

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

PROCESSO:	TCE/009391/2016
ÓRGÃO JULGADOR:	PLENO
RELATOR:	CONS. Antonio Honorato de Castro Neto
NATUREZA:	INSPEÇÃO – ACOMPANHAMENTO DA LRF
PERÍODO:	2° QUADRIMESTRE DE 2016

PARECER N° 000234/2017

1. RELATÓRIO

Trata-se de <u>auditoria</u> 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 **2º quadrimestre do ano de 2016**, realizada pelas 3ª e 6ª Coordenadorias de Controle Externo (CCE's), cujo resultado fora consolidado pela Superintendência Técnica deste Tribunal (SUTEC) no relatório auditorial que instrui o feito (consoante Ref.1705911-1/89).

Designado como relator do feito, o Exmo. Conselheiro Antônio Honorato exarou despacho (conforme Ref.1706342-1) determinando a colheita de oitivas do Chefe do Poder Executivo, Governador Rui Costa dos Santos, da Chefe do Poder Judiciário, Desembargadora Maria do Socorro Barreto Santiago, bem como do Secretário da Fazenda, Manoel Vitório da Silva Filho.

Sequencialmente, o Secretário da Fazenda, o Gabinete do Governador do Estado e a Chefe do Poder Judiciário, em cumprimento às notificações expedidas

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página. Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G5OTCYNDIW

(segundo Ref.1707995, Ref.1707993 e Ref. 1707992), apresentaram justificativas e documentos referentes aos achados que lhe foram imputados (consoante Ref.1743609-1/5, Ref.1743598-1/5, Ref.1744692-1/4, Ref.1744701-1 e Ref. 1764184-1/10).

Por fim, em 14/02/2017, os autos foram encaminhados a este Ministério Público de Contas para exame e emissão de parecer (conforme Ref.1747145-1).

É o breve o 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 <u>responsabilidade</u> e a <u>transparência</u> 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 públicos, além de definir mecanismos de divulgação/publicização das informações atinentes à execução orçamentário-financeira do Estado e de participação da sociedade na definição e controle das metas e resultados do Poder Público.

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

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

Tecidas essas considerações introdutórias, passemos à análise da matéria constante dos autos.

Como se depreende dos autos, 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 2016 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 diversas inadequações identificadas conforme a seguir descrito (conforme Ref.1705911-87/89):

Poder Executivo

- a) Desconformidade na adoção de critério para a projeção da Receita Corrente Líquida por parte da Secretaria da Fazenda (item I.2.1.6);
- b) Divergência entre o saldo publicado no RREO e o registrado no Fiplan, relativo a Restos a Pagar Processados (item I.2.4);

- c) Subavaliação do Passivo Não Circulante da Administração Direta do Poder Executivo em R\$205.734.916,69 (item I.2.6.1, a);
- d) Subavaliação da despesa orçamentária do Poder Executivo em R\$286.544.456,78 (item I.2.6.1, b);
- e) Registros indevidos de precatórios na conta de Provisão para Indenizações Trabalhistas Precatórios do Passivo Não Circulante da Administração Direta do poder Executivo (item I.2.6.1, c);
- f) Controle não efetivo de precatórios por parte da Sefaz e da PGE (item I.2.6.3.1);
- g) Depósitos intempestivos das parcelas de 1/10 (um dez avos) e de 1/11 (um onze avos) do TRF 1ª Região (item I.2.6.3.1.1.1, A.1); e
- h) Ausência de retenção e recolhimento do Imposto de Renda e do Funprev sobre o pagamento de precatórios relacionados à parcela de 2011 do TJ/Ba (item I.2.6.3.1.1.2).

Poder Judiciário (Tribunal de Justiça)

a) Ausência de retenção e recolhimento do Imposto de Renda e do Funprev sobre o pagamento de precatórios relacionados à parcela de 2011 do TJ/Ba (item I.2.6.3.1.1.2).

Despesas com Pessoal e a Previdência Social

[...]

- a) Ações insuficientes para coibir a intempestividade na liquidação das despesas com pessoal das secretarias/órgãos do Poder Executivo, que no quadrimestre em análise, perfez o montante de R\$781.641.454,06 (item II.1.2.4);
- b) Não contabilização pela Assembleia Legislativa das despesas inscritas em Restos a Pagar não Processados, no montante de R\$187.282,34, no cômputo da despesa total de pessoal no período sob exame (item II.1.2.4);
- c) Divergências de R\$258.173.712,24 e R\$78.014.208,12 entre os valores publicados pelo Poder Judiciário e os apurados pela auditoria com Inativos e Pensionistas; bem como a exclusão do montante de R\$247.476.749,00 referente a Imposto de Renda Retido na Fonte incidente sobre a remuneração paga aos servidores; (item II.1.2.4);
- d) Divergência de R\$31.887.335,00 entre os valores publicados pelo Poder Judiciário e os considerados pela auditoria, referentes às despesas com pessoal dos Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais (item II.1.2.4); e
- e) Limitação do FIPLAN em não permitir a emissão de relatórios da despesa paga a nível 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 2º quadrimestre de 2016, por meio da modalidade 91 (item II.2.4).

Cabe informar que o Poder Judiciário ultrapassou o limite máximo dos gastos com pessoal definidos pela LRF e o Poder Executivo e o "Consolidado" dos Poderes/Órgãos ultrapassaram o limite prudencial (item II.1.2.4).

[...]

Dentre as irregularidades acima transcritas, calha destacar alguns achados que, na visão deste *Parquet* de Contas, consubstanciam falhas relevantes que

demandam uma análise mais detalhada no presente opinativo.

I) O Poder Judiciário ultrapassou o limite máximo dos gastos com pessoal definidos pela LRF e o Poder Executivo e o "Consolidado" dos Poderes/Órgãos ultrapassaram o limite prudencial (item II.1.2.4 do relatório de auditoria)

Nesse ponto, especificamente quanto ao <u>Poder Executivo</u>, a Unidade Técnica detectou que tal esfera de poder atingiu 48,52% da receita corrente líquida com gastos com pessoal, acima, portanto, do <u>Limite Prudencial</u> e abaixo do Limite Máximo legalmente fixado para despesas dessa natureza pela Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos preconizados pelo art. 59, §1°, II, da LRF (consoante Tabela II.06 do relatório de auditoria).

Nesta senda, cabe a este Tribunal sinalizar ao Poder Executivo a necessidade de que, enquanto persistir o cenário de extrapolação do limite prudencial de despesa com pessoal, devem ser estritamente observadas das restrições estabelecidas no art. 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que toca especialmente ao **Poder Judiciário**, foi apurado pela área técnica desta Corte de Contas um total de gastos com pessoal equivalente a **6,95% da receita corrente líquida**, isto é, acima do limite máximo de 6% previsto no art. 20, inciso II, alínea "b", da LRF (consoante Tabela II.08 do relatório de auditoria).

A Unidade Técnica detectou uma **diferença de 1,68%** entre o que foi publicado pelo Poder Judiciário (5,27%) e o que foi apurado nos exames auditoriais (6,95%), a qual decorreu: **a)** das divergências de R\$258.173.712,24 e R\$78.014.208,12 entre o que foi identificado pela Unidade Técnica e o que foi publicado pelo Poder Judiciário com gastos com inativos e pensionistas; **b)** da diferença de R\$279.336.548,48 verificada entre o que foi apurado pela Auditoria (R\$81.992.790,00) e o que foi publicado pelo Poder Judiciário (R\$361.259.338,48) a título de "Outras Deduções", a qual se deu pela exclusão indevida, segundo a área técnica dessa Corte, dos seguintes valores do cálculo total da despesa com pessoal (fls. 76 do relatório de auditoria e consoante Ref.1705911-77): **b.1)** R\$31.887.335,00

a título de despesas com pessoal dos Cartórios de registro Civil de Pessoas Naturais; **b.2**) R\$247.476.749,00 a título de Imposto de Renda Retido na Fonte, incidente sobre a remuneração paga aos servidores; **b.3**) diferença não identificada pela Auditoria no montante de R\$27.535,52.

Em relação à diferença de **R\$258.173.712,24** e **R\$78.014.208,12** entre o que foi identificado pela Unidade Técnica e o que foi publicado pelo Poder Judiciário com **gastos com inativos e pensionistas**, o Diretor de Finanças e o Controlador Chefe do Tribunal de Justiça alegam que o Poder Judiciário, ao elaborar a sua proposta orçamentária, não continha elementos para, a partir da alteração que foi realizada pela Lei Estadual nº. 13.553/2016 na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Estadual 13.369/2015), promover a correta apropriação das despesas dessa natureza no relatório de gestão fiscal relativo ao 2º Quadrimestre de 2016.

Com a devida vênia, não merece amparo o argumento apresentado pelos Gestores.

Com efeito, independentemente da forma como deveriam ser consignados na proposta orçamentária os valores referentes aos benefícios previdenciários concedidos aos inativos e pensionistas oriundos do Poder Judiciário (se à conta do próprio Tribunal de Justiça ou à conta do FUNPREV ou BAPREV), o fato é que a Lei Estadual 13.369/2015 (que dispõe sobre as diretrizes orçamentários para o exercício de 2016) determinou, no seu art. 72, §1°, I, e §2°, que, no momento específico da verificação dos limites de gastos com pessoal e da elaboração do respectivo relatório de gestão fiscal, a apropriação de tais gastos (repise-se: com inativos e pensionistas) deveria obrigatoriamente ser feita em cada um dos Poderes.

Isto é, para fins de verificação do cumprimento dos limites previstos na LRF, os gastos com inativos e pensionistas vinculados na origem 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. 72, §1°, I, e §2° da Lei Estadual n°. 13.369/2015:

Lei Estadual nº. 13.369 de 14 de julho de 2015 (Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2016, e dá outras providências)

Art. 76 - Para fins de atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 162 da Constituição Estadual, ficam autorizados a concessão de qualquer vantagem, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações de pessoal, a qualquer título, constantes de quadro específico da Lei Orçamentária Anual, cujos valores deverão constar da programação orçamentária e serem compatíveis com os limites estabelecidos pela Lei Complementar Federal nº 101/00, observadas, ainda, as normas constitucionais e legais específicas.

- § 1º Serão apropriados <u>em cada um dos Poderes</u> e do Ministério Público do Estado da Bahia, quando da verificação dos limites de que trata o caput deste artigo, 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.

§ 2º - O cômputo em separado das despesas de que trata o § 1º deste artigo será considerado nos relatórios de gestão fiscal do exercício de 2016. (Grifou-se)

Tendo em conta o quanto disposto nos dispositivos acima referenciados, o não era lícito ao Tribunal de Justiça excluir 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.

No que toca, de outro lado, à diferença apurada pela Auditoria **a título de** "Outras Deduções", no montante de R\$247.476.749,00, o Diretor de Finanças e o Controlador Chefe do Tribunal de Justiça afirmam que o relatório de gestão fiscal em análise foi elaborado obedecendo à ordem judicial proferida no processo n°. 0009599-89.2016.805.0000 (conforme Ref.1744692-1/4).

Cumpre informar que a referida decisão judicial, proferida monocraticamente pelo Exmo. Desembargador Lidivaldo Reaiche Britto, suspendeu os efeitos do julgado deste TCE/BA exarado no Processo nº. TCE/005334/2015, bem como autorizou "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" (conforme consignado no processo de auditoria referente ao 1º Quadrimestre de 2016).

A Auditoria, pautando-se em entendimento da Assessoria Técnico-Jurídica (ATEJ), consigna que a sobredita decisão judicial só teria efeitos sobre os fatos descritos no Processo nº. TCE/005334/2015, não atingindo, por consequência, o quadrimestre auditado. Partindo dessa premissa, a Unidade Técnica entende que o montante de R\$247.476.749,00, referente ao Imposto de Renda Retido na Fonte incidente sobre a remuneração paga aos servidores, deveria ter sido incluído no cálculo da despesa total com pessoal do Poder Judiciário (consoante Ref.1705911-74).

Na visão deste *Parquet*, conforme já sinalizado no processo de auditoria referente ao 1º Quadrimestre de 2016, não assiste razão à área técnica desse Tribunal.

É que, malgrado este Ministério Público de Contas não concorde com os fundamentos da decisão exarada no Agravo de Instrumento nº. 0009599-89.2016.805.0000, há claro e expresso comando judicial autorizando 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. Trata-se de decisão que, enquanto não for revista pelas vias processuais adequadas, goza de eficácia plena e deve ser observada por essa Casa de Controle.

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 esta Casa de Controle consignou a tese de que "inexiste fundamento legal para a exclusão do valor relativo ao Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF incidente sobre as remunerações dos servidores estaduais, quer do cálculo da receita líquida, quer do da despesa total com pessoal".

Nota-se que o entendimento supracitado foi inicialmente consignado por este Tribunal em um típico processo de consulta (Processo de nº. TCE/003829/2009), expediente que, por ser deflagrado a partir de questionamentos apresentados em abstrato, fornecerá sempre resposta em tese. Logo, os efeitos das decisões proferidas em procedimentos desse jaez, diversamente do que foi sustentado pela ATEJ e Auditoria, jamais se limitam ao exercício no qual foram proferidas, pois não se referem a um caso concreto, mas, ao revés, sobre dúvida abstrata na interpretação e aplicação de disposições normativas relativas a matéria de competência deste Tribunal, em ordem a orientar, de forma vinculante, comportamentos futuros dos órgãos e entidades sujeitos à jurisdição da Corte de Contas.

Desse modo, verifica-se que a decisão judicial proferida monocraticamente 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 sob exame, vinculando o exame por parte dessa E. Corte de Contas. 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\$247.476.749,00, referente ao Imposto de Renda Retido na Fonte incidente sobre a remuneração paga aos servidores, do cálculo total da despesa com pessoal.

Com base no entendimento acima referenciado (no sentido de que, até que a decisão proferida no Agravo de Instrumento nº. 0009599-89.2016.805.0000 seja revista, os valores referentes aos Imposto de Renda Retido na Fonte, incidente sobre a remuneração paga aos servidores do Poder Judiciário, podem ser deduzidos do cálculo do gasto total com pessoal), detecta-se que a despesa total com pessoal do Poder Judiciário, no 2º Quadrimestre Fiscal de 2016, atingiu, em verdade, aproximadamente 6,04% da receita corrente líquida, extrapolando, ainda assim, o Limite de Máximo estabelecido para dispêndios dessa natureza.

Na ótica deste *Parquet* de Contas, esta condição deverá ensejar por parte desse Tribunal de Contas a sinalização para que o Poder Judiciário adote as providências necessárias à recondução da despesa com pessoal ao limite legalmente estabelecido, valendo-se, se necessário, das medidas previstas no art. 169, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal. Além disso, cabe a essa Instituição de Controle verificar se, nos dois quadrimestres seguintes, os gastos com pessoal do aludido Poder foram ajustados aos limites legalmente impostos, conforme determina o art. 23 da LRF.

Ademais, não se pode olvidar que a publicação do Demonstrativo de Despesas de Pessoal, elemento integrante do Relatório de Gestão Fiscal (art. 55, I, alínea "a", da LRF), representa importante mecanismo de efetivação do princípio constitucional da transparência, na medida em que impõe aos gestores públicos o dever de divulgar periodicamente informações atinentes aos gastos com pessoal, criando, assim, as condições necessárias para que a sociedade exerça o controle acerca da observância dos limites legalmente previstos.

Nesta senda, para que o controle social seja exercido adequadamente, é elementar que as informações divulgadas pela Administração guardem correspondência com a realidade, sendo inadmissível que os demonstrativos sejam publicizados com informações imprecisas em virtude da contabilização equivocada de despesas com pessoal.

II) Benefícios concedidos às empresas no âmbito do programa Desenvolve (Item I.3.2.1 do relatório de auditoria) e ausência de fiscalização das empresas com benefícios fiscais (Item I.3.2.2 do relatório de auditoria);

Cumpre também destacar, em razão da materialidade dos valores envolvidos, os pontos referentes aos "benefícios concedidos às empresas no âmbito do programa Desenvolve" (Item I.3.2.1 do relatório de auditoria) e à "ausência de fiscalização das empresas com benefícios fiscais" (Item I.3.2.2 do relatório de auditoria).

Trata-se de achados já enfrentados por este *Parquet* quando da emissão de opinativo sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2015. Naquela oportunidade, assentamos o entendimento de que os procedimentos que ensejam renúncia de receitas compreendem, nos termos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a "anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado".

A renúncia de receita representa um dos principais mecanismos utilizados pelos entes federativos para intervir indiretamente no domínio econômico, fomentando determinadas atividades em seus respectivos territórios, com a consequente atração de investimentos, por meio da concessão de incentivos fiscais aos interessados, que devem atender a certos requisitos para usufruir de tais vantagens. Nesse sentido, preleciona Harrison Leite:

Outro tema que merece destaque é o regramento trazido pela LRF para a tão mencionada renúncia de receita. Consiste na concessão de benefícios fiscais por parte de alguns entes federativos com o fim maior de atrair investimentos.

[...]

Ocorre que diversos benefícios foram concedidos sem análise acurada dos seus efeitos orçamentários. É dizer, quando se concede um benefício, fatalmente há reflexos no orçamento, na parte das receitas. E, se a receita é afetada, poderá haver distúrbios em diversas áreas, incluindo-se as metas de investimento, a necessidade de redução de gastos, a impossibilidade de aumentos salariais, dentre tantos outros.¹

Nesse trilho, revela-se imprescindível a adoção de mecanismos de controle sobre a concessão dos referidos benefícios, especialmente porque, caso estes estejam sendo distribuídos sem o lastro (formal e material) exigido, significa que, injustificadamente, deixou-se de arrecadar, comprometendo, em última análise, a execução das ações previstas no orçamento-programa.

O Relatório do TCE (Item I.3.2.1 – consoante Ref.1705911-51) dá conta de que, por meio do Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE), que visa, em síntese, fomentar e diversificar a matriz industrial e agroindustrial estadual, foram concedidos benefícios,

¹ LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro.** Salvador: Ed. JusPodivm, p. 169.

no 2º quadrimestre de 2016, que importaram em renúncia de receitas no valor total de R\$660.980.662,08 (seiscentos e sessenta milhões, novecentos e oitenta mil, seiscentos e sessenta e dois reais e oito centavos).

Os aludidos incentivos ocorreram por meio, principalmente, de liquidações antecipadas da parcela do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) com prazo dilatado e redução dos juros eventualmente incidentes. São operações que, no termos do Regulamento do Programa Desenvolve, geram descontos nos pagamentos dos tributos devidos, conforme se extrai do art. 6º do Decreto Estadual nº. 8.205, de 03 de abril de 2002:

- Art. 6° A liquidação antecipada da parcela do imposto cujo prazo tenha sido dilatado ensejará desconto de até 90% (noventa por cento), de acordo com a Tabela I, anexa.
- $\S~1^{\rm o}$ Os valores antecipados deverão ser recolhidos em moeda corrente até o 20° dia do mês da antecipação.
- § 2º Para os efeitos deste artigo, entende-se por parcela do imposto <u>a</u> soma da parcela do ICMS com prazo de pagamento dilatado e <u>dos encargos financeiros correspondentes</u>.
- § 3º Ocorrendo liquidação antecipada de parte da parcela do imposto cujo prazo tenha sido dilatado, considera-se quitado o valor da parcela do imposto correspondente ao percentual que o recolhimento equivale na data em que foi efetuado.
- § 4º O percentual de desconto sobre a parcela do imposto restante será calculado considerando a quantidade de anos de antecipação, de acordo com a Tabela I, anexa.

Segundo a escorreita interpretação dos técnicos desta Casa, as sobreditas operações representaram efetiva renúncia de receita e só poderiam ter sido efetuadas com respaldo em convênios firmados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ)², sob pena de malferir o art. 1°, IV, da Lei Complementar n.º 24/1975, que assim dispõe:

Art. 1º - As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei.

[...]

IV - à quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no Imposto de Circulação de Mercadorias, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus;

²"Compete ao Conselho, promover a celebração de convênios, para efeito de concessão ou revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais do imposto de que trata o inciso II do art. 155 da Constituição, de acordo com o previsto no § 2º, inciso XII, alínea g, do mesmo artigo e na Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975". Disponível em: https://www.confaz.fazenda.gov.br/menu-de-apoio/competencias. Acesso em: 13 jan. 2016.

A Secretaria da Fazenda insiste na tese de que as aludidas concessões feitas no pagamento do ICMS tiveram natureza meramente financeira e não fiscal "e, por essa razão, não carecem do amparo do mencionado convênio". Aduz, entretanto, que "o Confaz aguarda a aprovação de convênio de convalidação dos benefícios fiscais, nos termos previstos do Convênio ICMS 70/14³" (consoante Ref.1705911-52).

Registre-se que, nos termos Lei Complementar nº. 24/75 – que regulamenta a concessão de isenções do ICMS, em consonância com o quanto disposto no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea "g", da Constituição Federal –, encontra-se compreendida pela exigência de celebração prévia de convênio interestadual a outorga de "quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no Imposto de Circulação de Mercadorias, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus" (art. 1º, parágrafo único, inciso IV). Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que não se afigura compatível com o texto constitucional, mais precisamente com o quanto preceituado no dispositivo acima mencionado, a edição de atos normativos "que outorguem benefícios fiscais ou financeiros, bem assim incentivos compensatórios pontuais, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus tributário, em matéria de ICMS, sem que tais medidas sejam precedidas da necessária celebração de convênio no âmbito do CONFAZ".4

Há de se concluir, portanto, que houve no período auditado a manutenção de benefícios fiscais ou financeiro-fiscais relativos ao ICMS sem a demonstração de que restou satisfeita a condição prevista no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea "g", da Constituição Federal c/c o art. 1º, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar n.º 24/1975.

Ainda no que se refere à temática em apreço – renúncia de receitas –, insta salientar que a Portaria Conjunta n.º 78/2004, das Secretarias da Fazenda (SEFAZ)

O Convênio ICMS 70/2014 dispõe sobre as regras que deverão ser observadas para fins de celebração de convênio que trate da concessão de remissão e anistia de créditos tributários relativos a incentivos e benefícios, fiscais e financeiros, vinculados ao ICMS autorizados ou concedidos pelas unidades federadas sem aprovação do CONFAZ, bem como da sua reinstituição.

⁴ Rcl 15819 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2014.

e da Indústria, Comércio e Mineração (SICM)⁵, constituiu a Comissão de Acompanhamento de Empreendimentos Incentivados pelo Estado da Bahia, com competência para fiscalizar o cumprimento, pelas empresas empreendedoras, dos compromissos assumidos nos respectivos protocolos de intenções, especialmente quanto aos números de empregos gerados, de investimentos realizados, níveis de produção alcançados e cronogramas de implantação.

Após ofício encaminhado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), (Ofício Gasec n.º 59, de 25 de outubro de 2016), a equipe técnica analisou cinco cópias de relatórios de visitas técnicas realizadas pela Coordenação de Acompanhamento de Empreendimentos da Superintendência de Desenvolvimento de Empreendimentos da referida Pasta de Estado (Coae/Sudem), bem como examinou doze cópias de questionários de acompanhamento respondidos pelas empresas por meio do Módulo de Sistema de Atração de Investimentos (SAI).

Neste caso, os exames auditoriais revelaram que os aludidos documentos "não apresentaram informações suficientes para avaliar o cumprimento das obrigações pactuadas pelas empresas nos protocolos de intenções", haja vista que: i) os relatórios das visitas técnicas realizadas aos empreendimentos incentivados não continham dados acerca da produção e dos investimentos efetuados pelas empresas beneficiadas; ii) os questionários extraídos do Módulo de Sistema de Atração de Investimentos (SAI), conquanto tivessem dados acerca dos investimentos realizados e do número de empregos gerados, não evidenciaram dados sobre o faturamento ou a produção de tais empreendimentos.

Na visão da Auditoria, com a qual este MPC manifesta total aquiescência, considerando o vultoso volume da receita pública renunciada por meio de incentivos fiscais, verifica-se que a realização de visitas técnicas pela SDE a apenas nove empreendimentos incentivados e a disponibilização de questionários respondidos por apenas 12 empresas representam um escopo muito limitado para efeito de esta Casa de controle aferir, de forma concreta, se, no Estado da Bahia, estão sendo cumpridos os compromissos assumidos nos respectivos protocolos de intenções.

⁵ Atual Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Disponível em: http://www.sde.ba.gov.br/Pagina.aspx? pagina=institucional-historico>. Acesso em:16 mar. 2016.

Ou seja, embora tenha sido implementado o tão reclamado Módulo de Acompanhamento do Sistema de Atração de Investimentos, a ausência de informações, em alguns casos, acerca da produção e dos investimentos efetuados pelas empresas beneficiadas, bem como o tímido número de visitas técnicas efetuadas aos empreendimentos incentivados no 2º Quadrimestre de 2016, significa que a SDE, apesar dos avanços verificados, ainda não vem realizando a contento o papel de monitorar os empreendimentos incentivados via renúncia de receitas, descumprindo, assim o disposto no art. 89, *caput*, da Constituição Estadual, segundo o qual:

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

Sendo assim, este Ministério Público de Contas reitera a sugestão feita quando do exame dos informes relativos ao 1º Quadrimestre Fiscal de 2016, no sentido de que seja expedida **DETERMINAÇÃO** ao Secretário da Fazenda para que, em articulação com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), promova o devido monitoramento de todos os projetos beneficiados com incentivos fiscais, em obediência ao art. 89, *caput*, da Constituição Estadual.

Outrossim, este Ministério Público de Contas endossa as conclusões da Auditoria, a fim de que seja emitida **RECOMENDAÇÃO** à Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE) para que disponibilize, nos seus relatórios de visitas técnicas, além dos dados referentes à implantação, operação e número de empregos gerados, as informações acerca da produção e dos investimentos efetuados pelos empreendimentos beneficiados, bem como para que exija das empresas incentivadas que também informem os dados relativos ao seu faturamento e produção nos questionários do Módulo de Acompanhamento do Sistema de Atração de Investimentos.

III) Controle não efetivo de precatórios por parte da Sefaz e da PGE (Item

I.2.6.3.1 do relatório de auditoria);

Outro aspecto digno de nota e que merece especial atenção desse Tribunal de Contas é o atinente aos precatórios. As diversas inadequações pontuadas no relatório de auditoria indicam a inexistência de controles efetivos que garantam a observância da ordem cronológica dos pagamentos e a própria adequação dos valores pagos. Tais fragilidades na gestão dos precatórios motivaram, inclusive, a atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que instaurou procedimento destinado a apurar responsabilidade pela autorização de pagamento de precatórios cujo índice de atualização utilizado (e supostamente inadequado) teria implicado desarrazoado incremento no valor a ser pago pelo Estado em decorrência da decisão judicial. Verifica-se, pois, que essas circunstâncias reclamam atuação efetiva dessa Corte, dado seu elevado potencial lesivo ao erário.

Outrossim, conforme consignado no relatório de auditoria, o Tribunal Pleno, por meio da Resolução nº. 184/2014, que apreciou o Relatório de Acompanhamento da LRF do 3º Quadrimestre de 2013, determinou à SEFAZ e ao Procurador Geral do Estado que "exercesse o controle efetivo dos precatórios, abarcando também a administração indireta, e que encaminhasse, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, os controles a cargo da PGE relativos aos precatórios das administrações direta e indireta".

Ocorre que, de acordo com o relatório auditorial, a PGE não enviou "o registro cadastral de todos os precatórios da Administração Direta e Indireta, organizado pela natureza dos créditos e pela ordem cronológica de apresentação", impossibilitando, dessa forma, o necessário confronto com os dados dos controles efetuados pela Secretaria da Fazenda (Sefaz).

Em manifestação que foi encaminhada por meio do Ofício nº. 00031/2017/CGG (conforme Ref.1764184-1), a PGE sustenta que não há lei de iniciativa privativa do Governador do Estado, aprovada pelo Poder Legislativo, que lhe atribua a competência para exercer os controles de precatórios. Sustenta, ainda, que o Decreto Estadual nº. 11.995/2010, que instituiu o Sistema Único de Controle de Precatórios, destina-se apenas à "gestão interna de informações". Por fim,

defende que "cabe ao Poder Judiciário, e não ao Poder Executivo exercer o controle de registro de precatórios, restando ao segundo, com base nesse registro, contabilizar os respectivos valores".

No que tange à SEFAZ, a Unidade Técnica pontuou que as planilhas apresentadas "não representam um controle efetivo dos precatórios da Administração Direta e Indireta", pois tais documentos não possuem informações, por exemplo, acerca dos acréscimos e exclusões de precatórios, "impedindo, portanto, o atendimento aos propósitos de controle estatístico, verificação de cálculos, deduções, amortizações, bem como conferência da ordem em que os respectivos pagamentos foram ou serão realizados pelos Tribunais".

A SEFAZ alega, por sua vez, que mantém o registro cadastral de todos os precatórios e que tal controle é efetuado a partir das informações originárias dos Tribunais, que são revisadas e apreciadas pela PGE (conforme Ref.1705911-39).

Na visão deste *Parquet* de Contas, não há como acolher os argumentos apresentados pela SEFAZ e PGE para fins de afastar a responsabilidade de tais órgãos pelo controle dos precatórios. É que o Decreto Estadual nº. 11.995/2010, da lavra do Chefe do Poder Executivo, não deixa dúvidas quanto à obrigação de os referidos órgãos realizarem, mediante registro cadastral, o controle todos os precatórios da Administração Direta e Indireta "para fins de controle estatístico, verificação de cálculos, deduções, amortizações, bem como conferência da ordem em que os respectivos pagamentos foram ou serão realizados pelo Tribunal de Justiça". Veja-se o teor dos dispositivos que fixam tal encargo:

Art. 2º - Fica instituído o Sistema Único de Controle de Precatórios Judiciais do Estado da Bahia, a cargo da Procuradoria Geral do Estado e da Secretaria da Fazenda, que manterão registro cadastral de todos os precatórios da Administração Direta e Indireta para fins de controle estatístico, verificação de cálculos, deduções, amortizações, bem como conferência da ordem em que os respectivos pagamentos foram ou serão realizados pelo Tribunal de Justiça.

Art. 3º - A <u>Procuradoria Geral do Estado</u> e a <u>Secretaria da</u> <u>Fazenda</u>, no âmbito das respectivas atribuições, adotarão as providências necessárias ao cumprimento das disposições estabelecidas neste Decreto. (Grifou-se)

Apesar do quanto disposto o Decreto Estadual nº. 11.995/2010, verifica-se que a Secretaria da Fazenda e a Procuradoria Geral do Estado não têm realizado o registro cadastral dos precatórios na forma fixada pelo referido diploma, impedindo, assim, a verificação dos cálculos, deduções, amortizações e, especialmente, a conferência das respectivas ordens de pagamento.

Em vista disso, releva-se conveniente que o Tribunal Pleno expeça nova **DETERMINAÇÃO** aos Titulares da Secretaria da Fazenda e da Procuradoria do Estado para que realizem o controle de precatórios em conformidade com o Decreto Estadual nº. 11.995/2010, alertando-os no sentido de que o eventual descumprimento desse comando poderá ensejar a aplicação da multa prevista no art. 35, VI, da Lei Complementar Estadual nº. 005/1991.

Desse modo, face a deficiência nos controles dos precatórios e requisições de pequeno valor, bem como a necessidade de acompanhamento das decisões emanadas desse Tribunal de Contas, revela-se oportuno que o Tribunal Pleno determine a juntada dos elementos colhidos nestes autos à prestação de contas dos gestores da Procuradoria-Geral do Estado e da Secretaria da Fazenda.

Por fim, quanto aos demais pontos elencados pela Auditoria, 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 seja alertado o Chefe do Poder Executivo quanto à extrapolação, no 2º Quadrimestre do exercício de 2016, do <u>Limite Prudencial</u> de gastos com pessoal, correspondente a 95% do total dos referidos dispêndios admitidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, com a consequente incidência das restrições estabelecidas no art. 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

- Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página. Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G5OTCYNDIW
- **b)** que seja alertado ao Chefe do Poder Judiciário quanto à extrapolação, no 2º Quadrimestre do exercício de 2016, do <u>Limite Máximo</u> de gastos com pessoal estabelecido no art. 20, inciso II, alínea "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de sejam adotadas as providências necessárias à recondução da despesa ao limite legalmente estabelecido, valendo-se, se necessário, das medidas previstas no art. 169, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal, nos termos do art. 23 da LRF;
- c) que sejam os elementos da presente auditoria juntados às contas da Secretaria da Fazenda e, por cópia, da Procuradoria-Geral do Estado e do Poder Judiciário, referentes ao exercício financeiro de 2016;
- **d)** que seja **determinado** ao Titular da Secretaria da Fazenda que promova, em articulação com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), o devido monitoramento dos projetos beneficiados com incentivos fiscais, em obediência ao art. 89, *caput*, da Constituição Estadual;
- e) que seja determinado ao Titular da Secretaria da Fazenda e ao Procurador-Geral do Estado que exerçam o controle efetivo de todos os precatórios da Administração Direta e Indireta do Estado da Bahia, mantendo o adequado registro cadastral dos precatórios expedidos para fins de controle estatístico, verificação de cálculos, deduções, amortizações, bem como conferência da ordem em que os respectivos pagamentos foram ou serão realizados pelo Tribunal de Justiça, em conformidade com as disposições do Decreto Estadual nº. 11.995/2010;
- f) seja expedida recomendação aos responsáveis pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE) para que disponibilizem, nos seus relatórios de visitas técnicas aos empreendimentos incentivados com benefícios fiscais, além dos dados referentes à implantação, operação e número de empregos gerados, as informações acerca da produção e dos investimentos efetuados, bem como para que exijam das empresas incentivadas que também informem os dados relativos ao seu faturamento e produção nos questionários disponibilizados no Módulo de Acompanhamento do Sistema de Atração de Investimentos;

Parecer do Ministério Público nº000234/2017

Ref.1775318-20

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página. Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G5OTCYNDIW

g) pela expedição de **recomendações** ao Secretário da Fazenda e ao Chefe do Poder Judiciário 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, 27 de março de 2017.

Danilo Ferreira AndradeProcurador-Geral do Ministério Público de Contas

Quadro	<u>de /</u>	<u>Assina</u>	<u>aturas</u>

Este documento foi assinado eletronicamente por:

<u>Danilo Ferreira Andrade</u> Procurador do Ministério Público - Assinado em 27/03/2017

Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G5OTCYNDIW