



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
Procuradoria-Geral de Contas

PROCESSO:	TCE/003973/2019
ÓRGÃO JULGADOR:	TRIBUNAL PLENO
RELATOR:	CONS. Joao Evilasio Vasconcelos Bonfim
NATUREZA:	AUDITORIA DE ESCOPO ESPECIFICO
INTERESSADOS:	RUI COSTA CARLOS PALMA DE MELLO CARLOS HENRIQUE MARTINS TAHIS FLORES NUNES SOARES

PARECER Nº 000693/2022

1. RELATÓRIO

Trata-se de manifestação anonimamente endereçada à Ouvidoria desse Tribunal de Contas (doc. de Ref.2220028), comunicando a ocorrência de suposto ato ilegal, praticado pelo Governador do Estado, que teria nomeado a Sra. Tahis Flores Nunes Soares para o cargo de Diretora Geral, símbolo DAS-2B, do Departamento de Tarifas e Pesquisas Sócio-Econômicas da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia – AGERBA, em desacordo com os requisitos previstos no art. 15 da Lei Estadual nº 7314/1998, que exige, para o desempenho do referido cargo, que o nomeado tenha mais de 5 (cinco) anos no exercício de função ou atividade profissional relevante para os fins da AGERBA.

Após autuação eletrônica, a comunicação de irregularidade foi diretamente encaminhada à Primeira Coordenadoria de Controle Externo (1ª CCE) “para que, ciente do assunto, referente à área de atuação desta Coordenadoria, possa servir, em sendo o caso, para realização de auditoria ou subsídio no planejamento dos respectivos trabalhos” (doc. de Ref.2220035).

Na sequência, a 1ªCCE sugeriu (doc. de Ref.2630825) que o Titular da Secretaria da Casa Civil, Sr. Carlos Palma de Mello, fosse instado a prestar esclarecimentos acerca dos fatos narrados na citada manifestação. Devidamente notificado, o referido Secretário de Estado prestou as informações (doc. de Ref.2630827) e anexou documentos (docs. de Ref.2630830) que guardam pertinência com o que foi requerido pela Auditoria.

Sequencialmente, o Diretor Executivo da AGERBA, Sr. Carlos Henrique Martins, em atendimento à solicitação feita pela 1ªCCE, compareceu aos autos e também apresentou informações (doc. de Ref.2630831) e documentos (doc. de Ref.2630833) que guardam pertinência com o objeto da apuração realizada pela referida equipe técnica.

Os autos, então, retornaram à 1ªCCE, a qual concluiu (doc. de Ref.2630834) pela “procedência da presente Manifestação de Denúncia, face à ausência de comprovação de que a Sra. Tahis Flores Nunes Soares atenda aos requisitos necessários para ser nomeada para o cargo de Diretora-Geral da AGERBA, nos termos da Lei de criação desta Autarquia”. Além disso, sugeriu que o Governador do Estado fosse notificado para se manifestar acerca da irregularidade apontada e apresentasse evidência acerca da adoção de providências saneadoras.

Por sugestão da 1ªCCE, foi procedida a conversão do presente expediente de “Documento/MANIFESTAÇÃO DE DENÚNCIA” para o tipo/natureza ‘Processo/AUDITORIA DE ESCOPO ESPECIFICO” (doc. de Ref.2632700).

Devidamente notificado, conforme também sugerido pela Assessoria Técnico-Jurídica desse Tribunal (ATEJ) (doc. de Ref.2654568), o Governador do Estado quedou-se inerte.

Depois, os autos foram novamente encaminhados à ATEJ, a qual emitiu parecer conclusivo (doc. de Ref.2772266 e doc. de Ref.2778039) opinando no sentido de que seja dado conhecimento à Corregedoria Geral do Estado acerca da ilegalidade da nomeação da servidora Tahis Flores Nunes Soares para o cargo de Diretora Geral do Departamento de Tarifas e Pesquisas Sócio-Econômicas da AGERBA, bem como que seja expedida recomendação “ao Diretor Executivo da AGERBA e ao Governador do Estado da Bahia, responsável pela nomeação da Servidora, que atentem às exigências legais para a nomeação dos Diretores Gerais da AGERBA”.

Em seguida, o Núcleo de Atuação da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) junto a este Tribunal de Contas apresentou manifestação (doc. de Ref.2788830) na qual sugeriu, preliminarmente, a notificação da Sra. Tahis Flores Nunes Soares para apresentar os esclarecimentos devidos. Quanto ao mérito, manifestou-se pela legalidade do ato que nomeou a referida servidora, bem como pelo arquivamento do procedimento em questão.

Devidamente notificada, a Sra. Tahis Flores Nunes Soares compareceu aos autos (doc. de Ref.2809260), representada, neste ato, pelo Sr. Carlos Henrique Azevedo Martins, Diretor Geral da AGERBA, tendo defendido, em tal oportunidade, a legalidade do ato que a nomeou para o cargo do Departamento de Tarifas e Pesquisas Sócio-Econômicas da AGERBA, bem como pugnado pelo arquivamento do presente expediente. Anexou a tal manifestação os documentos de Ref.2809261 e Ref.2809262.

Notificada para manifestar-se novamente nos autos, a PGE apresentou a petição de Ref.2834332.

Deu-se, então, vista dos autos a este *Parquet* para análise e emissão de parecer.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Consoante se depreende dos autos, o processo fiscalizatório em apreço foi formalmente instaurado por provocação da Ouvidoria dessa egrégia Corte de Contas a partir de manifestação que lhe foi anonimamente apresentada.

Segundo consta da referida manifestação anônima, e que deu origem ao processo fiscalizatório em apreço, o Governador do Estado teria praticado ato ilegal, consubstanciado, no presente caso, na nomeação da Sra. Tahis Flores Nunes Soares para o cargo de Diretora Geral, símbolo DAS-2B, do Departamento de Tarifas e Pesquisas Sócio-Econômicas da AGERBA, em desacordo com os requisitos previstos no art. 15 da Lei Estadual nº 7314/1998, que exige, para o desempenho do referido cargo, que o nomeado tenha mais de 5 (cinco) anos no exercício de função ou atividade profissional relevante para os fins da referida agência reguladora.

A 1ªCCE, unidade técnica responsável por realizar as diligências necessárias para apurar a verossimilhança das alegações contidas na referida comunicação de

irregularidade, concluiu pela “procedência da presente Manifestação de Denúncia, face à ausência de comprovação de que a Sra. Tahis Flores Nunes Soares atenda aos requisitos necessários para ser nomeada para o cargo de Diretora-Geral na AGERBA, nos termos da Lei de criação desta Autarquia”. Esse entendimento foi endossado pela ATEJ.

Feitas essas considerações, cumpre registrar que, para análise acerca da juridicidade ou antijuridicidade do ato de nomeação da servidora em apreço, necessário se faz analisar os dispositivos incidentes sobre a matéria. Nesse sentido, desponta, como regramento que deve ser adotado como parâmetro da análise a ser efetuada, a Lei Estadual nº 7314/1998, que dispõe sobre a criação da AGERBA, especialmente o seu art. 15, que é invocado na petição que inaugura o presente expediente e elenca requisitos que devem ser atendidos no provimento dos cargos de Diretor Executivo e Diretores Gerais da referida entidade. Confira-se, por oportuno, o inteiro teor desse dispositivo:

Art. 15 - O Diretor Executivo e os Diretores Gerais serão brasileiros, de reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de sua especialidade, **possuindo mais de 5 (cinco) anos no exercício de função ou atividade profissional relevante para os fins da AGERBA.**
(Grifou-se)

Tanto na peça inaugural apresentada anonimamente a esse TCE/BA como na manifestação posterior da 1ªCCE, foi apontado como requisito que teria sido descumprida, no ato de nomeação em exame, a parte final do art. 15 da Lei Estadual nº 7314/1998, qual seja a exigência de que o candidato aos cargos de diretoria da AGERBA (Diretor Executivo ou Diretor Geral) deve “possuir mais de 5 (cinco) anos no exercício de função ou atividade profissional relevante para os fins da AGERBA”.

Ocorre que, consoante se infere da leitura do dispositivo acima mencionado, é extremamente árdua a tarefa de identificar, com um mínimo de precisão, o que significa “exercício de função ou atividade relevante para os fins da AGERBA”. Trata-se, a nosso ver, de conceito jurídico indeterminado, com zonas de certeza positiva e negativa, representadas por situações em que seria extrema de dúvidas a violação ou não à regra que exige, para a nomeação em tela, experiência prévia relevante para os fins da referida agência reguladora, mas também com uma zona cinzenta, **identificada com casos similares ao que ora se analisa**, em que o intérprete não teria como concluir, peremptoriamente, que a situação fática (fato gerador) representa violação à norma legal.

Um exemplo esdrúxulo, mas que representa uma zona de certeza negativa, seria o caso de um nomeado para ocupar um dos cargos de diretor geral na AGERBA que não tivesse experiência prévia alguma em gestão de negócios, pessoas e/ou materiais, como o indivíduo que tenha se dedicado exclusivamente ao universo artístico.

Lado outro, caso o nomeado tivesse, ao longo da sua trajetória profissional, desempenhado atividades exigiram o mínimo de habilidades de administração, gerenciamento e coordenação, dificilmente esta prévia experiência profissional poderia ser considerada “não relevante” para os fins AGERBA, e conseqüentemente, em desacordo com o quanto exigido no referido art. 15 da Lei Estadual nº 7314/1998.

É que, como assinalado pela PGE, o leque de atribuições e competências da referida agência reguladora é bastante amplo, consoante se colhe da leitura dos arts. 1º (*caput* e *incisos*) da Lei Estadual nº 7314/1998 e 2º (*caput* e *incisos*) do Decreto Estadual nº. 7.426/1998 (que aprovou o Regimento Interno da AGERBA):

Lei Estadual nº 7314/1998

Art. 1º - Fica criada a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia - AGERBA, autarquia sob regime especial, com personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, patrimônio próprio, vinculada à Secretaria de Energia, Transportes e Comunicações, tendo por finalidade regular, controlar e fiscalizar a qualidade dos serviços públicos concedidos, permissionados e autorizados, nos segmentos de energia, transportes e comunicações, competindo-lhe:

I - atuar, mediante disposição legal ou pactuada, em especial nas áreas de energia elétrica, gás natural, petróleo e seus derivados, álcool combustível, rodovias, hidrovias, terminais aeroportuários, hidrovários e rodoviários, transportes intermunicipais de passageiros e comunicações;

II - promover e zelar pela eficiência econômica e técnica dos serviços públicos delegados submetidos à sua competência regulatória, propiciando condições de qualidade, regularidade, continuidade, segurança, atualidade, universalidade e modicidade das tarifas;

III - proteger os usuários contra o abuso de poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros;

IV - elaborar propostas em relação ao estabelecimento, revisão, ajuste e aprovação de tarifas que permitam a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessões e termos de permissões de serviços públicos, observando a competência própria das Agências Nacionais;

V - atender, através das entidades reguladas, as solicitações de serviços indispensáveis à satisfação das necessidades dos usuários;

VI - promover a estabilidade nas relações entre o poder concedente, entidades reguladas e usuários;

VII - estimular a expansão e a modernização dos serviços delegados de modo a buscar a sua universalização e a melhoria dos padrões de qualidade, ressalvada a competência do Estado quanto à definição das políticas de investimentos;

VIII - promover a livre, ampla e justa competição entre as entidades reguladas, bem como corrigir os efeitos da competição imperfeita;

IX - fiscalizar os aspectos técnico, econômico, contábil, financeiro, operacional e jurídico dos contratos de concessões e termos de permissão de serviços públicos, aplicando, se for o caso, diretamente as sanções cabíveis, entre as quais, multas, suspensão temporária de participação em licitações, intervenção administrativa e extinção da concessão ou permissão, em conformidade com a regulamentação desta Lei e demais normas legais e pactuadas.

X - exercer outras atividades correlatas.

Regimento Interno da AGERBA (aprovado pelo Decreto Estadual nº. 7.426/1998)

Art. 2º - A AGERBA tem por finalidade regular, controlar e fiscalizar a qualidade dos serviços públicos concedidos, permissionados e autorizados, nos segmentos de energia, transportes e comunicações, competindo-lhe:

I.atuar, mediante disposição legal ou pactuada, em especial nas áreas de energia elétrica, gás natural, petróleo e seus derivados, álcool combustível, rodovias, hidrovias, terminais aeroportuários, hidroviários e rodoviários, transportes intermunicipais de passageiros e comunicações;

II.promover e zelar pela eficiência econômica e técnica dos serviços públicos delegados submetidos à sua competência regulatória, propiciando condições de qualidade, regularidade, continuidade, segurança, atualidade, universalidade e modicidade das tarifas;

III.proteger os usuários contra o abuso de poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros;

IV.elaborar propostas em relação ao estabelecimento, revisão, ajuste e aprovação de tarifas que permitam a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessões e termos de permissões de serviços públicos, observando a competência própria das Agências Nacionais;

V.atender, através das entidades reguladas, as solicitações de serviços indispensáveis à satisfação das necessidades dos usuários;

VI.promover a estabilidade nas relações entre o poder concedente, entidades reguladas e usuários;

VII.estimular a expansão e a modernização dos serviços delegados de modo a buscar a sua universalização e a melhoria dos padrões de qualidade, ressalvada a competência do Estado quanto à definição das políticas de investimento;

VIII.promover a livre, ampla e justa competição entre as entidades reguladas, bem como corrigir os efeitos da competição imperfeita;

IX.fiscalizar os aspectos técnico, econômico, contábil, financeiro, operacional e jurídico dos contratos de concessões e termos de permissão de serviços públicos, aplicando, se for o caso, diretamente as sanções cabíveis, entre as quais, multas, suspensão temporária de participação em licitações, intervenção administrativa e extinção da concessão ou permissão e demais normas legais e pactuadas;

X.dirimir, como instância administrativa definitiva, conflitos envolvendo o poder concedente ou permitente, os concessionários ou permissionários de serviços públicos e os respectivos usuários;

XI.licitar e contratar as concessões e permissões no âmbito dos serviços de energia, transportes e comunicações;

XII.elaborar, aprovar e controlar o cumprimento das normas regulamentares e disciplinadoras dos serviços públicos regulados;

XIII.exercer outras atividades correlatas que lhe sejam inerentes.

Logo, tendo em conta o amplo leque de atribuições e competências acima elencado, não há como afirmar, categoricamente, que a servidora Tahis Flores Nunes Soares não possuía, antes de ser nomeada para o cargo de Diretora Geral na AGERBA, experiência profissional prévia para os fins relevantes da mencionada entidade. Afinal, extrai-se do currículo profissional da servidora em apreço, acostado aos autos (doc. de Ref.2630833), que sua formação acadêmica inclui, além de um bacharelado em marketing, uma pós-graduação em gestão de negócios, área esta que guarda relação direta com a atuação da AGERBA, que tem como uma de suas finalidades precípuas “estimular a expansão e a modernização dos serviços delegados de modo a buscar a sua universalização e a melhoria dos padrões de qualidade”. Além disso, a servidora, ao longo de cerca de 18 anos de atividade profissional atuou, na iniciativa privada, como Coordenadora de Projetos da “Beira Mar Distribuidora de Bebidas Ltda – BRAHMA” (Agosto/2000 a Janeiro/2003), Gerente de Call Center da “BM Logística” (de Janeiro/2003 a Junho/2004), Gerente Administrativo-Financeiro da “Aquageo – Poços Artesianos” (de 2004 a 2007) e Diretora Comercial e Sócia da Rosa Doces (de 2007 a 2018).

Equivale a dizer que a referida servidora, antes de ser nomeada para o cargo de

Diretora Geral na AGERBA, executou atividades de coordenação, supervisão e gestão, tendo adquirido, portanto, experiência na tomada de decisões estratégicas, algo crucial para o desempenho de atividades próprias da diretoria da aludida agência reguladora.

Soma-se a isso o fato de que a Sra. Tahis Flores Nunes Soares desempenha atividades de diretoria na AGERBA há mais de quatro anos, já que, antes de ser nomeada, em 11/03/2019 (doc. de Ref.2630830), para o referido cargo de Diretora Geral do Departamento de Tarifas e Pesquisas Sócio-Econômicas, a referida servidora já havia sido nomeada, em 13/04/2018 (doc. de Ref.2630830), para o cargo de Diretora Geral do Departamento de Qualidade dos Serviços dessa mesma entidade.

Considerando, portanto, que, até então, não há indicativo de que a mencionada servidora tenha atuado em desacordo com as exigências dos cargos para os quais fora nomeada, e tendo em conta que as atividades por ela desenvolvidas ao longo da respectiva trajetória profissional guardam relação com o amplo leque de atribuições e competências da AGERBA (*ex vi* dos arts. 1º (*caput* e *incisos*) da Lei Estadual nº 7314/1998 e 2º (*caput* e *incisos*) do Regimento Interno da AGERBA), este MPC entende que o ato de nomeação em questão deve ser considerado juridicamente legítimo.

3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, e considerando o lastro fático-probatório carreado aos autos, **OPINA** o Ministério Público de Contas no sentido de que seja reconhecido como juridicamente legítimo o ato que nomeou a Sra. Tahis Flores Nunes Soares para o cargo de Diretora Geral, símbolo DAS-2B, do Departamento de Tarifas e Pesquisas Sócio-Econômicas da AGERBA, com o conseqüente arquivamento do presente processo fiscalizatório (Auditoria de Escopo Específico).

É o parecer.

Salvador/BA, 06 de setembro de 2022.

ANTÔNIO TARCISO SOUZA DE CARVALHO
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Antonio Tarciso Souza de Carvalho
Procurador do Ministério Público - Assinado em 06/09/2022



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: EWMJK1MDC0