



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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO JOÃO EVILÁSIO VASCONCELOS BONFIM**

**URGENTE**

**Ref. Processo TCE/003682/2020**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA, instituição permanente e essencial ao controle externo e à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado da Bahia (Constituição Estadual, art. 89 c/ c 91), neste ato representado pelo Procurador que subscreve esta peça processual, vem, perante Vossa Excelência, com fulcro no art. 2º, incisos I e V, da Lei Estadual nº 10.547/06, requerer a concessão de

**TUTELA DE URGÊNCIA**  
**COM PEDIDO LIMINAR**

em face de atos omissivos atribuídos ao **CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE – CONSÓRCIO NORDESTE**, pessoa jurídica de direito público interno, integrante da Administração Indireta do Estado da Bahia, com sede na 3ª Avenida, nº 370 - Centro Administrativo da Bahia, nesta capital, com amparo nos fundamentos fáticos e jurídicos adiante articulados:

## **I – CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Antes de adentrar o exame das questões fáticas e jurídicas que embasam o pedido ao final formulado, cumpre informar que o requerimento ora apresentado tem como matéria de fundo os achados auditoriais constantes do Processo nº TCE/003682/2020, cujo escopo é o acompanhamento das ações de enfrentamento da pandemia da COVID-19 pelo Estado da Bahia e que foi distribuído, por sorteio, a Vossa Excelência.

Nesse compasso, a presente medida cautelar, que, repise-se, analisa achados auditoriais relacionados ao Processo nº TCE/003682/2020, deve ser distribuída, por dependência, ao mesmo Conselheiro Relator do processo principal, na forma do art. 6º, parágrafo único, da Resolução Normativa TCE nº 162/2015, o que fica, desde já, requerido.

## **II - NATUREZA JURÍDICA DO CONSÓRCIO NORDESTE. PESSOA JURÍDICA INTEGRANTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA DOS ESTADOS CONSORCIADOS. COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA.**

O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste foi instituído a partir de protocolo de intenções (**doc. 01**), subscrito pelos representantes dos estados da região Nordeste do Brasil e ratificado pelas assembleias legislativas dos entes consorciados, o que, no Estado da Bahia, ocorreu por meio da Lei Estadual nº 14.087, de 26 de abril de 2019, cujo art. 1º expressamente consignou:

Art. 1º - Fica ratificado, nos termos da cláusula segunda que o integra, o Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste, na forma do Anexo Único desta Lei.

Parágrafo único - Com o número de ratificações previsto no Protocolo de Intenções, ficará este convertido automaticamente em Contrato de Consórcio Público e criada a autarquia interfederativa Consórcio Nordeste.

A previsão legal para a formalização desse importante instrumento de cooperação federativa, contudo, adveio bem antes, com a edição da Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que, além de alterar o Código Civil, alocando as associações públicas ao lado das autarquias no rol de pessoas jurídicas de direito público interno (art. 41, inciso IV, do Código Civil), disciplinou, minudentemente, o regime jurídico a que estariam sujeitas a constituição e a forma de atuação dos consórcios públicos.

Diante desse cenário, é válido registrar que a Lei Federal nº 11.107/2005

admitiu que o consórcio público fosse constituído com personalidade de direito público ou de direito privado, conforme fossem observadas as formalidades legalmente aplicáveis a cada tipo de personalidade jurídica assumida. A propósito, confirmam-se as disposições legais que se reproduzem abaixo:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.

§1º O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

(...)

Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;

II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

§ 1º O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.

Sendo esse o contexto, cumpre reiterar que o Consórcio Nordeste, tendo sido constituído a partir da celebração de um protocolo de intenções, que, após a subscrição dos representantes legais dos estados cooperados, foi submetido à ratificação por meio da manifestação das respectivas assembleias legislativas, tipifica-se como autêntica associação pública, integrante da Administração Indireta de todos os entes federativos consorciados, à luz do que assinala o antes mencionado art. 6º, §1º, da Lei Federal nº 11.107/2005.

A esse respeito, são lapidares as lições de José dos Santos Carvalho Filho:

Em que pese a possibilidade de haver dúvidas na interpretação do novo texto do dispositivo da lei civil, como já registramos anteriormente, parece-nos que o legislador pretendeu incluir as associações públicas – pessoas derivadas da formação de consórcio público – na categoria das autarquias, tal como ocorre com as fundações governamentais de direito público, na opinião dominante entre os autores.

Resulta, pois, que, formado o consórcio público com a fisionomia jurídica de *associação pública* – sempre para a consecução de objetivos de interesse comum dos entes pactuantes e para a implementação do sistema de gestão associada, esta com base no art. 241, da CF – terá ela personalidade jurídica de direito público e natureza jurídica de autarquia. Consequentemente, a tais associações serão atribuídas todas as prerrogativas que a ordem jurídica dispensa às autarquias em geral<sup>1</sup>.

---

1 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p.

É inconteste, portanto, que, em face da adoção de formalidades legais típicas da constituição de uma associação pública, *ex vi* da promulgação da Lei Estadual nº 14.087/2019, já referida, o Consórcio Nordeste é, para todos os fins, pessoa jurídica de direito público interno (art. 41, IV, do Código Civil) e compõe a Administração Pública Indireta do Estado da Bahia, o que implica a observância de certas regras e princípios que informam o regime jurídico de direito público.

De fato, o Consórcio Nordeste, ao administrar recursos públicos dos entes consorciados, sujeita-se ao dever de prestar contas a que alude o art. 91, inciso II, da Constituição do Estado da Bahia:

Art. 91 - Os Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, dotados de autonomia administrativa e de independência funcional, são órgãos de auxílio do controle externo a cargo, respectivamente, da Assembléia Legislativa e das Câmaras Municipais, competindo-lhes:

(...)

II - julgar, no prazo de trezentos e sessenta e cinco dias, a partir do término do exercício a que se refere, as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, inclusive das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário;

Essa ideia é reforçada pela multirreferida Lei Federal nº 11.107/2005, que, no intuito de suprimir qualquer dúvida quanto ao regime jurídico a que seriam submetidos os consórcios públicos, dispôs:

Lei Federal nº 11.107/2005

Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

(...)

§ 2º O consórcio público, **com personalidade jurídica de direito público ou privado**, observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, à celebração de contratos, à **prestação de contas** e à admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. (Redação dada pela Lei nº 13.822, de 2019).

Cuida-se, a toda evidência, de importante norma regra, que impõe aos gestores de consórcios públicos o dever de prestar contas, o que, ressalte-se, é devidamente compreendido pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia, no momento da edição de resoluções normativas que dispõem sobre a prestação de contas pelos responsáveis por

suas unidades jurisdicionadas, as quais incluem, entre as entidades da Administração Indireta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, os consórcios públicos nos quais o Estado assumia obrigações como representante legal<sup>2</sup>.

Nesse íterim, vale enfatizar que, tanto a Lei Federal nº 11.107/2005 quanto o Decreto nº 6.017/2007, que a regulamenta, indicam expressamente o Tribunal de Contas competente para avaliar a gestão empreendida pelo consórcio público:

#### Lei Federal nº 11.107/2005

Art. 9º A execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.

Parágrafo único. O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial **pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio**, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio. (grifos nossos)

#### Decreto nº 6.017/2017

Art. 12. O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial **pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do seu representante legal**, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos que os entes da Federação consorciados vierem a celebrar com o consórcio público. (grifos nossos)

Apresentados os contornos legais a que se submete o consórcio público e tendo em vista que, atualmente, incumbe ao Estado da Bahia a representação legal do Consórcio Nordeste, é manifesta a competência desse Tribunal de Contas para proceder à fiscalização contábil, patrimonial e operacional do aludido ente público, inclusive quanto à

---

2 A Resolução Normativa TCE nº 149/2019, que dispõe sobre normas para prestação de contas pelos responsáveis por Unidades Jurisdicionadas da Administração Direta e Indireta Estadual para fins de julgamento pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia, afirma no seu art. 1º, *caput*, inciso VI e §1º:

Art. 1º Ficam estabelecidas as normas e os procedimentos para as prestações de contas ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA) pelos dirigentes máximos das seguintes Unidades Jurisdicionadas, dentre outras que venham a ser instituídas formalmente nesta condição:

(...)

VI – Entidades da Administração Indireta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;

(...)

**§ 1º Incluem-se, entre as entidades de que trata o inciso VI, os Consórcios Públicos nos quais o Estado assumia obrigações como representante legal.** (grifos nossos)

legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas<sup>3</sup>.

### III – FATOS E FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Desde o mês de março do corrente ano, o Ministério Público de Contas do Estado da Bahia (MPC/BA) vem acompanhando, com atenção, as relevantes ações que têm sido adotadas, no âmbito do Estado da Bahia e, em especial, por sua Secretaria Estadual de Saúde, com vistas ao enfrentamento da pandemia do novo coronavírus.

Sublinhe-se, porque oportuno, que, em 20 de abril de 2020, este Ministério Público de Contas, por intermédio da Titular da 1ª Procuradoria de Contas, Dr<sup>a</sup> Erika de Oliveira Almeida, tendo identificado falhas na divulgação das informações de que trata o art. 4º, §2º, da Lei Federal nº 13.979/2020, expediu recomendação, dirigida ao Ilmo. Secretário de Saúde do Estado da Bahia, Sr. Fábio Vilas-Boas, com vistas ao cumprimento das regras de transparência ali mencionadas (**doc. 03**).

De igual modo, convém assinalar que, em 12 de maio de 2020, foi formulado, por este *Parquet*, pedido de Auditoria Especial, acolhido pela Presidência dessa e. Corte de Contas, no sentido de promover o acompanhamento concomitante dos contratos firmados pelo Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste, relacionados ao enfrentamento da pandemia do novo coronavírus (**doc. 04**).

Feitos esses apontamentos, impende enfatizar que o Consórcio Nordeste tem concentrado, em certa medida, a atuação dos estados consorciados no processo de aquisição de insumos necessários ao combate ao novo coronavírus.

Daí a relevância da informação de que, em 31 de março de 2020, o Consórcio Nordeste editou a Resolução nº 06/2020 (**doc. 05**), que *determina a realização de compras conjuntas, centralizadas ou compartilhadas, de bens e serviços voltados à estruturação da rede de urgência e emergência do sistema de saúde dos estados consorciados para o combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19)*.

<sup>3</sup> Em consulta ao sistema PROINFO na data de 10/05/2020, não foi possível identificar a prestação de contas do Consórcio Nordeste relativa ao exercício de 2019, que, consoante exigência do art. 4º, da Resolução Normativa TCE nº 149/2019, deveria ter sido apresentada no prazo de 60 dias após o encerramento do exercício. Enfatize-se, ademais, que, em 2019, foram praticados atos de gestão, conforme atesta, a título exemplificativo, o Extrato de Contrato nº 003/2019, anexo, que informa a contratação, pelo consórcio, da empresa FENIX.COM – CONTEÚDO E TECNOLOGIA LTDA. EPP, para locação, implantação e manutenção de sistema integrado de gestão pública, com enfoque em contabilidade pública e respectivos relatórios, no valor de R\$ 15.000,00 (**doc. 02**).

Na mesma data, em atendimento ao disposto no art. 13 da Lei Federal nº 11.107/2005, os estados consorciados firmaram, com o Consórcio Nordeste, o Contrato de Programa nº 01/2020 (**doc. 06**), cuja cláusula primeira previu:

#### **CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO**

Constitui objeto do presente **CONTRATO DE PROGRAMA** a cooperação entre os **CONSORCIADOS** com vistas à realização de aquisições centralizadas ou compartilhadas de bens e serviços, com vistas à promoção, prevenção e à garantia de assistência à saúde para as pessoas em decorrência da pandemia de COVID-19.

**Parágrafo primeiro.** As aquisições centralizadas ou compartilhadas poderão ser realizadas por meio de processos deflagrados pelo **CONSÓRCIO NORDESTE** para aquisição de bens ou serviços ou mediante parceria ou acordos de cooperação técnica com agências e organismos internacionais, e posterior distribuição para os **CONSORCIADOS**.

**Parágrafo segundo.** Na hipótese de realização da contratação dos bens e serviços pelo próprio **CONSÓRCIO NORDESTE**, para posterior distribuição aos **CONSORCIADOS**, deverá ser firmado previamente **Contrato de Rateio**, o qual especificará os bens e serviços pretendidos, os respectivos quantitativos, os valores a serem aportados e a correspondente dotação orçamentária pertinentes a cada **CONSORCIADO**.

**Parágrafo terceiro.** Para realização do objeto deste **CONTRATO DE PROGRAMA**, o **CONSÓRCIO NORDESTE** poderá utilizar sistemas de tecnologia da informação cedidos pelos **CONSORCIADOS**.

**Parágrafo quarto.** Nas aquisições centralizadas ou compartilhadas realizadas no âmbito deste **CONTRATO DE PROGRAMA**, será utilizada a legislação federal vigente, nos termos da **CLÁUSULA 36º** do **Contrato de Consórcio**.

**Parágrafo quinto.** Para participar das aquisições centralizadas ou compartilhadas de bens e serviços objeto deste **CONTRATO DE PROGRAMA** cada **CONSORCIADO** deverá manifestar interesse ao **CONSÓRCIO NORDESTE**, previamente à instauração de cada procedimento de aquisição.

Na edição do Diário Oficial do Estado da Bahia de 09 de abril de 2020, foram publicados os extratos de Dispensa de Licitação nº 04/2020 e de Contrato nº 05/2020 (**doc. 07**), ambos relacionados à contratação direta, pelo Consórcio Nordeste, da sociedade empresária HEMPCARE PHARMA REPRESENTAÇÕES LTDA., para aquisição de 300 ventiladores pulmonares, no montante de R\$ 48.478.575,82 (quarenta e oito milhões, quatrocentos e setenta e oito mil, quinhentos e setenta e cinco reais e oitenta e dois centavos)<sup>4</sup>.

---

4 Esse valor inclui, além das quantias referentes aos respiradores, o frete e outros custos.

No mesmo sentido, é informado, no bojo do relatório auditorial preliminar lançado nos autos do já referido Processo TCE/003682/2020 (**doc. 08**), que o Consórcio Nordeste firmou um segundo contrato visando à aquisição de respiradores, desta feita com a sociedade empresária Pulsar Development, consoante se infere na tabela abaixo:

**Tabela 3 – Resumo das aquisições de respiradores realizadas pelo estado da Bahia**

**Em R\$**

Credor	Comprador	Quantidade		Data do Pagamento	Vi. Total pago
		Quantidade e Comprada	Recebida / Devolução dos valores		
Leistung Ltda.	SESAB/FESBA	159	159	17/03/2020	3.339.000,00
Ocean 26	SESAB/FESBA	600	-	30/03/2020	44.826.000,00
Hempcare Pharma	Consórcio Nordeste	300 <sup>1</sup>	-	07 e 08/04/2020	48.748.575,82
Tianjin Fufang CO.	SESAB/FESBA	10	Devolução	17/04/2020	679.443,00
Pulsar Development	SESAB/Bahia	300	Devolução	27/04/2020	28.496.475,00
Pulsar Development	Cons. Nordeste/Conv. SESAB	450 <sup>2</sup>	Devolução	28/04/2020	45.970.660,001
Asano Eletronics	SESAB/FESBA	60	60	28/04/2020	8.122.045,50
<b>TOTAL</b>					<b>180.182.199,32<sup>3</sup></b>

Notas:

1. Destes, 60 se destinaram ao estado da Bahia, no total de R\$9.749.715,16;

2. Destes, 25 se destinaram ao estado da Bahia, somando R\$2.553.920,00;

3. Deste valor, R\$97.766.598,66 foram pagos pelo estado da Bahia para aquisição de ventiladores pulmonares.

Ocorre que, apesar de essas aquisições terem, como fundamento legal, o art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020, não foram disponibilizadas, em sítio oficial do Consórcio Nordeste, as informações a elas relacionadas, consoante exige o §2º do mesmo dispositivo legal invocado para justificar a dispensa de licitação. Senão, vejamos:

#### Lei Federal nº 13.979/2020

Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei. (Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

§ 1º A dispensa de licitação a que se refere o **caput** deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

§ 2º Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.

Evidencia-se, quanto ao ponto em debate, que o Consórcio Nordeste, embora tenha celebrado contratos com amparo na Lei nº 13.979/2020, não vem observando



as regras, igualmente previstas na aludida legislação, relacionadas à **IMEDIATA DISPONIBILIZAÇÃO**, em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), das informações relacionadas às respectivas aquisições, contendo, no que couber, além das informações previstas no §3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual (de vigência ou para cumprimento de alguma obrigação), o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.

Com efeito, o Consórcio Nordeste, entidade integrante da Administração Indireta do Estado da Bahia, tem permanentemente violado as regras de transparência impostas pela Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, cujo objetivo é compensar, mediante a ampliação do conjunto de informações disponibilizadas em sítios eletrônicos específicos, a autorização ampla e irrestrita à contratação direta, sem prévia licitação, da aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional.

Cuida-se, decerto, de regras que se complementam, na medida em que preveem, por um lado, a criação de um ambiente mais ágil e menos burocrático de contratação, pelo Poder Público, dos bens e serviços necessários ao enfrentamento da pandemia; e, por outro lado, elevam o nível de transparência ativa, para além do regramento previsto na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), propiciando, com a obtenção direta de dados concernentes às contratações diretas realizadas, o exercício mais efetivo das diversas modalidades de controle da gestão pública.

A omissão das informações relacionadas às contratações realizadas pelo Consórcio Nordeste, das quais só se tem conhecimento, em certos casos, a partir do que é divulgado nos meios de comunicação, tem comprometido, de modo acentuado, o controle da gestão pública, seja por intermédio dos órgãos integrantes do Sistema de Controle Externo (Tribunal de Contas e Ministério Público de Contas), seja, principalmente, pela sociedade, que, ignorando o modo como o Poder Público tem atuado, vê mitigado o exercício pleno da cidadania.

Vale destacar, nesse ponto, a informação trazida pela unidade técnica desse Tribunal em relação à manifesta falta de transparência do Consórcio Nordeste no que concerne à disponibilização de informações referentes aos contratos firmados no atual contexto de enfrentamento da pandemia do novo coronavírus (Processo n. TCE/003682/2020, doc. ref. 2417449-24):

Restou evidenciado, portanto, que existiram aquisições de equipamentos hospitalares junto a empresas sem cadastro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária, efetuadas com pagamentos antecipados, mediante contratos que já previam no seu escopo condições extremamente desfavoráveis ao comprador e sem garantias mínimas de cumprimento, expondo o erário a possíveis danos de elevada monta e sem o devido registro tempestivo nos sistemas patrimonial, financeiro e de contabilidade do Estado. **Tais aquisições tampouco tiveram a sua divulgação no sítio eletrônico destinado a tal fim na rede mundial de computadores, denotando a total falta de transparência das ações governamentais e o uso temerário de elevado montante de recursos públicos, em que pese a situação de emergência internacional oriunda da pandemia da Covid-19 (grifos nossos).**

Nesse sentido, impõe-se a atuação tempestiva dessa Corte de Contas, em ordem a **assegurar, mediante a expedição de determinação específica, também requerida pela equipe técnica dessa Corte de Contas nos autos do Processo nº TCE/003682/2020, o cumprimento das disposições legais que demandam a imediata disponibilização de informações relacionadas às contratações diretas efetuadas com base na Lei nº 13.979/2020.**

#### **IV – DO PEDIDO LIMINAR. PRESENÇA DOS REQUISITOS NORMATIVAMENTE PREVISTOS PARA A CONCESSÃO DA TUTELA DE URGÊNCIA.**

Antes de analisar a disciplina das tutelas provisórias no âmbito do Tribunal de Contas e a manifesta presença dos requisitos exigidos para a concessão da tutela de urgência ao final requerida, cumpre enaltecer a importância que essa Corte de Contas tem assumido na vigência da atual ordem constitucional.

Nesse ínterim, vale assinalar que, ao lado das funções tradicionalmente associadas aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, tem sido admitida a existência de outras funções autônomas, constitucionalmente atribuídas a certos órgãos, que, no exercício de relevantes competências, contribuem, cada qual a seu modo, para o atingimento de uma finalidade pública.

É o caso dos Tribunais de Contas, aos quais foi incumbido o exercício da função de controle, que, para além da mera verificação da conformidade dos atos praticados no seio da Administração Pública, alcança a análise e a fiscalização do conteúdo de políticas públicas<sup>5</sup> e, numa acepção ainda mais ampla, igualmente respaldada pela ordem

<sup>5</sup> Jacoby Fernandes, trazendo à luz aspectos ínsitos às auditorias operacionais, preleciona:

A auditoria operacional visa avaliar o conjunto de operações e indicar os procedimentos que devem ser revistos, objetivando o aperfeiçoamento das atividades para a consecução da missão institucional, servindo muito mais à Administração que pretenda uma radiografia da sua performance (...)

constitucional, revela a proeminência das Cortes de Contas como órgãos encarregados da efetivação de direitos fundamentais.

É essa a conclusão a que chega Romano Scapin<sup>6</sup>, quando afirma, com mestria:

Entre tais direitos *não-explicitos*, o controle que o cidadão pode/deve exercer sobre a Administração Pública é apontado como direito fundamental (implícito) por Jacoby Fernandes, a partir de uma interpretação dos dispositivos que preveem o “regime” e os “princípios” consagrados pela Constituição brasileira, somados às previsões constitucionais que permitem ao cidadão peticionar, denunciar ou até mesmo acionar contra irregularidades cometidas.

Segundo essa linha de raciocínio, o direito fundamental citado é exercido, especialmente, junto aos Tribunais de Contas brasileiros, que têm como obrigação constitucional efetuar o controle, de ofício (isto é, sem provocação da sociedade), para avaliar o uso do dinheiro público.

Assim, a relação do *controle externo* para com os direitos fundamentais ocorre a partir da ideia de que **o direito ao exercício do controle pelo cidadão é caracterizado como fundamental** (grifos nossos).

Mais adiante, o mesmo autor assevera, de modo irrepreensível, a relevância das Cortes de Contas como órgãos responsáveis pela implementação do direito fundamental à boa administração pública<sup>7</sup>:

**Vislumbra-se, ainda, a imprescindibilidade da função de controle externo para a observância de outro valioso direito fundamental: o direito à boa administração pública.** Na doutrina brasileira, o professor Juarez Freitas, de forma precisa e completa, reconheceu e identificou o direito fundamental à boa administração pública no ordenamento constitucional pátrio, lecionando-o, de forma sintética, da seguinte forma: “A compreensão do direito fundamental à boa administração pública pode ser assim resumida: direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, participação social e à plena responsabilidade

---

Ao estabelecer a competência do Tribunal de Contas da União para efetivar o controle mediante auditoria operacional, o constituinte resguardou com esse poderoso instrumento, de forma inédita na vida jurídica nacional, a possibilidade de concretização dos princípios da eficiência e da eficácia. Racionalização e qualidade devem ser, pois, palavras de ordem contra o controle burocrático e a mera regularidade da escrituração contábil; a essência sobre a forma. O exame da relação do custo e a verificação de benefícios, numa concepção ética e axiológica de função pública.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Tribunal de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 3. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 366/367.

6 SCAPIN, Romano. A expedição de provimentos provisórios pelos Tribunais de Contas: das “medidas cautelares” à técnica antecipatória no controle externo brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 46.

7 Idem ibidem, p. 47 e 48.

por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem”.

(..)

Ao final do conceito que propôs, Freitas refere que, **sob o abrigo do direito fundamental à boa administração pública, estariam, entre outros, os seguintes direitos: a) o direito à administração pública transparente, com especial ênfase para o direito a informações inteligíveis sobre execução orçamentária e sobre o processo de tomada de decisões administrativas que afetem direitos; b) o direito à administração pública dialógica, com as garantias do contraditório e da ampla defesa; c) o direito à administração pública imparcial; d) o direito à administração pública proba; e) o direito à administração pública respeitadora da legalidade temperada; f) o direito à administração pública preventiva, precavida e eficaz (não apenas eficiente), pois comprometida com resultados harmônicos com os objetivos fundamentais da Constituição (grifos nossos).**

Nota-se, portanto, que os Tribunais de Contas têm o dever constitucional de assegurar o respeito, por seus jurisdicionados, ao direito fundamental à boa administração pública, que, em uma de suas dimensões, abrange a transparência da gestão pública, inegavelmente vilipendiada pela conduta recalcitrante do Consórcio Nordeste, que, até o momento, não disponibilizou as informações relacionadas às contratações que tem efetuado visando ao enfrentamento da pandemia do novo coronavírus.

Pontue-se, porque relevante, a louvável atuação do Tribunal de Contas do Estado da Bahia no sentido de incluir entre as suas prioridades institucionais o fomento ao controle social e à transparência pública, consoante sinalizado na Carta de Serviços ao Cidadão<sup>8</sup>, publicada no seu sítio oficial, e igualmente demonstrado (i) no incessante fortalecimento da ouvidoria dessa Corte de Contas, (ii) na admissão de procedimentos fiscalizatórios instaurados a partir de denúncias oferecidas pelos cidadãos (art. 31 e 32 da Lei Orgânica desse TCE/BA<sup>9</sup>) e (iii) no desenvolvimento de projetos que aproximem a Corte de Contas da sociedade civil.

Nessa linha, vale destacar duas iniciativas impulsionadas por esse Tribunal de Contas com vistas a incrementar/facilitar o exercício do controle social: o projeto Mirante

---

<sup>8</sup> <https://www.tce.ba.gov.br/files/flippingbook/carta-de-servicos-ao-cidadao/index.html>

<sup>9</sup> Art. 31 - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar, mediante petição fundamentada, irregularidades perante o Tribunal de Contas.

Art. 32 - A denúncia versará sobre matéria de competência do Tribunal de Contas, referindo-se a administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, devendo ser redigida em linguagem clara e objetiva, com assinatura do denunciante, sua identidade, qualificação e endereço, e acompanhada de prova ou indício substancial relativo ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade.

Parágrafo único - O Regimento Interno disciplinará a tramitação do processo de denúncia.

Social<sup>10</sup>, ferramenta vocacionada a permitir que o cidadão, diretamente, fiscalize as atividades governamentais, mediante o acompanhamento de informações relacionadas às despesas do Estado da Bahia registradas no FIPLAN; e, mais recentemente, o Painel de Monitoramento de Compras COVID-19<sup>11</sup>, idealizado com o propósito de reunir informações para subsidiar a atuação de servidores, jurisdicionados e sociedade civil, oferecendo conteúdo e fontes de critérios para o melhor exercício dos controles externo e social durante a pandemia da Covid-19.

Verifique-se, por outro lado, que já se passaram mais de sessenta dias desde a publicação, no Diário Oficial do Estado da Bahia, edição de 09 de abril de 2020, do extrato do Contrato nº 005/2020, firmado com a HEMPCARE PHARMA REPRESENTAÇÕES LTDA., sem que, até a presente data, tenha sido atendida, pelo Consórcio Nordeste, a exigência de disponibilização das informações a ele relacionadas (art. 4º, §2º, da Lei nº 13.979/2020).

Da mesma forma, como se viu no tópico precedente, a Pulsar Development foi contratada pelo Consórcio Nordeste no final do mês de abril, sem que os órgãos de controle e a sociedade tenham obtido elementos para aferir os termos em que o referido ajuste fora firmado. É o que se infere dos seguintes trechos do relatório auditorial exarado no bojo do Processo nº TCE/003682/2020 (doc. ref. 2417449-15/16):

Nas informações prestadas, a Chefe de Gabinete aduz que, por meio do Ofício Circular CIDSN/SE nº 04/2020 (Anexo 18 – Ref.: 2409699), o Consórcio Nordeste informou a identificação do fornecedor Pulsar Development Internacional Ltda., na Inglaterra, para a aquisição de 450 ventiladores pulmonares, por dispensa de licitação, **com fulcro no art. 4º da Lei nº 13.979/2020**, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no termo de referência, visando atender às demandas dos estados.

(...)

Dos 450 ventiladores pulmonares adquiridos mediante o contrato celebrado com a empresa Pulsar, no montante de US\$16,560,000.00, caberiam ao estado da Bahia 25 equipamentos. O Estado considerou insuficiente tal quantitativo e decidiu contratar, individualmente, o mesmo fornecedor para a compra de mais 300 ventiladores, após manifestação de interesse subscrita pelo Secretário Estadual da Saúde e após o fornecedor alegar que teria capacidade para atender também à demanda do Estado (grifos nossos).

A afronta às regras de transparência prescritas pela Lei nº 13.979/2020, que conspurca o direito à boa administração pública, enfraquece a atuação dos órgãos de

---

10 <https://www.tce.ba.gov.br/mirante-social>

11 <https://www.tce.ba.gov.br/covid-19>

controle da gestão pública, ante a dificuldade imposta à obtenção de informações relacionadas às contratações diretas já efetuadas.

De mais a mais, revela-se o menoscabo flagrante contra a atuação do controle social, que, alijado do acesso imediato às referidas informações, conforme assinalado nas normas de regência, tem seu exercício inteiramente tolhido por uma conduta omissiva do Consórcio Nordeste.

Presente esse contexto, é importante sobrelevar que a atuação tempestiva dessa Corte de Contas, mediante a concessão de tutela de natureza satisfativa, revela-se inteiramente consentânea com a ordem constitucional, sobretudo se considerarmos a máxima efetividade que deve ser conferida à norma contida no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, que firma a competência dos órgãos encarregados da função de controle externo no sentido de ***assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade.***

Como bem acentua Romano Scapin<sup>12</sup>,

O Tribunal de Contas, no exercício de sua função constitucional de controle externo, tem como finalidade tutelar a boa administração pública quanto às gestões contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e pelos critérios da legalidade, da legitimidade e da economicidade, especialmente visando à tutela do erário. Considerando os ensinamentos sobre a prestação estatal de tutela dos direitos, a leitura das competências constitucionais dos Tribunais de Contas implica o reconhecimento de que a finalidade institucional prevista e exigida ao órgão de controle externo é tutelar, como dito, o direito (fundamental e coletivo) à boa administração pública, nas facetas cuja fiscalização lhe compete. A tutela desse direito, assim como a tutela de todos os demais direitos, deve ocorrer de forma efetiva, adequada e tempestiva. Nesse sentido, **o controle externo deve atuar por meio de processo que permita a utilização de instrumentos que concretizem a tutela efetiva, adequada e tempestiva da boa administração pública. Assim, o processo do Tribunal de Contas deve contar com a possibilidade de lançar mão de provimentos provisórios, aproximando-se das conclusões teóricas dos estudos de processo civil nesse aspecto, que possibilitem a antecipação da prestação de tutela, nos casos de urgência (cautelar e satisfativa) e de evidência (grifos nossos).**

Nessa linha de inteligência, convém anotar que, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, foi editada a Resolução Normativa TCE nº 162/2015, que, disciplinando a técnica antecipatória, atribuiu legitimidade a este Ministério Público de Contas para requerer a adoção de medidas de urgência, conforme assinalado no art. 4º, inciso II:

---

<sup>12</sup> Ob cit., p. 208-209.

Art. 4º São legitimados para requerer a adoção de medidas cautelares:

(...)

II - Ministério Público de Contas junto ao TCE/BA;

De igual modo, a referida resolução, atenta à necessidade de viabilizar a adoção de medidas urgentes que ofereçam proteção satisfatória aos bens e interesses albergados pela função de controle, previu, nos seus artigos 1º, inciso III e 3º, *caput*, a hipótese de cabimento que se amolda à situação ora analisada:

Art. 1º - Compete ao Tribunal Pleno conceder as seguintes medidas cautelares, sem prejuízo das representações cabíveis a autoridades competentes, nos termos da Lei Complementar Estadual nº 005, de 1991:

(...)

III - Outras medidas cautelares indispensáveis à proteção do erário, do patrimônio público ou da ordem jurídica, quando haja ameaça de grave dano de difícil e incerta reparação, ainda, nos casos em que seja necessário garantir a eficácia de decisão do Tribunal de Contas.

Art. 3º - O Presidente ou Conselheiro Relator, de ofício ou mediante provocação, poderão propor ao Tribunal Pleno a concessão de medida cautelar, na forma do inciso XXV art. 6º e art. 70 do Regimento Interno do Tribunal de Contas, com o objetivo de promover a proteção do erário ou do patrimônio público, quando se verificar, cumulativamente, a relevância dos fundamentos a respeito da irregularidade de ato, contrato ou procedimento, bem como a ameaça de grave dano de difícil e incerta reparação ou o risco de ineficácia da ação de controle ou de decisão do Tribunal de Contas.

Decerto, à vista dos dispositivos legais acima reproduzidos, a concessão de tutela de urgência por essa Corte de Contas pressupõe a demonstração de que: a) a medida requerida tem por objetivo promover a proteção do erário ou do patrimônio público; b) são relevantes os fundamentos a respeito da irregularidade de ato, contrato ou procedimento; c) há ameaça de grave dano de difícil e incerta reparação ou risco de ineficácia da ação de controle ou de decisão do Tribunal de Contas.

Quanto ao primeiro ponto, é notória a vinculação entre a determinação ora requerida e o objetivo de proteção ao erário. Com efeito, a divulgação das informações de que trata o art. 4º, §2º, da Lei Federal nº 13.979/2020, tem o propósito de assegurar, mediante a ampliação das regras de transparência ativa, o respeito irrestrito ao direito fundamental à boa administração pública, a que se fez referência.

Principalmente nesse momento atípico de flexibilização das formalidades usualmente exigidas nas contratações públicas, a elevação exponencial do conjunto de

atores incumbidos da função de controle, propiciada pela disponibilização imediata das informações relativas aos contratos firmados com fulcro na Lei Federal nº 13.979/2020, além de fomentar o controle social, institui um ambiente de permanente vigilância, que, por si só, tem o condão de inibir a prática de atos danosos ao patrimônio público, acarretando, em consequência, maior proteção ao erário.

Diante desse cenário, vale repisar que, no Contrato nº 005/2020, firmado entre o Consórcio Nordeste e a sociedade empresária HEMPCARE PHARMA REPRESENTAÇÕES LTDA, houve o pagamento antecipado, à contratada, do montante de aproximadamente 49 milhões de reais, os quais, mesmo após a rescisão contratual (**doc. 09**), ainda não foram devolvidos ao poder público.

As informações relacionadas a essa contratação, se tivessem sido imediatamente disponibilizadas no sítio eletrônico da entidade contratante, conforme exige o art. 4º, §2º, da Lei Federal nº 13.979/2020, teriam oportunizado a atuação tempestiva dos órgãos de controle externo, aqui incluídos o Tribunal de Contas do Estado da Bahia e este Ministério Público de Contas, em ordem a minimizar o risco de tão expressivo prejuízo ao erário dos estados consorciados.

Igualmente, vale enfatizar que o contrato acima aludido, segundo informações somente obtidas por notícias divulgadas na mídia, pode ocasionar vultoso dano ao erário, **sem que tivesse sido possível, aos cidadãos dos estados consorciados, acompanhar, adequadamente e de modo tempestivo, o modo como foram aplicados os recursos públicos envolvidos**, ante a absoluta falta de transparência quanto aos termos do contrato, à fonte dos recursos, aos agentes públicos envolvidos, aos bens contratados, desde a sua origem e local de fabricação às suas especificações técnicas, ao quantitativo a ser destinado a cada Estado e à forma de pagamento.

Quanto ao segundo requisito, atinente à relevância dos fundamentos a respeito da irregularidade de ato, contrato ou procedimento, é manifesta, como se viu, a afronta, pelo Consórcio Nordeste, ao disposto no art. 4º, §2º, da Lei nº 13.979/2020, que impõe a imediata disponibilização, no respectivo sítio eletrônico, de informações relacionadas às contratações diretas efetuadas com base no aludido diploma normativo.

Tal afirmação é baseada no acesso realizado ao sítio eletrônico da referida entidade, atualmente desativado<sup>13</sup>, em que, por certo, não consta informação relativa às

<sup>13</sup> O sítio eletrônico da entidade auditada (consorcionordeste.com) até recentemente podia ser acessado. Nele, no entanto, jamais foram disponibilizadas informações atinentes aos contratos firmados com base na Lei 13.979/2020. Atualmente (22/06/2020, às 09:42), no acesso ao site, surge a mensagem *404 page not found* (**doc. 10**).



contratações voltadas ao enfrentamento da pandemia do novo coronavírus, nem mesmo àquela, publicada no Diário Oficial Eletrônico do Estado, edição de 09 de abril de 2020, que consistiu na contratação da HEMPCARE PHARMA REPRESENTAÇÕES LTDA., para aquisição de 300 ventiladores pulmonares, pelo montante de R\$ 48.748.575,82 (quarenta e oito milhões, setecentos e quarenta e oito mil, quinhentos e setenta e cinco reais e oitenta e dois centavos).

Equivale a dizer que não existem dúvidas acerca da violação direta e literal, pelo Consórcio Nordeste, às disposições legais que, durante a vigência da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, reforçam as regras de transparência ativa impostas aos entes públicos.

Outrossim, analisando o terceiro requisito trazido pela Resolução Normativa TCE nº 162/2015, é indiscutível o risco de ineficácia da decisão do Tribunal de Contas, uma vez que, passada a situação de emergência em saúde pública de importância internacional e encerradas as contratações diretas realizadas no combate ao novo coronavírus, será impossível assegurar a imediata disponibilização das informações a elas relacionadas, ante o distanciamento temporal entre essas contratações e as respectivas divulgações.

De mais a mais, não há dúvidas de que a demora na correção da omissão ora verificada inviabiliza, por completo, o controle social tempestivo, cujo pleno exercício a lei pretendeu assegurar mediante a disponibilização **imediata** das informações relativas às contratações diretas firmadas com base na Lei nº 13.979/2020, o que reforça a urgência da atuação dessa e. Corte de Contas.

Seja como for, é inadiável a atuação imediata dessa Corte de Contas, no sentido de promover, em caráter liminar, **a expedição de determinação para que o Consórcio Nordeste disponibilize, no prazo de 5 dias, em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), informações relacionadas a todas as contratações ou aquisições realizadas para enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) decorrente do COVID-19, notadamente aquelas firmadas com a HEMPCARE PHARMA REPRESENTAÇÕES LTDA. e PULSAR DEVELOPMENT, apontadas no relatório de auditoria do Processo nº TCE/003682/2020, observado o conteúdo mínimo padronizado exigido pelo §2º do art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020, inclusive cópia digital integral do respectivo processo de contratação ou aquisição, contendo o termo de referência ou projeto básicos simplificados em que constem as informações exigidas nos §§1º e 2º do art. 4º-E do mesmo diploma legal.**

## V – DOS PEDIDOS

Com amparo nos fundamentos de fato e de direito acima articulados, o **Ministério Público de Contas do Estado da Bahia REQUER:**

a) que este pedido de tutela de urgência seja recebido e distribuído, por dependência, ao Excelentíssimo Conselheiro João Evilásio Vasconcelos Bonfim, Relator do Processo nº TCE/003682/2020, na forma do art. 6º, parágrafo único, da Resolução Normativa TCE nº 162/2015;

b) que seja expedida, liminarmente, *in audita altera parte*, nos termos do art. 8º da Resolução Normativa TCE nº 162/2015, determinação para que o Consórcio Nordeste disponibilize, no prazo de 5 dias, em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), informações relacionadas a todas as contratações ou aquisições realizadas para enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) decorrente do COVID-19, **notadamente aquelas firmadas com a HEMPCARE PHARMA REPRESENTAÇÕES LTDA. e PULSAR DEVELOPMENT**, apontadas no relatório de auditoria do Processo nº TCE/003682/2020, observado o conteúdo mínimo padronizado exigido pelo §2º do art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020, inclusive cópia digital integral do respectivo processo de contratação ou aquisição, contendo o termo de referência ou projeto básico simplificados em que constem as informações exigidas nos §§1º e 2º do art. 4º-E do mesmo diploma legal;

c) que a decisão proferida pelo eminente Relator, **concedendo ou denegando o pedido formulado na alínea anterior**, seja submetida ao Tribunal Pleno dessa e. Corte de Contas, na forma do art. 8º, §§3º, 4º e 8º, da Resolução Normativa TCE nº 162/2015;

d) que o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste seja notificado para se manifestar a respeito do conteúdo do presente pedido de tutela de urgência, na pessoa do seu Secretário Executivo, Sr. Carlos Eduardo Gabas

e) que o pedido de tutela de urgência, ora formulado, seja julgado inteiramente procedente para determinar ao Consórcio Nordeste que disponibilize, no seu sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), informações relacionadas a todas as contratações ou aquisições realizadas para enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) decorrente do COVID-19, **notadamente aquelas firmadas com a HEMPCARE PHARMA REPRESENTAÇÕES LTDA. e PULSAR DEVELOPMENT**, apontadas no relatório de auditoria do Processo nº TCE/003682/2020, observado o conteúdo mínimo padronizado exigido pelo §2º do art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020, inclusive cópia digital integral do respectivo processo de contratação ou aquisição, contendo o termo de referência ou projeto básico simplificados em que constem as informações exigidas nos §§1º e 2º do art. 4º-E do mesmo diploma legal;

f) que os presentes autos sejam juntados às contas do Chefe do Poder Executivo, relativas ao exercício em curso, na forma do art. 10, §5º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 005/91, aqui aplicado analogicamente.

Nestes termos, pede e espera deferimento.

Salvador, 22 de junho de 2020.

**ANTÔNIO TARCISO SOUZA DE CARVALHO**

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas