancário no final do exercício de 2016, apresentando a esse TCE/BA, no prazo de 120 dias, os resultados da apuração realizada, com a relação detalhada dos registros, e respectivas justificativas, ensejadores da mencionada divergência.

Sugere-se, outrossim, que a Presidência dessa Corte de Contas envide esforços no sentido de implementar mecanismos automatizados de informática que possibilitem o acompanhamento tempestivo da compatibilidade entre os registros lançados nas contas bancárias do Estado da Bahia e suas respectivas contas contábeis, com vista a imprimir maior efetividade aos procedimentos de controle externo.

3 CONCLUSÃO

Tomando por base as informações e conclusões apresentadas na Seção Analítica do Relatório Técnico que instrui o presente processo, e ponderando as irregularidades identificadas no contexto global e contextualizado da gestão governamental, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela emissão de **PARECER PRÉVIO** favorável à **APROVAÇÃO** das Contas de Governo referentes ao exercício de 2016, 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) às fragilidades identificadas pela Auditoria no planejamento e gestão das ações de políticas públicas (item 2.2. da Seção Analítica do Relatório Técnico);

a.2) à utilização indevida do instituto da contratação temporária de servidores públicos pelo Regime Especial de Direito Administrativo – REDA para o recrutamento de professores da rede estadual de ensino, em detrimento do mandamento constitucional plasmado no art. 37, II, CF/88 e do comando legal inserto do art. 67, inciso I, da Lei Federal n.º 9.394/1996 (item 2.2.7.2 da Seção Analítica do Relatório Técnico);

a.3) às deficiências identificadas no controle interno da Administração Pública estadual, especialmente no que toca (i) à precariedade das estruturas setoriais de controle interno, (ii) à ausência de um sistema integrado de controle interno capaz de desempenhar eficientemente as competências do art. 74 da Constituição Federal, e (iii) às fragilidades no controle sistêmico dos convênios e instrumentos congêneres (item 2.3 da Seção Analítica do Relatório Técnico).

a.4) 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 a consistência dos registros contábeis da conta “Convênios a Comprovar” (item 2.4.5.1.3 da Seção Analítica 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.5) à falta de regulamentação e efetiva implantação, durante o exercício de 2016, do Comitê Gestor de Acesso à Informação (CGAI), órgão competente para processar os recursos no que se refere aos pedidos de acesso a informações públicas, classificar e desclassificar informações sigilosas e padronizar a publicidade das informações divulgadas pelo Estado da Bahia, nos termos da Lei Estadual n.º 12.618/2012;

a.6) 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.7) às fragilidades constatadas na instrução dos processos de pagamento de Despesas de Exercícios Anteriores pagas no exercício de 2016, contrariando o disposto no art. 3º, do Decreto Estadual n.º 181-A/1991, bem como ao crescimento verificado na realização de despesas dessa natureza, cujo montante despendido correspondeu, em 2016, a 4,4% da despesa total paga pelo Poder Executivo (item 2.4.4.4 da Seção Analítica do Relatório Técnico);

a.8) à omissão quanto ao registro contábil das obrigações pecuniárias constituídas no exercício de 2016, mas pagas como DEA em 2017, no Passivo Circulante do Estado, comprometendo a transparência pública e a fidedignidade das informações constantes dos demonstrativos contábeis, e gerando, como consequência, uma distorção no saldo do Balanço Patrimonial (item 2.4.5.2.3 da Seção Analítica do Relatório Técnico);

a.9) à inexistência de informações, nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado do exercício de 2016, 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.10) à edição de decreto de suplementação orçamentária com eficácia retroativa, destinado a regularizar contabilmente pagamentos efetuados pela SEDUR “por ofício” sem prévia e suficiente dotação orçamentária, em contrariedade ao disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal, no art. 60 da Lei n.º. 4.320/1964 e no art. 34 da LDO 2016 (Lei Estadual n.º. 13.369/2015);

a.11) 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 (item 2.4.3.3 da Seção Analítica do Relatório Técnico);

a.12) às deficiências do controle interno sobre as renúncias de receitas, em virtude da não realização de visitas técnicas, no último quadrimestre de 2016, 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 (item 2.4.3.3 da Seção Analítica do Relatório Técnico);

a.13) à contabilização indevida de despesas com ações de manutenção e desenvolvimento do ensino para fins de apuração do limite mínimo de gastos com educação previsto no art. 212, *caput*, da Constituição Federal;

a.14) à ausência de conciliação bancária da Conta Única do Tesouro Estadual (CUTE) no exercício de 2016, com diferença não justificada de R\$442,8 milhões entre o saldo contábil e o extrato bancário no final do exercício (item 2.4.5.1.1 da Seção Analítica do Relatório Técnico);

a.15) ao não cumprimento da meta de Resultado Nominal prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do exercício de 2016 (item 2.5.7 da Seção Analítica do Relatório Técnico);

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 da Seção Analítica do Relatório Técnico (“Gestão Patrimonial”).

(b) DETERMINAÇÕES²⁶ ao Governador do Estado para correção das irregularidades apontadas pelas Coordenadorias de Controle Externo (CCEs) desse Tribunal, especialmente para que:

b.1) o Poder Executivo se abstenha de, com fundamento no Decreto Estadual nº. 16.407/2015, dar continuidade à transferência voluntária de recursos públicos estaduais a municípios que se encontrem em situação de inadimplência por irregularidades identificadas na execução dos convênios celebrados, ante a sua incompatibilidade com o art. 176 da Lei Estadual nº 9.433/2005;

b.2) o Poder Executivo somente formalize convênios e instrumentos congêneres de parceria quando o órgão ou entidade da Administração Pública dispuser de capacidade técnica e operacional para instituir adequadamente os processos seletivos, avaliar as propostas de parceria com o rigor técnico necessário, fiscalizar a

26 Nesse 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.

execução em tempo hábil e de modo eficaz e apreciar as prestações de contas na forma e nos prazos legalmente previstos;

b.3) 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 (LAI), trilhando, assim, o caminho já desbravado por diversos outros órgãos da Administração Pública brasileira;

b.4) adote, com urgência, as medidas administrativas necessárias ao aprimoramento dos mecanismos específicos de controle do processamento de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), de modo a assegurar a utilização desse 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.5) apresente a esse Tribunal, por meio da Secretaria da Fazenda (SEFAZ), no prazo máximo de 120 dias, o resultado do reexame aprofundado e global das Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) pagas nos anos de 2016 e 2017, avaliando a sua adequação aos requisitos normativos aplicáveis e, especialmente, o impacto total de tais despesas nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado referentes ao exercício de 2016, com a consequente republicação dos demonstrativos devidamente ajustados;

b.6) o Poder Executivo promova o registro contábil, no Passivo Circulante do Estado, do montante das obrigações pecuniárias constituídas e não adimplidas pela Administração Pública até o encerramento do exercício, independentemente da realização do empenho das despesas a elas referentes, em ordem a garantir a transparência pública e a fidedignidade das informações constantes do Balanço Patrimonial;

b.7) contabilize na Despesa Total com Pessoal, para fins de apuração dos limites previstos nos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), os gastos dessa 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.8) adote as medidas administrativas necessárias ao aprimoramento do planejamento e da 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-se, por consequência, o emprego de recursos públicos para pagamento de encargos moratórios;

b.9) proceda à apuração, mediante processo administrativo próprio, das causas que contribuíram para a realização de despesas públicas relacionadas com o pagamento de multas e juros de mora nos últimos exercícios, por descumprimento de norma legal ou não recolhimento de tributos, promovendo a responsabilização dos agentes públicos que eventualmente tenham concorrido, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, para a consecução de tais dispêndios;

b.10) adote as providências administrativas necessárias para assegurar o adequado registro, nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (DCCes), de informações relativas aos gastos realizados pela Administração Pública estadual com pagamento de multas e juros moratórios;

b.11) o Poder Executivo se abstenha de utilizar quaisquer procedimentos que viabilizem a realização de despesas públicas sem prévia e suficiente dotação orçamentária, bem como sem a emissão de prévio empenho, a exemplo dos denominados pagamentos “por ofício”, em obediência aos comandos normativos insertos no art. 167, inciso II, da Constituição Federal e no art. 60 da Lei nº. 4.320/1964;

b.12) o Poder Executivo somente contabilize como gasto com educação as despesas destinadas a custear ações de manutenção e desenvolvimento do ensino que tenham sido implementadas no período de apuração do cumprimento do limite previsto no art. 212, *caput*, da Constituição Federal, abstendo-se, portando, de computar despesas eventualmente efetuadas para pagamento de obrigações cujo fato gerador tenha ocorrido em exercícios anteriores;

b.13) adote as medidas administrativas necessárias para garantir a realização sistemática e periódica de conciliações bancárias das contas do Tesouro Estadual, nos moldes definidos na Instrução Normativa SAF/SEFAZ nº 16/2015;

b.14) apure as causas da diferença não justificada de R\$442,8 milhões entre os saldos contábil e bancário no final do exercício de 2016, apresentando a essa Corte de Contas, no prazo de 120 dias, os resultados da apuração realizada, com a relação detalhada dos registros, e respectivas justificativas, que provocaram a divergência mencionada;

b.15) adote as providências necessárias à correção das inconsistências e distorções contábeis apontadas pelas Coordenadorias de Controle Externo no item 2.4.5 da Seção Analítica do Relatório Técnico (“Gestão Patrimonial”).

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

c.1) articule com a Secretaria da Educação (SEC/BA) a adoção das medidas necessárias à imediata implantação de ferramentas de monitoramento e avaliação das atividades de ensino desenvolvidas nas Unidades Escolares, em ordem a garantir a certificação de que tais unidades cumprem satisfatoriamente o calendário escolar e

aplicam o conteúdo programático previsto, com o que poder-se-á coibir desvios, aprimorar desempenhos e alcançar resultados;

c.2) adote providências, no âmbito de sua competência, para o adequado aparelhamento da Auditoria Geral do Estado (AGE), disponibilizando, ao órgão central de controle, as condições estruturais, materiais e de pessoal necessárias ao desempenho efetivo de seu importante papel de articulação sistêmica, orientação normativa e supervisão técnica dos diversos órgãos setoriais de controle interno;

c.3) 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, em especial no âmbito da Secretaria da Educação (SEC/BA), sejam supridas mediante a arregimentação de servidores efetivos, nos termos proclamados pela Constituição da República;

c.4) adote as medidas necessárias ao aperfeiçoamento da metodologia de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), especialmente no que concerne à estimativa das despesas, em ordem a minimizar o risco de insuficiência das dotações orçamentárias previstas;

c.5) aprimore os mecanismos de controle da execução orçamentária e financeira, de modo a viabilizar o reforço tempestivo das dotações com sinalização de insuficiência de saldo orçamentário, mediante regular abertura de créditos adicionais, evitando-se, com isso, o não processamento de despesas previsíveis e seu consequente pagamento como DEA no exercício seguinte;

c.6) adote as providências necessárias ao aprimoramento do sistema atualmente utilizado para o acompanhamento e o controle dos convênios e instrumentos congêneres – FIPLAN, corrigindo as deficiências apontadas pela Unidade Técnica desse Tribunal e municiando o sistema de funcionalidades capazes de viabilizar o controle operacional de todo o ciclo de existência dos convênios e instrumentos congêneres, em especial o acompanhamento do estágio de execução, o monitoramento de metas e a avaliação de desempenho desses ajustes;

c.7) institua, nos sistemas centralizados de controle, mecanismos de acompanhamento gerencial, financeiro, orçamentário e contábil em relação aos desembolsos com encargos moratórios, segregados por Secretaria;

c.8) avalie a viabilidade da centralização do pagamento para as despesas com contas de consumo, de todas as unidades e órgãos do Estado, tendo em vista os potenciais benefícios, mormente em relação à redução da ocorrência de atrasos e, conseqüentemente, à diminuição do desembolso com encargos moratórios;

c.9) controle e monitore, de forma centralizada, os gastos com as contas de serviços de telefonia, preferencialmente mediante o

sistema de Gestão de Contas de Consumo (GCC), em conformidade com o Decreto Estadual n.º 15.153/2014;

c.10) promova a revisão dos procedimentos administrativos e contábeis de encerramento e abertura de exercícios financeiros, em ordem a possibilitar a regular e tempestiva realização de despesas públicas pelas unidades orçamentárias, em especial aquelas cuja postergação possa ensejar a incidência de encargos moratórios para a Administração Pública;

c.11) adote as medidas necessárias para garantir o adequado controle das disponibilidades de caixa ao final de cada exercício financeiro, em ordem a evitar a inscrição de despesas em restos a pagar não processados sem a existência de disponibilidades financeiras para suportá-las, em consonância com a 6ª edição do Manual dos Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN);

c.12) adote as providências necessárias ao adequado monitoramento dos projetos beneficiados com incentivos fiscais, em obediência ao art. 89, *caput*, da Constituição Estadual, disponibilizando, nos relatórios de visitas técnicas da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), além dos dados referentes à implantação, à operação e ao número de empregos gerados, as informações acerca da produção e dos investimentos efetuados pelos empreendimentos beneficiados, exigindo das empresas incentivadas, ademais, que também informem os dados relativos ao seu faturamento nos questionários do Sistema de Atração de Investimentos (SAI).

Por fim, sugere-se que a Presidência desta Corte de Contas envie esforços no sentido de implementar mecanismos automatizados de informática que possibilitem o acompanhamento tempestivo da compatibilidade entre os registros lançados nas contas bancárias do Estado da Bahia e suas respectivas contas contábeis, com vista a imprimir maior efetividade aos procedimentos de controle externo da gestão pública.

É o parecer.

Salvador/BA, 22 de maio de 2017.

DANILO FERREIRA ANDRADE
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Danilo Ferreira Andrade
Procurador do Ministério Público - Assinado em 14/06/2017



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: UYNZUWMTM5