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

PROCESSO:	**TCE/009403/2017**
ÓRGÃO JULGADOR:	PLENO
RELATOR:	CONS. Antonio Honorato de Castro Neto
NATUREZA:	INSPEÇÃO – ACOMPANHAMENTO DA LRF
PERÍODO:	2º QUADRIMESTRE DE 2017

PARECER N° 000234/2018

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 **2º quadrimestre do ano de 2017**, 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.1953677-1/76).

Designado como relator do feito, o Exmo. Conselheiro Antônio Honorato exarou despacho (conforme Ref.1956101-1) determinando a colheita de oitivas do Chefe do Poder Executivo, Governador Rui Costa dos Santos, da então Presidente do Tribunal de Justiça, Desembargadora Maria do Socorro Barreto Santiago, bem como do Secretário da Fazenda, Manoel Vitório da Silva Filho.

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: QZMJC1MTK3

Sequencialmente, o atual Presidente do Tribunal de Justiça da Bahia, Desembargador Gesivaldo Britto, e o Secretário da Fazenda, Manoel Vitório da Silva Filho, em cumprimento às notificações expedidas (segundo Ref.1969635-1 e Ref.1969632-1), apresentaram justificativas e documentos referentes aos achados que lhes foram imputados (consoante Ref.1992298-1/36 e Ref.1994930-1/24).

Por fim, em 04/04/2018, os autos foram encaminhados a este Ministério Público de Contas para exame e emissão de parecer (conforme Ref.1996628-1).

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 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.

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: QZMJC1MTK3

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 2017 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

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: QZMJC1MTK3

com despesa de pessoal e previdência definidos em lei específica e aos registros contábeis.

Concluída a análise, a equipe auditorial sumariou as diversas inadequações identificadas conforme a seguir descrito (conforme Ref.1953677-75/76):

> […]
> **FORMALIZAÇÃO DAS PUBLICAÇÕES, DÍVIDA E RECEITA PÚBLICAS E RESTOS A PAGAR**
> a) Divergências entre as despesas realizadas em 2017, apresentadas no Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas do 4º bimestre de 2017, e as apuradas pela auditoria (item I.2.1.6, a);
> b) Divergência, de R$20.141.185,98, entre o total da despesa realizada até o 2º quadrimestre de 2017, e o constante do FIPLAN Gerencial, bem como a classificação orçamentária indevida por elemento de despesa (item I.2.1.6, b);
> c) Não-incorporação de valores do passivo da Companhia de Desenvolvimento do Vale do Paraguaçu (Desenvale) – Unidade Extinta (item I.2.2, a);
> d) Ausência de enquadramento da EBAL como empresa estatal dependente (item I.2.3,a);
> e) Subavaliação do montante registrado no Passivo da Administração Direta do Poder Executivo em R$92.065.483,13 (item I.2.4.1, a);
> f) Ausência de dedução do passivo não circulante, do montante de R$5.063.626,81, na apropriação dos rendimentos de aplicações financeiras sobre os recursos da conta especial para o pagamento de precatórios (item I.2.4.1, b);
> g) Não contabilização dos rendimentos de aplicações financeiras dos recursos repassados para o TRT 5ª Região e para o TRF 1ª Região para o pagamento de precatórios (item I.2.4.1, c);
> h) Descumprimento do prazo legal no pagamento das requisições de pequeno valor (item I.2.4.4, a);
> i) Ausência de amparo do Programa Desenvolve, por convênio, no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) (I.3.2.1, a);
> e j) Fragilidade na fiscalização das empresas beneficiárias de incentivos fiscais (I.3.2.1, b).
>
> **ACOMPANHAMENTO DA DESPESA COM PESSOAL E PREVIDÊNCIA ESTADUAL**
> a) Divergências de R$268.813.875,75 e R$181.947.325,15 entre os valores publicados pelo Poder Judiciário e os apurados pela auditoria com Inativos e Pensionistas; bem como a exclusão do montante de R$245.236.888,00 referente a Imposto de Renda Retido na Fonte incidente sobre a remuneração paga aos servidores (item II.1.2.4);
> b) 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

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: QZMJC1MTK3

> Previdenciários e aquela recolhida pela Administração Direta e Indireta ao FUNPREV e BAPREV, no 2º quadrimestre de 2017, por meio da modalidade 91 (item II.2.5).
>
> Cumpre registrar que o Poder Judiciário ultrapassou o limite máximo dos gastos com pessoal definidos pela LRF (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) Descumprimento do prazo legal no pagamento das requisições de pequeno valor (item I.2.4.4,a);

Um aspecto digno de nota e que merece especial atenção desse Tribunal de Contas é o atinente às requisições de pequeno valor. O relatório de auditoria indica a inexistência de controles efetivos que garantam a observância do prazo de legal de pagamento previsto no art. 535, §3º, II, do Novo Código de Processo Civil (NCPC), segundo o qual "*o pagamento de obrigação de pequeno valor deverá ser realizado no prazo de 2 (dois) meses contado da entrega da requisição, mediante depósito na agência de banco oficial mais próxima da residência do exequente*".

Registre-se, por oportuno, que a equipe técnica do TCE/BA analisou 48 (quarenta e oito) processos relativos às requisições de pequeno valor, tendo constatado que, em 45 (quarenta e cinco) destes, o aludido prazo legal não foi respeitado (conforme relatório de auditoria – Ref.1953677-36).

Em resposta à inadequação referida, a Secretaria da Fazenda informou, mediante Ofício nº. 872, de 03/10/2017, que, em articulação com a Procuradoria Geral do Estado (PGE), vem aprimorando as suas rotinas internas relativas ao controle de pagamentos das requisições de pequeno valor, de modo a evitar o descumprimento do prazo previsto no art. 535, §3º, II, NCPC.

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: QZMJC1MTK3

Em vista do exposto, entende este *Parquet* que deve ser expedida **DETERMINAÇÃO** à SEFAZ, a fim de que tal órgão promova o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle interno em relação às requisições de pequeno valor da Administração Pública do Estado da Bahia, em ordem a garantir que os respectivos pagamentos sejam realizados dentro do prazo previsto no art. 535, §3º, II, do NCPC.

II) Ausência de amparo do Programa Desenvolve, por convênio, no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) (I.3.2.1,a) e Fragilidade na fiscalização das empresas beneficiárias de incentivos fiscais (I.3.2.1,b);

Cumpre também destacar, em razão da materialidade dos valores envolvidos, os pontos referentes à "***ausência de amparo do Programa Desenvolve, por convênio, no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz)***" (Item I.3.2.1,a do relatório de auditoria) e à "***fragilidade na fiscalização das empresas beneficiárias de incentivos fiscais***" (Item I.3.2.1,b 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

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: QZMJC1MTK3

> 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.

Impende assentar que, no âmbito do Estado da Bahia, 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. 6º - **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.
> § 1º - Os valores antecipados deverão ser recolhidos em moeda corrente até o 20º dia do mês da antecipação.
> § 2º - Para os efeitos deste artigo, **entende-se por parcela do imposto a soma da parcela do ICMS com prazo de pagamento dilatado e dos encargos financeiros correspondentes**.
> § 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. 1º, IV, da Lei Complementar n.º

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

[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:

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: QZMJC1MTK3

24/1775, 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;

Registre-se que, nos termos Lei Complementar nº. 24/1975 – 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"*.[3]

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 haveria necessidade de aprovação pelo CONFAZ"*. Pontua que essa posição não se alterou, mas que, em virtude da recente publicação da Lei Complementar nº. 160/2017, que incluiu os benefícios de caráter financeiro no rol dos incentivos que devem ser convalidados no âmbito do referido órgão colegiado, o Estado da Bahia naturalmente apoiou essa medida, primando pela "*segurança jurídica dos beneficiários nas suas relações comerciais com outras unidades da federação*".

Informa ainda que, como decorrência das exigências contidas no referido diploma

<https://www.confaz.fazenda.gov.br/menu-de-apoio/competencias>. Acesso em: 22 jan. 2017.

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

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: QZMJC1MTK3

legal, foi recentemente aprovado, no âmbito do CONFAZ, o Convênio nº. 190/2017[4], que elenca/discrimina os requisitos para a convalidação dos benefícios fiscais ou financeiros-fiscais concedidos pelas unidades federativas em desacordo com a indigitada alínea "*g*" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal. Diante desse novo cenário normativo em matéria de incentivos fiscais, aduz que a SEFAZ passou a adotar as providências necessárias para que as disposições desse instrumento convenial surtam efeitos esperados no âmbito estadual (consoante Ref.1992298-31).

Na visão deste *Parquet*, a aprovação da citada Lei Complementar nº. 160/2017, bem como do posterior Convênio nº. 190/2017 do CONFAZ, apenas reforça o argumento defendido por este Órgão Ministerial de que **os benefícios financeiro-fiscais concedidos por força do Programa Desenvolve sempre dependeram de aprovação de instrumento convenial no âmbito do citado conselho fazendário**, já que tal exigência decorre de expressa disposição normativa, mais especificamente do quanto previsto 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.

Em sendo assim, cumpre à equipe técnica competente verificar se o Estado da Bahia já adotou as medidas necessárias a fim de se adequar às disposições do Convênio nº. 190/2017 para efeito de regularização/convalidação dos benefícios que foram concedidos com base no Programa Desenvolve.

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

Mais recentemente, a aludida comissão foi extinta por força da Portaria Conjunta

[4] Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2017/CV190_17>. Acesso em: 12 abr. 2018.

[5] Atual Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Disponível em: <http://www.sde.ba.gov.br/Pagina.aspx?pagina=institucional-historico>. Acesso em: 22 jan. 2017.

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: QZMJC1MTK3

SDE/SEFAZ nº. 01 de 13/01/2017, sendo que a fiscalização dos empreendimentos incentivados passou, então, a ser da atribuição exclusiva da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), ao passo que à Secretaria da Fazenda foi imposto o dever de verificar o cumprimento das obrigações tributárias assumidas pelas empresas beneficiadas.

Após ofício encaminhado pela indigitada Pasta de Estado (Ofício nº. 250 – CG, de 09 de outubro de 2017), a equipe técnica analisou 4 (quatro) relatórios de visitas técnicas realizadas pela então Coordenação de Acompanhamento de Empreendimentos aos projetos incentivados, bem como examinou informações e documentos que foram encaminhados por 17 (dezessete) empresas beneficiárias dos Programas Desenvolve e Probahia, tendo identificado que (consoante Ref.1953677-43):

> • no tocante à realização dos investimentos estimados, apenas sete empresas atingiram o montante previsto e oito não enviaram informações;
>
> • com referência ao quantitativo de empregos a serem criados, apenas nove empresas informaram números que indicam o atingimento das metas estabelecidas nos protocolos.

Na ótica deste *Parquet* de Contas, o reduzido número de 4 (quatro) visitas técnicas efetuadas aos empreendimentos incentivados no 2º Quadrimestre de 2017, 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 opina no sentido de que seja expedida **DETERMINAÇÃO** ao Titular da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE) para que promova o devido monitoramento de todos os projetos beneficiados com incentivos fiscais, em obediência ao art. 89, *caput*, da Constituição Estadual e nos termos do art. 2º da Portaria Conjunta SDE/SEFAZ nº. 01, de 13/01/2017, sem prejuízo de que,

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: QZMJC1MTK3

com base no art. 3º da mesma portaria, o Titular da Secretaria da Fazenda cumpra o dever de verificar o cumprimento das obrigações tributárias assumidas pelas empresas beneficiadas.

III) O Poder Judiciário ultrapassou o limite máximo dos gastos com pessoal definidos pela LRF (item II.1.2.4 do relatório de auditoria)

No que toca ao **Poder Judiciário**, foi apurado pela área técnica dessa Corte de Contas um total de gastos com pessoal equivalente a **6,27% 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.09 do relatório de auditoria).

A Unidade Técnica detectou uma **diferença de 1,11%** entre o que foi publicado pelo Poder Judiciário (5,16%) e o que foi apurado nos exames auditoriais (6,27%), a qual decorreu: **a)** das divergências de R$268.813.875,75 e R$181.947.325,15 entre o que foi identificado pela Unidade Técnica e o que foi publicado pelo Poder Judiciário em relação aos gastos com inativos e pensionistas; **b)** da diferença verificada entre o que foi apurado pela Auditoria e o que foi publicado pelo Poder Judiciário a título de "Outras Deduções", a qual se deu pela exclusão indevida do cálculo total da despesa com pessoal, segundo a área técnica dessa Corte, do montante de R$245.236.888,00 a título de Imposto de Renda Retido na Fonte, incidente sobre a remuneração paga aos servidores (fl. 64 do relatório de auditoria e consoante Ref.1953677-65).

Em relação especificamente às diferenças de **R$268.813.875,75 e R$181.947.325,15** entre o que foi identificado pela Unidade Técnica e o que foi publicado pelo Poder Judiciário, referentes a **gastos com inativos e pensionistas**, o Presidente do Tribunal de Justiça da Bahia, Desembargador Gesivaldo Britto, alega 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 total das despesas dessa natureza no seu orçamento de 2016 (conforme Ref.1926622-3).

Todavia, aduz que, no exercício de 2017, o TJ/BA já pode prever "*100% dos gastos com inativos e pensionistas, entretanto, neste primeiro quadrimestre apenas deve-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: QZMJC1MTK3

computar 1/3 do previsto para o atual exercício, *conforme art. 76 da LDO 2016*" (consoante Ref.1994930-7).

Com a devida vênia, não merecem amparo os argumentos apresentados pelo ilustre Gestor.

É que, 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 nº. 13.563/2016 (que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2017) determinou, no seu art. 84, inciso I e parágrafo único, 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. 84, I e parágrafo único, da Lei Estadual nº. 13.563/2016:

> **Lei Estadual nº. 13.563/2016** (Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2017, e dá outras providências)
>
> Art. 83 - Para atendimento ao disposto no inciso II do parágrafo único do art. 162 da Constituição Estadual, observado o inciso I do mesmo parágrafo, ficam autorizadas as despesas de pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações a qualquer título, de civis ou militares, até o montante das quantidades constantes do quadro de pessoal referido no inciso IX do § 1º do art. 6º desta Lei, cujos valores deverão constar da programação orçamentária de que trata o art. 85 e serem compatíveis com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.
>
> Art. 84 - Serão apropriados em cada um dos Poderes e do Ministério Público do Estado da Bahia, **quando da verificação dos limites de que trata o ar. 83**, **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: QZMJC1MTK3

> **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 será considerado nos relatórios de gestão fiscal do exercício de 2017.** (Grifou-se)

Tendo em conta o quanto disposto nos dispositivos acima referenciados, não era permitido ao Tribunal de Justiça apropriar, no cálculo da despesa com pessoal e na elaboração do respectivo relatório de gestão fiscal relativo ao 2º quadrimestre de 2017, apenas 1/3 dos gastos com benefícios concedidos aos inativos e pensionistas **previstos** no orçamento de 2017, mas sim todos os dispêndios dessa natureza **efetivamente realizados** no período de apuração do limite de gastos com pessoal, já que a legislação fala em "*despesa realizada*" (art. 18, § 2º, da LRF), e não em "*despesa prevista*", motivo pelo que deve ser mantida na íntegra a apuração realizada pela Auditoria neste ponto.

No que toca, de outro lado, à **diferença apurada pela Auditoria a título de "Outras Deduções"**, no montante de **R$245.236.888,00**, o Presidente do Tribunal de Justiça afirma que o relatório de gestão fiscal em análise foi elaborado obedecendo à ordem judicial proferida no processo nº. 0009599-89.2016.805.0000 (conforme Ref.1994930-12).

Cumpre informar que a referida decisão judicial, proferida monocraticamente pelo Exmo. Desembargador Lidivaldo Reaiche Britto, suspendeu os efeitos do julgado desse 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$245.236.888,00, referente ao Imposto de Renda Retido na Fonte incidente sobre a

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: QZMJC1MTK3

remuneração paga aos servidores, deveria ter sido incluído no cálculo da despesa total com pessoal do Poder Judiciário (consoante Ref.1953677-64).

Na visão deste *Parquet*, conforme já sinalizado em oportunidades anteriores, 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.

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: QZMJC1MTK3

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$245.236.888,00, 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, detecta-se que a despesa total com pessoal do Poder Judiciário, no 2º Quadrimestre Fiscal de 2017, atingiu, em verdade, **aproximadamente 5,45%** da receita corrente líquida, **extrapolando, ainda assim, o Limite de Alerta** estabelecido para dispêndios dessa natureza.

Na ótica deste *Parquet* de Contas, esta condição deverá ensejar por parte desse Tribunal de Contas a emissão do necessário alerta, nos termos do art. 59, § 1º, II, da LRF, ao Poder Judiciário.

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.

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: QZMJC1MTK3

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 ao Chefe do Poder Judiciário quanto à extrapolação, no 2º Quadrimestre do exercício de 2017, do Limite de Alerta para os gastos com pessoal, correspondente a 90% do total dos referidos dispêndios admitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos preconizados pelo art. 59, §1º, II, da LRF, ressalvando-se, todavia, que a apuração da despesa total com pessoal foi realizada com base na situação jurídica precária decorrente da decisão monocrática proferida no Agravo de Instrumento nº. 0009599-89.2016.805.0000;

b) que sejam os elementos da presente auditoria juntados às contas da Secretaria da Fazenda e, por cópia, do Poder Judiciário, referentes ao exercício financeiro de 2017;

c) que seja **determinado** ao Titular da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE) que promova o devido monitoramento de todos os projetos beneficiados com incentivos fiscais, em obediência ao art. 89, *caput*, da Constituição Estadual e nos termos do art. 2º da Portaria Conjunta SDE/SEFAZ nº. 01, de 13/01/2017, sem prejuízo de que, com base no art. 3º da mesma portaria, o Titular da Secretaria da Fazenda cumpra o dever de verificar o cumprimento das obrigações tributárias assumidas pelas empresas beneficiadas;

d) que seja **determinado** ao Tribunal de Justiça que promova, nos cálculos da despesa total com pessoal e elaboração dos respectivos relatórios de gestão fiscal, a apropriação das despesas efetivamente realizadas com inativos e pensionistas vinculados na origem ao Poder Judiciário, considerando-se o mês em referência e os 11 (onze) imediatamente anteriores, nos termos do art. 18, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal

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: QZMJC1MTK3

e art. 84 da Lei Estadual nº. 13.727/2017 (dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2018);

e) que seja **determinado** ao Titular da Secretaria da Fazenda que adote medidas destinadas ao aperfeiçoamento dos mecanismos de controle interno em relação às requisições de pequeno valor da Administração Pública do Estado da Bahia, em ordem a garantir que os respectivos pagamentos sejam realizados dentro do prazo previsto no art. 535, §3º, II, do NCPC.

f) 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, 20 de abril de 2018.

Danilo Ferreira Andrade
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: QZMJC1MTK3

Quadro de Assinaturas
Este documento foi assinado eletronicamente por: Danilo Ferreira Andrade Procurador do Ministério Público - Assinado em 24/04/2018

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: QZMJC1MTK3