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

PROCESSO:	**TCE/005463/2021**
ÓRGÃO JULGADOR:	PLENO
RELATOR:	CONS. Carolina Matos Alves Costa
NATUREZA:	ACOMPANHAMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL
PERÍODO:	3º QUADRIMESTRE DE 2020

PARECER Nº 000136/2022

1. RELATÓRIO

Trata-se de **auditoria** de acompanhamento do cumprimento dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Estado da Bahia, bem como pelo Ministério Público, relativa ao **3º quadrimestre do ano de 2020**, realizada pelas 3ª e 6ª Coordenadorias de Controle Externo (CCE's), cujo resultado fora consolidado pela Superintendência Técnica desse Tribunal (SUTEC) no relatório auditorial que instrui o feito (consoante Ref.2636257-1/86).

Designada relatora do feito, a Exma. Conselheira Carolina Costa exarou despacho (conforme Ref.2636962-1) determinando a notificação dos titulares da Secretaria da Fazenda (SEFAZ), do Ministério Público do Estado da Bahia (MPE), do Presidente do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJ) e do Governador do Estado da Bahia, para que, querendo, apresentassem defesa, justificativas e/ou esclarecimentos em relação aos apontamentos do citado relatório de auditoria. Devidamente notificados, compareceram aos autos, apresentando considerações e documentos, o Secretário da Fazenda, Manoel Vitório da Silva Filho (consoante Ref.2663351-1/19), bem como o Presidente do TJ/BA, Desembargador Lourival

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: G2MTI0NDEZ

Almeida Trindade (conforme Ref.2672147-1/25 e Ref.2672148-1/8).

Depois, a Exma. Conselheira relatora determinou (consoante Ref.2717703-1) que os autos fossem encaminhados às Coordenadorias de Controle Externo competentes (3ª e 6ª CCE), a fim de que estas se manifestassem sobre as alegações que foram apresentadas pelo Desembargador Lourival Almeida Trindade em relação ao seguinte item do relatório de auditoria:

> Item CAP. II - RESULTADO DO ACOMPANHAMENTO DA DESPESA COM PESSOAL E PREVIDÊNCIA ESTADUAL. II.1.2.4. APURAÇÃO DO LIMITE DA DESPESA COM PESSOAL. TABELA II.09 – COMPARATIVO DA RELAÇÃO ENTRE DESPESA COM PESSOAL E RECEITA CORRENTE LÍQUIDA DO PODER JUDICIÁRIO. O gestor apresentou interpretação jurídica diversa da Auditoria para justificar a exclusão dos valores relativos ao IRRF do cálculo da despesa com pessoal do Poder Judiciário.

Em cumprimento a tal diligência, a 6ªCCE se manifestou (conforme Ref.2737229-1/4) no sentido de que as respostas apresentadas ao item II.1.2.4 do relatório de auditoria não modificam a sua opinião anterior, notadamente diante do fato de que "[…] o advento da Lei Complementar nº 178/2021 solidificou o entendimento auditorial em relação a não exclusão do Imposto de Renda Retido na Fonte incidente sobre a remuneração paga aos servidores do TJ-BA".

Na sequência, deu-se vista dos autos a este Ministério Público de Contas, para fins de exame e emissão de parecer (conforme Ref.2738699-1).

É o breve relatório. Passo a opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre destacar que o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal inaugurou uma nova era no que concerne à gestão pública brasileira, inserindo, na ordem normativa pátria, inúmeros dispositivos relativos às finanças públicas calcados em dois grandes pilares, quais sejam, a **responsabilidade** e a **transparência na gestão fiscal**.

Para tanto, o referido diploma legal estabeleceu uma série de limites e condições para a realização de despesas, renúncia de receitas e para o

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: G2MTI0NDEZ

endividamento público, além de definir mecanismos de publicização das informações atinentes à execução orçamentário-financeira do Estado e de participação da sociedade na definição e controle das metas e resultados do Poder Público.

Nesse contexto, e em consonância com as atribuições outorgadas pela Constituição Federal às Cortes de Contas, destinadas à promoção da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, cabe a tais órgãos de controle externo fiscalizar o estrito cumprimento dos ditames da já citada lei complementar. E é justamente no exercício dessa competência que se desenvolve o presente processo.

Dito isso, cumpre ressaltar que o processo ora em curso ostenta natureza nitidamente fiscalizatória, destinando-se, pois, à apuração de eventuais irregularidades, a partir das quais o Tribunal poderá/deverá exercer outras de suas funções, dentre as quais se destacam, no caso em tela, a corretiva e a pedagógica/orientadora, além da função de auxiliar na emissão do parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo. É de se dizer, pois, que, identificado o ato irregular, deve o Tribunal determinar ao responsável a adoção das providências destinadas à remoção/correção do ilícito ou recomendar-lhe ações que possam aperfeiçoar a execução das políticas públicas, em ordem a preservar de imediato o interesse público que deve orientar a atuação do gestor, bem como a evitar futura imposição de sanção (pessoal ao gestor ou ao ente público por ele gerido) decorrente do agravamento de situação desconforme já diagnosticada.

Feitas essas considerações, registre-se que o exame auditorial empreendido pela 3ª CCE abordou os aspectos atinentes à formalização das publicações, acompanhamento dos limites da dívida pública, acompanhamento da receita pública, restos a pagar e a conformidade do projeto da LOA 2020 com os dispositivos da LRF. Já a análise levada a cabo pela 6ª CCE abrangeu as questões relativas aos Demonstrativos das Despesas com Pessoal e dos Demonstrativos das Receitas e Despesas Previdenciárias, referentes ao período em apreço, no intuito de verificar o cumprimento das exigências contidas na mencionada lei complementar, no que tange à sua formalização, aos limites de gastos com despesa de pessoal e previdência definidos em lei específica e os registros contábeis.

Concluída a análise, a equipe auditorial sumariou as inadequações

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: G2MTI0NDEZ

identificadas conforme a seguir descrito (consoante Ref.2636257-83/85):

CAP. I RESULTADO DO ACOMPANHAMENTO – FORMALIZAÇÃO DAS PUBLICAÇÕES, DÍVIDA PÚBLICA, RECEITA PÚBLICA, RESTOS A PAGAR, RESULTADO PRIMÁRIO E INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

Na elaboração dos cálculos dos limites relativos ao 3º quadrimestre de 2020, apresentados no Relatório Resumido da Execução Orçamentária e no Relatório de Gestão Fiscal, bem como nas versões simplificadas desses documentos, foi constatada a regularidade dos valores publicados em relação aos contabilizados pelo Estado e constantes dos relatórios extraídos do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia (Fiplan), exceto quanto:

Poder Executivo (Governo do Estado da Bahia)

a) Permanência da não regularização tempestiva de pendências identificadas nas conciliações bancárias da DEPAT/SEFAZ, provocando a subavaliação das disponibilidades de caixa bruta e líquida em R$337.611,64 e impactando na apuração da dívida consolidada líquida e do resultado nominal abaixo da linha. Vale informar que, nos exercícios de 2018 e 2019, existia uma superavaliação das disponibilidades de R$256.749.898,22 e de R$11.410.505,09, respectivamente, havendo uma redução de 95,55% ao final de 2019. Reitera-se a recomendação de regularizar tempestivamente as pendências identificadas nas conciliações bancárias, conforme estabelecido na IN SAF n.º 016/2015 (itens I.2.1.4.1.1, "a" e I.2.1.4.1.2);

b) Não-incorporação de valores do passivo da Companhia de Desenvolvimento do Vale do Paraguaçu (Desenvale) – Unidade Extinta. Vale ressaltar que a não-incorporação desse Passivo distorce as contas públicas (item I.2.2);

c) Não apuração da divergência entre os saldos registrados nos sistemas de contabilidade das empresas estatais dependentes e aqueles constantes do sistema FIPLAN, distorcendo as DCCEs, em R$280.178.249,71, e impactando na apuração da disponibilidade de caixa bruta e, consequentemente, da dívida consolidada líquida e do resultado nominal em R$16.958.877,18 (item I.2.3);

d) Renúncia de Receita realizada superior à prevista na LDO (item I.3.4, "a");

e) Diferença encontrada na apuração de Renúncia de Receitas no 3º quadrimestre de 2020 (item I.3.4.1, "a"); e

f) Fragilidade no acompanhamento das empresas beneficiadas por renúncia de receitas (item I.3.4.2, "a")

Ministério Público do Estado da Bahia

a) Despesas realizadas sem prévio empenho, onerando o orçamento de 2021 em R$154.726,19, e contrariando o art. 60 da Lei Federal n.º 4.320/64 (item I.2.1.4.1.1, "b").

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: G2MTI0NDEZ

Cabe informar que, em decorrência da pandemia da Covid-19, foi promulgada a Emenda Constitucional n.º 106/2020, instituindo regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia, e aprovada a Lei Complementar Federal n.º 173/2020, que, além de estabelecer o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), alterou o art. 65 da LRF.

Desta forma, tem-se que algumas regras previstas na LRF foram flexibilizadas e/ou postergadas. No âmbito deste trabalho, os principais impactos na aplicação da LRF durante a vigência do estado de calamidade pública estão relacionados à suspensão dos prazos de controle para adequação e recondução dos limites do endividamento, do atingimento das metas de resultados fiscais e da observância da regra de ouro.

CAP. II ACOMPANHAMENTO DA DESPESA COM PESSOAL E PREVIDÊNCIA ESTADUAL

a) Divergência de R$721.065.847,81, entre o valor publicado pelo Poder Executivo e o apurado pela auditoria na rubrica "Outras Despesas de Pessoal Decorrente de Contrato de Terceirização" referente à SESAB (item II.1.2.4).

Além desse tópico anteriormente relacionado, releva informar que auditoria apurou diferenças que perfizeram o montante de R$564.330.675,97 no demonstrativo do Poder Executivo na rubrica "Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados", entretanto não foram consideradas nos cálculos para efeito de apuração dos limites por estarem amparadas em decisão proveniente do Mandado de Segurança Cível 8000826-74.2020.8.05.0000, no caso da fonte de recursos 209 e de entendimento exarado no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2018 (Processo TCE/002835/2019), em relação à fonte 260.

Também merece ressaltar que o percentual publicado (4,71%) da despesa total com pessoal do Poder Judiciário, está amparado em decisão judicial que autorizou a exclusão de despesas com IRRF no montante de R$405.214.591,33. Sem este efeito, ultrapassaria o limite prudencial de 5,70%, conforme cálculos efetuados pela auditoria.

Ocorre que a Lei Complementar nº 178/2021 trouxe modificações em dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. O art. 18 da LRF passou a viger acrescido do parágrafo terceiro com a seguinte redação: "§3º Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal". (grifou-se).

Desta forma, a única dedução da remuneração bruta do servidor que a Lei, em sua literalidade objetiva e exaustiva, admite é do chamado "abate teto", ou seja, a redução da remuneração atribuída a servidor para conformá-la ao teto remuneratório fixado no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, deste modo, inviável continuar admitindo que se exclua da despesa

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: G2MTI0NDEZ

> **com pessoal para os fins previstos na LRF, a parcela de imposto de renda retido na fonte, fulminando, salvo melhor juízo, decisões ou normas anteriores que permitiam tal dedução.**
>
> **De igual maneira, a auditoria entende que a referida LC atinge diretamente a Resolução nº TCE 31/2016, que permitiu a exclusão do cômputo da despesa total com pessoal, das parcelas relativas às verbas pagas a título de abono pecuniário de férias (conversão de 1/3 das férias em pecúnia), abono de permanência, indenização de férias e licenças-prêmio. Neste sentido, sugerimos que este normativo seja revogado e se dê ciência aos jurisdicionados sobre a decisão, no sentido de que, na elaboração dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) relativos aos primeiros quadrimestre do exercício em curso, a Despesa com Pessoal e Encargos seja demonstrada com estrita observância às orientações da Secretaria do Tesouro Nacional, constantes do Manual de Demonstrativos Fiscais vigente.**
> (Grifou-se)

Posto isso, vale ressaltar que o relatório auditorial aborda de forma escorreita e consistente as irregularidades identificadas, com a indicação adequada dos seus contornos fáticos e jurídicos, pelo que se torna despiciendo o enfrentamento individualizado de todos os achados auditoriais na fundamentação do presente opinativo ministerial.

Logo, serão examinadas, nos tópicos subsequentes, apenas as irregularidades que este *Parquet* de Contas reputa de maior relevância, isto é, as falhas que demandam uma análise mais detalhada, ficando, desse modo, ratificados como se aqui transcritos estivessem, os demais fundamentos lançados nos relatórios técnicos emitidos pela Auditoria. Senão, veja-se:

I) Renúncia de Receita realizada superior à prevista na LDO (item I.3.4, "a");

A Auditoria identificou que, em alguns programas e/ou setores contemplados com incentivos fiscais, a renúncia de receita efetivamente realizada superou a que foi estimada nas leis de Diretrizes Orçamentárias (nos Anexos de Metas Fiscais) e Orçamentária Anual (nas Demonstrações Orçamentárias Consolidadas), a exemplo do que ocorreu com os seguintes setores/programas beneficiários: "Informática – Indústria e Comércio"; "Querosene de Aviação"; e "Polpas e Sucos de Frutas".

Acerca da discrepância verificada entre o que foi estimado e realizado a título de renúncia de receitas, a equipe técnica do TCE/BA solicitou esclarecimentos à

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: G2MTI0NDEZ

Secretaria Fazenda, tendo a Diretoria de Estudos Econômico-Tributários e Incentivos Fiscais de tal Pasta de Estado enviado, em resposta, correspondência eletrônica, por meio da qual aduziu, em síntese, que fatores como os apontados pela Unidade Técnica decorrem de eventos imprevisíveis, que acontecem no período decorrido entre a estimativa da renúncia de receitas e o momento de efetiva realização desses incentivos fiscais, os quais acabam alterando o ambiente econômico dos setores incentivados. Senão, confiram-se trechos da resposta ora mencionada (conforme Ref.2636257-42/43):

> […] distorções deste tipo decorrem de eventos relevantes positivos ou negativos que provocam mudanças no cenário econômico dos setores incentivados, tanto no interstício de tempo decorrido entre a elaboração da estimativa de renúncia e o momento efetivo de fruição dos incentivos, como, e principalmente, no período decorrido entre o ano que serviu como base para a projeção e o período da efetiva fruição de incentivos.
> […]
> Setor de Informática: no caso de empresas do ramo de informática que passem a operar em Ilhéus ou ampliem sua produção naquele município, a legislação não traz a exigência de celebração de protocolo de intenções e/ou resolução de Conselho Deliberativo, ou seja, as empresas podem fruir os incentivos sem prévia autorização ou aprovação de incentivo, o que dificulta mensurar se novas empresas poderão iniciar suas atividades ou ampliar sua produção, bem como, quanto isto impactaria na renúncia de receita estadual. Este aspecto dificulta, não só a elaboração da estimativa de renúncia para a LDO, como a própria mensuração da renúncia de receita ocorrida.
> […]
> Querosene de aviação: o incentivo para querosene de aviação sofreu alterações inseridas na legislação pelo Decreto nº 19.116, de 03/07/19, DOE de 04/07/19, efeitos a partir de 04/07/19, tomando por base o Convênio ICMS N.º 188/17. Estas alterações permitiram a adesão ao incentivo das empresas de maior porte que operam no país, a GOL e a LATAM, além da AZUL, que já era beneficiada (em 2018, período que serviu como base para a projeção, eram beneficiadas a AZUL e OCEANAIR). Como a previsão da renúncia de 2020 foi elaborada em abril de 2019, não haveria como, naquele momento, considerar este novo estímulo, que incrementou o setor aéreo na Bahia. Saliento que, apesar de trazer uma renúncia maior, a mudança no incentivo viabilizou o abastecimento de um maior número de aeronaves em aeroportos baianos, bem como, o atendimento a um maior número de localidades pelo serviço de transporte aéreo no interior do estado, com ganhos econômicos e sociais importantes.
>
> Polpas e Sucos de Frutas: este incentivo foi inserido na legislação a cerca de 20 anos (SIC) e, mesmo assim, poucas empresas optaram por sua utilização, sendo que, até 2018, ano que serviu como base para estimar a renúncia de 2020, apenas duas empresas estavam enquadradas. O crescimento expressivo decorreu da entrada de mais uma empresa no rol de empresas beneficiadas, conjugado com o aumento de faturamento das duas outras empresas já

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: G2MTI0NDEZ

enquadradas anteriormente.

A Auditoria acatou as justificativas apresentadas pelo Poder Executivo. Entretanto, este MPC, com a devida vênia, discorda do posicionamento da área técnica desse Tribunal. Isso porque a renúncia de receitas, por ocasionar, matematicamente, a diminuição do que seria ordinariamente arrecadado, com impactos/reflexos sobre o orçamento, deve obedecer a requisitos estritos, que, nos casos anteriormente mencionados, em que o valor efetivamente renunciado superou o estimado na LDO, não restaram plenamente atendidos.

Nessa toada, veja-se que, ao dispor sobre renúncia de receitas, o legislador estabeleceu condições rigorosas para que estas pudessem ser concedidas ou ampliadas. Nesse sentido, calha citar, a princípio, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que foi introduzido pelo Constituinte Derivado por meio da Emenda Constitucional Federal nº 95/2013:

> Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
> Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Verifica-se, pois, que, como condição básica para a concessão de renúncia de receitas, a autoridade concedente deve apresentar, na proposta legislativa que vise a esse objetivo, a demonstração do impacto orçamentário e financeiro da medida adotada. Trata-se, como pontuado por Piscitelli (2018), de medida que tenciona garantir "[…] que a perda de um determinado nível de receitas não irá impactar negativamente o orçamento e as contas públicas"[1]. Dito de outro modo, a exigência em tela tem como fim conferir transparência a esses mecanismos que importem em renúncia de receitas, permitindo o debate legislativo e social sobre o planejamento orçamentário.

De modo mais específico, o art. 14, *caput*, da LRF, além de também reproduzir a condição acima mencionada, bem como exigir que a concessão de renúncia de receitas obedeça ao quanto disposto sobre o tema na respectiva lei de diretrizes orçamentárias, determina que deverá ser observada pelo menos uma das seguintes condições: I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de

[1]PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro**. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018, n.p.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: G2MTI0NDEZ

diretrizes orçamentárias; II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Fixadas essas premissas, ao se consultar o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020 (Lei Estadual nº 14.101/2019), o qual, para fins do disposto no art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF, deverá conter o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, nota-se a seguinte situação em matéria de programas de incentivos fiscais:

DEMONSTRATIVO DA ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA
(Art. 4º, § 2º, inciso V da LC nº 101/00)

R$1.000,00

Tributo	Modalidade	Programa	2019	2020	2021	Compensação
ICMS	Crédito presumido	Informática	28.958	29.826	30.721	
ICMS	Redução da base de cálculo	Setor de óticas - art.268, inc. XLVI do RICMS-BA	20.999	21.629	22.278	
ICMS	Redução da base de cálculo	Querosene de aviação - art. 268, inc. XVIII do RICMS-BA	11.829	12.184	12.550	
ICMS	Crédito presumido	Polpa e sucos de frutas - art. 269, inc. XIII do RICMS-BA	7.191	7.407	7.629	
ICMS	Crédito presumido	FazBahia	14.371	14.802	15.246	
ICMS	Crédito presumido	Programa de Desenvolvimento do Algodão - Proalba	42.590	43.867	45.184	
ICMS	Financeiro e crédito presumido	Programa Automotivo da Bahia - Proauto	333.602	343.610	353.918	
ICMS	Crédito presumido	Crédito Presumido - Lei nº 7.025/1997	474.763	489.006	503.676	
ICMS	Dilatação de pagamento e financeiro	Programa de Desenvolvimento Industrial e Integração Econômica do Estado da Bahia - Desenvolve	2.663.095	2.742.988	2.825.278	
Total			**3.597.398**	**3.705.319**	**3.816.480**	

Importante ressaltar, porque oportuno, que o indigitado anexo de metas fiscais da LDO representa, na lição de Tathiane Piscitelli, "[...] documento que prima pela consistência passada e futura em relação aos dados apresentados e deve ser visto como um importante instrumento de controle para a elaboração do orçamento"[2]. Ou seja, não deve ser visto como mera formalidade, vez que seu conteúdo, especialmente para o tema aqui tratado – renúncia de receitas –, vinculará a confecção da lei orçamentária, dada a necessidade, já pontuada anteriormente, de compatibilidade desta com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (*ex vi* do 14, *caput*, da LRF).

[2] PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro**. – 6. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018, n. p.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: G2MTI0NDEZ

Partindo, então, para a LOA de 2020 (Lei Estadual nº 14.184/2020), especificamente para as demonstrações orçamentárias consolidadas, conclui-se que o referido diploma legal, em matéria de renúncia de receitas, reproduziu exatamente o que constou da LDO de 2020. Veja-se:

QUADRO II
GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA 2020
DEMONSTRATIVO DA ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA E AO AUMENTO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO
(Art. 5º, Inciso II da LC nº 101/00)

Previsão da Renúncia da Receita

R$1.000,00

Tributo	Modalidade	Programa	2020	2021	2022	Compensação
ICMS	Crédito presumido	Informática	48.430	49.641	50.882	
ICMS	Redução da base de cálculo	Setor de óticas (art.268, inc. XLVI do RICMS-BA)	12.723	13.041	13.368	
ICMS	Redução da base de cálculo	Querosene de aviação (art. 268, inc. XVIII do RICMS-BA)	20.634	21.150	21.679	
ICMS	Crédito presumido	Polpa e sucos de frutas (art. 269, inc. XIII do RICMS-BA)	8.206	8.411	8.621	
ICMS	Crédito presumido	FazBahia	15.632	16.023	16.423	
ICMS	Crédito presumido	Programa de Desenvolvimento do Algodão - Proalba	61.796	63.341	64.924	
ICMS	Financeiro + crédito presumido	Programa Automotivo da Bahia - Proauto	412.206	422.511	433.074	
ICMS	Crédito presumido	Crédito Presumido (Lei nº 7.025/97)	517.786	530.731	543.999	
ICMS	Dilatação de pagamento + financeiro	Programa de Desenvolvimento Industrial e Integração Econômica do Estado da Bahia - Desenvolve	2.692.265	2.759.572	2.828.561	
Total			**3.789.679**	**3.884.421**	**3.981.531**	**Ver notas 6 e 7**

Na visão deste MPC, sob pena de violação aos princípios da legalidade (art. 37, *caput, da CRFB*) e da separação de poderes (art. 2º, da CRFB), não é dado ao Poder Executivo conceder renúncia de receitas para além dos patamares que foram, em primeiro lugar, estimados/consignados na respectiva proposta legislativa sobre a matéria (LDO) e, em seguida, aprovados pelo Poder Legislativo.

Aceitar o entendimento contrário, isto é, de que a renúncia de receita poderá ser manejada livremente pelo ente federativo, implica esvaziar a finalidade dos dispositivos que determinam que os projetos de lei sobre o tema sejam submetidos à Casa Legislativa, para efeito de seu controle, com a demonstração do impacto orçamentário e financeiro da renúncia de receitas (Art. 113 do ADCT e art. 14, *caput,* da LRF), além da necessidade de sua estimativa nas proposições legislativas que tratam da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias (art. 14, inciso I) ou da previsão de medidas de compensação (art. 14, inciso II).

Firme nessa premissa, este presentante do Órgão Ministerial entende que a realização de renúncia de receitas em valores superiores aos que foram

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: G2MTI0NDEZ

originariamente estimados, viola, a um só tempo, o princípio da legalidade (art. 37, caput, da CRFB), vez que, com isso, há o desrespeito à LDO e LOA, além do princípio da separação dos poderes (art. 2º, da CRFB), eis que, nesta hipótese, há completa desconsideração da vontade do Parlamento (representante do povo) que, previamente e nos estritos limites por ele autorizados, aprovou as propostas legislativas sobre a matéria.

Em cenários como aqueles relatados pela Auditoria, quando constatada a alteração do cenário fático que respaldou a projeção da renúncia de receitas consignada nos anexos da LDO e nas demonstrações orçamentárias consolidadas da LOA, o Poder Executivo, julgando necessária a majoração dos valores anteriormente previstos, deve, em obediência aos princípios da legalidade (art. 37, caput, da CRFB) e da separação de poderes (art. 2º, da CRFB) e ao disposto nos arts. 14 da LRF e 113 do ADCT, encaminhar previamente projeto de lei ao Poder Legislativo visando a alterar as disposições normativas (da LOA e da LDO) pertinentes.

Nesse contexto, conclui-se que a renúncia de receitas, a qual, no terceiro quadrimestre de 2020, foi realizada, em relação aos setores/programas “Informática – Indústria e Comércio”, “Querosene de Aviação” e “Polpas e Sucos de Frutas”, acima dos valores estimados nos anexos da LDO e nas demonstrações orçamentárias consolidadas da LOA, contém irregularidade grave, que viola os arts. 14 da LRF, 113 do ADCT e os princípios da legalidade (art. 37, caput, CRFB) e da separação de poderes (art. 2º da CRFB).

Em vista disso, este MPC, reiterando proposta já sugerida no parecer proferido no processo de contas de Governo (TCE/002683/2021), sugere a expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo para que, em obediência ao quanto disposto nos arts. 14 da LRF e 113 do ADCT, e aos princípios da legalidade (art. 37, caput, da CRFB) e da separação de poderes (art. 2º, da CRFB), adote as medidas necessárias à prévia obtenção de autorização legislativa, nas situações em que pretenda ampliar os valores de renúncia de receitas em patamares superiores ao que constam na Lei de Diretrizes Orçamentárias (nos Anexos de Metas Fiscais) e na Lei Orçamentária Anual (nas Demonstrações Orçamentárias Consolidadas).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: G2MTI0NDEZ

II) Diferença encontrada na apuração de Renúncia de Receitas no 3º quadrimestre de 2020 (item I.3.4.1, "a");

Insta salientar que, a partir de uma amostra que contemplou valores, a título de renúncia de receitas, referentes ao terceiro quadrimestre de 2020, a Auditoria identificou diferenças entre os montantes divulgados nos demonstrativos enviados pela SEFAZ e aqueles registrados nos relatórios extraídos do Sistema de Informações do Contribuinte (INC) [...]", que é utilizado pela referida Pasta de Estado para o acompanhamento dos recolhimentos, no âmbito do estado da Bahia, do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

Sobre esse achado, a SEFAZ atribuiu a divergência apontada à metodologia de cálculo utilizada pela Unidade Técnica, a qual, no seu entender, não é adequada para situações distintas que envolvem muitas empresas, tendo em vista que, para algumas delas, "não é possível utilizar como parâmetro o valor lançado no campo Deduções da DMA para dimensionar a renúncia, pois este campo pode e é utilizado pelas empresas para lançar outros valores […]" (consoante Ref.2636257-45).

Registre-se, por oportuno, para melhor compreensão, que a sigla "DMA" utilizada na resposta oferecida pela SEFAZ significa "Declaração e Apuração Mensal do ICMS", que é uma espécie de declaração econômico-fiscal, cuja apresentação deverá ser feita "mensalmente pelos contribuintes que apurem o imposto pelo regime de conta-corrente fiscal ou pelo regime simplificado de tributação para empresas de construção civil" (arts. 254, I, e 255, caput, do Regulamento do ICMS[3]).

Na visão deste Órgão Ministerial, o fato de as empresas poderem informar, no campo da "Declaração e Apuração Mensal do ICMS" relativo às deduções, outros valores que não os pertinentes às renúncias de receitas, não significa que os demonstrativos enviados a esse Tribunal de Contas pela SEFAZ, e que são elaborados com base nas informações contidas nas aludidas declarações, não possam ser aprimorados, de modo que deles seja possível extrair, com maior precisão, os valores efetivamente renunciados pelos empreendimentos beneficiados, facilitando, assim, o controle a ser exercido por essa Casa de Controle.

[3] Decreto Estadual nº 13.780, de 16/03/2012.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: G2MTI0NDEZ

Em vista disso, e partindo da premissa de que a relação entre os controles externo e interno deve ser objeto de aprimoramento contínuo, este MPC, reiterando, mais uma vez, proposta já sugerida no parecer proferido no processo de contas de Governo (TCE/002683/2021), sugere a expedição **RECOMENDAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo para que, nos demonstrativos quadrimestrais, encaminhados a esse Tribunal pela SEFAZ, relativos à renúncia fiscal das empresas vinculadas ao Programa Desenvolve, seja demonstrado, de maneira detalhada, o cálculo da dedução informada, com a exclusão dos valores que porventura não se refiram a incentivos fiscais, mas que integram as deduções da Declaração e Apuração Mensal do ICMS (DMA) constante do Sistema Informações do Contribuinte (INC).

III) Fragilidade no acompanhamento das empresas beneficiadas por renúncia de receitas (item I.3.4.2, "a")

Ao analisar uma amostra das "12 empresas com maior volume de renúncias de receitas em 2020, representativas de 32,66% do total de renúncias concedidas no exercício" (conforme Ref.2636257-46), a Auditoria constatou que a SDE não realizou a fiscalização, no terceiro quadrimestre fiscal de 2020, de nenhuma dessas empresas.

Em resposta às requisições de documentos feitas pela equipe técnica do TCE/BA, a referida Pasta de Estado enviou a esse Tribunal os protocolos de intenções, bem como os relatórios de acompanhamento e de visita, referentes aos exercícios de 2015 a 2020.

Ao se debruçar sobre os documentos relativos a quatro das referidas empresas incentivadas, a Auditoria identificou que (consoante Ref.2636257-46): i) "em relação a duas dessas empresas, só foi emitido relatório de acompanhamento em 2017"; ii) "em relação a outra, só foi emitido relatório de acompanhamento em 2018"; iii) "com referência à última, foi apresentado relatório de acompanhamento datado de 2021".

O quadro descrito acima revela o pior cenário em matéria de controle das renúncias de receitas, tendo em vista o reduzido número de empreendimentos incentivados que, em 2020, tiveram algum tipo acompanhamento/fiscalização por

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: G2MTI0NDEZ

parte da SDE, a revelar, portanto, que não vem sendo cumprido o quanto disposto no art. 89, *caput*, da Constituição Estadual (CE), dispositivo que reproduz, com as devidas adaptações, o teor do art. 70, *caput*, da CRFB[4], da seguinte forma:

> A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos Municípios, incluída a das entidades da administração indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções, renúncia de receitas e isenções fiscais, será exercida pela Assembléia Legislativa, quanto ao Estado, e pelas Câmaras Municipais, quanto aos Municípios, mediante controle externo e sistema de controle interno de cada Poder. (Grifou-se)

Nesse trilho, cumpre ressaltar que a obrigação de avaliar periodicamente os resultados dos programas de governo instituídos, notadamente daqueles que geram renúncia de receitas, decorre do texto constitucional, especificamente do art. 74, inciso I, da CRFB (reproduzido no art. 90, *caput* e inciso I, da CE/1989[5]) segundo o qual:

> 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; (Grifou-se).

Assim, este Ministério Público de Contas, em virtude das fragilidades identificadas nos procedimentos de fiscalização e monitoramento dos empreendimentos incentivados via benefícios fiscais, reiterando proposta já sugerida no parecer proferido no processo de contas de Governo (TCE/002683/2021), sugere que seja expedida **DETERMINAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo para que, em obediência aos arts. 70, *caput*, e 74, *caput* e inciso I, da CRFB, arts. 89, *caput*, e 90, *caput* e inciso I, da Constituição Estadual, aos arts. 11, inciso II, alínea “b”, do Regimento Interno da SDE/BA[6], 13, inciso VII, alínea “b”, do Regimento Interno da

[4]

[5]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.

[6]Regimento Interno da SDE/BA. Art. 11 - À Superintendência de Desenvolvimento e Monitoramento de Empreendimentos - SUDEM, que tem por finalidade planejar, apoiar e promover investimentos no Estado, inclusive através da análise do processo de concessão de incentivos, bem como monitorar a implantação, operação e ampliação de empreendimentos, compete: II - por meio da Diretoria de Acompanhamento e Desenvolvimento de Empreendimentos: […] b) pela Coordenação de Monitoramento de Empreendimentos Incentivados: 1. monitorar o cumprimento dos compromissos constantes do Protocolo de Intenções e do Projeto de Viabilidade EconômicoFinanceira durante a vigência dos benefícios concedidos; 2. solicitar, recepcionar, analisar e avaliar os relatórios dos empreendimentos incentivados; 3. emitir relatório no que diz respeito ao cumprimento ou não dos compromissos assumidos referente aos empreendimentos incentivados e encaminhar ao setor competente para as devidas providências;

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: G2MTI0NDEZ

SEFAZ/BA[7], e das disposições constantes da Portaria Conjunta SDE/SEFAZ nº 01/2017[8], promova o devido monitoramento dos projetos/setores beneficiados com incentivos fiscais, priorizando, nesse acompanhamento, aqueles contemplados com maior volume de renúncias de receitas, mediante a apresentação de relatórios de desempenhos dos empreendimentos incentivados, nos quais conste a individualização dos beneficiários, respaldados em análise técnica que permita uma avaliação dos benefícios socioeconômicos até então auferidos.

IV) Despesas realizadas sem prévio empenho, onerando o orçamento de 2021 em R$154.726,19, e contrariando o art. 60 da Lei Federal n.º 4.320/64 (item I.2.1.4.1.1, "b")

Analisando o Relatório de Gestão Fiscal do Ministério Público do Estado da Bahia, relativo ao terceiro quadrimestre de 2020, na parte dedicada ao Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar, a Unidade Técnica identificou que tal órgão registrou, na linha "Recursos Ordinários" e coluna "Empenhos não liquidados Cancelados (não inscritos por insuficiência financeira)", o valor de R$154.726,19. Contudo, cálculos realizados pela Auditoria evidenciaram que, ao final do referido exercício, o MPE-BA dispunha, a título de recursos ordinários, de disponibilidade de caixa no montante de R$3.407.914,28, isto é, possuía numerário suficiente para suportar os dispêndios, cujos respectivos empenhos foram cancelados. Trata-se de ocorrência que também já havia sido identificada quando da análise do demonstrativo, de igual jaez, referente ao terceiro quadrimestre de 2019. Confiram-se, a propósito, os comentários da equipe técnica acerca dessa irregularidade (conforme Ref.2636257-17):

> [...]
> Ressalte-se que fato semelhante ocorreu no Demonstrativo do 3º quadrimestre de 2019. Naquela época, o Ministério Público informou que o montante referia-se a despesas que não foram empenhadas em 2019 por falta de dotação orçamentária, alegando que essa insuficiência orçamentária tinha como causa o deficit orçamentário,

[7]Regimento Interno da SEFAZ/BA. Art. 13 - À Superintendência de Administração Tributária - SAT, que tem por finalidade a gestão e a execução da administração tributária, compete: [...] VII - por meio da Diretoria de Estudos Econômico-Tributários e Incentivos Fiscais, que tem por finalidade desenvolver análises estatísticas e econômicas relacionadas à tributação e sistematizar o acompanhamento dos incentivos fiscais e dos créditos fiscais acumulados: b) pela Gerência de Análise de Incentivos Fiscais e Comércio Exterior 1. avaliar os programas de incentivos fiscais, isenções e reduções de carga tributária quanto aos seus impactos sobre a receita tributária estadual;

[8]Por força da Portaria Conjunta SDE/SEFAZ nº 01, de 13/01/2017, a fiscalização dos empreendimentos incentivados foi atribuída à Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), ao passo que à SEFAZ foi imposto o dever de verificar o cumprimento das obrigações tributárias assumidas pelas empresas beneficiadas.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: G2MTI0NDEZ

> histórico, do grupo de despesa “1 – Pessoal e Encargos Sociais”, com a consequente retirada de dotação orçamentária dos grupos de despesa “3 – Outras Despesas Correntes” e “4 – Investimentos” para suplementação e cobertura desse deficit. Informou, ainda, que essas obrigações tinham sido objeto de pagamento no orçamento de 2020, por meio do elemento de despesa “92 Despesas de Exercícios Anteriores”.
>
> Aquela Auditoria concluiu que havia dotação orçamentária e disponibilidade de caixa suficientes para a realização das despesas, entretanto, não houve tempo hábil para a sua execução, tendo em vista ter decorrido o prazo para empenhar e propor modificação orçamentária. Assim, o orçamento de 2020 foi onerado em R$3.159.335,62 com o pagamento das despesas por meio do elemento de despesa “92 Despesas de Exercícios Anteriores”, e houve o descumprimento do art. 60 da Lei Federal n.º 4.320/64, que veda a realização de despesa sem prévio empenho. Além disso, esse montante foi demonstrado, de forma equivocada, na coluna “Empenhos não Liquidados Cancelados (Não Inscritos por Insuficiência Financeira)”, quando o correto seria na coluna “Demais Obrigações Financeiras”.
>
> Em 16/10/2020, em resposta à Notificação da Auditoria de Acompanhamento da LRF do 3º quadrimestre de 2019, a Procuradora-Geral de Justiça do Estado da Bahia, por meio do ofício Of. n. 1132/2020-GPGJ (SEI n.º 19.09.01970.0007228/2020-05), ratificou a conclusão da Auditoria, acrescentando que, em conformidade com o MDF, seria observado, para os próximos exercícios, a classificação adequada na coluna “Demais Obrigações Financeiras” dos valores a serem pagos por meio de DEA. No entanto, no Demonstrativo do 3º quadrimestre de 2020, mais uma vez foi classificado indevidamente na coluna “Empenhos não Liquidados Cancelados (Não Inscritos por Insuficiência Financeira)”.
> [...]

A Unidade Técnica ainda informa que, após pedir esclarecimentos acerca do ocorrido, o MPE-BA encaminhou o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do 3º quadrimestre de 2020 que foi republicado, com retificações, em 17/05/2021. A partir da análise desse documento, constatou-se que “[…] o montante de R$154.726,19, pago em 2021 por meio do elemento de despesa “92 Despesas de Exercícios Anteriores”, foi demonstrado na coluna “Demais Obrigações Financeiras”, em conformidade com as instruções de preenchimento do MDF 10ª edição” (conforme Ref.2636257-19).

A despeito da retificação formal ora relatada, observa-se que, embora, no final do exercício de 2020, o MPE-BA tivesse saldos orçamentários suficientes para suportar despesas no valor de R$154.726,19, estas não cumpriram as etapas, previstas na Lei nº. 4.320/1964, para sua legítima realização – empenho, liquidação e pagamento. Como resultado, as referidas obrigações pecuniárias, assumidas em

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: G2MTI0NDEZ

2020, foram pagas, no exercício de 2021, por meio do procedimento de despesas de exercícios anteriores.

Saliente-se, nesse ponto, que a Lei nº 4.320/1964 instituiu o regime de competência para as despesas públicas ao dispor, no seu art. 35, inciso II, que pertencem ao exercício financeiro *as despesas nele legalmente empenhadas.*

A análise desse dispositivo conduz ao entendimento de que o ato de empenho é estágio da despesa pública que assume relevantes funções, entre as quais se incluem a de vincular a despesa pública a um dado exercício, em consonância com o art. 35, inciso II, da Lei nº 4.320/1964, que estabelece, para as despesas, o princípio da competência.

Nesse contexto, é possível inferir que o empenho, num determinado exercício, das despesas a ele relacionadas, constitui **regra geral** destinada a assegurar a correta gestão da execução orçamentária, na medida em que viabiliza o controle do fluxo orçamentário e o equilíbrio entre receitas e despesas, confinando o gasto público aos limites autorizados pela Lei orçamentária, aprovada pelo Parlamento.

Excepcionalmente, contudo, a lei admite que sejam pagas, à conta de dotações específicas consignadas no orçamento, despesas de exercícios anteriores, que, **por equívoco ou circunstância alheia à vontade do agente público**, não tenha sido possível processar na época própria. Ocorre que, no presente caso, o MPE-BA assumiu despesas, em 2020, no valor de R$154.726,19, que acabaram sendo pagas, em 2021, sem que tenham sido precedidas do prévio empenho.

Acabou sendo descumprido, dessa forma, o art. 60 da Lei n.º 4.320/1964, que exige que toda despesa somente possa ser iniciada após a emissão de empenho. Sobre essa etapa de realização da despesa, Sérgio Assoni Filho assevera que “é impositivo que o empenho seja feito *previamente* à realização de qualquer despesa, ou seja, está terminantemente proibida a efetivação de empenho posterior, apenas para cumprir uma formalidade legal despicienda”[9].

Em face disso, este MPC sugere a expedição de **DETERMINAÇÃO** ao

[9] CONTI, José Maurício (Org.). **Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 209

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: G2MTI0NDEZ

dirigente máximo do MPE-BA para que se abstenha de realizar despesas públicas sem a emissão de prévio empenho, em obediência ao comando normativo inserto no art. 60 da Lei n.º 4.320/1964.

V) Da apuração dos limites de despesa com pessoal dos Poderes Judiciário e Executivo (item II.1.2.4)

No que toca aos Demonstrativos de Despesas com Pessoal do **Poder Executivo** relativos ao quadrimestre em exame, o relatório de auditoria aponta supostas inconsistências no cálculo apresentado pelo Estado da Bahia para apuração da despesa total com pessoal, relacionadas a gastos que deveriam ter sido computados, como aqueles relacionados aos contratos de terceirização de atividades finalísticas da SESAB, e despesas que, a *priori*, não deveriam ter sido deduzidas, por não se enquadrarem nos dispositivos que regem a matéria. É o que demonstra com exatidão a tabela abaixo, extraída do indigitado trabalho técnico (conforme Ref.2636257-58):

Em relação a este tema, este MPC já teve oportunidade de se manifestar sobre os demonstrativos em voga quando da emissão de respectivo opinativo (Parecer nº. 386/2021) no processo de prestação das contas do Chefe do Executivo, relativas ao exercício de 2020 (conforme expediente de nº. TCE/002683/2021).

Naquela ocasião, divergimos parcialmente do entendimento da Unidade Técnica apenas para reconhecer que a falta de contabilização, como despesa de pessoal, no exercício de 2020, do montante de aproximadamente R$721,01 milhões com despesas referentes à terceirização de profissionais de saúde que atuam nas unidades da rede própria do Estado, estava respaldada pela recomendação que foi expedida, por esse Tribunal de Contas, no Parecer Prévio às contas de governo do exercício de 2019 (Ref. 2452397-4 do Processo nº TCE/004140/2020). Dito isto, ficam aqui integralmente ratificados os fundamentos contidos naquele parecer ministerial.

A despeito dessa divergência parcial de entendimentos, o fato é que, mesmo considerando os parâmetros adotados pela Auditoria, o percentual do Poder Executivo com despesas de pessoal atingiu 42,86% da Receita Corrente Líquida (RCL), portanto, abaixo do limite de alerta previsto na LRF.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: G2MTI0NDEZ

No que toca ao **Poder Judiciário**, a área técnica dessa Corte de Contas consignou, no seu relatório técnico, que o percentual da despesa total com pessoal que foi publicado no valor de **4,71%** "está amparado em decisão judicial que autorizou a exclusão de despesas com IRRF no montante de R$ 405.214.591,33", de modo que, se não fosse este efeito, "ultrapassaria o limite máximo de 6,00%" (conforme Ref.2636257-73).

Refere-se, neste caso, à decisão proferida no bojo do Agravo de Instrumento nº. 0009599-89.2016.805.000, que permitiu que o Poder Judiciário do Estado da Bahia excluísse do cálculo total da despesa com pessoal, o montante despendido a título de Imposto de Renda Retido na Fonte, incidente sobre a remuneração paga aos seus servidores.

Ora, consoante já foi defendido por este Órgão Ministerial em outras ocasiões, os fundamentos da aludida decisão são questionáveis, mas enquanto tal comando judicial não for revisto pelas vias processuais adequadas, goza de eficácia

TABELA II.06 – COMPARATIVO DA RELAÇÃO ENTRE DESPESA COM PESSOAL E RECEITA CORRENTE LÍQUIDA DO PODER EXECUTIVO E DA DEFENSORIA PÚBLICA

RGF – ANEXO I (LRF, art. 55, inciso I, alínea "a")

Em R$

Discriminação	Poder Executivo (1)				
	Publicado(a)	Apurado pela Auditoria (b)	Diferença (a) - (b)	Apurado (3) conforme decisões TCE e TJ/BA (c)	Diferença (a) - (c)
Despesa Bruta com pessoal (I)	**19.526.124.966,01**	**20.247.190.813,82**	**-721.065.847,81**	**20.247.190.813,82**	**-721.065.847,81**
Pessoal Ativo	12.003.453.302,70	12.003.453.302,70	0,00	12.003.453.302,70	0,00
Pessoal Inativo e Pensionista	7.438.388.348,26	7.438.388.348,26	0,00	7.438.388.348,26	0,00
Outras Despesas de Pessoal Decorrente de Contrato de Terceirização	84.283.315,05	805.349.162,86	-721.065.847,81	805.349.162,86	-721.065.847,81
Despesas Não Computadas (II)	**4.059.247.116,10**	**3.494.916.440,13**	**564.330.675,97**	**4.059.247.116,10**	**0,00**
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	4.712.418,69	4.712.418,69	0,00	4.712.418,69	0,00
(-) Decorrentes de Decisão Judicial	598.173.040,31	598.173.040,31	0,00	598.173.040,31	0,00
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	137.886.764,04	137.886.764,04	0,00	137.886.764,04	0,00
(-) Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	3.318.474.893,06	2.754.144.217,09	564.330.675,97	3.318.474.893,06	0,00
Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I-II)	**15.466.877.849,91**	**16.752.274.373,69**	**-1.285.396.523,78**	**16.187.943.697,72**	**-721.065.847,81**
Despesa Total com Pessoal (4)	**15.468.086.461,27**	**16.753.482.985,05**	**-1.285.396.523,78**	**16.189.152.309,08**	**-721.065.847,81**
RCL (2)	**37.772.850.289,00**	**37.772.850.289,00**	**0,00**	**37.772.850.289,00**	**0,00**
Participação da Despesa de Pessoal na RCL (%)	**40,95%**	**44,35%**	**-3,40%**	**42,86%**	**-1,91%**

Fontes: Relatório de Gestão Fiscal Publicado, FIPLAN Gerencial e cálculos da auditoria.
(1): Não obstante a autonomia funcional, administrativa e orçamentária da DPE, seus gastos com pessoal são registrados junto com os do Poder Executivo, em razão de inexistir, ainda, disposição legal definidora do limite de despesa com pessoal para aquele órgão.
(2): RCL ajustada conforme art. 166, § 13, da CF/1988.
(3): Na rubrica "Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados" foi considerado nos cálculos efetuados pela auditoria a inclusão da Fonte de Recursos 260 – Transferência Baprev, no montante de R$402.065.088,58, conforme entendimento exarado no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2018 (Processo TCE/002835/2019) e da Fonte 209 – Indenizações Extr. Óleo Bruto, Xisto Betum e Gás, Utilização de Recursos Hídricos e Exploração Recurso Miner. EC nº 19/14, no valor de R$162.265.587,39, conforme decisão proveniente do Mandado de Segurança Cível 8000826-74.2020.8.05.0000
(4): Incluso RP não processado - R$1.208.611,36.

plena e deve ser observada por essa Casa de Controle.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: G2MTI0NDEZ

Por oportuno, registre-se que a Resolução nº. 132/2015 desse TCE – a qual teve seus efeitos suspensos por força da decisão judicial exarada no bojo do Agravo de Instrumento nº. 0009599-89.2016.805.0000 – foi proferida no âmbito do processo de consulta nº. TCE/005334/2015, reiterando decisão proferida na consulta tombada sob o nº. TCE/003829/2009, na qual essa Casa de Controle consignou a tese de que "*inexiste fundamento legal para a exclusão do valor relativo ao Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF incidente sobre as remunerações dos servidores estaduais, quer do cálculo da receita líquida, quer do da despesa total com pessoal*".

Desse modo, verifica-se que a decisão judicial proferida no Agravo de Instrumento nº. 0009599-89.2016.805.0000, ao suspender os efeitos da Resolução nº. 132/2015, exarada no bojo do processo de consulta nº. TCE/005334/2015, autorizando, ainda, *"a exclusão do montante relativo ao Imposto de Renda Retido na Fonte, incidente sobre a remuneração paga a servidores do Poder Judiciário do Estado da Bahia, para fins de cálculo de despesas com pessoal",* projeta efeitos sobre o quadrimestre em tela, vinculando o exame por parte dessa E. Corte de Contas.

Sobreleva destacar que o cenário ora relatado não se alterou até o presente momento, haja vista que a mencionada tutela, cuja concessão, repise-se, deu-se no bojo do supracitado agravo de Instrumento, foi ratificada pela Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (conforme acórdão disponibilizado no Diário de Justiça Eletrônico de 19/04/2018). Em seguida, o juízo da 8ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Salvador julgou procedente a ação ordinária n°. 0525175-62.2016.8.05.0001 que deu origem ao aludido recurso, mediante sentença de mérito disponibilizada no Diário de Justiça Eletrônico de 01/10/2018, cuja parte dispositiva fora redigida nos seguintes

> Diante do exposto rejeito as questões preliminares de ilegitimidade ativa ad causam e de incompetência do juízo e no mérito JULGO PROCEDENTE o pedido para declarar nulas as decisões Plenárias do TCE-BA consubstanciadas no Parecer Consulta nº TCE/003829/2009 e no Parecer Consulta nº TCE/005334/2015, confirmando a decisão liminar proferida às fls.477/484.
> Consequentemente, deve a parte ré, por meio do TCE-BA, reexaminar o assunto proferindo novo ato afastando o vício legal, ora apontado, permanecendo eficaz a decisão liminar até que se cumpra esta determinação.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: G2MTI0NDEZ

Como pontuado pela ATEJ no processo de auditoria referente ao 3º Quadrimestre de 2017 (TCE/004697/2018), a sobredita sentença começou a produzir efeitos imediatamente após a sua publicação, tendo em vista o quanto previsto no §1º, inciso V, combinado com o § 2º, ambos do art. 1.012 do CPC, razão pela qual essa Corte de Contas haverá de observar a situação jurídica por ela (sentença) instituída, abstendo-se de considerar irregular, enquanto o *decisum* não for revisto pelas vias processuais adequadas, a exclusão do Imposto de Renda Retido na Fonte, incidente sobre a remuneração paga aos membros e servidores do Tribunal de Justiça, do cálculo da despesa total com pessoal.

Em outros termos, por se encontrar amparado em decisão judicial plenamente eficaz, reputa-se regular o procedimento adotado pelo Tribunal de Justiça que excluiu o montante de R$405.214.591,33, referente ao Imposto de Renda Retido na Fonte incidente sobre a remuneração paga aos servidores, do cálculo total da despesa com pessoal.

Em virtude da decisão judicial em apreço, a Auditoria considerou, para efeito de apuração da despesa total com pessoal do Poder Judiciário, os valores que foram originariamente publicados por tal esfera de poder nos seus respectivos demonstrativos. Adotando-se, então, esse parâmetro de cálculo, a Unidade Técnica detectou, conclusivamente, que, no Terceiro Quadrimestre Fiscal de 2020, os referidos gastos atingiram **4,71%** da receita corrente líquida (consoante Tabela II.11 - Ref.2636257-77), isto é, mantiveram-se abaixo do Limite de Alerta de 5,40% estabelecido para dispêndios dessa natureza.

A respeito desse achado auditorial – apuração dos limites de despesa com pessoal dos Poderes Judiciário e Executivo –, cumpre registrar, apenas a título de informação, que a Lei Complementar nº. 178/2021 promoveu significativas modificações na LRF, cabendo destacar, dentre essas mudanças, o acréscimo do §3º ao art. 18 de tal diploma normativo, cujo teor pode ser conferido abaixo:

> §3º Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, **sem qualquer dedução ou retenção**, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.
> (Grifou-se)

Sublinhe-se que o dispositivo em referência não atinge os demonstrativos

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: G2MTI0NDEZ

relativos ao quadrimestre em exame (terceiro quadrimestre de 2020), tendo em vista que a citada lei, no que toca a essa matéria[10], entrou em vigor na data de sua publicação, isto é, em 14/01/2021.

No entendimento da Unidade Técnica, com a entrada em vigor do referido dispositivo, torna-se inviável continuar admitindo que se exclua da despesa com pessoal para os fins previstos na LRF, "a parcela de imposto de renda retido na fonte", bem como "[…] as parcelas relativas às verbas pagas a título de abono pecuniário de férias, abono de permanência, indenização de férias e licenças-prêmio, fulminando, salvo melhor juízo, decisões ou normas anteriores que permitam tal dedução" (conforme Ref.2636257-75/76).

Em complemento, a Auditoria sustenta que deve ser revista a Resolução nº. 31/2016, exarada no processo de consulta nº. TCE/009670/2016, que permitiu a exclusão do cômputo da despesa total com pessoal para efeito da apuração dos limites fixados nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000, das parcelas relativas às verbas pagas a título de abono pecuniário de férias (conversão de 1/3 das férias em pecúnia), abono de permanência, indenização de férias e licenças-prêmio (conforme Ref.2636257-76).

Esse cenário ora descrito significa que a interpretação acerca da nova regra em debate merece aprofundamento por parte dessa Casa de Controle, já que, além de impactar a atuação do TCE/BA quando da apreciação dos processos auditoriais subsequentes, que versem sobre os quadrimestres iniciados a partir de 2021, poderá provocar a revisão de entendimentos adotados em decisões anteriores.

Feito esse registro e concluída, então, a análise dos pontos do relatório de auditoria que este MPC reputou mais importantes, assinale-se, quanto aos demais achados elencados pela Unidade Técnica, que deve ser feito o indispensável o acompanhamento pela área técnica dessa Corte de Contas, a fim de que sejam identificadas as providências eventualmente adotadas pelos responsáveis para a correção das irregularidades destacadas.

[10]Para tanto, confira-se o art. 32 da LC 178/2021: Art. 32. Esta Lei Complementar entra em vigor: I - em relação a seu art. 16, especificamente no que altera o art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a partir de 2022; II - em relação a seu art. 16, especificamente no que altera o art. 42 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a partir de 2023; **III - em relação às demais disposições, na data de sua publicação**. (Grifou-se)

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: G2MTI0NDEZ

3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, o Ministério Público de Contas **OPINA**:

a) que sejam os elementos da presente auditoria juntados às contas da Secretaria da Fazenda e, por cópias, do Poder Judiciário e do Ministério Público, referentes ao exercício financeiro de 2020;

b) que seja **DETERMINADO:**

b.1) ao Chefe do Poder Executivo para que:

> **i)** em obediência ao quanto disposto nos arts. 14 da LRF e 113 do ADCT, e aos princípios da legalidade (art. 37, *caput, da* CRFB) e da separação de poderes (art. 2º, da CRFB), adote as medidas necessárias à prévia obtenção de autorização legislativa, nas situações em que pretenda ampliar os valores de renúncia de receitas em patamares superiores ao que constam na Lei de Diretrizes Orçamentárias (nos Anexos de Metas Fiscais);
>
> **ii)** em obediência aos arts. 70, *caput*, e 74, *caput* e inciso I, da CRFB, arts. 89, *caput*, e 90, *caput* e inciso I, da Constituição Estadual, aos arts. 11, inciso II, alínea “b”, do Regimento Interno da SDE/BA, 13, inciso VII, alínea “b”, do Regimento Interno da SEFAZ/BA, e das disposições constantes da Portaria Conjunta SDE/SEFAZ nº 01/2017, promova o devido monitoramento dos projetos/setores beneficiados com incentivos fiscais, priorizando, nesse acompanhamento, aqueles contemplados com maior volume de renúncias de receitas, mediante a apresentação de relatórios de desempenhos dos empreendimentos incentivados, nos quais conste a individualização dos beneficiários, respaldados em análise técnica que permita uma avaliação dos benefícios socioeconômicos até então auferidos;

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: G2MTI0NDEZ

b.2) ao dirigente máximo do MPE-BA para que se abstenha de realizar despesas públicas sem a emissão de prévio empenho, em obediência ao comando normativo inserto no art. 60 da Lei n.º 4.320/1964;

c) pela expedição de **recomendações:**

c.1) ao Chefe do Poder Executivo para que, nos demonstrativos quadrimestrais, encaminhados a esse Tribunal pela SEFAZ, relativos à renúncia fiscal das empresas vinculadas ao Programa Desenvolve, seja demonstrado, de maneira detalhada, o cálculo da dedução informada, com a exclusão dos valores que porventura não se refiram a incentivos fiscais, mas que integram as deduções da Declaração e Apuração Mensal do ICMS (DMA) constante do Sistema Informações do Contribuinte (INC);

c.2) ao Secretário da Fazenda e ao Chefe do Ministério Público Estadual, para que sejam adotadas as providências administrativas necessárias à correção das demais inconformidades identificadas e pontuadas no relatório auditorial que instrui o presente processo, em ordem a evitar a sua repetição em períodos vindouros.

É o parecer.

Salvador/BA, 04 de março de 2022.

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

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: G2MTI0NDEZ

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Antonio Tarciso Souza de Carvalho
Procurador do Ministério Público - Assinado em 04/03/2022

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: G2MTI0NDEZ