



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

PROCESSO:	TCE/004093/2014
RELATORA:	CONSELHEIRO GILDÁSIO PENEDO FILHO
NATUREZA:	RELATÓRIO E PROPOSTA DE PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DA BAHIA
RESPONSÁVEL:	GOVERNADOR JAQUES WAGNER
EXERCÍCIO:	2013

PARECER

1. RELATÓRIO

Trata-se de Prestação de Contas apresentada pelo Governador do Estado da Bahia, Sr. JAQUES WAGNER, relativa ao exercício de 2013.

Seus elementos constitutivos (Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado, Relatório Anual de Governo 2013, Relatório Anual de Avaliação Parcial da Execução do PPA 2012-2015, Relatório Imobiliário do Estado e a mensagem enviada pelo Governador à Assembleia Legislativa) foram objeto de análise pelo Conselheiro Relator, no que fora auxiliado por Comissão de Assessoramento devidamente constituída e formada por equipe multidisciplinar de técnicos deste TCE/BA, culminando com a elaboração do Relatório e Proposta de Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia ora apreciados.

É exclusivamente sobre estas peças (Relatório e Proposta de Parecer Prévio), encaminhadas a este *Parquet* em 03/06/2014, que recaíram os exames que subsidiaram a presente manifestação.

É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

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

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

2.1 NATUREZA JURÍDICA DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO

Conforme prática habitual, antes de adentrar as questões específicas das Contas em apreço, mostra-se necessário esclarecer, ainda que brevemente, que os poderes do Tribunal de Contas do Estado, em relação aos atos praticados pelo Chefe do Poder Executivo estadual, não se esgotam na emissão de parecer prévio para julgamento pela Assembleia Legislativa.

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

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

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

Nesse sentido, importante a lição de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes¹, que também se manifesta pela possibilidade de se julgar as contas do Chefe do Poder Executivo quando atue como mero ordenador de despesa:

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

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

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

Trata-se, aqui, de exclusivas Contas de Governo, em que o Tribunal de Contas (no uso da competência que lhe atribui o art. 71, I, da CF/88 e 91, I, da CE) emite parecer prévio (recomendando aprovação, aprovação com ressalvas e/ou recomendações ou desaprovação) para subsidiar o julgamento pelo Parlamento. A Corte analisa a gestão sob uma perspectiva ampla, abordando aspectos como o atendimento aos objetivos e metas estabelecidos, cumprimento dos planos e programas de governo, respeito aos limites de gastos mínimos ou máximos (ex.: saúde, educação, pessoal, etc.), o nível do endividamento público, a adequação dos demonstrativos da Lei Federal n. 4.320/64, dentre outros.

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

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

Acerca do primeiro desses pilares, Francisco Eduardo Carrilho Chaves² leciona que:

As contas do Presidente da República sempre existiram como um instrumento de controle político sobre o Executivo, levado a termo pelo Legislativo. **O seu julgamento sempre foi feito sobre bases macroeconômicas e sociais, balizado pelos parâmetros de metas e programas governamentais.** [...] [...] É conveniente lembrar que **somente os candidatos a mandatários do Poder Executivo devem apresentar suas plataformas de trabalho expressas em planos de governo, em face dos quais serão cobrados se eleitos.** Nenhum outro candidato a cargo eletivo elabora plano de governo, menos ainda os outros administradores citados no art. 20 da LRF. (negritei)

2.2 AUSÊNCIA DE SISTEMA INTEGRADO DE CONTROLE INTERNO

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

Constituição Federal

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

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

Constituição do Estado da Bahia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³ *Op. Cit.*, p. 89.

Convém, mais uma vez, destacar que é o fortalecimento dos sistemas de controle (interno e externo) que imuniza o gestor público contra futuras responsabilizações. Desse modo, não se mostra crível que, passados quase 26 (vinte e seis) anos da promulgação da Constituição Federal, ainda existam entes públicos carentes de um efetivo sistema integrado de controle interno.

Neste ponto, o próprio Relatório do TCE (fl. 39), ao se referir às unidades atuais de controle interno existentes no âmbito do Poder Executivo estadual, tidas como centrais, aponta “a *incapacidade dessas unidades de evitar, atuando de forma isolada, as ocorrências e constatações relativas às deficiências de controle interno registradas nos relatórios de auditoria, referentes às contas de gestores e administradores estaduais.*” Ainda conforme o mencionado Relatório, por atuarem isoladamente, o modelo constitucional, que exige uma interação permanente entre os órgãos de controle externo e interno, fica comprometido, uma vez que “*essa prática não vem sendo regularmente observada pelos órgãos estaduais de controle interno*”, repercutindo, inclusive, nas atividades de controle externo do Estado, pois “***uma vez que as irregularidades ou ilegalidades constatadas nas respectivas unidades deixam de ser comunicadas a este Tribunal de Contas de forma tempestiva.***” Quanto a essa repercussão negativa, cabe destacar o contundente parágrafo conclusivo do Relatório ora em apreço (fl. 40):

Em decorrência desse fato e da ausência de Órgão Central de Controle Interno, capaz de possibilitar a adoção de ações preventivas e corretivas em tempo oportuno, aperfeiçoando os atos de gestão, **os trabalhos de auditoria no âmbito do controle externo, a cargo desta Corte de Contas, vêm sofrendo restrições.** Essa condição acarreta, inclusive, dupla alocação de recursos, uma vez que o conhecimento dos achados apontados nos relatórios das unidades de controle interno permitiria racionalizar as auditorias realizadas pelo controle externo, aspecto relevante a ser considerado no intuito do controle interno “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional”. (Negritei)

Nota-se, portanto, que essa situação de carência de sistema integrado de controle interno **acarreta graves consequências à administração pública estadual e, de modo específico, acaba por afetar a atuação do TCE/BA.**

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

Tal Projeto, contudo, encontra-se paralisado naquela Casa até a presente data. Conforme consulta ao sítio eletrônico do parlamento baiano, verifica-se que a última movimentação ocorreu em 17/06/2009 (5 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.

Acerca da importância da institucionalização da Controladoria Geral do Estado, o Relatório do TCE registra (fl. 40) que a *“boa e efetiva atuação da Controladoria auxiliaria significativamente o controle externo, minimizando as ressalvas que vêm sendo recorrentes nas conclusões das auditorias realizadas nos órgãos e unidades da administração direta e indireta do Estado.”* De igual modo, iria contribuir sobremaneira na promoção de maior eficiência no uso dos recursos públicos e na eficácia dos mecanismos e resultados alcançados por meio da fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. No tocante à ausência de uma CGE, de maneira oportuna e pertinente, o Relatório do TCE (fl. 41) traz um dado bem interessante, embora seja uma informação que em nada deva orgulhar a gestão estadual. Consta no texto o seguinte registro:

[...] registre-se, também, que, dentre os estados da região Nordeste, apenas a Bahia não dispõe de órgão com posição compatível a uma Controladoria Estadual vinculada diretamente ao Governador. Inclusive, alguns Estados já instituíram quadro de servidores efetivos específico como o Ceará, que em 2003 criou 60 cargos de Auditor de Controle Interno, e Pernambuco, que em 2008 criou 180 cargos de Analista de Controle Interno.

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

Em primeiro lugar, o **controle interno é aspecto fundamental da atividade administrativa** de toda e qualquer organização (pública ou particular), ao lado do planejamento, da organização e da direção. Em outros termos, o **dever de controlar é imanente** à gestão organizada de qualquer negócio, seja ele público ou particular. É ele (controle interno) que propiciará a avaliação e mensuração dos resultados de uma política pública executada por

determinado órgão da Administração Pública, permitindo ao seu titular aferir se os objetivos e metas inicialmente planejados estão sendo atingidos, e em que medida. Sem esta indispensável avaliação – que deve ser realizada de forma contínua –, o Estado-Administração não disporá de subsídios suficientes para decidir lucidamente acerca do prosseguimento, ou não, da execução de uma política pública *da forma* como inicialmente delineada, isto é, ficará o administrador desprovido de um instrumento de orientação que lhe permita conduzir, de modo ordenado e eficiente, a máquina administrativa ao alcance dos resultados desejados.

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

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

Dessa forma, não é lícito à Casa Legislativa simplesmente deixar de apreciar os projetos de lei de iniciativa do Executivo, sob pena de violação à harmonia entre os poderes e ao próprio Estado Democrático, na medida em que, com tal postura, pode inviabilizar a execução da plataforma de governo que sustentou a eleição do mandatário do Poder Executivo.

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

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

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

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

Feitas essas considerações, pede-se vênia para discordar da Proposta de Parecer Prévio, quando apenas são feitas pontuais recomendações genéricas ao Governador para “*envidar esforços no sentido de institucionalizar a controladoria estadual, com autonomia, quadro de pessoal próprio e devidamente capacitado*”, vez que tal irregularidade não representa mera fragilidade de gestão apta a ser corrigida com a otimização dos procedimentos administrativos adotados, mas, sim, revela conduta ilícita, que afronta diretamente normas constitucionais e infraconstitucionais como visto acima. Posto isso, este *Parquet* de Contas pugna pela **inclusão de RESSALVA** no tocante à ausência de avaliação, a cargo do controle interno, do cumprimento das metas previstas no plano plurianual e dos resultados de eficácia, eficiência e economia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, tendo em vista que tal irregularidade, além de poder ser atribuída diretamente ao Chefe do Poder Executivo, compromete o exame de um dos aspectos mais importantes das contas ora apreciadas (conforme aduzido, inclusive, no Relatório – vide ponto “3.3 Controle Interno”, páginas 37-42), sem embargo de a manutenção dessa irregularidade, nos exercícios futuros, autorizar o agravamento do juízo de reprovabilidade que ora sobre ela recai. Nesse item, cabe também a **RECOMENDAÇÃO** para que o Chefe do Poder Executivo utilize os instrumentos jurídico-constitucionais na intenção de pressionar **legitimamente** a apreciação do referido PL 16.942/2007, bem como adote medidas temporárias necessárias ao aprimoramento e aperfeiçoamento dos mecanismos (unidades) de controle interno existentes no Estado.

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

Ainda nessa seara do controle interno do Estado da Bahia, verifica-se, conforme abordado pelo Relatório do TCE (fl. 41), que continua pendente a implementação e estruturação do Órgão Central de Controle, Acompanhamento e Avaliação Financeira de Contratos e Convênios (OCAAF). A criação e as competências de tal Órgão foram preconizadas pela Lei

Estadual de Licitações e Contratos (Lei Estadual n.º 9.433/2005 – arts. 8º, XXII, 153, 154 e 172), que lhe atribuiu a relevante função de exercer a fiscalização da execução dos contratos e convênios e supervisionar o trabalho realizado no âmbito de cada Secretaria.

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

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

O Relatório do TCE, às fl. 42, conclui que essa *“inércia na implantação do OCAAF, assim como do órgão central de controle interno, acaba por impactar no sistema de monitoramento e avaliação do Estado que, certamente, seria aprimorado com a sua existência.”* Também é feito o registro de que essa omissão estatal já foi pontuada nos Relatórios referente às Contas do Governo dos exercícios anteriores, quando foram exaradas recomendações para a institucionalização do referido Órgão. Verifica-se, pois, que há um reiterado descumprimento de recomendações deste TCE.

Assim, considerando a relevância estratégica da implementação desse Órgão Central de Controle, a sua previsão legal há mais de 9 anos e a continuidade da inércia do Estado, este *Parquet* de Contas também pugna pela **inclusão de RESSALVA** no tocante à não-implementação do OCAAF, insistindo na **RECOMENDAÇÃO** para que o Chefe do Poder Executivo adote as providências necessárias à devida institucionalização desse importante Órgão de Controle, observando as atribuições e competências previstas na Lei Estadual n.º 9.433, de 01/03/2005.

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

Na sequência, ainda na análise das políticas públicas desenvolvidas em 2013, convém pontuar a questão referente à política de pessoal do Estado da Bahia, especificamente no que tange às contratações temporárias, tema este objeto de inúmeras ações deste Ministério Público de Contas nos exercícios passados.

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

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

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

A despeito do caráter excepcionalíssimo dessa forma de arregimentação de servidores públicos, verifica-se, na prática, um verdadeiro abuso em sua utilização por parte dos administradores públicos, que a encaram como verdadeira “válvula de escape” à exigência constitucional do concurso público. Com efeito, atualmente, as contratações temporárias são largamente utilizadas para o desempenho de atividades que não ostentam qualquer marca de temporariedade, transformando em regra geral a adoção de um instituto que, por expressa

determinação constitucional, somente deveria ser utilizado em situações excepcionais. E o Estado da Bahia não tem fugido a essa condenável prática, uma vez que tem desvirtuado esse instituto de contratação temporária, utilizando-o anualmente de maneira abusiva e sem parcimônia.

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

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

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

Conforme informado em nosso Parecer referente às Contas do Governador do exercício de 2012, ao cobrar um posicionamento institucional sobre as ações de Governo com vistas à diminuição das contratações temporárias feitas pelo REDA, foi recebido neste MPC, em 18/01/2012, o Ofício OF. GASEC n.º 021/2012, subscrito pelo Secretário da Administração em exercício, no qual é informado que a SAEB, *“em conjunto com os demais órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, em continuidade ao esforço anterior, vem envidando esforços no*

sentido de prover cargos públicos”. Quanto ao tão aguardado plano de ação, foi justificado na ocasião que “já fora submetido ao crivo do Excelentíssimo Senhor Governador o calendário de concursos públicos para o corrente ano, após avaliação criteriosa das necessidades do serviço público e possibilidades do erário, em função das limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.”

Portanto, pelo que foi oficialmente informado a este MPC no início do exercício de 2012, o cronograma de concursos públicos no Estado da Bahia estaria pendente de aprovação pelo Chefe do Poder Executivo. Em 27/03/2013, este MPC recebeu o Ofício n.º 129/2013 da Chefia de Gabinete da Casa Civil, pelo qual são informadas as ações de Governo com vistas à diminuição das contratações realizadas por meio do REDA. Em anexo ao Ofício, são apresentadas planilhas demonstrando uma redução do quantitativo de tal modalidade de contratação entre 2006 e 2012 e planilhas das contratações permanentes, via concurso público, no período de 2008 a 2012.

Além dessas informações oficiais do Governo, insta destacar que consta no Relatório do TCE (fl. 91) que o Poder Executivo alocou recursos orçamentários para pagamento da despesa com Regime Especial de Direito Administrativo (REDA), em 2013, no montante de R\$253.044.128,37, cerca de 10,94% a menos que no exercício anterior (R\$284.116.993,00). Também é informado que em 31/12/2013, nas diversas Unidades do Estado da Administração Direta e Indireta, encontravam-se vigentes contratos sob o REDA no quantitativo de 15.332, enquanto no exercício anterior o quantitativo foi de 17.610, com uma redução de 12,93%.

Embora se verifique que houve uma redução dos valores e do quantitativo geral das contratações temporárias pelo REDA e que o Poder Executivo tenha realizado pontuais concursos públicos, não foi disponibilizado um plano de ação (cronograma) que contemplasse a programação de concursos a serem realizados, conforme acordado na supracitada reunião ocorrida em 26/09/2011.

Esse calendário (cronograma) para o restante do mandato, ao contrário da realização episódica e pontual de concursos públicos, seria uma concreta ação do Estado com vistas a cumprir efetivamente as determinações constitucionais e a começar a indicar um modelo de alteração da recorrente e arraigada prática de desvirtuamento do REDA, além de possibilitar o adequado acompanhamento e controle do seu cumprimento. Não obstante a iminência do final do mandato do Governador, continuamos a entender como pertinente o estabelecimento urgente de um cronograma de concurso, pois serviria de parâmetro para a próxima gestão, representando um positivo legado.

Demais disso, a análise da Tabela 54 – Quantitativo de REDA – 2013/2011, acostada a fl. 91 do Relatório do TCE, revela que a redução de 2.278 contratados via REDA no exercício de 2013 concentrou-se nas Secretarias de Educação e de Saúde, que somaram uma diminuição de 2.232, ou seja, aproximadamente 98% do total. Ocorre, entretanto, que já referido Relatório não aponta para a substituição desses temporários por servidores efetivos selecionados por concurso público; ao contrário, indica, como se verá a seguir, um incremento no gasto com os chamados Prestadores de Serviços Temporários (PST) concentrado, justamente, na Secretaria de Educação e com pagamentos, inclusive, para professores. De igual modo, não é possível afirmar que a redução dos contratados através do REDA na Secretaria de Saúde tenha decorrido da busca pela adequação ao modelo constitucional de arregimentação de pessoal ou se, ao contrário, é resultado da política de terceirização do serviço público de saúde que vem se intensificando ao longo dos últimos exercícios. Portanto, ainda não se visualiza uma política sólida e consistente voltada à redução de contratações temporárias, de sorte a tornar tal forma de arregimentação de pessoal excepcional/residual, limitada às restritas hipóteses autorizadas pelo ordenamento jurídico.

Outro fato digno de registro, como dito, também abordado pelo Relatório do TCE (fl. 92), foram as despesas com pagamento de remuneração a **Prestadores de Serviços Temporários (PST)** em 2013, no valor total de R\$286 milhões, dos quais 77,52% foram pagos pela SEC. No exercício anterior, as despesas com os PSTs somaram R\$193,1 milhões e, em 2011, foram no ordem de R\$173,5 milhões. Portanto, ao contrário do que ocorreu com as despesas com o REDA, **está havendo um evidente crescimento desses gastos, com um acréscimo de 48,11% em relação a 2012 e 64,84% em relação ao exercício de 2011.**

De acordo com informações extraídas do Relatório do TCE (fl. 92),

foram identificadas despesas com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física, relativas a pagamentos pela prestação de serviços de professor, digitador, serviços gerais, merendeira, porteiro, limpeza, manutenção, ascensorista, recepção, copa, dentre outros. Tais serviços não se caracterizavam como eventuais, uma vez que faziam parte da rotina dos estabelecimentos, e vinham sendo prestados [...]

Outrossim, por serem registrados no elemento de despesa Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física, **não foram considerados pelo Estado no cálculo do limite da Despesa com Pessoal, na forma preconizada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), circunstância que, associada à inexistência de processo seletivo para recrutamento desses trabalhadores, indica que a possível utilização dessa modalidade de arregimentação em substituição a servidores e empregados públicos configura violação ainda mais grave ao ordenamento jurídico que o uso indevido do REDA.**

Conforme informações do Relatório do TCE (fl. 56), caso fossem incluídas essas despesas, o valor apurado da participação da despesa com pessoal na Receita Corrente Líquida do Poder Executivo aumentaria 0,72% (indo para 46,06%), aproximando-se ainda mais do limite prudencial, que é de 46,17%. Não há dados suficientes no Relatório para se identificar o quanto desses gastos com PST se refere à substituição de servidores e empregados públicos, o que seria motivo, *ex vi* §1º do art. 18 da LRF, para o registro em elemento próprio e a sua devida inclusão no câmputo das despesas com pessoal. Por força da falta dessa informação, o Relatório sobre as Contas de Governo (fl. 93), repetindo sugestão do Relatório do exercício anterior, aponta a necessidade da realização de auditoria pelas Coordenadorias de Controle Externo, a fim de verificar não somente o montante pago, mas também “*o quantitativo de prestadores de serviço em substituição, ou não, de servidores e empregados públicos.*”

Assim, considerando a relevância e o acréscimo das despesas com PST, a sua possível utilização como mecanismo de fuga aos limites impostos pela LRF e às regras constitucionais do concurso público e até mesmo da contratação temporária (REDA), mostra-se necessária a realização, pelas existentes unidades de controle interno do Estado (como a AGE, por exemplo) ou por equipe técnica dessa Corte, de inspeção ou auditoria especial para se mapear o conteúdo desses gastos com PST no Poder Executivo estadual, mormente na identificação do quantitativo referente à substituição de servidores e empregados públicos.

Conforme registrado, em caminho diametralmente oposto às contratações temporárias via REDA, o Estado da Bahia vem se utilizando das contratações de PST's de maneira progressiva. Vale dizer, está havendo significativo incremento das despesas com essa modalidade de contratação de pessoas físicas. Se de um lado houve a redução das despesas pagas com as contratações pelo REDA (no montante aproximado de R\$31,1 milhões), por outro lado, houve um aumento relevante dos gastos com PST, no valor de R\$92,9 milhões. Como as auditorias desse Tribunal vêm apontando pagamentos pela prestação de serviços não eventuais, como professor, digitador, serviços gerais, merendeira, porteiro, limpeza, manutenção, ascensorista, recepção, copa, dentre outros, constata-se que o PST também vem sendo utilizado, em muitas situações, como verdadeira “válvula de escape” à exigência constitucional do concurso público. Ou seja, percebe-se uma mudança na utilização de institutos. Antes, havia uma crescente contratação de temporários pelo REDA, agora “a bola da vez” é a contratação via PST. Ressalte-se, mais uma vez, que essa “nova modalidade” de arregimentar pessoal é mais nociva à boa governança, haja vista que são realizadas sem critérios normativos pré-definidos e sem preservar o princípio da impessoalidade.

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

2.5 DEFICIÊNCIAS NA TRANSPARÊNCIA DOS GASTOS PÚBLICOS

Ab initio, faz-se mister rememorar que o direito de acesso à informação é fundamento basilar do Estado Democrático e do exercício da cidadania, previstos no art. 1º, caput e II, da *Lex Legum*. Por isso, a sua previsão normativa permeia todo o ordenamento jurídico, no que pertine ao direito de acesso à informação dos atos governamentais.

A Constituição Federal de 1988, de forma minuciosa e em diversas passagens (Art. 5º, XXXIII; Art. 37, §3º; e Art. 216, §2º), salvaguarda a tutela do direito fundamental à informação, visto que a sua existência é elemento indissociável do Estado Democrático, no qual o exercício do poder estatal ocorre mediante o controle dos atos governamentais e da gestão dos recursos públicos. Nesta senda, é de se dizer que só há controle quando existe o acesso à informação, pois não se controla o que não é conhecido.

Nesse contexto, o direito fundamental de acesso à informação, na égide de um regime democrático, deve ser encarado como um direito inerente de cada cidadão (ou de pessoa jurídica), quando toma contornos de direito individual; ou da sociedade, quando configura elementos de direito coletivo. Seria inviável, portanto, vislumbrar a promoção de um Estado democrático sem que o cidadão pudesse ter acesso à informação, através da publicidade dos atos administrativos, e, assim, efetivar o controle do poder exercido pelo Estado. Sendo assim, não se admite mais, como era apregoado em regimes ditatoriais, que o acesso à informação seja um direito que corresponda a uma faculdade ou discricionariedade do Estado em fornecer ou deixar de fornecer informações estatais ao cidadão ou à sociedade.

Nesse caminhar, é mister destacar que o legislador federal sancionou a Lei nº 12.527/2011, 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.

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

No ensejo, cabe pontuar que no sítio eletrônico “Transp@rência Bahia” o governo 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 governo do Estado da Bahia, mesmo após implementar ferramentas modernas que facilitam o acesso às informações de interesse público, ainda não disponibiliza determinadas informações (transparência ativa).

Nesse ponto, o Relatório do TCE, no item 3.5, reservado à transparência da Administração Pública (fls. 44/45), conclui que o Poder Executivo do Estado da Bahia não vem cumprindo a contento os dispositivos pertinentes, ao tempo em que recomenda que *“sejam envidados esforços para o aprimoramento do sítio 'Transparência Bahia', de modo a fielmente observar o princípio da transparência e os normativos pertinentes.”*

O Relatório aponta deficiências na questão da transparência, como o descumprimento das obrigações impostas, desde 2005, pelas normas contidas no §1º do art. 6º e no art. 32 da Lei Estadual nº 9.433/05 (Lei de Licitações e Contratos do Estado da Bahia) no sentido de que *“A administração de cada Poder fará publicar nos respectivos sites oficiais, na Internet, a relação de todas as faturas emitidas por seus contratados, indicando as datas de entrada nos órgãos e dos respectivos vencimentos e pagamentos”* e de que *“Será dada publicidade, mensalmente, em órgão de divulgação oficial, em quadro de avisos de amplo acesso público e, sempre que*

possível, por meios eletrônicos, à relação de todas as compras realizadas pela Administração direta e indireta, de maneira a permitir a identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o procedimento de aquisição, o nome do fornecedor e o valor total da operação, devendo ser aglutinadas por itens as compras decorrentes de licitações, dispensas e inexigibilidade”.

A manifestação auditorial indica, ainda, que o Estado não vem cumprindo plenamente as determinações da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal n.º 12.527/2011), mais especificamente as constantes do art. 8º (fl. 44). Nesse passo, convém destacar que §1º do referido dispositivo determina que o registro das despesas deverá constar do conteúdo mínimo a ser ativamente divulgado. Desse modo, temos que os **valores detalhados das remunerações dos agentes públicos estaduais**, enquanto representativos da realização de despesas públicas estaduais, configuram informações de interesse coletivo ou geral e devem, portanto, estar disponíveis nos mencionados sítios eletrônicos oficiais do Estado.

Com efeito, o art. 5º, I, da referida Lei Estadual n.º 12.618/2012 determina que a Administração Pública Estadual assegure uma gestão transparente, promovendo o acesso amplo às informações de interesse público, na qual se deve incluir a obrigação de divulgar, detalhadamente, as parcelas que compõe a remuneração dos agentes públicos estaduais.

Art. 5º - Cabe aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, observadas as normas e procedimentos específicos previstos nesta Lei, assegurar:
I - gestão transparente da informação, propiciando seu amplo acesso e divulgação;

Nesse ponto, calha destacar que não se vislumbram óbices à divulgação de tais informações (parcelas que compõem a remuneração de cada agente público estadual), uma vez 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 “Transp@rência Bahia”) para divulgá-los. **Ao revés, tal informação (relação nominal da remuneração dos agentes públicos) deve ser obrigatória e ativamente divulgada pelo Poder Executivo estadual.**

Como apontado pelo Relatório do TCE, às fl. 45, o Poder Executivo federal, já há algum tempo, divulga em seu portal informações sobre cargo, função, situação funcional e remuneração dos seus servidores. Ainda nessa senda, faz-se mister também ressaltar que, no âmbito do Estado da Bahia, o próprio Tribunal de Contas do Estado, o Tribunal de Justiça e o Ministério Público do Estado da Bahia já disponibilizam, detalhadamente, as informações

atinentes às remunerações dos seus respectivos agentes públicos. Logo, nesse quesito, esses órgãos demonstram que é dever da Administração e direito do cidadão ter acesso a esse tipo de informação.

Noutro vértice, é possível identificar também descumprimentos em relação às solicitações formuladas pelos interessados (transparência passiva) sobre informações de caráter público.

A título ilustrativo, cita-se o julgado no qual o Estado da Bahia foi condenado a apresentar as informações requeridas pelo interessado (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB), que fundamentavam a propaganda institucional intitulada “7.000 km. Nunca se fez tanta estrada boa na Bahia/Faz mais pela Bahia/Faz mais pelos baianos/Bahia/Governo/Terra de todos nós”. *In casu*, o PSDB formulou um requerimento, solicitando informações sobre a construção ou reforma dos 7 (sete) mil quilômetros de estradas. Entretanto, a Administração Estadual manteve-se silente, não as apresentando, o que motivou a impetração do *writ of mandamus*, cuja ementa ficou vazada nos seguintes termos:

MANDADO DE SEGURANÇA. REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO DE INFORMAÇÃO. LEI 12.527/11. CAMPANHA PUBLICITÁRIA DO GOVERNO DO ESTADO. PRELIMINARES:
1 – ILEGITIMIDADE ATIVA. PARTIDO POLÍTICO. DIREITO PERSEGUIDO. NATUREZA INDIVIDUAL, A DESPEITO DA COLETIVIDADE DA ASSOCIAÇÃO. DIREITO PRÓPRIO À INFORMAÇÃO. DIREITO DOS AFILIADOS. DIFERENCIAÇÃO. REJEIÇÃO DA PRELIMINAR.
2 – ILEGITIMIDADE PASSIVA. GOVERNADOR DO ESTADO. DEFESA DO ATO. ENCAMPAÇÃO. REJEIÇÃO DA PRELIMINAR.
3 – INÉPCIA DA INICIAL. INDEMONSTRAÇÃO. COMPREENSÃO DA LIDE. PEDIDOS. CLAREZA E LÓGICA. REJEIÇÃO DA PRELIMINAR.
4 – AUSÊNCIA DE INTERESSA DE AGIR. INTERESSE- UTILIDADE DO FEITO PARA O IMPETRANTE. CARACTERIZAÇÃO. RECUSA DO DEVER DE INFORMAR. IMPETRAÇÃO. NECESSIDADE. REJEIÇÃO DA PRELIMINAR. MÉRITO. LEI 12527/11. ACESSO À INFORMAÇÃO. DIREITO BASILAR. ESTADO DEMOCRÁTICO. FUNDAMENTO. PROPAGANDA INSTITUCIONAL. DADOS E DETALHES. MONTANTE DE GASTOS E DETALHAMENTO DE CUSTOS. REQUERIMENTO. RESPOSTA: AUSÊNCIA. ILEGALIDADE. COMPROVAÇÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. MALFERIMENTO. APRESENTAÇÃO DA INFORMAÇÃO. TRANSPARÊNCIA, CLAREZA E DE FÁCIL COMPREENSÃO. ART. 5º DA LEI 12527/11. SEGURANÇA. CONCESSÃO. (TJBA, Ac. Pleno. MS n.º 0009489-95.2013.8.05.0000, Des. Emílio Salomão Pinto Resedá, j. 27/11/13, Dje 04/12/13)

Em arremate, deve-se ainda trazer informação contundente que reforça o entendimento da deficiência do Estado no quesito da transparência. A Ong “Contas Abertas”, entidade da sociedade civil sem fins lucrativos, que reúne pessoas físicas e jurídicas, bem como quaisquer interessados em conhecer e contribuir para o aprimoramento do dispêndio público,

notadamente quanto à qualidade, divulgou, agora em maio de 2014, a terceira edição do Índice da Transparência⁴, ficando o Estado da Bahia na 21ª colocação entre as unidades federativas mais transparentes. Vale dizer, no quesito transparência, a Bahia só não está pior do que outros 6 Estados brasileiros.⁵

Destarte, este *Parquet* de Contas, pelos fundamentos aqui expostos, entende e sugere que o TCE/BA também deva **incluir** no seu Parecer Prévio **RESSALVAS** em relação ao descumprimento das regras que impõem a transparência dos gastos públicos divulgados nos portais, cabendo, ainda, **DETERMINAÇÃO** para que o Poder Executivo estadual divulgue, nos seus sítios eletrônicos oficiais, as informações exigidas pelos arts. 6º, §1º, e 32 da Lei Estadual nº 9.433/05 (Lei de Licitações e Contratos do Estado da Bahia) e aquelas relativas aos valores detalhados das remunerações dos agentes públicos estaduais, em cumprimento ao disposto no art. 8º, §1º, III, da Lei Federal nº 12.527/11, na linha de diversos outros órgãos da Administração Pública brasileira.

2.6 INCREMENTO NOS GASTOS COM PROPAGANDA E PUBLICIDADE: NECESSIDADE DE CONTROLE

Seguindo a análise, calha destacar a necessidade de controle dos gastos do Estado com propaganda, promoção e divulgação da ação governamental que, apesar de ter apresentado pequena redução no exercício de 2013 em comparação com o anterior, ainda representa expressivo dispêndio (R\$159,3 milhões), sobretudo quando são verificadas inúmeras deficiências na prestação de serviços públicos essenciais.

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

Art. 2º Consideram-se:

[...]

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

a) Publicidade de Utilidade Pública: a que se destina a divulgar direitos, produtos e serviços colocados à disposição dos cidadãos, com o objetivo de informar, educar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população para adotar comportamentos que lhe tragam benefícios individuais ou coletivos e que melhorem a sua qualidade

⁴ Com base em parâmetros técnicos, o comitê reunido pela Associação Contas Abertas, formado por especialistas em finanças e contas públicas, desenvolveu o Índice de Transparência, cujo objetivo é criar um *ranking*, com notas de zero a dez, que lista *sites* com menor ou maior grau de transparência.

⁵ Informações hauridas do *site* www.contasabertas.com.br.

de vida;

b) Publicidade Institucional: a que se destina a divulgar atos, ações, programas, obras, serviços, campanhas, metas e resultados dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender ao princípio da publicidade, de valorizar e fortalecer as instituições públicas, de estimular a participação da sociedade no debate, no controle e na formulação de políticas públicas e de promover o Brasil no exterior;

c) Publicidade Mercadológica: a que se destina a lançar, modificar, reposicionar ou promover produtos e serviços de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que atuem em relação de concorrência no mercado;

d) Publicidade Legal: a que se destina a dar conhecimento de balanços, atas, editais, decisões, avisos e de outras informações dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender a prescrições legais.

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

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

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

[...] A regra constitucional do artigo 37, **caput** e parágrafo 1º, objetiva assegurar a impessoalidade da divulgação dos atos governamentais que devem voltar-se exclusivamente para o interesse social. Não quis o constituinte que os atos de divulgação servissem de instrumento para a propaganda de quem está exercendo o cargo público, espalhando com recursos orçamentários a sua presença política no eleitorado. O que o constituinte quis foi marcar que os atos governamentais objeto de divulgação devem revestir-se de impessoalidade, portanto, caracterizados como atos do governo e não deste ou daquele governo em particular. [...] Assim, direta ou indiretamente, a vedação é alcançada toda vez que exista a menor possibilidade que seja de desvirtua-se a lisura desejada pelo constituinte, sequer sendo necessário construir interpretação tortuosa que autorize essa vedação, nascida que é da simples leitura do texto da espécie normativa de

índole constitucional. Com isso, o que se deve explicitar é que a regra constitucional veda qualquer tipo de identificação pouco relevando que seja por meio de nome, de slogan ou de imagem capaz de vincular o governo à pessoa do governante ou ao seu partido. **Qualquer margem de abertura nesse princípio é capaz de ensejar no tempo exceções que levam à inutilidade do dispositivo.** [...] (negritei)
([RE 191.668/RS](#), Rel. Min. Menezes Direito, julgamento em 15-4-2008, Primeira Turma, *DJE* de 30-5-2008)

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

Anote-se que o processo em exame não comporta a análise individualizada dos atos geradores de dispêndios com publicidade, cujas responsabilidades devem ser apuradas caso a caso tendo em vista aquele que o praticou e quem dele (indevidamente) se beneficiou. Todavia, o Relatório do TCE aponta o total de gastos com publicidade por finalidade (Tabela 60), demonstrando um montante despendido com publicidade institucional, no exercício examinado, de cerca de R\$77 milhões (quase dez vezes maior do que o valor gasto com publicidade de utilidade de pública e muito próximo do que o desembolsado no exercício anterior). Nesta senda, é de se asseverar que, consoante jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo por eventual excesso⁶ nos gastos com publicidade institucional é direta, vez que tais dispêndios revelam a estratégia de propaganda adotada pelo governo, como se vê:

Propaganda institucional estadual. Governador. Responsabilidade. Ano eleitoral. Média dos últimos três anos. Gastos superiores. Conduta vedada. Agente público. Art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97. Prévio conhecimento. Comprovação. Desnecessidade. **1. É automática a responsabilidade do governador pelo excesso de despesa com a propaganda institucional do estado, uma vez que a estratégia dessa espécie de propaganda cabe sempre ao chefe do Executivo, mesmo que este possa delegar os atos de sua execução a determinado órgão de seu governo.** 2. Também é automático o benefício de governador, candidato à reeleição, pela veiculação da propaganda institucional do estado, em ano eleitoral, feita com gastos além da média dos últimos três anos. Recurso conhecido e provido.
([Ac. nº 21307, de 14.10.2003, rel. Min. Fernando Neves](#))

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

⁶ O julgado colacionado refere-se à interpretação conferida ao inciso VII do art. 73 da Lei Federal nº 9.504/97 – Lei das Eleições, que determina ser vedada aos agentes públicos a conduta de efetuar gastos com publicidade institucional em ano eleitoral em montante superior à média dos três exercícios anteriores. Apesar disso, a tese ali veiculada pode ser aqui aplicada, eis que considera haver benefício pessoal do agente quando se configura excesso nos desembolsos com publicidade institucional, ou seja, não considera as despesas individualmente, mas em seu total.

do governo e fortalecer as instituições, divulgar a imagem dos governantes.

Mas não é só sob o aspecto da impessoalidade que referidos gastos precisam ser controlados. Conforme definição trazida acima, a publicidade institucional objetiva precipuamente levar ao conhecimento da sociedade as realizações do Estado (ou seja, informar atos passados). Não se pretende aqui discutir a importância da informação para a formação da opinião dos administrados acerca da gestão dos governantes, permitindo, com isso, a ampliação dos debates sobre a execução das políticas públicas. No entanto, é inegável o diminuto retorno social de tão expressivos gastos, sobretudo num contexto de Estado Social que, como tal, se obriga a prestar uma série de serviços essenciais à população, cuja demanda é crescente e a oferta, muitas vezes, insuficiente⁷.

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

Assim, a primeira questão a ser posta reside na própria necessidade de o Estado despender recursos para divulgar determinado ato, tendo em vista, sobretudo, as demais demandas que lhe compete atender, ou seja, é preciso avaliar se a finalidade pública a ser atingida com a publicação justifica a realização da despesa. Ademais, deve-se perquirir a relação estabelecida entre o gasto com a divulgação e o custo do ato a ser divulgado. Nesse sentido, Raquel Machado⁸ leciona:

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

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

⁷ Nesse sentido, vale conferir MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. A propaganda governamental no diálogo entre Estado e sociedade. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 1972, 24 nov. 2008. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/12000>>. Acesso em: 29 mai. 2013.

⁸ *Op. cit.*

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

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

2.7 REGULARIDADE DA GESTÃO FISCAL

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

Nesse ponto, merece destaque o item 5.2.1.2 do Relatório do TCE que trata das disponibilidades de caixa e controle dos recursos por fonte. Extraí-se do mencionado Relatório os seguintes excertos:

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

[...]

Em exercícios anteriores, o SICOF impossibilitava um acompanhamento mais efetivo dos saldos das disponibilidades por fonte, motivo pelo qual **não era possível afirmar por quanto tempo e em qual patamar tem se mantido os saldos negativos das fontes não vinculadas.**

Outrossim, até onde as análises puderam verificar, o FIPLAN ainda não dispõe de ferramenta que possibilite assegurar quanto ao uso das disponibilidades de caixa do Estado, segregados por fonte. (negritei)

O trecho acima colacionado deixa claro que a própria Administração admite a prática reiterada da utilização do financiamento entre fontes para a cobertura de déficits de caixa (situação agravada nos últimos exercícios), de modo transitório, segunda alega. Tal prática, associada a inexistência de controles efetivos relacionados à identificação da origem dos recursos usados para o suprir o déficit e ao tempo em que esses “empréstimos” são realizados (sequer é possível afirmar a “devolução” dos recursos à origem), de fato coloca em risco a gestão fiscal e

representa afronta ao disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF⁹.

Ademais, a utilização de recursos de fontes vinculadas nessas condições pode comprometer a efetividade da política pública para qual foram constitucional ou legalmente destinados, razão porque a unicidade de caixa (em que pese encontrar guarida no art. 56 da Lei Federal nº 4.320/64) não pode ser adotada como modelo absoluto, a revelia, inclusive, de outros dispositivos constitucionais/legais que impõem expressamente a necessidade de utilização conta específica para a gestão de determinados recursos, notadamente aqueles relacionados ao atendimento às necessidades públicas essenciais. Não é outro, diga-se, o entendimento da equipe auditorial, *in litteris*:

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

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

Nesse sentido, vale destacar a forma como o Estado da Bahia vem utilizando os recursos públicos vinculados a aplicação em ações e serviços públicos de saúde. É que a Lei Complementar nº 141/2012 estabelece que os recursos transferidos pela União para os Estados para fins de atingimento do limite mínimo de gastos com ações e serviços públicos de saúde devem ser movimentados em conta bancária específica, **até a sua destinação final**, em ordem a possibilitar o efetivo controle acerca da aplicação desses valores, senão vejamos:

Art. 12. Os recursos da União serão repassados ao Fundo Nacional de Saúde e às demais unidades orçamentárias que compõem o órgão Ministério da Saúde, para ser aplicados em ações e serviços públicos de saúde.

Art. 13. (VETADO).

§ 1º (VETADO).

§ 2º Os recursos da União previstos nesta Lei Complementar **serão transferidos aos demais entes da Federação e movimentados, até a sua destinação final**,

⁹ LRF: Art. 8º Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

em contas específicas mantidas em instituição financeira oficial federal, observados os critérios e procedimentos definidos em ato próprio do Chefe do Poder Executivo da União.

§ 3º (VETADO).

§ 4º A movimentação dos recursos repassados aos Fundos de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **deve realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fique identificada a sua destinação e, no caso de pagamento, o credor.**

[...]

Art. 16. **O repasse dos recursos previstos nos arts. 6º a 8º será feito diretamente ao Fundo de Saúde do respectivo ente da Federação** e, no caso da União, também às demais unidades orçamentárias do Ministério da Saúde.

[...] (negritei)

Ocorre, todavia, que o Estado da Bahia, apesar de ter constituído o Fundo Estadual de Saúde (FES/BA), vem descumprindo o quanto determinado nas normas acima colacionadas, movimentando os recursos destinados ao atendimento da saúde através da conta única do tesouro, consoante se extrai da manifestação da auditoria, em seu item 4.1 (fl. 52):

Ressalte-se, ainda, que os recursos financeiros do Tesouro Estadual destinados ao cumprimento do percentual mínimo estabelecido pela Emenda Constitucional nº 29/2000 e ratificado pela Lei Complementar nº 141/2012 ainda não estão sendo transferidos de forma regular e automática para o Fundo Estadual de Saúde do Estado da Bahia (FES/BA), em descumprimento ao disposto no art. 77, §3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), e no art. 16 da citada Lei Complementar, que estabelecem que a forma de movimentação e aplicação desses recursos dar-se-á por intermédio do Fundo de Saúde, ou seja, os recursos aplicados pela SESAB com ações e serviços públicos de saúde continuam sendo contabilizados e consolidados pelas liquidações das despesas orçamentárias.

Tal situação tem sua gravidade acentuada no exercício em apreço, entretanto, em virtude das constantes notícias veiculadas na mídia local¹⁰, que apontam para o descumprimento, pela Secretaria de Saúde, dos compromissos financeiros assumidos junto aos fornecedores de bens e serviços para os hospitais da rede pública, que ameaçavam, inclusive, não participar dos novos certames a serem realizados pela referida Pasta, o que, *ultima ratio*, poderia levar a descontinuidade do serviço prestado. Registre-se, também, a formulação de diversas denúncias perante essa Corte objetivando a imposição ao Estado da obrigação de pagar os valores correspondentes aos bens e serviços já entregues/prestados sem a correspondente

¹⁰ Nesse sentido, vide: <http://www.bahianoticias.com.br/noticia/143850-fornecedores-de-hospitais-da-sesab-iniciam-boicote-ao-estado-e-cobram-divida-de-r-20-milhoes.html>, <http://www.bahianoticias.com.br/saude/noticia/9806-sesab-contesta-divida-de-fornecedores-e-diz-que-boicote-nao-provocara-desabastecimento.html>, <http://amargosainforma.com/sesab-nega-divida-de-r-150-milhoes-com-fornecedores-valor-e-de-r-22-mi-diz-secretaria/>, <http://www.bocaonews.com.br/noticias/principal/geral/73146,crise-no-estado-pode-provocar-colapso-na-saude.html>

contraprestação estatal¹¹.

Anote-se, ainda, que os fatos ora abordados motivaram a instauração de procedimento investigatório (Inquérito Civil) no âmbito do Ministério Público do Estado da Bahia que, após a reunião dos necessários elementos de prova, resultou a propositura de Ação Civil Pública, tombada sob o nº 0406309-03.2013.8.05.0001, ora em trâmite perante a 7ª Vara da Fazenda Pública de Salvador, cujo objetivo reside, justamente, em impor ao Estado a observância aos mandamentos constitucionais e infraconstitucionais relativas ao depósito, aplicação e destinação das vinculadas à Saúde, efetivando o referido depósito em conta específica do Fundo Estadual de Saúde, a ser por ele gerida. Dito isso, calha trazer a escorreita análise empreendida pelas subscritas da inicial da mencionada ACP, as Promotoras de Justiça Patrícia Medrado e Rita Tourinho, nos seguintes termos:

Assim, conforme acima relatado, estas irregularidades apontam o descumprimento, por parte do Governo estadual, às diretrizes constitucionais da Emenda nº 29/2000 e da LC 141/2012.

Isso porque as normas constitucionais introduzidas pela referida emenda são auto-aplicáveis e seu alcance não oferece maiores indagações. Além disso, há textos normativos infraconstitucionais, principalmente a Lei nº 8.080/90, permitindo a compreensão de sua abrangência e contendo a explicitação de seus reais objetivos, além de reproduzirem os princípios norteadores do direito à saúde e do Sistema Único de Saúde, constantes na Constituição Federal, bem assim a Lei Complementar n. 141/2012.

[...]

Como se vê, permitir que o Governo Estadual mantenha na Conta Única do Tesouro, administrando pela Diretoria respectiva, as verbas que deveriam ser geridas pelo Fundo Estadual de Saúde (FES) é contribuir para eternizar a prática ímproba de descumprimento do percentual mínimo a ser aplicado na saúde, conforme norma constitucional vigente, ensejadora, inclusive de intervenção federal e outras conseqüências jurídicas e políticas, pois é impossível se ter real controle financeiro da efetiva arrecadação da verba e escorreita aplicação e destinação dos recursos vinculados da área da Saúde.

Com efeito, a legislação vincula, sobremaneira, a aplicação dos recursos da saúde. O Estado da Bahia violou nos exercícios financeiros passados e vem violando no presente, as diretrizes constitucionais e legais do Sistema Único de Saúde ao dispor de verbas do Fundo Estadual do Saúde, as quais deveriam ser regularmente depositadas em conta específica a ser gerida por este, praticando conduta vedada pela legislação vigente.

Por outro lado, ao se observar as atuais condições do sistema estadual de saúde (acumulação de dívidas com fornecedores nos hospitais da rede), noticiadas constantemente nos jornais, percebe-se que algo não vai bem no que respeita à

¹¹ Apesar do entendimento acerca da impossibilidade de utilização da Denúncia como sucedâneo de ação de cobrança, a reiteração nos atrasos dos pagamentos da Secretaria de Saúde aos seus fornecedores motivou o encaminhamento de cópia do processo TCE/000712/2014 à 2ª CCE para que avaliasse as informações no bojo das contas relativas ao exercício de 2013 da referida Pasta (Vide Resolução TCE nº 109/2014 – publicada no Diário Oficial Eletrônico de 09/06/2014).

sua administração.

Ora, se o intuito é cumprir a emenda constitucional nº 29/2000, basta que as políticas de saúde sejam eficazmente implementadas, inciando-se pela separação e depósito das verbas vinculadas à Saúde em conta específica a ser administrada pelo Fundo Estadual de Saúde, de modo que se possa verificar, sem nenhuma maquiagem contábil ou financeira, que o índice mínimo está sendo alcançado, vez que dúvidas não existem de que faltam ações e serviços de saúde planejadas e pendentes de implementação.

[...]

Imperando entre nós o princípio da legalidade estrita (CF, artigo 37) e devendo o Administrador Público obedecer ao preceituado na lei, e sobretudo na lei maior – a Constituição, o agir na seara pública em conformidade à Constituição significa observar sua letra e seu espírito, não apenas *formalmente*, mas também *materialmente*.

Surge, então, no âmbito do sistema de saúde, a necessidade de o Estado implementar políticas públicas e realizar ações tendentes à salvaguarda da saúde dos seus cidadãos, bem este reconhecido expressamente como fundamental, seja sob a perspectiva individual (CF, artigo 5º, caput), seja sob a social (CF, artigo 6º, caput).

O bem “saúde” encarta-se entre os direitos de personalidade e, pois, entre os direitos fundamentais da pessoa humana sendo, por isso mesmo, indisponível. Nesse sentido, estabelece a Constituição da República:

[...]

Consubstanciando-se a saúde em direito fundamental, as normas constitucionais a ela relativas têm aplicação imediata, nos termos do § 1º do artigo 5º da Constituição Federal.

Ademais, **a fundamentalidade de tal direito significa que o adimplemento do respectivo dever – por parte do Poder Público – vai muito além de se assegurar a mera sobrevivência do indivíduo, senão, sobretudo, sua existência de forma digna (artigo 1º, inciso III), sendo, portanto, indispensável disponibilizar os meios necessários para o cidadão contribuinte ter acesso a serviços de qualidade e que o atendimento seja integral e efetivo e não apenas mero arremedo de prestação de serviços.**

Todavia, conforme será demonstrado, o Estado da Bahia não vem observando tais diretrizes, na medida em que inviabiliza o controle sobre os valores decorrentes das verbas vinculadas à Saúde, eis que não os deposita em conta específica, impossibilitando, outrossim, que se verifique sua escorreita aplicação e destinação dos recursos.

[...]

Apesar da notória clareza destes dispositivos normativos, bem assim o testemunho que qualquer do povo possa dar acerca dos objetivos claros da Emenda Constitucional nº 29, o Estado da Bahia, ora réu, vem, de maneira contumaz, desviando-se do mandamento constitucional, **ao se furta ao cumprimento legal de depósito em conta específica dos valores relacionados às verbas vinculadas da Saúde.**

Em verdade, em razão deste proceder, fica inviável se controlar se o Estado da Bahia está efetivamente aplicando ou não os valores decorrentes das verbas vinculadas à área de Saúde, pois a dita maquiagem contábil traduz, na realidade,

uma burla financeira de utilização de recursos vinculados da área da Saúde para cobrir despesas de outras áreas, por intermédio da utilização de uma mesma conta do Tesouro, sem que se proceda ao depósito em conta específica dos valores decorrentes de verbas vinculadas à área da Saúde, revelando, ao fim e ao cabo, a utilização de um expediente ardiloso para que o Estado da Bahia se esquive da regra de aplicação e destinação das verbas vinculadas à Saúde, consoante sua previsão constitucional e legal, denotando, ademais, expressa violação do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Em outras palavras e sintetizando estes fatos, o Estado da Bahia está com Carta Branca para, verdadeiramente, destinar à área da saúde menos recursos do que deveria, ao tempo em que boa parte destes recursos pode estar, verdadeiramente, sendo desviada para outras áreas, daí a situação caótica de ausência de pagamento de fornecedores da área da Saúde do Estado, no valor de 200 (duzentos milhões), amplamente noticiada pela imprensa local e confirmada pelo Tribunal de Contas do Estado.

[...]

Assim, desnecessário afirmar que a Emenda Constitucional nº 29/2000, relativamente aos Estados e Municípios, é autoaplicável, na medida em que visa assegurar o direito fundamental de acesso à saúde, consoante expressa previsão contida no parágrafo 1º do artigo 5º da Constituição Federal ao determinar que “*as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.*”

Além disto, a Emenda traz todos os elementos indispensáveis à sua aplicação imediata, tanto que o artigo 77, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, já vincula percentuais mínimos para o ano de 2000 e além disto, o seu parágrafo 1º, do inciso III:

“Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que apliquem percentuais inferiores aos fixados nos incisos II e III deverão elevá-los gradualmente até o exercício financeiro de 2004, reduzida a diferença à razão de pelo menos 1/5 por ano (...).”

A norma constitucional não pode ser desconsiderada ou mesmo burlada, sob quaisquer argumentos. A sabedoria popular, em *topoi* perfeitamente aplicável à espécie, dispõe que “*não se deve despir um santo para vestir outro*”.

Resta claro, portanto, que a *ratio* da Emenda Constitucional foi destinar percentuais de recursos públicos a investimentos de saúde no sentido estrito do termo, porque só assim se poderá balizar sua eficácia.

Em um Estado como a Bahia, a penúria no setor da saúde – no sentido estrito do termo – é pública e notória e dispensa comprovações. A decisão do constituinte reformador foi precisamente alocar no enfrentamento destas necessidades básicas da saúde – hospitais, postos de saúde, vacinações, etc, recursos mínimos, com os quais o bom administrador não poderá tergiversar.

Neste ponto, importa SALIENTAR QUE A PREOCUPAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL É EVITAR QUE SE VERIFIQUE A DESSASSITÊNCIA NA ÁREA DE SAÚDE, em virtude da atitude Governamental de misturar as verbas vinculadas da Saúde na conta única do Tesouro, impossibilitando o eficaz controle sobre a aplicação e destino destas verbas, considerando, inclusive, o quadro de inadimplência que vem se verificando na Saúde Estadual. (grifos no original)

Como se vê, a prática até então adotada pelo Estado da Bahia, consistente na utilização da conta única para movimentação dos recursos públicos de saúde, além de representar verdadeira afronta à legislação constitucional e legal que rege a matéria, dificulta/impede o efetivo controle acerca da correta aplicação do percentual de mínimo de recursos nas ações e serviços públicos de saúde e põem em risco a própria continuidade do referido serviço, na medida em que permite a utilização de recursos a ele vinculados para finalidade diversa. Assim, haja vista a essencialidade do serviço público envolvido, pugna este *Parquet* de Contas pela inclusão de **RESSALVA** no Parecer Prévio a ser emitido por essa Corte, face ao descumprimento do quanto preceituado na EC nº 29/00 e na Lei Complementar nº 141/12, bem como de **DETERMINAÇÃO** para que o Estado deposite e movimente os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde, até sua destinação final, em conta bancária específica do Fundo Estadual de Saúde, a ser por ele gerida.

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

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

3. CONCLUSÃO

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

i) **RESSALVAS** relativas:

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

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

c) a continuidade da utilização distorcida da contratação temporária (via REDA e, principalmente, PST), com inobservância da legislação pertinente a essa modalidade excepcional de arregimentação de pessoal;

d) ao descumprimento das regras que impõem a transparência dos gastos públicos divulgados nos portais; e

e) face ao descumprimento do quanto preceituado na EC nº 29/00 e na Lei Complementar nº 141/12, no que tange ao depósito e movimentação dos recursos vinculados à realização das ações e serviços públicos de saúde;

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

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

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

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

iii) **DETERMINAÇÕES** para que:

a) o Poder Executivo estadual divulgue, nos seus sítios eletrônicos oficiais, as informações exigidas pelos arts. 6º, §1º, e 32 da Lei Estadual nº 9.433/05 (Lei de Licitações e Contratos do Estado da Bahia) e aquelas relativas aos valores detalhados das remunerações dos agentes públicos estaduais, em cumprimento ao disposto no art. 8º, §1º, III, da Lei Federal nº 12.527/11; e

b) o Estado deposite e movimente os recursos destinados às

ações e serviços públicos de saúde, até sua destinação final, em conta bancária específica do Fundo Estadual de Saúde, a ser por ele gerida.

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

É o parecer.

Salvador, 10 de junho de 2014.

MAURÍCIO CALEFFI
Procurador Geral do Ministério Público de Contas