



GABINETE
DO
GOVERNADOR

Estado da Bahia

Salvador, 04 de abril de 2017

Ref.: Processo nº TCE/005939/2016
Ofício nº. 00002/2017/GG

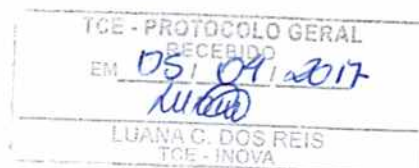
A Sua Excelência o Senhor
Inaldo da Paixão Santos Araújo
Conselheiro-Presidente do Tribunal de Contas do Estado da Bahia
Ed. Cons. Joaquim Batista Neves, nº495, Plataforma 05, Avenida 4 – CAB
41745-002 Salvador - BA

Senhor Presidente,

Em resposta ao ofício em epígrafe, encaminho-lhe manifestação da Procuradoria Geral do Estado da Bahia, ora anexada.

Atenciosamente,


Rui Costa
Governador



OGG



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

**PROCESSO Nº 8510170005594
ORIGEM: GABINETE DO GOVERNADOR
DESPACHO**

Vieram os autos a esta Procuradoria Administrativa, por força do despacho de fl. 05, "*para análise e manifestação*".

Em resposta, encaminho, anexo, o Parecer PA-NTCE-AAN-31/2017, cujo conteúdo, penso, poderá auxiliar na elaboração da resposta a ser encaminhada pelo Exmo. Governador do Estado ao e. Tribunal de Contas.

Com essas informações, encaminho expediente ao gabinete do Exmo. Procurador Geral do Estado.

NÚCLEO DE ATUAÇÃO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS, 22 DE FEVEREIRO DE 2017.


ALINE AZEVEDO NUNES

Procuradora Assistente



CÓPIA

ESTADO DA BAHIA
 PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
 PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

PROCESSO Nº PGE/2017012946-0 (PROCESSO ORIGINAL Nº PGE/2015339961-0)
 ORIGEM: GABINETE DO GOVERNADOR
 INTERESSADO: CHEFIA DE GABINETE DO GOVERNADOR
 ASSUNTO: PROCESSO Nº TCE/005939/2016 (AUDITORIA OPERACIONAL)
 PARECER: PA-NTCE-AAN-31/2017

AUDITORIA OPERACIONAL. Sugestão de expedição de determinação ao Exmo. Governador do Estado para apresentação de Plano de Ação. Impossibilidade. Competência da Assembléia Legislativa, por força do disposto no art. 71, inciso IX, da CE/1989. Aplicação da teoria dos poderes implícitos. Exame das decisões proferidas no julgamento do RE 848826 e do RE 729744, ambos com repercussão geral reconhecida.

Vieram os autos a esta Procuradoria Administrativa para “*análise e manifestação*” (fls. 07).

Pois bem. No Relatório de Auditoria elaborado pela 7ª Coordenadoria de Controle Externo, sugeriu-se “... *que seja determinado ao Governador do Estado que encaminhe ao Tribunal de Contas da Bahia, com brevidade, um Plano de Ação (Apêndice 11) contemplando o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações de Tribunal, com indicação dos responsáveis pela adoção de tais medidas, sob pena de aplicação de multa, conforme previsto no inciso IV do art. 5º de 04/12/1991*” (grifos nossos).

Cientificado do teor do Relatório de Auditoria, o Chefe de Gabinete do Governador, Sr. Cícero Monteiro, encaminhou esta Procuradoria Geral do Estado a Notificação nº

CÓPIA

29

000140/2017, “para análise e providências que julgar cabíveis”; outrossim, sugeriu-se “questionar ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia o motivo pelo qual essa Chefia de Gabinete e o Secretário Josias Gomes estão citados no processo em tela”.

Breve relatório, segue pronunciamento.

Quanto às eventuais “providências cabíveis”, esclareço que, nada obstante a cognição ampla proporcionada pelo eventual manejo de Apelação, não existe interesse recursal a amparar a formulação de pleito revisional, posto que se trata de Relatório de Auditoria, destituído de força vinculante. Logo, enquanto a sugestão da 7ª CCE não contar com a chancela do Plenário da Corte Estadual de Contas, **não há decisão e, portanto, determinação a ser cumprida ou combatida**.

Quanto à sugestão de questionamento acerca do motivo pelo qual o Chefe de Gabinete do Governador e o Secretário Josias Gomes encontram-se citados no processo, penso que os próprios interessados podem, e devem fazê-lo, em nome próprio, perante o Tribunal de Contas, merendo destaque, quanto ao primeiro, as considerações a seguir.

Ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia compete auxiliar a Assembleia Legislativa no exercício do controle externo, consubstanciado na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, incluída a das entidades da administração indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções, renúncia de receitas e isenções fiscais (art. 89 da CE/1989).

O art. 91, por sua vez, presta-se a detalhar as competências atribuídas à Corte Estadual de Contas, a fim de operacionalizar o exercício de suas funções constitucionais. Dentre os incisos do dispositivo, destaco, por oportuno, os incisos VII e XIV, cujos conteúdos, penso, teriam lastreado a sugestão da Auditoria ora examinada:

“Art. 91. (...)”

COPIA

"VII - realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, inclusive quando requeridas pelo Legislativo e por iniciativa de comissão técnica ou de inquérito;"

(...)

"XIV - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei ou correção de irregularidades;

Entretanto, a mim parece duvidosa a competência do Tribunal de Contas para expedir determinação cujo destinatário seja o Chefe do Poder Executivo Estadual.

É que, consoante salientado alhures, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado compete à Assembléia Legislativa, auxiliada pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Logo, no exercício do controle externo, nada obstante a relevância de sua atuação, evidenciada pelo amplo rol de atribuições que lhe são constitucionalmente conferidas (art. 91), a Corte de Contas desempenha papel coadjuvante.

Assim é que sua atuação encontra limitações constitucionais expressas, como aquela que atribui à Assembléia Legislativa o poder para sustar contrato (art. 71, § 2º, CE/89), e implícitas, extraídas da sistemática constitucional de repartição de competências, mais precisamente, *in casu*, a partir da aplicação da teoria dos poderes implícitos.

A teoria dos poderes implícitos, elaborada pela Suprema Corte norte-americana, a partir do notável caso "McCULLOCH v. MARYLAND" (1819), e incorporada ao nosso ordenamento jurídico por força de reiterados julgados proferidos pelo Supremo Tribunal Federal (HC 107644/SP, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 20.10.2009, DJ DE 17.10.2011, RE 570392/RS, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 11.12.2014, DJ de 18.02.2015), **"ênfatiza que a outorga de competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à realização dos fins que lhe forma atribuídos"** (HC 85.419/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, j. 06.09.2011, DJ de 26.11.2009).

CÓPIA

Ora, nos termos do art. 71, inciso IX, da Constituição Estadual, compete privativamente à Assembléia Legislativa julgar as contas prestadas pelo Governador, limitando-se a competência do TCE, no particular, a apreciá-las (art. 91, inciso I) e emitir de parecer prévio, submetendo-o ao Poder Legislativo Estadual.

Vale acrescentar que, em decisão proferida em 17.08.2016, o Plenário da Suprema Corte, por maioria de votos, firmou a tese a seguir transcrita:

“Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente), que redigirá o acórdão, fixou tese nos seguintes termos: “Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores” (RE 848826-DF, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 17.08.2016).

Vê-se, pois, que o Plenário decidiu que é **exclusivamente** da Câmara Municipal a competência para julgar as **contas de governo e as contas de gestão dos prefeitos**, extirpando qualquer possibilidade de se conferir ao Órgão de Controle Externo a competência para proceder ao julgamento das segundas.

Oportuno ainda trazer a colação tese fixada, na mesma data, pelo STF, por maioria de votos, por ocasião do julgamento do RE 729744:

Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, fixou tese nos seguintes termos: “O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo” (RE 729744-MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 17.08.2016).

A decisão retro reafirma que compete ao Poder Legislativo correspondente julgar as contas prestadas pelos chefes do Poder Executivo. As Cortes de Contas restringir-se-ão a apreciá-las, mediante parecer prévio, de **“natureza meramente opinativa”**.

CÓPIA

SM

Nesse espeque, entendo, salvo melhor juízo que, se a própria Constituição da República, interpretada pelo Guardião de seu conteúdo, outorga, privativamente, ao Poder Legislativo das respectivas unidades federativas o poder para julgar as contas apresentadas pelo Chefe do Executivo, sejam de que natureza forem (de governo ou de gestão), legítimo será apenas à Assembléia Legislativa do Estado da Bahia manejar os instrumentos necessários ao pleno exercício do poder que lhe é atribuído para exercer o controle externo sobre a atuação do Governador do Estado.

Sobre eventuais irregularidades e abusos atribuídos ao Governador do Estado, compete ao TCE *“representar ao Poder Legislativo competente”* (inciso VII).

Ultrapassadas as relevantes questões acima deduzidas, pertinente tecer algumas considerações em derredor do **“SUMÁRIO DE ACHADOS E RECOMENDAÇÕES”** integrante do relatório de auditoria, notadamente quanto aos pontos atribuídos ao Governo do Estado.

Embora se proponha a expedição de meras recomendações, destituídas da pretensa força vinculante inerente às determinações, a Auditoria sugere, ao final, que seja **determinado ao Governador o encaminhamento de plano de trabalho “contemplando o cronograma de execução das medidas necessárias à implementação das recomendações deste Tribunal”**.

Assim é que vale repisar que compete, **privativamente**, ao Chefe do Poder Executivo Estadual **“exercer a direção superior da administração estadual”, “prestar as informações solicitadas pelos Poderes Legislativo e Judiciário, nos casos e prazos fixados em lei”, e “prestar, anualmente, à Assembléia Legislativa, dentro de quinze dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior”** (art. 105, incisos II, X e XV, CE/89).

Portanto, na condição de Órgão de Controle Externo, o TCE pode e deve sugerir a adoção de medidas que possam contribuir para o aprimoramento da gestão estadual. No entanto, tais sugestões, destituídas de caráter vinculante (reitero!), representam tão somente o

aprimoramento do processo dialético entre o Poder Executivo e os demais órgãos e instituições do Estado, para a construção de soluções mais ajustadas ao interesse público. Logo, a inobservância das medidas propostas jamais poderiam ensejar a imposição de multa ao Governador do Estado.

Quanto ao conteúdo das ações propostas, merecem destaque aquelas que pretendem interferir na expedição e revogação de decretos, trazendo sugestões, inclusive, quanto à redação dos aludidos textos normativos, e na organização e funcionamento dos órgãos da administração estadual.

No item 1, sugere-se ao Governo do Estado *“designar, na atual estrutura da Poder Executivo, as instância (s) responsável (is) pelo controle sistêmico dos ajustes, preferencialmente com atribuição de responsabilidades nos textos de Decretos que vier a aprovar”*; no item 3, *“finalizar minuta de Decreto”*; e no item 4, *“revisar a minuta de Decreto que substituirá o Decreto Estadual nº 9.266/2004, de modo a: 4.1) ajustar o art. 7º, alínea “f”, 4, da versão apresentada ao art. 180 da Lei Estadual nº 9.433/2005, bem como o art. 15 da minuta ao art. 176 da mesma Lei; 4.2) revogar expressamente o Decreto Estadual nº 16.407/2015; e 4.3) adaptar o texto para considerar a existência de sistema próprio para gerenciamento dos instrumentos, além de identificar a (s) instância (s) responsável (is) pelo controle e acompanhamento sistêmico...”*.

Ora, o controle a cargo do Tribunal de Contas não lhe permite interferir no exercício das competências normativas e organizacionais atribuídas privativamente ao Chefe do Executivo pela Constituição Estadual, sob pena de macular a independência e a harmonia entre os Poderes do Estado.

É que, consoante salientado alhures, compete à Corte de Contas auxiliar a Assembléia Legislativa no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado. Logo, o exercício das atribuições previstas no art. 91 da CE deve compatibilizar-se com a medida do controle externo exercido pelo Parlamento de que é órgão auxiliar o Tribunal de Contas.

CÓPIA ²⁶ 1.

Ao Governador do Estado, outrossim, compete privativamente "sancionar, promulgar, vetar, fazer publicar as leis e, para sua fiel execução, expedir decretos e regulamentos" e "dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos da administração estadual, na forma da lei" (art. 105, incisos V e XIX, CE/1989).

Considerando que a atuação da Corte deve guardar pertinência com a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado da Bahia, não pode o Controle Externo, por absoluta incompatibilidade lógica, impor balizamentos ao exercício de competência normativa privativa do Governador do Estado, qualquer que seja o conteúdo das normas elaboradas.

Por fim, observo que a maioria das ações listadas refogem às atribuições do Governador do Estado, elencadas no art. 105 da Carta Estadual. Por outro lado, considerando que compete ao Chefe do Poder Executivo Estadual exercer a direção superior da administração estadual, com auxílio dos Secretários de Estado, penso que, à vista das recomendações sugeridas pela 7ª CCE, dever-se-á proceder à repartição de atribuições entre os órgãos e secretarias competentes, a fim de que sejam prestadas ao Tribunal de Contas informações e esclarecimentos acerca do objeto da Auditoria Operacional em tela, fomentando-se o salutar diálogo com o Órgão de Controle Externo, com vistas ao aprimoramento da gestão pública estadual, em benefício do interesse público.

Com o pronunciamento, evoluo os autos à consideração da Ilustrada Chefia desta Procuradoria Geral do Estado.

Encaminhe-se o expediente ao gabinete do Exmo. Procurador Geral do Estado.

NÚCLEO DE ATUAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO JUNTO AO
TRIBUNAL DE CONTAS, 06 DE MARÇO DE 2017.

ALINE AZEVEDO NUNES

Procuradora Assistente

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Gabriel Peregrino Martins
Servidor da GEPRO - Assinado em 05/04/2017



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: GYMZUYOTA2