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

PROCESSO:	**TCE/007092/2020**
ÓRGÃO JULGADOR:	PLENO
RELATOR:	CONS. Antonio Honorato de Castro Neto
NATUREZA:	ACOMPANHAMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL
PERÍODO:	1º QUADRIMESTRE DE 2020

PARECER N° 000454/2021

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 1º **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.2478333-1/62).

Designado relator, o Exmo. Conselheiro Antônio Honorato exarou despacho (conforme Ref.2478976-1) determinando a notificação dos Chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Secretário da Fazenda, a fim de que estes, caso quisessem, apresentassem justificativas e/ou esclarecimentos em relação aos apontamentos contidos no citado relatório de auditoria. Devidamente notificados (conforme Ref.2483244-1, Ref.2515334-2, Ref.2515335-2 e Ref.2483246-1), os referidos gestores, salvo o Chefe do Poder Legislativo que se manteve silente, compareceram aos autos e apresentaram considerações e

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: K2ODE0MTG2

documentos que guardam pertinência com os achados apontados no aludido trabalho auditorial (consoante Ref.2505681-1/15, Ref.2511297-1/23, Ref.2511298-1/3, Ref.2511299-1/72 e Ref.2511300-1/67).

Em seguida, os autos foram encaminhados à Terceira Coordenadoria de Controle Externo (3ªCCE), a fim de que se avaliasse se os indigitados esclarecimentos teriam o condão de alterar o mencionado relatório de auditoria. Em cumprimento a essa diligência, a 3ªCCE se manifestou (conforme Ref.2614970-1/6) no sentido de que as respostas apresentadas não alteraram o opinativo auditorial anteriormente exarado, motivo pelo qual manteve as sugestões de recomendações que foram consignadas no aludido documento técnico.

Depois, a Sexta Coordenadoria de Controle Externo (6ªCCE) também foi instada a se manifestar acerca das referidas respostas, tendo se posicionado (consoante Ref.2625816-1/8) no sentido de que, em relação à “Limitação do FIPLAN em não permitir a emissão de relatórios da despesa paga com detalhamento de subelemento” (item II.6 do relatório de auditoria), o achado foi sanado.

Na sequência, deu-se vista dos autos a este Ministério Público de Contas, para fins de exame e emissão de parecer (conforme Ref.2621574-1).

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 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.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: K2ODE0MTG2

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 identificadas conforme a seguir descrito (conforme Ref.2478333-60/62):

CAP. I RESULTADO DO ACOMPANHAMENTO – FORMALIZAÇÃO

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: K2ODE0MTG2

DAS PUBLICAÇÕES, DÍVIDA PÚBLICA, RECEITA PÚBLICA, RESTOS A PAGAR, RESULTADO PRIMÁRIO E INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

Na elaboração dos cálculos dos limites relativos ao 1º 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) Superavaliação das disponibilidades de caixa bruta e líquida em R$10.836.339,98, em função da não regularização de saldos contábeis de bancos, impactando na apuração da dívida consolidada líquida e do resultado nominal abaixo da linha (itens I.2.1.4 e I.2.3);

b) Não-incorporação de valores do passivo da Companhia de Desenvolvimento do Vale do Paraguaçu (Desenvale) – Unidade Extinta (item I.2.2);

c) Renúncia de receita realizada no setor de Informática no primeiro quadrimestre superior em 141,36% ao previsto na LDO para todo o exercício (item I.3.2, a); e

d) Divergências entre a Renúncia constante do Demonstrativo produzido pela Sefaz e valores apurados pela auditoria, com base no Sistema INC (item I.3.2.1, a).

Cabe informar que, em decorrência da pandemia da Covid-19, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 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 nº 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$657.182.640,56 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);

b) Divergência de R$524.363.797,97 entre o valor publicado pelo

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: K2ODE0MTG2

Poder Executivo e o apurado pela auditoria na rubrica "Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados", referentes às fontes de recursos 141, 209 e 213 (item II.1.2.4);

c) Divergência de R$1.200.277,13 entre o valor publicado pela ALBA e o apurado pela auditoria na rubrica "Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados", referente à fonte de recursos 141 (item II.1.2.4);

d) Divergência de R$2.433.233,51 entre o valor publicado pelo TJBA e o apurado pela auditoria na rubrica "Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados" (item II.1.2.4);

e) Divergência de R$397.470.187,19 entre os valores publicados pelo Poder Judiciário e os apurados pela auditoria referente a exclusão do Imposto de Renda Retido na Fonte incidente sobre a remuneração paga aos servidores (item II.1.2.4);

f) Limitação do FIPLAN em não permitir a emissão de relatórios da despesa paga com detalhamento de subelemento, o que inviabilizou o comparativo entre o valor da receita patronal registrada nos Fundos Previdenciários e aquela recolhida pela Administração Direta e Indireta ao FUNPREV e BAPREV, no 1º quadrimestre de 2020, por meio da modalidade 91 (item II.2.6).

No que pertine ao item "b", cabe informar que a maioria do Pleno deste TCE/BA, quando da apreciação das Contas do Chefe do Poder Executivo relativo ao exercício de 2018, seguiu o entendimento do Ministério Público de Contas que considerou como dedutível da despesa bruta com pessoal a Fonte 260 – Transferência do BAPREV. Considerando esta decisão, no quadrimestre em análise, o Poder Executivo atingiu o percentual de 45,67%, portanto acima do limite de alerta, enquanto o Consolidado dos Poderes ficou em 54,67% dos gastos com pessoal definidos pela LRF, ultrapassando também o referido limite.
A auditoria tem posicionamento divergente em relação a inclusão da Fonte 260 – Transferência do BAPREV (Decisão Judicial), no valor de R$485.304.154,64, e, amparada por Nota Técnica emitida pela STN, apurou que o Poder Executivo ultrapassou o limite prudencial, enquanto o "Consolidado" dos Poderes/Órgãos ultrapassou o limite de alerta dos gastos com pessoal definidos pela LRF, pois atingiriam os percentuais de 47,01% e 56,01%, respectivamente.

Em relação ao item "e", convém ressaltar que o percentual publicado (4,81%) 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$397.470.187,19. Sem este efeito, ultrapassaria o limite prudencial de 5,70%, conforme cálculos efetuados pela auditoria.

Assim, este TCE/BA deve expedir alerta ao chefe do Poder Executivo que ultrapassou o limite de alerta (45,67%), em cumprimento ao que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, no art. 59, § 1º, inciso II.
(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: K2ODE0MTG2

Ressalte-se, por oportuno, que o Secretário da Fazenda foi instado a se manifestar sobre os referidos achados de auditoria, tendo apresentado esclarecimentos que somente alteraram o opinativo da Unidade Técnica em relação ao item II.2.6 do relatório de auditoria, a qual, conforme relatado, manifestou-se no sentido de que o achado relativo a esse ponto foi sanado.

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 no setor de Informática no primeiro quadrimestre superior em 141,36% ao previsto na LDO para todo o exercício (item I.3.2, a);

A Auditoria também identificou, a partir de uma análise das informações relativas a programas e setores contemplados com incentivos fiscais, que a renúncia de receita efetivamente realizada superou a que foi estimada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (nos Anexos de Metas Fiscais). Trata-se de fato que foi identificado em relação ao setor de informática, cuja renúncia de receita, no primeiro quadrimestre de 2020, “ficou bem acima do previsto para o exercício (141,36%)” (Ref.2478333-27/28).

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 Secretaria Fazenda, tendo a Diretoria de Estudos Econômicos-Tributários de tal Pasta de Estado, em resposta, enviado 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

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: K2ODE0MTG2

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 (Ref.2478333-27):

> […]
> Este setor é contemplado com incentivos fiscais previstos no decreto n.º 4.316/95, dos mais expressivos concedidos no Brasil em termos de ICMS, englobando o diferimento do imposto nas importações de peças e partes e demais insumos utilizados na produção de equipamentos, o diferimento do imposto nas importações produtos acabados para revenda, conjugados com dispensa total do imposto incidente nas saídas dos produtos produzidos (destaque de 12% nos documentos fiscais e recolhimento zero) e redução de carga tributária para 1% nas revendas de produtos prontos importados (destaque de 12% nos documentos fiscais e recolhimento de 1%).
>
> Devido a sua expressividade, este benefício era bastante visado por outros estados, que buscavam glosar os créditos glosados dos destinatários das mercadorias produzidas e/ou revendidas, o que acabava desestimulando a atração de novos empreendimentos e ampliações dos já existentes e, consequentemente, o desenvolvimento de um polo de informática no estado.
>
> Com a convalidação mencionada, a glosa de créditos deixou de ser realizada e os incentivos fiscais passaram a ser utilizados de forma plena, o que estimulou a instalação de novos empreendimentos e/ou ampliação das operações daqueles já existentes, refletindo em aumento de renúncia a partir do final de 2018 e em 2019. Quando da elaboração da estimativa de renúncia para 2020, em abril de 2019, não era possível antever com clareza este quadro, o que contribuiu em grande parte para a discrepância de valores apontada pela auditoria.
> […]

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 foram 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 nº 95/2013:

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: K2ODE0MTG2

> 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 Tathiane Piscitelli, 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 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 (*caput*), 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 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, nota-se, 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, a seguinte situação em matéria de programas de incentivos fiscais:

[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: K2ODE0MTG2

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	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**

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).

Partindo, então, para a Lei Orçamentária Anual 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:

[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: K2ODE0MTG2

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 nas respectivas propostas legislativas sobre a matéria (LOA e LDO) e, em seguida, aprovados pelo Poder Legislativo.

Aceitar o entendimento contrário, no sentido de que a renúncia de receita poderá ser manejada livremente pelo ente federativo, é 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 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.

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: K2ODE0MTG2

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 realização de renúncia de receitas acima dos valores estimados nos anexos da LDO e nas demonstrações orçamentárias consolidadas da LOA configura 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 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).

II) Divergências entre a Renúncia constante do Demonstrativo produzido pela Sefaz e valores apurados pela auditoria, com base no Sistema INC (item I.3.2.1, a)

Insta salientar que, a partir de uma amostra, que contemplou valores, a título de renúncia de receitas, referentes a seis empresas vinculadas ao programa de incentivo fiscal “Desenvolve”[3], a Auditoria identificou uma diferença, a menor, no respectivo demonstrativo elaborado pela Secretaria da Fazenda, em relação aos montantes relativos a uma empresa, “[…] quando comparados aos lançamentos

[3]Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: K2ODE0MTG2

constantes no sistema Informações do Contribuinte (INC) […]" (Ref.2478333-29), que é utilizado por tal 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).

Diante da divergência encontrada, sugeriu a expedição de RECOMENDAÇÃO à SEFAZ, para que "proceda a ações fiscais aprofundadas com vistas a apresentar valores de renúncia fidedignos tanto nos seus controles gerenciais quanto nos sistemas corporativos que administra" (conforme Ref.2478333-29).

Em resposta a esse apontamento, o Secretário da Fazenda encaminhou a manifestação que foi produzida pelo servidor Frederico Gunnar Dürr, então Diretor de Planejamento da Fiscalização da Superintendência de Administração Tributária da SEFAZ, na qual este (Ref.2505681-13/14), em síntese, atribuiu a divergência apontada à metodologia de cálculo utilizada pela Auditoria, a qual, no seu entender, "utiliza dados dos Demonstrativos de Apuração Mensal do ICMS (DMA) enviados pelos contribuintes", enquanto a SEFAZ, além desses dados, utiliza também informações relativas à arrecadação das empresas beneficiadas, uma vez que o referido campo "Deduções da DMA" pode ser utilizado pelas empresas "para lançar valores que não possuem relação com os incentivos fiscais, a exemplo da transferência de créditos por terceiros e ressarcimentos".

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[4]).

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

[4] Decreto Estadual nº. 13.780, de 16 de março de 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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: K2ODE0MTG2

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.

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 adere à sugestão feita pela Auditoria no seu relatório de diligência (Ref.2614970-1/6) no sentido de que ao Poder Executivo seja expedida **RECOMENDAÇÃO** 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) Da apuração dos limites de despesa com pessoal dos Poderes Judiciário e Executivo (item II.1.2.4)

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 4,81% "está amparado em decisão judicial que autorizou a exclusão de despesas com IRRF no montante de R$397.470.187,19. Sem este efeito, ultrapassaria o limite prudencial de 5,70%, conforme cálculos efetuados pela auditoria" (conforme Ref.2478333-62).

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.

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 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: K2ODE0MTG2

Por oportuno, registre-se que a Resolução nº. 132/2015 desse TCE – a qual, reitere-se, 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 Corte de Contas 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 termos:

> 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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: K2ODE0MTG2

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 esse Tribunal de Contas haverá de observar a situação jurídica por ela 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$397.470.187,19**, 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, <u>conclusivamente</u>, que, no 1º Quadrimestre Fiscal de 2020, os referidos gastos atingiram **4,82%** da receita corrente líquida, indicando, desse modo, uma diferença de **0,01%** em relação ao que foi publicado (**4,81%**) pelo TJ-BA. Trata-se, no presente caso, da divergência de **R$2.433.233,51** entre os valores que, em relação aos gastos com “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados”, foram divulgados pelo Poder Judiciário nos seus demonstrativos e aqueles que, a esse título, foram objeto de apuração por parte da equipe técnica desse Tribunal.

Em relação à diferença de **R$ R$2.433.233,51** entre o que foi identificado pela Unidade Técnica e o que foi publicado pelo TJ-BA a título de gastos com inativos e pensionistas, o Coordenador de Contabilidade do Tribunal de Justiça informou, ao longo dos trabalhos auditoriais, que faria o levantamento da composição das diferenças encontradas, mas, segundo a Unidade Técnica, essa situação, quando do fechamento do relatório de auditoria, ainda não havia sido alterada.

Para fins de verificação do cumprimento dos limites previstos na LRF, os

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: K2ODE0MTG2

gastos com inativos e pensionistas vinculados ao Tribunal de Justiça, ainda que empenhados e pagos por meio dos fundos previdenciários geridos pelo Poder Executivo, deveriam ser computados na despesa total com pessoal do Poder Judiciário, consoante preconiza o art. 94 da Lei Estadual nº. 14.101/2019:

> **Lei Estadual nº. 14.101 de 04 de julho de 2019** (Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2020, e dá outras providências)
>
> Art. 94 - Serão apropriados **em cada um dos Poderes** e **do Ministério Público**, quando da verificação dos limites de que trata o art. 93 desta Lei, as seguintes despesas:
> **I - com inativos e pensionistas, segundo a origem do benefício previdenciário, ainda que a despesa seja empenhada e paga por intermédio do FUNPREV e do BAPREV;**
> **II - com servidores requisitados.**
> **Parágrafo único - O cômputo em separado das despesas de que trata o caput deste artigo será considerado nos relatórios de gestão fiscal do exercício de 2020.**
> (Grifou-se)

Tendo em conta o quanto disposto nos dispositivos acima referenciados, não era lícito ao Tribunal de Justiça excluir, no primeiro quadrimestre de 2020, parte dos gastos com benefícios concedidos aos inativos e pensionistas do cálculo da despesa com pessoal e da elaboração do respectivo relatório de gestão fiscal, motivo pelo que deve ser mantida na íntegra a apuração realizada pela Auditoria em relação às despesas dessa natureza.

Essa previsão normativa se manteve na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2021, a revelar, portanto, que, pelo menos no exercício ora corrente (2021), deve ser observada a regra que determina a apropriação, por cada um dos Poderes e do Ministério Público, no cálculo da despesa com pessoal, dos gastos realizados com o pagamento de benefícios previdenciários aos servidores inativos e pensionistas, ainda que tais dispêndios tenham sido empenhados e pagos por meio dos fundos previdenciários geridos pelo Poder Executivo. É o que se extrai das disposições abaixo transcritas:

> **Lei Estadual nº. 14.288, de 30 de dezembro de 2020** (Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2021, e dá outras providências)
>
> Art. 94 - Serão apropriadas em cada um dos Poderes e do Ministério Público, quando da verificação dos limites de que trata o art. 93 desta Lei, as seguintes despesas:

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: K2ODE0MTG2

> I - com inativos e pensionistas, segundo a origem do benefício previdenciário, ainda que a despesa seja empenhada e paga por intermédio do FUNPREV e do BAPREV;
>
> II - com servidores requisitados.
>
> Parágrafo único - O cômputo em separado das despesas de que trata o caput deste artigo será considerado nos relatórios de gestão fiscal do exercício de 2021.

Em sendo assim, este MPC sugere que seja expedida **DETERMINAÇÃO** ao Presidente do Tribunal de Justiça, para que, no momento específico da verificação dos limites de gastos com pessoal, bem como da elaboração do respectivo relatório de gestão fiscal, referente ao exercício de 2021, realize, quando de tal contabilização, a apropriação dos gastos com inativos e pensionistas, ainda que tais dispêndios tenham sido empenhados e pagos por meio dos fundos previdenciários geridos pelo Poder Executivo, em conformidade com o disposto no art. 94, *caput*, inciso I e parágrafo único, da Lei Estadual nº. 14.288, de 30 de dezembro de 2020.

De todo modo, em que pese a incorreção acima tenha sido identificada no Primeiro Quadrimestre Fiscal de 2020, verificou-se que a despesa total com pessoal do Poder Judiciário, relativa a tal período, atingiu **4,82%** da receita corrente líquida (consoante Tabela II.11 – Ref.2478333-54), isto é, manteve-se abaixo do Limite de Alerta de 5,40% estabelecido para dispêndios dessa natureza.

No que se refere aos Demonstrativos de Despesas com Pessoal do **Assembleia Legislativa**, vale consignar que, na conclusão do relatório técnico ora analisado, foi registrada uma “divergência de R$1.200.277,13 entre o valor publicado pela ALBA e o apurado pela auditoria na rubrica Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados”, referente à fonte de recursos 141 (item II.1.2.4)”.

Conquanto essa diferença não tenha impactado na apuração dos limites de despesas com pessoal da ALBA, a qual, no quadrimestre em exame, por ter atingido 1,67% da Receita Corrente Líquida, manteve-se abaixo do limite de alerta estabelecido pela LRF para gastos dessa natureza, faz-se necessário tecer algumas considerações acerca da referida incorreção contábil detectada pela Auditoria.

A Unidade Técnica sustenta, nesse contexto, que o referido órgão promoveu a dedução indevida de despesas com inativos e pensionistas, *in casu*, dos gastos previdenciários custeados com recursos da fonte 141, isto é, aqueles que, por força

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: K2ODE0MTG2

da Lei nº. 13.885/2019, foram repassados pela União ao Estado da Bahia (Recursos Oriundos da Cessão Onerosa do Pré-Sal).

Ressalte-se, a propósito, que o referido diploma normativo estabelece critérios de distribuição dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010[5], sendo que, dentre as suas disposições, está a consignada no seu art. 1º, §1º, inciso I e alíneas, dispositivo que determina que os Estados e o Distrito Federal deverão destinar os recursos oriundos dos referidos repasses exclusivamente para o pagamento de despesas previdenciárias e investimentos. Senão, veja-se:

> § 1º Os Estados e o Distrito Federal destinarão os recursos de que trata o **caput** deste artigo exclusivamente para o pagamento das despesas:
> I - previdenciárias do respectivo ente e de todas as pessoas jurídicas de direito público e privado integrantes de sua administração direta e indireta, ressalvadas as empresas estatais independentes, com:
> a) os fundos previdenciários de servidores públicos;
> b) as contribuições sociais de que tratam as alíneas *a* e *c* do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, inclusive os decorrentes do descumprimento de obrigações acessórias e os de contribuições incidentes sobre o décimo terceiro salário;
> II - com investimento.

Fazendo uma interpretação do dispositivo acima reproduzido, a Auditoria defende o entendimento de que, como os recursos oriundos dos referidos repasses não foram arrecadados diretamente pelos fundos previdenciários, devem ser considerados, em verdade, como aportes para cobertura de déficit financeiro, motivo pelo qual as despesas previdenciárias que tenham sido custeadas por meio de tais receitas não poderão ser deduzidas do cálculo da despesa bruta com pessoal.

De fato, assiste razão à Auditoria. Afinal, consoante defendido por este *Parquet* de Contas em outras ocasiões, o art. 19, §1º, inciso VI, da LRF restringe as hipóteses de dedução de despesas com inativos e pensionistas às situações em que esses gastos tenham sido custeados com recursos próprios do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS. Veja-se o teor do dispositivo ora referenciado:

> Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição,

[5]Art. 1º Fica a União autorizada a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS, dispensada a licitação, o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição Federal, em áreas não concedidas localizadas no pré-sal. § 2º A cessão de que trata o caput deverá produzir efeitos até que a Petrobras extraia o número de barris equivalentes de petróleo definido em respectivo contrato de cessão, não podendo tal número exceder a 5.000.000.000 (cinco bilhões) de barris equivalentes de petróleo.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: K2ODE0MTG2

> a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:
> [...]
> §1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:
> [...]
> VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:
> a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
> b) da compensação financeira de que trata o §9º do art. 201 da Constituição;
> c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

Logo, considerando que os aportes para cobertura de déficit financeiro não estão contemplados entre as alíneas do art. 19, §1º, inciso VI, da LRF, que enumeram os recursos próprios do RPPS, fica obstaculizada a sua dedução no cálculo da despesa total com pessoal.

Dito isso, é forçoso reconhecer que, como os recursos relativos à fonte 141, referentes aos valores que, por força da Lei nº. 13.885/2019, foram repassados pela União ao Estado da Bahia e utilizados para suprir o déficit financeiro do RPPS, as despesas previdenciárias que tenham sido custeadas por meio desses recursos devem ser enquadradas como aportes para cobertura de déficit financeiro e, por conseguinte, integrar o cálculo da despesa total com pessoal.

Desse modo, este MPC opina pela expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Presidente da Assembleia Legislativa para que se abstenha de deduzir do cálculo da sua despesa com pessoal os dispêndios com inativos e pensionistas custeados com os recursos oriundos de aportes para cobertura de *déficit* financeiro, em obediência ao quanto disposto no art. 19, §1º, inciso VI, da LRF.

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 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

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: K2ODE0MTG2

Ref.2478333-38):

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 decisão TCE (c)	Diferença (a) - (c)
Despesa Bruta com pessoal (I)	**19.692.944.394,29**	**20.350.127.034,85**	**-657.182.640,56**	**20.350.127.034,85**	**-657.182.640,56**
Pessoal Ativo	12.621.843.754,52	12.621.843.754,52	0,00	12.621.843.754,52	0,00
Pessoal Inativo e Pensionista	6.990.303.892,97	6.990.303.892,97	0,00	6.990.303.892,97	0,00
Outras Despesas de Pessoal Decorrente de Contrato de Terceirização	80.796.746,80	737.979.387,36	**-657.182.640,56**	737.979.387,36	**-657.182.640,56**
Despesas Não Computadas (II)	**4.381.962.233,49**	**3.372.294.280,88**	**1.009.667.952,61**	**3.857.598.435,52**	**524.363.797,97**
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	16.737.997,10	16.737.997,10	0,00	16.737.997,10	0,00
(-) Decorrentes de Decisão Judicial	324.642.263,43	324.642.263,43	0,00	324.642.263,43	0,00
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	52.176.452,05	52.176.452,05	0,00	52.176.452,05	0,00
(-) Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	3.988.405.520,91	2.978.737.568,30	**1.009.667.952,61**	3.464.041.722,94	**524.363.797,97**
Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I-II)	**15.310.982.160,80**	**16.977.832.753,97**	**-1.666.850.593,17**	**16.492.528.599,33**	**-1.181.546.438,53**
RCL [2]	**36.114.514.883,47**	**36.114.514.883,47**	**0,00**	**36.114.514.883,47**	**0,00**
Participação da Despesa de Pessoal na RCL (%)	**42,40%**	**47,01%**	**-4,61%**	**45,67%**	**-3,27%**

Fontes: Relatório de Gestão Fiscal Publicado, FIPLAN Gerencial e cálculos da auditoria.

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

Dito isto, ficam aqui integralmente ratificados os fundamentos contidos naquele parecer ministerial, o qual, no que se refere ao ponto em voga, manifestou divergência em relação aos apontamentos feitos pela área técnica desse Tribunal apenas no que diz respeito à falta de contabilização, como despesa de pessoal, no exercício de 2020, do montante despendido com despesas referentes à terceirização de profissionais de saúde que atuam nas unidades da rede própria do Estado. É que, neste caso, o procedimento de contabilização adotado pelo Poder Executivo estava respaldado em 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).

Nesse contexto, impende registrar o dado importante de que o Tribunal Pleno, ao examinar as referidas contas de governo, referentes ao exercício ora auditado, considerou que os percentuais de gastos com pessoal do Poder Executivo e do

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: K2ODE0MTG2

consolidado dos poderes/órgãos não ultrapassaram o limite, previsto para dispêndios dessa natureza (consignados nos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal), que autoriza a emissão do alerta a que faz referência o art. 59, § 1º, II, da LRF, dispositivo que confere aos Tribunais de Contas o dever de alertar os Poderes ou órgãos quando constatarem que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do referido limite.

Desse modo, este MPC deixa de acompanhar a sugestão de alerta ao Poder Executivo, que foi feita, no presente processo, pela Auditoria, já que, como visto, as referidas despesas com pessoal de tal poder foram, ao final do exercício de 2020, reconduzidas aos patamares, fixados na LRF, que dispensam a adoção dessa medida por parte do Tribunal de Contas.

Concluída, então, a análise dos pontos de relatório de auditoria que este MPC reputou mais importantes, frise-se que, quanto aos demais achados elencados pela Unidade Técnica, revela-se indispensável o acompanhamento pela área técnica dessa Corte, a fim de que sejam identificadas as providências eventualmente adotadas pelos responsáveis para a correção das irregularidades destacadas.

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 da Assembleia Legislativa, referentes ao exercício financeiro de 2020;

b) que seja **DETERMINADO:**

b.1) 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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: K2ODE0MTG2

b.2) ao Presidente do Tribunal de Justiça, para que, no momento específico da verificação dos limites de gastos com pessoal, bem como da elaboração do respectivo relatório de gestão fiscal, referente ao exercício de 2021, realize, quando de tal contabilização, a apropriação dos gastos com inativos e pensionistas, ainda que tais dispêndios tenham sido empenhados e pagos por meio dos fundos previdenciários geridos pelo Poder Executivo, em conformidade com o disposto no art. 94, *caput*, inciso I e parágrafo único, da Lei Estadual nº. 14.288/2020;

b.3) ao Presidente da Assembleia Legislativa, para que se abstenha de deduzir do cálculo da despesa com pessoal de tal órgão os dispêndios com inativos e pensionistas custeados com os recursos oriundos de aportes para cobertura de *déficit* financeiro, em obediência ao quanto disposto no art. 19, §1º, inciso VI, da LRF;

c) pela expedição de **recomendações:**

c.1) ao Chefe Poder Executivo, para que, quando da elaboração dos demonstrativos quadrimestrais, encaminhados a esse Tribunal pela SEFAZ, relativos à renúncia fiscal das empresas vinculadas ao Programa Desenvolve, demonstre, 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, aos Presidentes da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Justiça, 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, 08 de agosto de 2021.

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: K2ODE0MTG2

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Antonio Tarciso Souza de Carvalho
Procurador do Ministério Público - Assinado em 09/08/2021

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: K2ODE0MTG2