MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
4 ª PROCURADORIA DE CONTAS

PROCESSO:	**TCE/008986/2020**
ÓRGÃO JULGADOR:	TRIBUNAL PLENO
RELATOR:	CONS. Joao Evilasio Vasconcelos Bonfim
NATUREZA:	ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA
RESPONSÁVEIS/ PARTES:	FAUSTO DE ABREU FRANCO – SECRETÁRIO (01/01 a 31/08/2020) SUELENE SANTOS SILVA- DIRETORA GERAL (01/01 a 31/08/2020) ANTÔNIO FERNANDO PEREIRA DOS SANTOS- SUPERINTENDENTE DE INVESTIMENTOS EM ZONAS TURÍSTICAS (01/01 a 31/08/2020) MÁRCIO FRANCO- SUPERINTENDENTE DE SERVIÇOS TURÍSTICOS (01/01 a 31/08/2020) DIOGO RODRIGUES MEDRADO – SUPERINTENDENTE DE FOMENTO AO TURISMO DA BAHIA (BAHIATURSA) (01/01 a 31/08/2020)
ORIGEM:	SECRETARIA DE TURISMO (SETUR)

PARECER N° 000731/2021

1. RELATÓRIO

Trata-se de **Auditoria de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira**, realizada, no período de 01/01 a 31/08/2020, pela Terceira Coordenadoria de Controle Externo (3ª CCE) do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA), na **Secretaria de Turismo (SETUR),** tendo como Dirigente Máximo o Sr. Fausto de Abreu Franco, Secretário no período de 01/01 a 31/08/2020 e como Ordenadores de Despesas os seguintes gestores: (***i***) Sra. Suelene Santos Silva, Diretora Geral no período de 01/01 a 31/08/2020; (***ii***) Sr. Antônio Fernando Pereira dos Santos, Superintendente de Investimento em Zonas Turísticas (Sunivest) no período de 01/01 a 31/08/2020; (***iii***) Sr. Márcio Franco, Superintendente de Serviços Turísticos no período de 01/01 a 31/08/2020; e (***iv***) Sr. Diogo Rodrigues Medrado, Superintendente de Fomento ao Turismo do Estado da Bahia (Bahiatursa) no período de 01/01 a 31/08/2020.

Concluídos os trabalhos, a Unidade Técnica colacionou o Relatório de Auditoria de Ref.2518294, no bojo do qual foram apontadas diversas irregularidades no âmbito da Bahiatursa e da Suninvest. Ademais, foi destacado que a auditoria sofreu limitações de escopo nos seus

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: GXODAWMTC2

trabalhos, uma vez que não foi disponibilizada parte dos convênios solicitados à Bahiatursa, no total de R$ 330.000,00, o que ocasionou uma redução, em termo monetário, de 45,20% da amostra inicialmente selecionada, motivo pelo qual o gestor deverá se sujeitar às penalidades previstas na legislação vigente.

Ao final, a 3ª CCE recomendou que a presente Auditoria fosse anexada ao processo de prestação de contas da SETUR, correspondente ao exercício de 2020, de forma a subsidiar a continuidade dos exames, bem como fosse dado conhecimento do interior teor do Relatório de Auditoria e da decisão que vier a ser proferida por essa Corte de Contas ao Dirigente Máximo da SETUR e aos Superintenderes da Bahiatursa e da Suinvest.

Logo após, foi anexada a Matriz de Achados de Ref.2518325, por meio da qual foram expedidas recomendações para correção dos achados; e a Matriz de Responsabilização de Ref.2518326, que atribuiu as ocorrências identificadas ao Sr. Diogo Rodrigues Medrado (Diretor Superintendente) e à Sra. Ângela Fucs (Diretora Administrativo e Financeiro).

Ato contínuo, os autos foram encaminhados à GECON para expedição de notificação ao Sr. Fausto de Abreu Franco, a Sra. Suelene Santos Silva, ao Sr. Antônio Fernando Pereira dos Santos, ao Sr. Márcio Franco, ao Sr. Diogo Rodrigues Medrado, a Sra. Ângela Fucs e ao atual Titular da Secretaria de Turismo do Estado da Bahia, a fim de que tomassem conhecimento do Relatório de Auditoria, apresentando esclarecimentos ou justificativas se assim desejassem (Ref.2519175).

Devidamente notificados, o Sr. Márcio Franco Viana, Superintendente de Promoção e de Serviços Turísticos no período de 01/01 a 31/08/2020; e o Sr. Antônio Fernando Pereira dos Santos, Superintendente de Investimentos em Zonas Turísticas, apresentaram os esclarecimentos de Refs. 2557590 e 2560050, respectivamente.

Por outro lado, embora notificados via correios e, posteriormente, por meio do Edital nº 029/2021 (Refs.2571225, 2571226, 2571227, 2571228), o Sr. Diogo Rodrigues Medrado, a Sra. Suelene Santos Silva, a Sra. Ângela Fucs e o Sr. Fausto de Abreu Franco quedaram silentes.

Logo após, visando à análise dos esclarecimentos e documentos apresentados pelos responsáveis, os autos foram encaminhados à 3ª CCE, que, por meio do Relatório de Diligência de Ref. 2638491, manteve integralmente os achados apontados, com sugestão de responsabilização ao Sr. Diogo Rodrigues Medrado e à Sra. Ângela Fucs, em virtude da ausência de atendimento às notificações, na forma determinada no art. 21, § 5º, da Lei Complementar Estadual nº 005/1991, e no art.145, § 3º, do Regimento Interno dessa Casa.

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: GXODAWMTC2

Instado a se manifestar, a Assessoria Técnico Jurídica- ATEJ, através do Parecer nº 891/2021 de Ref.2650495, opinou no sentido de que a presente Auditoria fosse anexada ao processo de prestação de contas da SETUR do exercício de 2020, bem como que fosse dado conhecimento do inteiro teor do Relatório e da decisão que vier a ser proferida por esse Tribunal ao Dirigente Máximo da Secretaria, aos Superintendentes de Investimentos em Zonas Turísticas – Suinvest, à Superintendência de Fomento ao Turismo do Estado da Bahia – Bahiatursa, e à Diretoria Administrativa Financeira da SETUR, expedindo aos aludidos gestores as recomendações constantes da Matriz de Achados, com vistas ao acompanhamento da adoção das medidas cabíveis, para sanar as referidas irregularidades apuradas e prevenir ocorrências futuras de idênticas irregularidades.

Outrossim, diante das responsabilidades atribuídas ao Sr. Diogo Rodrigues Medrado e à Sra. Ângela Fucs, a ATEJ opinou pela expedição de determinações aos citados responsáveis para sanar as referidas irregularidades e evitar as suas ocorrências futuras, bem como pela aplicação de penalidade pecuniária ao Sr. Diogo Rodrigues Medrado em razão de não ter disponibilizado parte dos convênios solicitados, no total de R$330.000,00, limitando o escopo dos trabalhos auditoriais (Ref.2650495).

Em seguida, a Procuradoria Geral do Estado-PGE, por meio do Parecer PA-NTCE-UCM-341/2021 de Ref.2666010, manifestou-se pela juntada às contas com expedição de recomendação no sentido de que haja o aprimoramento das funções de fiscalização para melhor acompanhamento dos contratos em execução.

Por fim, os autos foram encaminhados a este Ministério Público de Contas (Ref.2666160).

2. FUNDAMENTAÇÃO

Concluída a Auditoria de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira no âmbito da SETUR, a 3ª CCE registrou a ocorrência dos seguintes achados (Ref.2518294-30):

Quanto à Superintendência de Fomento ao Turismo (Bahiatursa):

Achado	Item do Relatório
1) Pagamento por indenização sem caracterização de circunstância emergencial	**6.1.1.1**
2) Pagamento por indenização sem responsabilização de quem deu causa a realização da despesa	**6.1.1.2**
3) Ausência de elementos necessários à inscrição das Despesas em Exercícios Anteriores (DEA)	**6.1.1.3**
4) Antecipação indevida de pagamento com contrato de apoio a eventos	**6.1.1.4**

Quanto à Superintendência de Investimentos em Zonas Turísticas (Suinvest):

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: GXODAWMTC2

Achado	Item do Relatório
1) Ausência de apresentação de justificativa plausível para registro de despesas em DEA	**6.1.2.1**
2) Fragilidades no cumprimento de atribuições de Gerente do Contrato	**6.1.2.2.1**

Em razão de o Órgão Técnico ter exaurido a análise dos temas, expondo ponto de vista condizente à situação apresentada, o exame que ora faremos debruçar-se-á sobre as inconformidades mais **gravosas** e praticadas de forma **reiterada** sem adoção de medidas efetivas para o seu saneamento.

a) Limitação de escopo auditorial (Item 5 do Relatório de Auditoria):

Foi identificada, pela Unidade Técnica, a limitação de escopo aos trabalhos de auditoria imposta pela Bahiatursa, consistente na **não disponibilização de parte dos convênios solicitados,** conforme discriminado na Tabela 01 do Relatório de Inspeção (Ref.2518294-6). A 3ª CCE informou que a omissão na apresentação das informações solicitadas ocasionou uma redução, em termo monetário, de **45,20%** da amostra inicialmente selecionada para exame dos convênios.

Vale enfatizar que tal situação caracteriza violação frontal ao disposto no art. 141, § 2º e seguintes, do Regimento Interno do TCE/BA c/c §§1º e 2º do art. 10 da Lei Complementar Estadual nº 005/1991, e sujeita o gestor responsável pelo não atendimento dos pedidos de apresentação dos documentos requeridos às penalidades normativamente previstas.

Importante salientar que, ao longo dos trabalhos de Auditoria, o requerimento foi reiterado pela 3ª CCE por meio da solicitação nº JJDL 08/2020 de 03/11/2020, a qual não foi totalmente atendida, o que prejudicou a análise pretendida.

Com efeito, a limitação ao acesso a documentos e informações consideradas imprescindíveis para embasar trabalhos auditoriais e de inspeção consiste em irregularidade grave que enseja a **aplicação de multa ao jurisdicionado**, com fulcro no art. 35, V e VI, da Lei Complementar Estadual nº 005/91, uma vez que este cerceamento obstrui a própria atribuição fiscalizatória do Tribunal de Contas, impedindo/dificultando a formação de juízo quanto à legalidade das contas prestadas.

A sonegação de informações solicitadas pelo Tribunal de Contas é, portanto, limitadora da própria atribuição do Órgão que, em face do art. 70 da CRFB, tem o dever de zelar pela fiscalização das despesas realizadas pelas Secretarias, Órgãos e Entidades que integram o Poder Executivo Estadual.

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: GXODAWMTC2

Ora, a omissão quanto ao dever de fornecer informações e documentos ao Tribunal de Contas restringe o exercício da sua função preventiva e corretiva, por impedir/dificultar o detalhamento das irregularidades e a indicação dos mecanismos de controle capazes de evitar reincidências e hábeis a proporcionar maior eficiência na realização de determinada política pública.

Agrava-se, ainda mais, o fato de que a limitação de escopo vem sendo prática **recorrente** no âmbito da entidade, na medida em que, no bojo da Auditoria de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira realizada no período de janeiro a junho de 2019 (**TCE/009324/2019),** a Bahiatursa também não disponibilizou processos de pagamento referentes a despesas que totalizaram R$ 4.166.710,00, ensejando, inclusive, a aplicação de multa ao Sr. Diogo Rodrigues Medrado em virtude da retromencionada irregularidade, senão vejamos:

> RESOLUÇÃO N.º 000048/2020
> […]
> b) a **aplicação da multa** prevista no art. 35, V e VI, da Lei Complementar Estadual nº 005/91, no valor de R$2.000,00 (dois mil reais), **ao Sr. Diogo Rodrigues Medrado, Diretor Superintendente da Bahiatursa, pela limitação de acesso às informações solicitadas pela Coordenadoria de Controle Externo competente;**

Diante disso, verifica-se que a permanência da limitação de acesso às informações solicitadas pela 3ªCCE continua comprometendo gravemente os trabalhos auditoriais, obstruindo a função fiscalizatória desse Tribunal de Contas, razão pela qual se impõe, novamente, a **aplicação de medida sancionatória** prevista no art. 35, V e VI, da Lei Complementar Estadual nº 005/91 ao Sr. **Diogo Rodrigues Medrado**, **Diretor Superintendente da Bahiarursa**, responsável pelas omissões consignadas. Ademais, em virtude de esta irregularidade já ter sido constatada pela Unidade Técnica desse Tribunal em exercícios anteriores, conforme acima asseverado, revelando flagrante recalcitrância do gestor em não apresentar a documentação requisitada por essa Corte, pugna-se que seja valorada esta circunstância na dosimetria da medida sancionatória, a fim de majorar-se o *quantum* da multa a ser aplicada, além de que seja expedida **determinação** à entidade para que não repita a retromencionada ocorrência.

b) Pagamento por indenização sem caracterização de circunstância emergencial (Item 6.1.1.1) e Pagamento por indenização sem responsabilização de quem deu causa à realização da despesa (Item 6.1.1.2 do Relatório de Auditoria):

Foi apurado pela Auditoria, no período de 01/01 a 31/08/2020, o pagamento de, pelo menos, R$ 6.484.197,31 a título de indenização, sendo que não houve, na amostra examinada (19 processos de pagamento que alcançaram o montante de R$3.782.800,00), a identificação dos elementos que caracterizam a circunstância emergencial da situação e nem a apuração da responsabilidade de quem deu causa à realização 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: GXODAWMTC2

Dito de outra forma, a 3ª CCE observou que os pagamentos analisados não apresentaram nenhum pressuposto de urgência, pois referiam-se a despesas para apoio de projetos de fomento ao turismo, mais especificamente: concessão de cotas de patrocínio, locação de estrutura para realização de eventos e contratação de atração artística, sem que fosse instaurado o devido processo administrativo para apuração da responsabilidade dos gestores que lhes deram causa.

Sobre o tema, destaca-se o Parecer da Procuradoria Geral do Estado da Bahia (PGE) nº PLC-LB-MQ-3952/2008, que estabelece que, para efetuar pagamentos a título de indenização, é necessária a análise pontual de cada situação, devendo o processo ser instruído com os fundamentos fáticos e jurídicos que autorizam a prestação dos serviços ou o fornecimento do bem.

Questionado sobre tal ocorrência, a Bahiatursa, durante os trabalhos de Auditoria, informou a falta de "*tempo hábil para a devida tramitação do processo administrativo*", o que somente corrobora a ausência de fundamentação legal e idônea para lastrear os pagamentos por indenização e o flagrante desrespeito aos mencionados termos do Parecer da PGE.

Além disso, observa-se que a caracterização indevida dos fatos que motivaram a realização dessas despesas como emergenciais vem sendo apontada por essa Corte em diversos exercícios, tratando-se, portanto, de conduta **reiterada** no âmbito da entidade. Nesse sentido, cumpre destacar que foram expedidas **determinações** à Bahiatursa, vocacionadas ao seu saneamento, no âmbito da Auditoria de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira realizada no período de janeiro a junho de 2019 (**TCE/009324/2019**). Senão, vejamos:

> RESOLUÇÃO N.º 000048/2020
> Resolveram os Exmos. Srs. Conselheiros, à unanimidade, determinar:
> […]
> c) a Bahiatursa:
> c.2) evitar a celebração de contratos verbais e/ou sem a formalização legalmente exigida e pagamentos por indenização, decorrentes do fim de vigência contratual sem a adoção de providências tempestivas para renovação ou deflagração de novo procedimento licitatório, ou do surgimento de situações consideradas emergenciais atribuíveis unicamente à falta de planejamento adequado e tempestivo da Administração;

Desta forma, evidencia-se a negligência no planejamento dos ajustes firmados pelos gestores da entidade, que deixaram de empreender, em tempo hábil, as medidas necessárias para a realização das contratações, todas previstas ou previsíveis dentro do seu âmbito de competência, considerando que a maioria delas se refere à contratação de shows e outros eventos comemorativos, que não se enquadram, de nenhuma forma, em situação emergencial. Em verdade, trata-se de atuação finalística da entidade e, por essa razão, deveria ser objeto de gestão e planejamento adequado, evitando-se o uso de subterfúgio de escassez temporal para

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: GXODAWMTC2

deixar de adotar as formalidades legalmente previstas.

Por certo, sabe-se que a dispensa excepcional da exigência de prévio procedimento licitatório pressupõe o preenchimento cumulativo de quatro requisitos, somente podendo ocorrer **(i)** nos casos de emergência ou de calamidade pública; **(ii)** somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa **(iii)** para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade e **(iv)** vedada a prorrogação dos respectivos contratos.

Ademais, frise-se que as situações que autorizam a contratação direta devem ser analisadas criteriosamente. Nesse sentido, conforme doutrina do administrativista Marçal Justen Filho[1], a emergência somente é caracterizada quando configurada uma situação anômala, não prevista ou imprevisível, a exigir o sacrifício de certos valores administrativos:

> O conceito de emergência não é meramente 'fático'. Ou seja, emergência não simplesmente uma situação fática anormal. A emergência é um conceito relacional entre a situação fática anormal e a realização de certos valores. (…) A emergência consiste em ocorrência fática que produz modificação na situação visualizada pelo legislador como padrão. A ocorrência anômala (emergência) conduzirá ao sacrifício de certos valores se for mantida a disciplina jurídica estabelecida como regra geral. A situação emergencial põe em risco a satisfação dos valores buscados pela própria norma ou pelo ordenamento em seu todo.

Com efeito, a **reiteração** de irregularidades de igual jaez evidencia, além da fragilidade no controle dos processos de pagamento e contratos da entidade, um **reiterado** e **crônico** descompromisso da Bahiatursa com o atendimento aos preceitos legais. Verifica-se, nesse contexto, que a realização de pagamentos por indenização decorreu da ausência de deflagração do devido procedimento licitatório e/ou da adequada formalização do procedimento de dispensa/inexigibilidade, mediante a necessária comprovação da situação fática apta a excepcionar a regra constitucional para as contratações públicas, o que consiste em irregularidade gravíssima, por violar princípios constitucionais de natureza cogente (art. 37, *caput* e XXI) e revelar deficiência sistêmica de planejamento na entidade auditada propiciadora de ineficiência e ineficácia da aplicação escassa dos recursos públicos, oportunizando a ocorrência de desvios e atos de corrupção em geral.

Importante salientar que os pagamentos realizados, mediante indenização, sem lastro contratual, configuram espécie de contrato verbal, considerando-se que os serviços foram prestados mesmo sem vigência contratual. Sobre o tema, a Lei nº 9.433/2005 prescreve:

> **Art. 131**. São formalidades essenciais dos contratos administrativos e seus aditamentos:

1 JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Dialética, 12ª edição, 2008, p. 292.

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: GXODAWMTC2

> **II - forma escrita,** ressalvado o disposto no § 3º deste artigo;
> **§ 4º** - É nulo de pleno direito o **contrato verbal** com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, em regime de adiantamento, de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido para compras e serviços que não sejam de engenharia, na modalidade de convite.

Sabe-se que a contratação verbal é estritamente excepcional, permitida somente nas situações previstas no art. 131, §4º, da Lei nº 9.433/2005. Fora dessas hipóteses, a lei prevê nulidade de pleno direito do contrato e, por conseguinte, as despesas com os serviços prestados sob tais circunstâncias não possuem cobertura contratual.

Ora, ainda que se permita o pagamento dos serviços mediante indenização, sob pena de enriquecimento sem causa da Administração, é imperativo que se **apure a responsabilidade do gestor que lhe deu causa**, o que também não aconteceu na situação sob análise. Tal orientação já é aplicada na esfera federal, mediante enunciado da Advocacia-Geral da União, fundamentado na Lei n. 8.666/1993 e em julgado do Tribunal de Contas da União. A propósito, confira-se:

> "A despesa sem cobertura contratual deverá ser objeto de reconhecimento da obrigação de indenizar nos termos do art. 59, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, **sem prejuízo da apuração da responsabilidade de quem lhe der causa.** REFERÊNCIA: arts. 59, parágrafo único, 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993; art. 63, Lei nº 4.320, de 1964; Acórdão TCU 375/1999-Segunda Câmara."

Nesse ponto, a Lei baiana de Licitações (Lei Estadual nº 9.433/05) perfilhou o mesmo entendimento:

> **Art. 128** - A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente, desconstituindo os efeitos jurídicos já produzidos e impedindo os que seriam ordinariamente produzidos.
> **Parágrafo único** - A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data de sua declaração e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, **promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa**. (**Grifos nossos**)

Ademais, o Decreto Estadual nº 181-A também estabelece que o pagamento de despesa por indenização não exime de responsabilidade o seu ordenador, que ficará sujeito ao processo de apuração de responsabilidade, nos termos do dispositivo abaixo transcrito:

> **Art. 5º** - Em se tratando de despesas com indenização, seja do exercício encerrado ou do próprio exercício, são competentes para reconhecer o débito, o Secretário de Estado ou dirigente de órgãos subordinado diretamente ao Governador.
> **Parágrafo único** - O reconhecimento de despesas de que trata este artigo, não exime de responsabilidade o seu ordenador, que ficará sujeito a processo de apuração de responsabilidade pelos órgãos competentes.

A prestação de serviços sem cobertura contratual, portanto, consiste em grave irregularidade, por caracterizar inobservância das normas vigentes, por revelar deficiência sistêmica de planejamento na entidade auditada, e por ter sido identificada em exercícios

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: GXODAWMTC2

anteriores e **sucessivos**, a exigir a **aplicação de multa** aos gestores elencados na Matriz de Responsabilização (Ref.2518326-1/2), a saber: o **Sr. Diogo Rodrigues Medrado** (Diretor Superintendente da BAHIATURSA) e a **Sra. Ângela Fucs** (Diretora Administrativa e Financeira da BAHIATURSA), na medida das suas responsabilidades, com fulcro no art. 35, II, da Lei Complementar nº 05/1991 por terem desrespeitado deliberadamente as balizas legais, mesmo após indicação das irregularidades pela Unidade Técnica desse Tribunal nos Relatórios de auditoria de exercícios pretéritos, sem prejuízo da expedição de **determinação** à atual gestão da entidade para que cesse a referida ocorrência nos exercícios subsequentes.

c) Ausência de elementos necessários à inscrição das Despesas em Exercícios Anteriores (DEA) (item 6.1.1.3) e Ausência de apresentação de justificativa plausível para registro de despesas em DEA (item 6.1.2.1 do Relatório de Auditoria):

Em seguida, ao analisar os processos de pagamento realizados por meio do Elemento 92-Despesas de Exercícios Anteriores, no período de 01/01 a 31/08/2020, a Unidade Técnica constatou que a Bahiatursa inobservou os dispositivos previstos no Decreto Estadual nº 181-A/1991, vez que não houve a identificação e nem a classificação da despesa em uma das categorias previstas no art. 1º do Decreto nº 181-A, não foram observados os requisitos exigidos no art. 3º do referido decreto e as despesas foram executadas sem saldo suficiente para atendê-la. Além disso, a Suinvest não apresentou as razões pelas quais as despesas não foram empenhadas no exercício de origem, em descumprimento à formalidade prevista no inciso, I, alínea b, do art. 3º do citado dispositivo legal.

Instada a se manifestar sobre as retromencionadas ocorrências, a Bahiatursa, durante os trabalhos auditoriais, reconheceu a inobservância do Decreto nº 181-A/1991, todavia, justificou que as despesas teriam atendido ao Manual de Contabilidade do Setor Público quanto ao seu registro contábil. Já o Superintendente da Suinvest informou que *"as informações relativas aos valores a serem pagos no exercício de 2019 são levantadas pela Gerenciadora, e que sem o recebimento dessas informações pela Gerenciadora, fica impossibilitado o prévio empenho da despesa, o que ocasionou o pagamento por DEA"* (Ref.2560050-3).

Ocorre que, em relação à primeira justificativa, conforme bem pontuado pela Unidade Técnica, *"a previsão para realização de procedimentos contábeis, disposta no referido manual, não dispensa o cumprimento da legislação vigente quanto ao correto processamento de despesas de exercício anteriores",* especialmente porque o Decreto nº 181-A/1991 é norma **cogente** e, portanto, de observância **obrigatória** por toda a Administração Pública Estadual.

No tocante às informações apresentadas pela Suinvest, deve-se destacar que os esclarecimentos apresentados também não são suficientes para afastar a ocorrência do achado,

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: GXODAWMTC2

de modo que, diante do indevido enquadramento de despesa em DEA, faz-se necessário advertir tempestivamente a empresa Gerenciadora contratada, de modo a garantir o devido controle orçamentário e financeiro da Unidade.

Sobre o tema, sabe-se que a atividade financeira do Estado deve pautar-se nas previsões de receitas e nas autorizações de despesas contidas nas leis que compõem o planejamento orçamentário, notadamente na Lei Orçamentária Anual, afigurando-se ilícita a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, conforme preceituado pelo art. 167, inciso II, da Constituição Federal.

A fim de assegurar o adequado controle da gestão orçamentária e evitar a assunção de obrigações que extrapolem os limites das despesas autorizadas pela LOA (créditos orçamentários ou adicionais), a legislação pátria orienta que a contabilização das despesas públicas esteja vinculada ao **princípio da competência** (art. 35, II, da Lei nº. 4.320/64), que impõe o reconhecimento da despesa, com a formalização do devido empenho, no exercício financeiro em que fora constituída a obrigação pecuniária a ser adimplida, com a realização dos correspondentes registros contábeis.

Observe-se que o pagamento de Despesas de Exercícios Anteriores sem a indicação dos motivos da não realização do empenho no exercício de origem e sem a certificação da existência de saldo orçamentário na respectiva dotação do exercício a que se refere, como determina a legislação, propicia a assunção de obrigações sem a existência de créditos orçamentários ou adicionais suficientes para suportá-los, em **contrariedade ao princípio da legalidade orçamentária**.

Assim, a omissão do gestor em empenhar/escriturar despesas públicas previsíveis no exercício de sua competência, postergando o seu processamento para o exercício seguinte, não se coaduna com o ordenamento jurídico pátrio, na medida em que enseja, de forma velada, a assunção de obrigações em patamar superior aos créditos orçamentários e adicionais existentes, contrariando a vedação contida no art. 167, II, da CF e gerando risco de comprometimento da execução dos orçamentos futuros.

O pagamento de DEA, portanto, quando em desconformidade com os parâmetros legalmente estabelecidos, caracteriza falha na estimativa da despesa, passível de provocar distorções nos atos de gestão financeira e orçamentária e de violar a transparência que se exige na gestão de recursos públicos, razão pela qual devem ser expedidas **determinações** à Bahiatursa e à Suinvest para que não realizem pagamentos por meio do elemento 92- Despesas de Exercícios Anteriores fora das expressas conformações legais de excepcionalidade, especialmente porque tal achado já havia sido apontado no bojo da Auditoria de

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: GXODAWMTC2

Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira realizada no período de janeiro a junho de 2019[2] sem adoção de nenhuma medida concreta para o seu saneamento.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos da Lei Orgânica e do Regimento Interno desse Tribunal de Contas, o Ministério Público de Contas **OPINA** pela:

a) **juntada** da presente Auditoria ao processo de prestação de contas da Secretaria do Turismo **(SETUR),** da **Superintendência de Fomento ao Turismo do Estado da Bahia (Bahiatursa) e da Superintendência de Investimentos em Zonas Turísticas (Suinvest)**, referentes ao **exercício de 2020**, pugnando para que esse Tribunal de Contas acompanhe as medidas adotadas pelos responsáveis para evitar a reincidência das irregularidades destacadas no Relatório Auditorial e no presente Parecer.

b) **aplicação de multa**, prevista no art. 35, V e VI, da Lei Complementar Estadual nº 005/91, ao Sr. **Diogo Rodrigues Medrado**, gestor da **Bahiatursa**, pela limitação de acesso às informações solicitadas pela Coordenadoria de Controle Externo competente (**Item 5 do Relatório de Auditoria**), que configuraram afronta ao art. 141, § 2º e seguintes, do Regimento Interno do TCE/BA c/c §§1º e 2º do art. 10 da Lei Complementar Estadual nº 005/1991, irregularidade já constatada pela Unidade Técnica desse Tribunal, no âmbito da Bahiatursa, em exercícios anteriores, fato que revela a recalcitrância da unidade auditada em não apresentar a documentação requisitada por essa Corte, a exigir que seja valorada esta circunstância na dosimetria da medida sancionatória, a fim de majorar-se o *quantum* da multa a ser aplicada.

c) aplicação de multa, prevista no art. 35, II, da Lei Complementar Estadual nº 005/91, ao Sr. **Diogo Rodrigues Medrado** (Diretor Superintendente da Bahiatursa) e Sra. **Ângela Fucs** (Diretora Administrativa e Financeira da Bahiatursa), nos termos da Matriz de Responsabilização de Ref.2518326-1/2, em face das irregularidades listadas nos **itens 6.1.1.1 e 6.1.1.2**, que configuraram infringência aos art. 37, caput e XXI da CF c/c arts. 128, parágrafo único, 131, I, §4º da Lei nº 9.433/2005 e art. 5º, parágrafo único do Decreto Estadual nº 181-A, notadamente em razão do desrespeito deliberado às balizas legais aplicáveis, mesmo após indicação das irregularidades pela Unidade Técnica desse Tribunal nos Relatórios de auditoria de Exercícios pretéritos.

d) expedição de **determinações** à **Bahiatursa** e **Suinvest**, para que:

2 Conforme itens 6.1.2 "*Despesas classificadas como elemento 92 – Despesas de Exercícios Anteriores (DEA)*", 6.1.2.1 *"Comprometimento do orçamento vigente, devido a irregularidades na gestão orçamentária praticadas em exercícios anteriores"* e 6.1.2.2 "*Enquadramento irregular de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) devido à inconsistência na declaração de saldo orçamentário no exercício de origem da despesa"* do Relatório de Auditoria de Ref.2306342 do TCE/009324/2019.

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: GXODAWMTC2

d.1) apresentem os documentos e informações solicitadas pela Unidade Técnica dessa Corte de Contas para embasar os futuros trabalhos auditoriais, em observância ao disposto no art. 141, § 2º e seguintes, do Regimento Interno do TCE/BA c/c §§1º e 2º do art. 10 da Lei Complementar Estadual nº 005/1991, sob pena de incorrer em limitação de escopo;

d.2) evitem a celebração de contratos verbais e/ou sem a formalização exigida na legislação correlata e, por conseguinte, pagamentos por indenização, decorrentes do fim de vigência contratual sem a adoção de providências tempestivas para renovação ou deflagração de novo procedimento licitatório, ou do surgimento de situações consideradas emergenciais atribuíveis unicamente à falta de planejamento adequado e tempestivo da Administração, bem como, diante de eventual ocorrência, instaure procedimento administrativo para apuração de responsabilidade dos envolvidos, nos termos do art. 37, caput e XXI da CF c/c arts. 128, parágrafo único, 131, I, §4º da Lei nº 9.433/2005 e art. 5º, parágrafo único do Decreto Estadual nº 181-A;

d.3) não realizem pagamentos por meio do elemento 92- Despesa de Exercícios Anteriores fora das expressas conformações legais de excepcionalidade previstas nos arts. 1º e 3º do Decreto Estadual nº 181-A, atentando-se para os critérios previstos na legislação e não somente no Manual de Contabilidade do Setor Público.

É o parecer.

Salvador, 04 de novembro 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: GXODAWMTC2

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Antonio Tarciso Souza de Carvalho
Procurador Geral de Contas - Assinado em 04/11/2021

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: GXODAWMTC2