ESTADO DA BAHIA

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

EXMO. SR. DR. CONSELHEIRO RELATOR JOÃO EVILÁSIO VASCONCELOS BONFIM DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

PROCESSO TCE/011630/2019

ASSUNTO: AUDITORIA DE ACOMPANHAMENTO DA LRF

PA-NTCE-UCM-257/2020

A Procuradoria Geral do Estado da Bahia, por intermédio do Procurador de Estado infrafirmado, vem, respeitosamente à presença de V. Exa., apresentar manifestação acerca do Relatório da Auditoria referente ao acompanhamento da Lei de Responsabilidade Fiscal no que concerne ao 2º Quadrimestre do ano de 2019.

A Auditoria apontou que os "Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária dos 3º e 4º bimestres de 2019 foram homologados, tempestivamente, no sítio eletrônico do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), estando em conformidade com as exigências impostas pelos artigos 52 e 53 da LRF e com os modelos de demonstrativos e suas respectivas instruções de preenchimento, constantes na Portaria n.º 389/2018 da STN."

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: YYNZGYMTQ2

De igual mofo, apontou a tempestividade da homologação do Relatório de Gestão Fiscal do 2 quadrimestre de 2019.

Quanto aos limites de endividamento, a Auditoria indicou que o limite para as liberações de operações de crédito previstas para o exercício de 2019 não foi apurado, em razão da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 2.238-5, que foi proferida para suspender a eficácia do § 2º do art. 12 da LRF.

No que diz respeito ao montante total do endividamento, o Estado da Bahia apresentava endividamento no percentual de 0,36% no quadrimestre, muito inferior ao limite de 16% estabelecido pelo Senado Federal.

De modo semelhante, com relação ao limite de comprometimento com dispêndios, o Estado encontra-se com percentual de 3,16%, inferior ao limite de 11,5% da Receita Corrente Líquida média projetada.

Também ressaltou a Auditoria que “a dívida consolidada líquida do Estado, em 31/08/2019, estava inferior ao limite legal de até duas vezes a RCL e ao limite para alerta de até 1,8 vezes a RCL, conforme estabelecido pela LRF e pelas Resoluções n. 40 e 43/2001.”

No que tange ao limite para concessão de garantias, o percentual encontrava-se no percentual de 0,27% da RCL, enquanto o limite é de 22% da RCL.

De igual forma, o Estado encontra-se dentro do limite para o montante com despesas com Parcerias Público-Privadas (PPP’s) e dentro da meta estabelecida para o Resultado Nominal para 2019.

Não foram apresentados achados relevantes quanto à receita pública, renúncias de receitas realizadas, tendo indicado apenas divergências encontradas nos valores de renúncias de receitas relativos a duas empresas entre os valores apresentados pela SEFAZ e no sistema INC.

A SEFAZ justificou a diferença indicando não ser possível estimar a renúncia de receita pelo sistema INC, sendo necessária 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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: YYNZGYMTQ2

realização de ações fiscais específicas que são realizadas anualmente e não de forma quadrimestral.

A Auditoria, entretanto, recomendou que, “ao menos em relação aos contribuintes beneficiados com maior volume de renúncia de receitas, a Secretaria proceda a ações fiscais de periodicidade quadrimestral, de modo a minimizar as divergências entre os controles gerenciais da Sefaz e os lançamentos constantes no sistema INC.”

Quanto à fiscalização das empresas beneficiadas, a SDE apresentou relatório de acompanhamento e visitas de 61 (sessenta e uma) empresas e informações relativas a outras 61 (sessenta e uma) empresas, totalizando 122 empresas fiscalizadas.

A própria Auditoria destaca que “houve um expressivo aumento no número de empresas fiscalizadas em relação ao quadrimestre anterior (58, no total) e, no que diz respeito à fiscalização in loco, constatou-se melhoria na qualidade das informações e na documentação suporte dessas informações.”

Entretanto, recomendou que “a SDE continue envidando esforços com vistas ao aperfeiçoamento das estratégias de fiscalização, mormente as realizações de visitas técnicas, sem prejuízo da implementação de outras estratégias de fiscalização, tendo em vista o elevado número de empresas beneficiárias dos diversos programas de renúncia fiscal do Estado.”

Foi analisado o resultado primário do Estado, bem como o desempenho das principais receitas e despesas do Estado.

Quanto ao projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias apresentado, verificou-se que o Projeto de LDO, em seu Anexo III, continha a avaliação dos Riscos Fiscais, em que foram apresentados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizassem, conforme determina o § 3º do Art. 4º da LRF, sendo constatada a conformidade do projeto de LDO/2020 com os ditames estabelecidos na LRF.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: YYNZGYMTQ2

No que diz respeito ao demonstrativo da despesa com pessoal, a Auditoria apontou que, “no que pertine à apuração do limite da despesa de pessoal do Poder Executivo, a auditoria ficou impossibilitada de emitir opinião sobre o demonstrativo publicado.”

Isso se deu em razão dos problemas ocorridos com a entrada em operação do novo sistema de recursos humanos do Estado, o RH Bahia, de forma mais abrangente a partir de janeiro/2019, por intermédio do Decreto nº 18.727/2018, contribuiu para as citadas inconsistências, conforme já apontava a auditoria das Contas da SAEB, relativa ao exercício de 2018, que se encontrava em curso no 1º semestre/2019.

O Secretário de Administração do Estado encaminhou o Ofício GASEC nº 262/2019, de 24/05/2019, no qual apresentou justificativas e Plano de Ação/Termo de Compromisso para sanar pendências documentais e de informações para o TCE.

Entretanto, houve a análise dos limites relativos aos demais órgãos autônomos e Poderes do Estado da Bahia.

Foi indicada divergência de valores indicados pelo Tribunal de Justiça quanto à exclusão do Imposto de Renda retido na fonte. Ocorre que a própria Auditoria destacou que tal prática estava amparada em decisão judicial.

A Auditoria, também, realizou o acompanhamento da despesa com a previdência estadual.

Por fim, apontou-se “limitação do FIPLAN em não permitir a emissão de relatórios da despesa paga com detalhamento de subelemento, o que inviabilizou o comparativo entre o valor da receita patronal registrada nos Fundos Previdenciários e aquela recolhida pela Administração Direta e Indireta ao FUNPREV e BAPREV, no 2º quadrimestre de 2019, por meio da modalidade 91 (item II.2.6).”

O Exmo. Secretário da Fazenda apresentou esclarecimentos.

Quanto à recomendação da Auditoria de que fosse realizada fiscalização quadrimestral nas empresas com maior volume, a SEFAZ

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: YYNZGYMTQ2

destacou não ser viável tal recomendação, pois as empresas possuem prazo para enviar as informações sobre a apuração do imposto até o dia 25 do mês seguinte ao período apurado (o Demonstrativo de Apuração Mensal do ICMS- DMA- é encaminhada até o dia 20 do mês de apuração, porém, uma auditoria mais aprofundada necessita das informações da Escrituração Fiscal Digital – EFD, que tem prazo até o dia 25) e não haveria tempo hábil para realizar uma ação em profundidade de forma a atender aos prazos estabelecidos pelo próprio TCE.

Além disso, apontou a SEFAZ que os valores informados expressam com precisão os valores efetivamente renunciados e que não é necessário, assim, e nem justificável alocar auditores fiscais a cada quadrimestre em empresas que não possuem histórico ou indícios de sonegação.

A SEFAZ apresentou histórico das duas empresas indicadas, indicando a regularidade do acompanhamento e fiscalização:

> Pela relevância em termos de arrecadação e, consequentemente, volume de incentivos auferidos, estas empresas são acompanhadas de forma constante pela SEFAZ e, periodicamente, fiscalizadas em profundidade. A primeira empresa mencionada no relatório foi auditada em profundidade por três vezes nos últimos cinco anos e recolheu cerca de R$ 7,5 milhões de valores autuados, sendo que boa parte dos valores cobrados não se relacionavam aos incentivos do Desenvolve. Considerando que a renúncia apurada para esta empresa em apenas um quadrimestre somou R$ 56 milhões, fica demonstrado que ela vem cumprindo com suas obrigações tributárias e utilizando seus incentivos de forma correta, não se justificando a medida proposta.
>
> Já a segunda empresa mencionada foi auditada duas vezes no período de cinco anos e recolheu cerca de R$ 9 milhões em valores autuados referentes a este período, nem tudo relativo aos incentivos, assim, considerando o valor de renúncia de R$ 50 milhões em apenas um quadrimestre, a situação é similar à anterior.

A Auditoria instada a se manifestar manteve seu opinativo e afirmou que “recomendação feita pela auditoria consistiu em sugestão de aprimoramento nos controles para concessão de renúncia e no aprimoramento da fiscalização, com vistas à minimização de riscos 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: YYNZGYMTQ2

prejuízo ao Erário. Destarte, esta Equipe Técnica reitera a importância de que a Sefaz e a SDE continuem envidando esforços com vistas ao aperfeiçoamento das estratégias de fiscalização das empresas, incluindo as visitas técnicas, sem prejuízo da implementação de outras estratégias de fiscalização, tendo em vista o elevado número de empresas beneficiárias dos diversos programas de renúncia fiscal do Estado."

Entretanto, a Auditoria não abordou a recomendação questionada pela SEFAZ da realização de fiscalização quadrimestral.

A Douta ATEJ manifestou-se nos autos pela expedição de recomendação "ao Exmo. Secretário de Estado da Administração que adote providências com vistas à implementação satisfatória do Plano de Ação/Termo de Compromisso que havia submetido a esta Corte de Contas, com o fim de sanar pendências documentais e de informações acerca das despesas com pessoal do Poder Executivo, viabilizando, assim, o exercício do controle que compete a este Tribunal de Contas por força do disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal".

Além disso, sugeriu emissão de recomendação "ao Exmos. Secretários de Estado da Fazenda e do Desenvolvimento Econômico que envidem esforços com vistas ao aperfeiçoamento das estratégias de fiscalização das empresas beneficiárias dos diversos programas de renúncia fiscal do Estado, incluindo as visitas técnicas, sem prejuízo da implementação de outras estratégias de fiscalização."

Por fim, manifestou-se pela "anexação desta auditoria às Contas relativas ao exercício de 2019 da Secretaria da Fazenda, do Tribunal de Justiça (TCE/001610/2019) e da Assembleia Legislativa (TCE/001453/2019)".

Em relação ao mérito do processo, a Auditoria realizada indicou que o Estado da Bahia se encontra dentro dos limites tanto de endividamento, garantias, de montante de despesas com PPP's, bem como dentro das metas de resultado nominal.

Com relação às inconsistências das despesas de pessoal, há informação da Auditoria de que tal fato se deu em razão da implantação do RH Bahia, novo sistema de recursos humanos do Estado que, como

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: YYNZGYMTQ2

toda migração de sistema, acarreta dificuldades e complexidades maiores na sua fase inicial de transição.

Assim, justificável, de forma excepcional, a ocorrência de tais fatos.

Entretanto, como ações a cargo da SAEB foram citadas, bem como foi sugerida a expedição de recomendação ao Secretário de Administração do Estado, é necessária sua notificação para apresentar os esclarecimentos que entender pertinentes em homenagem ao princípio do contraditório e da ampla defesa.

Quanto à fiscalização das empresas beneficiadas, a Auditoria reconheceu o avanço na fiscalização das empresas beneficiadas com incentivos fiscais.

Em relação à recomendação proposta pela Auditoria de que a SEFAZ realize fiscalizações quadrimestrais, a SEFAZ, de modo pertinente, destacou a inviabilidade de tal fiscalização quadrimestral, apontando que as ações fiscais aprofundadas são realizadas anualmente, obedecendo ao exercício fiscal.

Além disso, não cabe ao Tribunal de Contas estabelecer prazo de fiscalização não fixado em lei, interferindo no pleno exercício da forma de fiscalização e na organização da Secretaria da Fazenda que deve ter discricionaridade para melhor alocar os seus auditores com o objetivo de maximizar as ações fiscalizatórias com o objetivo de incrementar a receita estadual.

Assim, considerando as razões apresentadas pela SEFAZ em sua derradeira manifestação, a PGE manifesta-se de forma contrária à proposta de recomendação de fiscalização das empresas beneficiadas de forma quadrimestral, pois tal prazo não tem qualquer previsão legal.

De igual modo, considerando a sugestão de expedição de recomendação à SDE e terem sido apontados fatos relacionados à esfera de competência da citada Secretaria, necessária notificação para o Secretário de Desenvolvimento Econômico para que preste as justificativas os esclarecimentos que entender devido.

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: YYNZGYMTQ2

Diante do exposto, a PGE manifesta-se, preliminarmente, pela notificação do Exmos. Secretários de Administração e de Desenvolvimento Econômico do Estado da Bahia para apresentar os esclarecimentos e justificativas que entenderem devidos.

Quanto ao mérito, a PGE manifesta-se pela juntada às contas da SEFAZ e **de forma contrária** à recomendação no sentido de que, ao menos em relação aos contribuintes beneficiados com maior volume de renúncia de receitas, a Secretaria proceda a ações fiscais de periodicidade quadrimestral, tendo em vista a justificativa de inviabilidade de tal recomendação por parte da SEFAZ e pela ausência de razoabilidade e fundamento normativo para a expedição de tal recomendação.

Salvador, 27 de outubro de 2020.

Ubenilson Colombiano

Procurador do Estado

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: YYNZGYMTQ2

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

UBENILSON COLOMBIANO MATOS DOS SANTOS
Representante da Procuradoria - Assinado em 27/10/2020

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: YYNZGYMTQ2