



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

PROCESSO:	TCE/004365/2025
ÓRGÃO JULGADOR:	PLENO
RELATOR:	CONS. INALDO DA PAIXÃO SANTOS ARAÚJO
NATUREZA:	PRESTAÇÃO DE CONTAS – PROCESSO DE CONTAS DO GOVERNADOR
RESPONSÁVEL:	JERÔNIMO RODRIGUES SOUZA
EXERCÍCIO:	2024

PARECER DO MPC

1 RELATÓRIO

Trata-se de processo de prestação de contas do Chefe do Poder Executivo do estado da Bahia, relativa ao exercício de 2024, durante o qual o cargo de Governador foi exercido pelo Exmo. Sr. Jerônimo Rodrigues Souza.

A partir da análise da formalização do processo, a Unidade Técnica disponibilizou a Seção Analítica do presente feito (Ref.3500831) e, com base nos achados sumariados na seção intitulada “Opinativo da Auditoria”, concluiu que os elementos contidos na prestação de contas (Ref.3500831-388):

[...] exceto pelos efeitos das distorções e limitações consignadas a seguir, **representam** a gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do Poder Executivo do Estado da Bahia em 31/12/2024, o desempenho de suas operações e os seus fluxos de caixa para o exercício findo nessa data.

Logo após, o Exmo. Conselheiro Relator, em apreço aos princípios do contraditório e da ampla defesa, determinou a notificação do Exmo. Senhor Governador do Estado (Ref.3500841).

Em resposta, a Procuradoria Geral do Estado (PGE) apresentou manifestação (Ref.3510770-1/70), concentrada nos achados que subsidiaram o opinativo auditorial pela imposição de ressalvas e expedição de determinações, acompanhada dos documentos de Refs. 3510771 a 3510784.

Instada a se pronunciar sobre a defesa apresentada pela PGE, a Equipe Técnica desse Tribunal ratificou o entendimento firmado na conclusão já citada, com exceção das seguintes alterações (Ref.3515927-37/38):

Reformulações (textos ajustados)**2.11.2 Base para o Opinativo da Área Técnica (ressalvas)**

[...]

6) subavaliação de Restos a Pagar (RPs) inscritos no exercício de 2023 e pago como DEA em 2024 de, **pelo menos, R\$1,7 bilhão** e subavaliação de Restos a Pagar inscritos no exercício de 2024 e pago como DEA no exercício de 2025 de, **pelo menos, R\$1,6 bilhão**, contrariando os arts. 36 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 e o art. 1º, § 1º da LRF (item 2.6.1.6). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2020 e 2021 e alerta nos exercícios de 2022 e 2023;**

ExclusõesDeterminação 30¹, ênfase nº 3² e alerta nº 3³

Vieram os autos ao Ministério Público de Contas - MPC (Ref.3516016-1).

Em síntese, é o que cumpre relatar.

2 FUNDAMENTAÇÃO**2.1 NATUREZA JURÍDICA DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO**

Conforme prática habitual, antes de adentrar as questões específicas das Contas em apreço, mostra-se necessário esclarecer, ainda que brevemente, que os poderes do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA), em relação aos atos praticados pelo Chefe do Poder Executivo estadual, não se esgotam na emissão de parecer prévio para julgamento pela Assembleia Legislativa do Estado da Bahia (ALBA).

É que, além de tal competência, o Constituinte⁴ dotou o órgão de controle externo de um plexo de atribuições capazes de lhe permitir o total controle acerca da regularidade dos gastos públicos, destacando-se, em especial, a de:

julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra

1 30) adotar as providências necessárias para, em conjunto com o Secretária da SEDUR, regulamentar o Programa Estadual de Habitação "Minha Casa Minha Vida – Bahia", conforme arts. 3º, 5º, 6º e 8º da Lei Estadual nº 14.800/2024 (item 2.5.8.2);

2 3) Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica. O Edital da Concorrência nº 009/2019, relativo à PPP, na modalidade de concessão patrocinada, das obras e dos serviços necessários à construção, à operação e à manutenção do sistema rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica, foi submetido a procedimento auditorial através do qual foram identificadas irregularidades. Em decorrência da gravidade das irregularidades, a área técnica deste TCE sugeriu, em Relatório datado de 03/12/2019, dentre outras ações, a expedição de Medida Cautelar com fundamento nos arts. 1º, II, 4º, I, e 8º da Resolução nº 162/2015, bem como no art. 13 da Resolução nº 016/2016, ambas deste TCE, para a suspensão da primeira etapa da concorrência, a fim de que a Secretaria promovesse as devidas alterações no edital e nos respectivos anexos, sendo que o Processo foi julgado em 11/05/2023, no qual houve a decisão pela perda do objeto. Entretanto, o contrato assinado em 12/11/2020, no montante de R\$7,6 bilhões (data-base janeiro de 2019) não contemplou alterações objetivando o saneamento dos aspectos irregulares pontuados pela Auditoria, alguns dos quais poderão acarretar, nos próximos exercícios, novas obrigações e/ou desembolsos superiores aos estimados. Ressalte-se que, conforme a Resolução TCE/BA nº 4, de 11/02/2025, o plenário deste TCE acatou, por unanimidade, o consenso das controvérsias relacionadas ao referido Contrato de Concessão, bem como da respectiva minuta de termo aditivo (ainda não assinado);

3 3) as irregularidades relacionadas à implementação da Política Estadual de Meio Ambiente e Biodiversidade indicam risco de aumento contínuo do desmatamento no Estado da Bahia (item 2.5.6.1);

4 No âmbito estadual, a competência em epígrafe está prevista no art. 91, II da CE/1989: II - julgar, no prazo de trezentos e sessenta e cinco dias, a partir do término do exercício a que se refere, as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, inclusive das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário.

irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (art. 71, II, da Constituição Federal de 1988).

Nesses casos, temos as chamadas Contas de Gestão, nas quais o Tribunal, com esteio no quanto disposto nos arts. 71, II, da Constituição Federal (CF) de 1988 e 91, II, da Constituição Estadual (CE) de 1989, é quem, de fato, julga as contas apresentadas pelo gestor. Em tais hipóteses, a análise abrange a regularidade de cada ato de gestão do patrimônio público praticado, aí inseridos aqueles relativos à despesa pública (licitações, contratos, convênios, empenhos, liquidações, pagamentos) e à receita pública, dentre outros.

Assim, se o Governador do Estado diretamente utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiros, bens e valores públicos (se ordenar despesa ou repasses a entidades privadas, por exemplo), estará sujeito ao controle – julgamento – por parte da Corte de Contas (o que pode se dar, diga-se, concomitantemente à apreciação global da efetividade das políticas públicas executadas – objeto das denominadas Contas de Governo).

Nesse sentido, importante a lição de Fernandes (2012, p. 406), que também se manifesta pela possibilidade de se julgar as contas do Chefe do Poder Executivo quando este atue como mero ordenador de despesa:

Diferentemente do que ocorre em relação às contas anuais do presidente da República, o Tribunal de Contas tem competência, também privativa, para julgar contas dos demais administradores e gestores em geral. Aqui, a única exclusão feita refere-se às contas da unidade federada ou da União como um todo, representada pelo chefe do Poder Executivo. Mas, **se este praticar atos de ordenador de despesa, descendo do seu pedestal para assumir a condição de simples gestor, passará a responder como tal, ficando sujeito ao julgamento nas mesmas condições do agente cuja função avocou.** Do mesmo modo, são ordinariamente julgadas as contas do Tribunal de Justiça, da Assembléia Legislativa e da Câmara Municipal. Foi firmado, no Supremo Tribunal Federal, o entendimento pela inconstitucionalidade de norma que pretenda subtrair do Tribunal de Contas a competência do julgamento das contas da Mesa da Assembléia Legislativa para submetê-las ao regime do art. 71, c/c art. 49, IX, da Constituição Federal, que é exclusivo da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo. (grifos ausentes no original)

In casu, contudo, os elementos remetidos à análise deste Órgão Ministerial não revelam a atuação do Governador do Estado como ordenador de despesa, de sorte a autorizar o julgamento pela Corte de Contas.

Trata-se, aqui, de exclusivas Contas de Governo, em que o Tribunal de Contas (no uso da competência que lhe atribui os arts. 71, I, da CF/1988 e 91, I, da CE/1989) emite parecer prévio (opinando tecnicamente pela aprovação, aprovação com ressalvas ou desaprovação, além da expedição de recomendações e/ou determinações) para subsidiar o julgamento pelo Parlamento. A Corte analisa a gestão sob uma perspectiva ampla, abordando aspectos como o atendimento aos objetivos e metas estabelecidos, cumprimento dos planos e programas de governo, respeito aos limites de gastos mínimos ou máximos (ex.: saúde, educação, pessoal), o nível do endividamento público, a adequação dos demonstrativos contábeis à Lei Federal nº 4.320, de 17/03/1964, entre outros.

É de se ver que o exame das contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo deve se alicerçar sobre dois pilares, quais sejam: **(i)** o alcance dos objetivos e metas firmados nas leis orçamentárias (*lato sensu*), a partir da verificação da eficiência e da eficácia das políticas públicas desenvolvidas ao longo do exercício, e **(ii)** a demonstração da regularidade/responsabilidade da gestão fiscal, sobretudo à luz da certificação do respeito aos limites constitucionais e legais de gastos e endividamento público.

2.2 MÉRITO: PRINCIPAIS IRREGULARIDADES ABORDADAS NO RELATÓRIO AUDITORIAL DAS CONTAS DE GOVERNO

O exame auditorial realizado pela área técnica desse Tribunal, com vistas a subsidiar a emissão do Parecer Prévio para julgamento pela ALBA, culminou com a elaboração de extenso relatório, no qual foram abordadas as irregularidades e fragilidades identificadas nas contas do Chefe do Executivo relativas ao exercício de 2024.

Enfatize-se, nesse contexto, a qualidade do trabalho desenvolvido pelas Coordenadorias de Controle Externo (CCEs), revelador de achados auditoriais significativos, alguns dos quais, inclusive, já foram objeto de censura por essa Corte de Contas em exercícios pretéritos, sem que, até o momento, tenham sido adotadas, pelo Poder Executivo estadual, as medidas corretivas necessárias.

Saliente-se, desde já, que, na linha do quanto exposto pela Unidade Técnica na Seção Analítica do presente processo, e à luz dos informes técnicos coligidos aos autos, este MPC acompanha a sugestão de emissão de Parecer Prévio pela **aprovação com ressalvas** das contas ora analisadas.

Deveras, numa comparação com as Contas de Governo do exercício anterior, sobre as quais este MPC também opinou pela aprovação com ressalvas (Parecer do MPC, Processo nº TCE/003370/2024, Ref.3303363), é preciso reconhecer que, em relação a uma das relevantes distorções, qual seja, o câmputo de despesas inelegíveis como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), houve a adoção de medidas que levaram, a partir de 2024, à descontinuidade da ocorrência, com a interrupção do câmputo das despesas referentes ao Programa Bolsa Presença da base de cálculo do índice constitucional de investimento em educação (item 2.6.3.1.2.1 do Relatório Técnico).

Igualmente, em relação à despesa com pessoal, o Poder Executivo estadual não ultrapassou, no exercício de 2024, o limite de alerta de que trata o art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar Federal nº 101, de 04/05/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), conforme destacado no item 2.6.3.2.1 do Relatório Técnico.

De mais a mais, como detalhado nos itens 2.6.3.4, 2.6.3.5, 2.6.3.1.1 e 2.6.3.1.2 da Seção Analítica, foram atendidas as exigências estabelecidas nos instrumentos normativos vigentes quanto aos limites máximos atinentes à dívida pública e às Parcerias Público-Privadas (PPP), bem como quanto aos limites mínimos de gastos com saúde e educação.

Por outro lado, registre-se que, no exercício ora examinado, restaram consignadas diversas inconformidades de natureza recorrente, para as quais essa Corte já havia emitido juízo de censura em processos pretéritos, inclusive com a expedição de recomendações e/ou imposição de ressalvas, sem que, até o momento, tenham sido adotadas, pelo Poder Executivo estadual, medidas corretivas que viabilizassem a superação do estado de ilegalidade verificado, cabendo citar: (i) Ausência de documentos e informações na prestação de contas do Chefe do Poder Executivo (item 2.2.1 do Relatório Técnico); (ii) Deficiências na estrutura do PPA 2024-2027, comprometendo a orientação dos esforços governamentais e a devida demonstração da aplicação dos recursos e dos resultados alcançados pela Administração no âmbito dos Programas de Governo (itens 2.4.1.1, 2.4.1.1.2 e 2.4.1.1.3 do Relatório Técnico); (iii) Deficiência na formulação (elaboração e/ou regulamentação) de diversas políticas públicas (item 2.5 do Relatório Técnico); (iv) Crescimento das despesas executadas como Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) (item 2.6.1.5.1 do Relatório Técnico); (v) Realização de despesas sem o prévio empenho (autorização legislativa) (item 2.6.1.5.2 do Relatório Técnico); (vi) Assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários (item 2.6.1.5.3 do Relatório Técnico); (vii) Subavaliação dos restos a pagar causada pela ausência de prévio empenho (item 2.6.1.6.1 do Relatório Técnico); (viii) Fragilidades de controle da inadimplência relacionada a prestação de contas dos convênios e congêneres, à ausência de sistema de gestão e controle de convênios e à ausência de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) (item 2.6.1.8 do Relatório Técnico); (ix) Existência de 2.867 contas bancárias de titularidade do Estado não escrituradas no sistema FIPLAN com saldo, em 31/12/2024, de R\$98,3 milhões (item 2.7.1.2.1 do Relatório Técnico)

Ademais, diante da gravidade e repercussão jurídica dos achados descritos nos itens 2.5.2.1.1.5.1 e 2.7.1.1.1 da Seção Analítica, este MPC teceu considerações complementares, no presente parecer, a respeito da inobservância à lei do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os profissionais do Magistério Público da Educação Básica, em descumprimento da Lei Federal nº 11.738 de 16/07/2008; bem como sobre a ausência de individualização dos beneficiários das despesas com precatório, em inobservância ao art. 10 da LRF.

Feitos esses registros, é relevante consignar que as irregularidades relatadas, embora não tenham aptidão para, numa análise sistêmica, atrair a emissão de opinativo pela reprovação das contas ora apreciadas, denotam, ora pela recorrência com que se apresentam, ora pela gravidade que ostentam, a necessidade de evolução no tratamento dispensado às falhas apontadas pelo aludido exame técnico.

Ressalte-se que a imposição de ressalvas ao juízo aprovativo e a expedição de recomendações pertencem a categorias jurídicas distintas e são relacionadas a diferentes competências das cortes de contas, revelando, nesse sentido, a impropriedade de se associar uma e outra ao maior ou menor desvalor da conduta aquilatada.

Dito de outro modo, não se mostra possível, à luz dos conceitos investigados, estabelecer-se gradação valorativa que implique considerar a expedição de recomendações uma técnica de decisão adequada ao saneamento de irregularidades reputadas mais brandas e reservar às falhas mais graves a imposição de ressalvas ao juízo aprovativo.

É que, do ponto de vista jurídico-constitucional, a imposição de ressalvas ao juízo aprovativo pertence à função de julgamento das contas (art. 71, II e III, da CF/1988), realçando, no exame de mérito, o ato de gestão que, afastado dos parâmetros de avaliação, provoca a censura do órgão julgador. Equivale a dizer que, no exercício da função de julgamento de contas, todos os atos de gestão irregulares que, analisados conjuntamente, não tenham aptidão para atrair a emissão de juízo reprovativo, devem ser individualmente ressalvados, por representarem, em maior ou menor medida, afronta a dispositivos legais.

Sobre esse aspecto, Lima (2015, p. 287) assinala com precisão:

Quando as contas evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário serão consideradas regulares com ressalvas.

O julgamento pela regularidade com ressalvas implica que o Tribunal dará quitação ao responsável e lhe determinará, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de medidas necessárias à correção de outras semelhantes. O acórdão de julgamento deverá indicar, resumidamente, os motivos que ensejaram a ressalva das contas.

Noutro giro, independentemente do exercício da função julgadora, a expedição de recomendações pode ser adotada em qualquer processo em trâmite na Corte de Contas, que, nesse caso, desempenha a função pedagógica, sugerindo ao jurisdicionado que implemente medidas tendentes a incrementar, em termos qualitativos, a gestão empreendida.

Registre-se, nesse íterim, que o exercício da função pedagógica pressupõe a identificação, pelo órgão julgador, de que as rotinas e procedimentos postos em prática pelo jurisdicionado podem ser fortalecidos e aperfeiçoados, no sentido de minimizar vulnerabilidades, razão por que se aconselha, mediante a expedição de recomendação, que se promovam certas mudanças reputadas adequadas em face do caso concreto.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) revela o manejo da função pedagógica mediante a expedição de recomendação, como faz prova o excerto abaixo transcrito:

6.26. Diante do acima exposto, entendemos que as justificativas oferecidas não foram capazes de afastar as irregularidades descritas, contudo, mitiga a responsabilidade do gestor o fato de ter promovido a homologação dos convites especificados sob o amparo de parecer de sua assessoria jurídica. Sem embargo de restar demonstrada a ocorrência de falha, acreditamos que o quesito admite a oportunidade desta Corte de Contas contribuir com sua função pedagógica e orientadora para tratar o assunto com a expedição da recomendação e do alerta propostos nos subitens 15.5.1 e 15.7.2 desta Instrução, respectivamente (grifos ausentes no original). (TCU, Plenário, no

Processo nº 028.893/2010-7, Rel. Ministro Augusto Sherman, Acórdão nº 1112/2013).

Vale sublinhar que o efetivo acolhimento das recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas é decisão em relação à qual se assegura, ao jurisdicionado, certa margem de discricionariedade, cabendo-lhe avaliar, em face das circunstâncias do caso prático, a pertinência de serem adotadas as sugestões alvitadas. Com efeito, não se pode perder de vista que a recomendação do Tribunal de Contas não encerra comando de caráter impositivo do qual seja possível extrair a obrigatoriedade de o gestor a quem se dirija assumir a postura nela contida, encerrando, como já se disse, mero aconselhamento do órgão judicante no exercício de sua função pedagógica, o que traduz, com segurança, sua inaptidão como instrumento coercitivo.

Noutro giro, desde que se evidencie a prática de ato contrário a dispositivo de lei, deve o Tribunal, agora no exercício da função corretiva, lançar mão da expedição de determinações, que, ao contrário das recomendações antes realçadas, têm o propósito específico de reforçar aos gestores a quem são direcionadas, com caráter impositivo, a exigibilidade de certo comportamento reputado conforme a lei.

Trata-se de competência prevista no art. 71, IX, da CF/1988, segundo o qual compete à Corte de Contas “assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade”.

Como já teve oportunidade de decidir o TCU, conforme o Enunciado a seguir:

As determinações do TCU não se encontram sujeitas ao juízo de conveniência dos gestores integrantes da Administração Pública, uma vez que se revestem de caráter coativo. Havendo dúvidas ou inconformismo em relação a deliberação do Tribunal, cabe ao órgão jurisdicionado interpor, tempestivamente, os recursos próprios previstos na Lei Orgânica do TCU e no seu Regimento Interno (TCU, Primeira Câmara, Monitoramento, Rel. Ministro Benjamin Zymler, Acórdão 4428/2014).

Nesse sentido, as determinações têm como suporte fático o descumprimento ou a ameaça de descumprimento de enunciados normativos, cuja inobservância autoriza o Tribunal de Contas a ordenar ao administrador público que atenda a uma imposição legal, fazendo ou deixando de fazer alguma coisa.

Distintivamente do que se dá em relação às recomendações, cuja observância sujeita-se à avaliação discricionária do gestor, as determinações expedidas devem necessariamente ser atendidas, sob pena de aplicação da multa de que trata o art. 35, IV, da Lei Orgânica desse TCE⁵.

Vale destacar, por fim, que o impedimento ao exercício da função de julgamento, assinalado no item 2.1 desta fundamentação, não afasta a possibilidade de que o

5 Art. 35 – O Tribunal de Contas poderá aplicar aos responsáveis pela prática de atos irregulares e pelo descumprimento de suas decisões multa em valor de até R\$10.000,00 (dez mil reais), atualizado monetariamente mediante ato da Presidência, a cada ano, através do IGPM, divulgado pela Fundação Getúlio Vargas, ou outro índice que eventualmente lhe venha substituir, nos seguintes casos: [...]

IV - não atendimento, no prazo fixado, de decisão do Tribunal ou de diligência determinada pelo Presidente, Corregedor ou pelo Relator; [...]

Tribunal, ao elaborar o Parecer Prévio (função opinativa), sugira que se imponham ressalvas ao juízo aprovativo e, em sequência à emissão de opinativo quanto ao mérito, num pronunciamento com caráter tipicamente decisório, desempenhe as funções pedagógica, que se efetiva mediante a expedição de recomendações, e corretiva, em que a corte determina/impõe a adoção de comportamentos conforme a lei.

É o que se nota na lição de Freitas e Mileski (2013, p. 50-51), que, didaticamente, segregam as funções pedagógica e corretiva e evidenciam a possibilidade de seu exercício nos processos que versem sobre as contas do Chefe do Poder Executivo:

Os Tribunais de Contas, além das determinações, deverão fazer recomendações para a correção das deficiências verificadas no exercício do controle externo, visando ao aprimoramento da gestão dos recursos públicos. No entanto, quando detectado vício de antijuridicidade, convém dar preferência à determinação, pois não se trata de mera sugestão de aperfeiçoamentos procedimentais.

Consoante a obrigatoriedade estabelecida no inciso IX do art. 71 da Constituição, cuja norma é de caráter geral, abrangente de todo o procedimento de controle efetuado pelo Tribunal de Contas, deve ser assinado prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sempre que verificada ilegalidade. Assim, nos procedimentos de auditoria, de emissão de parecer prévio, de julgamento de contas ou de apreciação de legalidade, quando for constatada ilegalidade que enseje modificação ou sustação de ato, mesmo que resulte em decisão com fixação de débito e aplicação de multa, o Tribunal de Contas terá de assinar prazo para que sejam adotadas as providências determinadas pela decisão, no sentido de ser restabelecida a legalidade rompida (Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas).

Ademais, a Resolução TCE/BA nº 164 de 10/12/2015, que dispõe sobre a Normatização dos Procedimentos para Emissão do Relatório e Parecer Prévio das Contas de Governo no âmbito desse Tribunal, não deixa dúvidas quanto ao cabimento da imposição de ressalvas e da expedição de determinações em processos dessa natureza, como se constata no art. 8º, I, do aludido ato normativo:

Art. 8º Para fins de subsidiar as análises técnicas e a avaliação do resultado da gestão, além dos elementos componentes da prestação de contas do Governo encaminhada à Assembleia Legislativa, deverá ser remetido ao TCE/BA, pelo Auditor Geral do Estado ou pelo dirigente máximo do órgão central de controle interno, até 28 de fevereiro do ano seguinte ao que se referem as contas, os seguintes elementos:

I – Relatório sobre as providências adotadas objetivando o saneamento das recomendações, **ressalvas, determinações** e observações **contidas no Parecer Prévio deste Tribunal, relativas às contas do exercício anterior ao das contas sob exame**, contendo as justificativas para eventual descumprimento e providências adotadas;
(grifo ausente no original)

Diante desse cenário e considerando que têm se mostrado inadequadas as técnicas manejadas por esse Tribunal com vistas a assegurar a compatibilização entre as ações do Poder Executivo estadual e os regramentos a ele impostos, o MPC pugna, desde já, que essa e. Corte de Contas, no pleno e escorreito exercício de suas

atribuições constitucionais, incorpore integralmente o presente parecer, mediante **(i)** a sugestão de imposição de **RESSALVAS** ao juízo aprovativo e **(ii)** a expedição das **DETERMINAÇÕES** e **RECOMENDAÇÕES** na forma defendida ao final deste opinativo.

Feita essa breve digressão, e tendo em vista a extensão do Relatório Técnico confeccionado, o MPC restringirá sua atuação ao exame das irregularidades e deficiências que estampam maior relevância jurídico-contábil, sem prejuízo de sua concordância com os demais pontos elencados na manifestação conclusiva da Equipe Técnica.

2.2.1 FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO

a) Ausência de Documentos e Informações (item 2.2.1 do Relatório Técnico)

Ao analisar os documentos que instruíram o processo de prestação de contas do Chefe do Poder Executivo correspondente ao exercício de 2024, a Unidade Técnica registrou o atendimento aos requisitos formais estabelecidos no art. 12, § 2º da Lei Orgânica do TCE/BA c/c o art. 7º da Resolução TCE/BA nº 164/2015, **exceto** em relação à ausência, nas Notas Explicativas, das informações sobre os repasses por convênios à prefeitura e Organizações Não Governamentais (ONGs), com o resumo por situação (em execução, concluídos, paralisados, dentre outros).

A exigência documental encontra-se prevista no art. 7º, I, da Resolução TCE/BA nº 164/2015, que dispõe sobre a Normatização dos Procedimentos para Emissão do Relatório e Parecer Prévio das Contas de Governo no âmbito do TCE/BA, senão vejamos:

Art. 7º A prestação de contas do Chefe do Poder Executivo é composta das demonstrações contábeis obrigatórias, dos relatórios sobre o desempenho dos programas, demais demonstrativos previstos na legislação pertinente e da mensagem enviada pelo Governador à Assembleia Legislativa, de que trata o art. 12, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 05/1991, devendo:

I - conter, no mínimo, as informações e os relatórios enumerados nos Anexos I, II, III, IV e V desta Resolução;

O Anexo I do retromencionado normativo, ao tratar sobre as demonstrações contábeis obrigatórias, estabelece, no item III, que as Notas Explicativas devem detalhar “os repasses por convênios a prefeitura e ONGs, indicando a movimentação no ano, resumo por situação (em execução, concluídos, paralisados, etc.)”, o que, segundo a Unidade Técnica, não ocorreu no presente exercício.

Ademais, revela destacar que a referida irregularidade é **recorrente**, pois foi objeto de **recomendações** nos exercícios de 2019⁶, 2020⁷, 2021⁸ e 2023⁹. Ao realizar o monitoramento da recomendação expedida no Parecer Prévio da prestação de contas do exercício pretérito, a Auditoria concluiu que o Plano de Ação apresentado não indicou medidas para a elaboração de nota explicativa complementar com as informações sobre os convênios de repasses a prefeitura e ONGs, o que demonstra que a Administração Pública não adotou, mais uma vez, providências concretas para correção da ilicitude que já ultrapassa 4 exercícios financeiros.

Instada a se manifestar sobre o referido achado, a PGE justificou que “no tocante aos Convênios Concedidos, as Notas Explicativas são elaboradas exclusivamente com as informações contábeis constante no FIPLAN, conforme quadro específico da Nota 04 do Balanço Patrimonial (DCCE, pág. 219)” (Ref.3510770-11).

Após realizar o cotejamento do referido achado com as informações apresentadas, a Auditoria **ratificou** “a sugestão de ressalva, tendo em vista que não constam nas Notas Explicativas informações sobre os convênios de repasse a prefeituras e ONGs, nos termos exigidos pelo art. 7º, Anexo I, item III da Resolução TCE/BA nº 164/2015” (Ref.3515927-7).

Diante desse cenário, verifica-se que a falha indicada nos sucessivos anos **remanescem**, vez que a sobredita sugestão de aprimoramento na disponibilização das informações relativas aos ajustes entabulados pelo Estado ainda não foi implementada de forma satisfatória, repercutindo negativamente na verificabilidade e na confiabilidade dos dados registrados nas Demonstrações Contábeis.

Sobre o achado, sobreleva destacar que a disponibilização de informações incompletas compromete o entendimento amplo e fidedigno sobre a real situação dos convênios celebrados com prefeituras e organizações da sociedade civil e, em última análise, viola o dever de transparência pública, consectário do direito fundamental à informação, inserto no art. 5º, XXXIII, da CF/1988 e do princípio da publicidade (ex vi do art. 37, caput, da CF/1988).

Assim, a necessidade de divulgação, em Notas Explicativas, das informações sobre os repasses por convênios à prefeitura e organizações da sociedade civil, com o resumo por situação (em execução, concluídos e paralisados), é medida necessária para garantir um efetivo controle gerencial, pelos órgãos e entidades repassadoras,

6 **TCE/004140/2020: a)** encaminhar a este Tribunal os documentos e informações ausentes da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2019, conforme estabelecido na Resolução nº 164/2015 no seu art. 7º, inciso III, no Anexo I, item III, relativos aos repasses por convênios a prefeituras e ONGs, e no Anexo II, letras a e b do Quadro 1 da Seção Analítica (Item 2 da Seção Analítica);

7 **TCE/002683/2021: 1.** encaminhar a este Tribunal, no prazo de 90 dias, os documentos e informações ausentes da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2020, referidos no art. 7º, inciso III, Anexo I, item III e Anexo II, da Resolução TCE/BA nº 164/2015, conforme especificado no Quadro 1 da Seção Analítica (Item 2.2 da Seção Analítica e item 4.1 da Seção Conclusiva)

8 **TCE/003537/2022: 1)** Incorporar na Prestação de Contas do Poder Executivo, exercício de 2022, os documentos e informações referidos no art. 7º, Anexo I, inciso III, itens “a”, “b”, “c” e Anexo II, item “a” da Resolução TCE/BA nº 164/2015 (item 3.2 da Seção Conclusiva).

9 **TCE/003370/2024 1)** elaborar nota explicativa complementar às DCCes, conforme previsto na NBC TSP “Estrutura Conceitual”, itens 2.28 e 8.24, e a NBC TSP 11, itens 29c, 127c, contendo as informações ausentes na prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2023, referidas no art. 7º, Anexo I, item III (informações nas notas explicativas sobre os convênios de repasse a prefeituras e ONGs) e apresentar nas próximas prestações de contas os resultados das ações de governança do PPA (Anexo II da Resolução TCE/BA nº 164/2015), conforme especificado no Quadro 1 da Seção Analítica (item 2.2.1);

de todas as etapas que compõem o ciclo de existência dos convênios celebrados (celebração, execução e prestação de contas) e, com isso, reduzir os riscos de prejuízo ao erário.

Diante do exposto, notadamente em razão da gravidade e permanência do achado por sucessivos exercícios, este MPC opina pela expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo estadual para que, no próximo exercício financeiro, apresente os documentos com todas as informações necessárias a instrução do processo de prestação de contas, conforme previsto na Resolução TCE/BA nº 164/2025, especialmente as Notas Explicativas com informações sobre os convênios de repasse a prefeitura e ONGS, em atendimento ao anexo I, item III do retromencionado normativo.

2.2.2 PLANEJAMENTO

a) Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 – Ano I (item 2.4.1 do Relatório Técnico)

De logo, é imprescindível ressaltar que uma das deficiências do arcabouço legal referente ao sistema de planejamento governamental é a ausência de uma adequada regulação dos seus instrumentos, que persiste em virtude da omissão legislativa quanto ao atendimento do art. 165, § 9º, I, da CF/1988, já que a lei complementar com a finalidade de “dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e organização do Plano Plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual” não foi criada até então.

Embora haja tal lacuna legislativa, destaca-se que a CF/1988 estabelece estrutura mínima para composição do sistema de planejamento do Poder Executivo, aplicável, também, à esfera Estadual, quais sejam:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

[...]

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

[...] § 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Desse modo, já antecipando a análise de uma das argumentações apresentadas pela PGE, conclui-se que não prospera a justificativa de que “não cabe ao TCE

expedir qualquer determinação relacionada à elaboração do PPA, em respeito ao princípio da separação dos poderes e da necessidade de respeito ao poder de iniciativa de leis atribuída exclusivamente ao Executivo no caso” (Ref.3510770-21), na medida em que é dever do Poder Executivo cumprir os ditames constitucionais a si aplicáveis, assim como é atribuição do Tribunal de Contas do Estado atuar, no exercício do Controle Externo, inclusive, por meio da expedição de determinação, quando há descumprimento de dispositivo legal relativo às matérias de sua competência.

Pois bem, antes de adentrar aos detalhes da Seção Analítica, para avaliação do atendimento dos supracitados requisitos constitucionais na elaboração, acompanhamento, monitoramento, avaliação, transparência e prestação de contas da execução do Ano I do PPA 2024-2027, faz-se necessária uma breve concatenação destes.

Como perceptível, grande parte destes requisitos concentra-se no art. 165, § 1º, da CF/1988 – cuja íntegra prevê que a lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, **de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública** para as **despesas de capital e outras delas decorrentes** e para as **relativas aos programas de duração continuada** –, que determina pré-requisitos mínimos para a formulação de qualquer metodologia de PPA por todos os entes federativos, consubstanciando, por si só, uma sistematização basilar para as demais que por ventura venham a ser construídas quanto à temática.

Ademais, o § 7º do mesmo artigo prevê que os orçamentos fiscal e de investimento, **compatibilizados com o plano plurianual**, terão entre suas funções a de **reduzir desigualdades inter-regionais**, segundo critério populacional.

Complementando tais mandamentos constitucionais, o art. 74, I e II, atribui ao sistema de controle interno dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, de forma integrada, a finalidade de **avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União**, além de, entre outros, avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por organismos de direito privado.

Adicionalmente, ao fazer uma análise integrada dos dispositivos supracitados, verifica-se a existência de um outro componente metodológico do sistema de planejamento governamental: o indicador. Tal conclusão é fundamentada, especialmente, pela obrigatoriedade da existência de **metas da administração pública** no Plano Plurianual, contida no art. 165, § 1º, da CF/1988, combinada com a finalidade do sistema de controle interno dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário de **avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual**, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

Sendo assim, diante da aludida necessidade de estabelecimento de metas e de avaliação do cumprimento destas, combinada com o próprio conceito de Metas

definido no âmbito da Lei que instituiu o PPA 2024-2027¹⁰ – como correspondentes ao valor de alcance quadrienal atribuído ao Indicador de Compromisso e se expressa em valor global e regionalizado –, é irrefutável **a necessidade do estabelecimento de indicadores em qualquer metodologia referente a Plano Plurianual**.

Desse modo, o aludido contexto normativo corrobora a obrigatoriedade de cumprimento da maior parte dos itens – conquanto os que não são normativamente obrigatórios representam boas práticas a serem adotadas – apresentados na Seção Analítica pela Equipe Técnica, quais sejam: **(i)** Permanência de desconformidade com normativos vigentes e de estrutura de elementos que comprometem o acompanhamento, monitoramento, avaliação, transparência e prestação de contas de sua execução (item 2.4.1.1 do Relatório Técnico); **(ii)** Permanência de fragilidades no Modelo Lógico de Compromissos (item 2.4.1.2 do Relatório Técnico); e **(iii)** Permanência de fragilidades nos Resultados apresentados no Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas de Governo (item 2.4.2.1 do Relatório Técnico).

Ainda, o arcabouço legal ora detalhado desmistifica a argumentação recorrentemente apresentada pela PGE, também, constante do presente processo e reproduzida abaixo:

A pretensão não pode lograr êxito, porque **a metodologia do PPA é matéria discricionária da Administração** e o Estado da Bahia é autônomo em relação à União. (grifos nossos).

[...] não cabe ao TCE expedir qualquer determinação relacionada à elaboração do PPA, em respeito ao princípio da separação dos poderes e da necessidade de respeito ao poder de iniciativa de leis atribuída exclusivamente ao Executivo no caso (Ref.3510770-21).

Outrossim, faz-se importante repetir que **não há discricionariedade plena da Administração no estabelecimento da metodologia do seu Plano Plurianual**, pois existem, conforme discorrido acima, componentes do sistema de planejamento governamental que a CF/1988 reputa como imperiosos. Ademais, uma eventual determinação expedida pelo TCE/BA não deve ser interpretada como um possível desrespeito ao princípio da separação dos poderes. O cumprimento de um normativo – neste caso, a Constituição Federal, aprovada pelo Poder Constituinte – é o objeto que deve ser entendido como ameaçado, sendo a expedição de uma determinação pelo TCE/BA apenas a forma pela qual tal ofensa é comunicada ao seu responsável, que deve, em atendimento ao instrumento legal, revertê-la.

Por fim, adentrando à análise pormenorizada de itens, sem prejuízo de acompanhar o relato auditorial quanto às demais, destacaremos duas irregularidades que reputamos mais gravosas por se tratarem de aspectos nucleares que afetam a eficácia da elaboração, acompanhamento, monitoramento, avaliação, transparência e prestação de contas da execução do PPA, que são subitens do tópico abaixo:

10 Art. 9º, § 1º, da Lei Estadual nº 14.647, de 26/12/2023.

a.1) Permanência de desconformidade com normativos vigentes e de estrutura de elementos que comprometem o acompanhamento, monitoramento, avaliação, transparência e prestação de contas de sua execução (item 2.4.1.1 do Relatório Técnico)

Quanto ao planejamento das políticas públicas, a Unidade Técnica registrou a permanência de fragilidades que obstaculizaram, no exercício de 2024 (isto é, o primeiro ano do PPA 2024-2027), a avaliação adequada do desempenho da execução dos programas de governo, especialmente em virtude das reiteradas falhas identificadas na estruturação dos componentes do PPA do Estado da Bahia, instituído pela Lei Estadual nº 14.647/2023, para o quadriênio 2024-2027.

Ressalte-se, porque oportuno, que, apesar desse Tribunal de Contas apontar, desde a emissão do Relatório Técnico e Parecer Prévio sobre as contas de governo relativas ao exercício de 2015, a necessidade de aprimoramento dos componentes do PPA, o que se verifica, na prática, é o descuido da Administração Pública em relação a esse aspecto do planejamento governamental. Afinal, observa-se a persistência de fragilidades, especificamente nos Indicadores e Metas contidos na referida peça de planejamento, que impossibilitam aferir o real desempenho da gestão avaliada no que se refere à sua capacidade de, por meio da aplicação dos recursos públicos geridos, proporcionar à coletividade os benefícios sociais por esta almejados.

Nesse passo, insta salientar, no que se refere aos indicadores e metas, que a aferição acerca da evolução de tais componentes do PPA é utilizada como parâmetro para avaliar o grau do desempenho dos programas governamentais, consoante se extrai do art. 5º, da Lei Estadual nº 14.647/2023, dispositivo segundo o qual: “os Indicadores são definidos para aferirem aspectos do desempenho da política pública considerando o nível a que estão vinculados na estrutura programática”.

Sobre os indicadores, Conti (2020, p. 144) leciona que:

[...] são os critérios utilizados para mensurar o que está sendo realizado em cada programa, com a finalidade de verificar o alcance dos resultados fixados, permitindo que se possam aferir as diversas variáveis que se pretenda conhecer e medir, como o desempenho.

Nessa toada, anote-se que, conforme o art. 7º, caput e § 1º, do referido instrumento legal, “o Compromisso descreve um objetivo específico do Programa a ser realizado por um órgão ou entidade e é estruturado por Iniciativas e **Indicadores de Compromisso** com respectivas **Metas**”, e, por sua vez, o art. 9º, caput, da aludida Lei Estadual nº 14.647/2023, estabelece que “o **Indicador de Compromisso** contempla descrição, órgão ou entidade responsável pela sua mensuração e respectiva **Meta**” (grifos nossos). Logo, a mensuração adequada dos resultados obtidos na execução dos programas de governo, consoante determinado pela CF/1988 (ex vi do art. 74, I e II), pressupõe a existência de indicadores consistentes, que tenham sido construídos a partir de critérios tecnicamente sólidos.

Nesse trilho, a Equipe Técnica do TCE/BA apontou, no exame dos informes relativos ao PPA 2024-2027, que os indicadores estabelecidos, pelo Poder Executivo, para avaliar o desempenho dos programas previstos no PPA, possuem fragilidades que tornam esses componentes incapazes de cumprir o objetivo para o qual foram criados, que é o de medir o real grau de eficácia dos referidos programas governamentais.

Nesse sentido, é alarmante verificar que, conquanto o PPA 2024-2027 tenha passado por três revisões oficiais em 2024 (pelas Leis Estaduais nº 14.756, de 26/06/2024, nº 14.795, de 13/12/2024, e nº 14.811, de 26/12/2024), bem como que o TCE/BA tenha expedido sucessivas recomendações¹¹ direcionadas ao aprimoramento dos aludidos indicadores, ainda permaneceram fragilidades na estruturação de tal componente, a exemplo das ausências: I – de Resultado Esperado para cada ano e para o final do Plano (Meta) para os Indicadores de Programa do PPA 2024-2027, bem como de Valor de Referência para os Indicadores de Compromisso (item 2.4.1.1.3 do Relatório Técnico Ref. 3500831-35-36); e II – de transparência quanto a atributos dos Indicadores de Programa e quanto ao Compromisso ao qual estão vinculados de Indicadores de Programas (item 2.4.1.1.5 do Relatório Técnico – Ref. 3500831-36).

Ou seja, o quadro descrito acima revela um cenário ainda preocupante no que toca ao cumprimento, pelo Poder Executivo, do dever, imposto pela CF/1988 (ex vi do art. 74, I), de avaliar a execução dos seus programas de governo. Afinal, não é possível mensurar, em razão das deficiências dos seus indicadores, qual foi, de fato, o desempenho/resultado alcançado pela gestão empreendida.

Feitas essas considerações sobre os indicadores, cumpre tecer comentários, agora, sobre as **Metas**, elementos também utilizados para aferir o desempenho dos programas de governo previstos no PPA 2024-2027. Estas correspondem, nos

11 Recomendações constantes do Parecer Prévio referente às contas de governo do exercício de 2021 (Ref. 3051939-21/22): b) Quanto ao Planejamento, Gestão e Desempenho em Políticas Públicas: [...] 2) promover a revisão do PPA 2020-2023, por meio de projeto de lei específico, projetando para os indicadores dos programas do PPA os índices esperados, para cada ano e para o final do Plano, em consonância com o disposto na Resolução nº 066/2020, ratificada pelo Acórdão nº 144/2021, ambos do TCE/BA (item 2.5.1.1 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020); 3) incluir no Projeto de Lei Complementar de que trata o artigo 159, § 9º, inciso I, da Constituição Estadual/1989, quando da definição dos elementos do PPA, todos os componentes básicos previstos (medida, fórmula, índice, padrão de comparação e meta) para os indicadores de desempenho, necessários à plena condição de avaliação de desempenho das ações governamentais na implementação das políticas públicas, como preconizado no Guia Referencial para a Medição de Desempenho e Manual para a Construção de Indicadores, publicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (item 2.5.1.1 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020); 4) sistematizar dados e informações, com vistas a subsidiar a elaboração/seleção de Indicadores, com valores de referência, para os Programas 301 - Ciência, Tecnologia e Inovação; 304 - Desenvolvimento Rural; 306 - Educação; 307 - Igualdade Racial, Povos e Comunidades Tradicionais; 309 - Infraestrutura; 311 - Política para as Mulheres; e 314 - Segurança Pública e Defesa Social, bem como para os Indicadores dos Programas dos próximos PPAs, e apresentar nas prestações de contas anuais subsequentes as evidências do cumprimento desta recomendação, justificando quando da não realização (Item 2.5.1.1.2 da Seção Analítica);

Recomendações constantes do Parecer Prévio referente às contas de governo do exercício de 2022 (Ref.3097375-3): b) Quanto ao planejamento, transparência e gestão de ações de políticas públicas: 1) adotar as medidas necessárias para solucionar as deficiências nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas que fragilizam a elaboração e o acompanhamento do PPA e, conseqüentemente, comprometem a aferição dos resultados alcançados pelos Programas de Governo em 2020 (Item 2.5 da Seção Analítica);

Recomendações constantes do Parecer Prévio referente às contas de governo do exercício de 2023 (Ref.3316929-3): 1) adotar as medidas necessárias para solucionar as recorrentes deficiências pontuadas nos Relatórios e Pareceres Prévios das Contas do Chefe do Poder Executivo nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas que fragilizam a elaboração e o acompanhamento do PPA e, conseqüentemente, comprometem a aferição e prestação de contas dos resultados alcançados pelos Programas de Governo, dando pleno cumprimento aos arts. 37, 70, 74, I e II e 165, § 1º da CF/1988, ao art. 159, § 7º, da CE/1989, e aos arts. 1º, § 1º, 48, caput e § 1º, da LRF (item 2.4.1);

termos do art. 9º, § 1º, da Lei Estadual nº 14.647/2023, “[...] ao valor de alcance quadrienal atribuído ao **Indicador de Compromisso** e se expressa em valor global e regionalizado” (grifos nossos). Assim, de modo sintético, considerando os conceitos legais atribuídos a Compromisso e Indicador de Compromisso, conclui-se que meta tem relação com “o aspecto mensurável dos objetivos e resultados” (Conti, 2020, p.143).

A Unidade Técnica apontou que as metas, enquanto componente indispensável da referida peça de planejamento, ainda carecem de aprimoramento. Tal constatação se deve em razão de deficiências, que motivaram a expedição de recomendações em relação aos exercícios anteriores¹², no que se refere à estruturação do referido componente do PPA, a exemplo da necessidade de regionalização de grande parte das Metas, tendo em vista não haver “[...] transparência quanto à destinação no território baiano da aplicação dos recursos e dos resultados apresentados para as referidas Metas e entregas realizadas, em direta desconformidade com a CE/1989 (art. 159)” (consoante item 2.4.1.1.2 do Relatório Técnico – Ref. 3500831-34).

Impende, assim, consignar que, em decorrência das citadas fragilidades do PPA 2024-2027, peça de planejamento que, como sabido, tem o papel precípua de nortear o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, não foi possível se obter, em 2024, uma avaliação segura e fidedigna sobre o desempenho dos programas de governo.

A mensuração adequada dos resultados obtidos na execução dos programas de governo, de modo a aferir a sua eficácia e eficiência, consoante determinado pela CF/1988, tem, por pressuposto lógico, fatores básicos que **não** foram observados na estruturação e, notadamente, na **apuração/medição** dos elementos do PPA então vigente.

Percebe-se, portanto, que o cumprimento das finalidades constitucionalmente atribuídas ao sistema de controle interno, notadamente no que toca à avaliação do cumprimento das metas previstas no PPA (art. 74, I, da CF/1988), e dos resultados,

12 Recomendações constantes do Parecer Prévio referente às contas de governo do exercício de 2021 (Ref. 3051939-21/22): [...] b) Quanto ao Planejamento, Gestão e Desempenho em Políticas Públicas: revisar o PPA 2020-2023, por meio de projeto de lei específico, para retificar os descritivos das Metas, de forma a eliminar a redundância em relação às Iniciativas, como também expressar o resultado pretendido e não a forma ou meio de implementação, dando às Metas um aspecto mensurável, que permita o monitoramento regular de seu cumprimento e, consequentemente, a avaliação do desempenho dos Compromissos a elas associados, bem como apresentar evidências dos componentes e atributos revisados (item 2.5.1.1.2 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);

Recomendações constantes do Parecer Prévio referente às contas de governo do exercício de 2022 (Ref.3097375-7): d) Quanto à gestão orçamentária, financeira e patrimonial: 29) aperfeiçoar os descritores das Metas do Programa 313, de forma que apresentem informações claras e precisas do que se pretende transformar ao final do período, definam o público alcançado, bem como o produto (bem ou serviço) a ser entregue a partir de sua implementação (item 2.10.1.12 da Seção Analítica);

Recomendações constantes do Parecer Prévio referente às contas de governo do exercício de 2023 (Ref.3316929-3-4): 2) ajustar, nos Relatórios de Execução e de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA, os descritivos das informações relativas a valores de pretensão e apuração das Metas dos Programas, para que espelhem de forma fidedigna os dados divulgados, sanando, ainda, inconsistências nas demonstrações em razão da característica das Metas (item 2.4.1.2 da Seção Analítica);

4) revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico:

a) suprimindo os dispositivos que facultam a vinculação de Indicadores de Compromisso (e consequentemente, de Metas de resultado) para Compromissos de Programas do Poder Executivo (art. 7º, §§ 1º e 2º do PL nº 25.042/2023);

b) definindo Indicadores de Compromissos e respectivas Metas para o universo de Iniciativas diretamente vinculadas aos objetivos específicos (Compromissos) definidos;

c) estabelecendo Metas de forma regionalizada (em aderência à CE/1989, art.159, I, § 1º);

i) definindo Indicadores (Programa e de Compromisso) e respectivas Metas para os Programas Especiais (item 2.4.3);

quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual (art. 74, II, da CF/1988), demanda não apenas a institucionalização formal de unidades controladoras com atribuição para desempenhar tal missão.

É fundamental, nessa perspectiva, que os programas de governo a serem implementados sejam adequadamente estruturados, com a definição criteriosa, e tecnicamente respaldada, de todos os seus componentes, especialmente de indicadores baseados em valores sólidos de referência e metas capazes de mensurar os resultados esperados, condição que, a toda evidência, não restou satisfeita, mais uma vez, no exercício auditado, haja vista as fragilidades (na estruturação) desses componentes do PPA 2024-2027.

a.2) Aplicação de R\$18,4 bilhões sem Meta de resultado associada a Compromisso (item 2.4.1.1.1 do Relatório Técnico)

Rememorando o art. 165, § 1º da CF/1988, uma das exigências à lei que instituir o PPA é o estabelecimento de metas, porém, reproduzindo a informação apresentada pela Unidade Técnica, no PPA 2024-2027, 39,4% (86 dos 218) dos Compromissos não possuíam Indicadores de Compromisso (resultados esperados) e respectivas Metas a si associados. Ademais, além da ocorrência de infração ao referido comando constitucional, tal omissão infringe a própria Lei Estadual nº 14.647/2023, que institui o PPA para o quadriênio 2024-2027, tendo em vista que, em seu art. 7º¹³, §§ 1º¹⁴ e, especialmente, 2º, estabelece que “salvo o estabelecido no § 1º deste artigo, excepcionalmente há Compromissos sem Indicadores a eles vinculados”.

No entanto, em Eixos Estratégicos distintos do Eixo Estratégico de “Gestão Governamental” – ao qual a lei, de forma contrária ao comando da Constituição Federal de 1988 (art. 165, § 1º), faculta a vinculação de Indicadores e, consequentemente, de Metas –, esta prática, em vez de excepcional, tornou-se regra. Tal fato é observável, entre outros, nos Eixos Estratégicos “Cultura” e “Segurança Pública e Defesa Social”, em que 60% (6 de 10) e, aproximadamente, 87% (13 de 15) de seus Compromissos, respectivamente, foram vinculados diretamente a Iniciativas, inexistindo associação com Indicadores de Compromisso e suas respectivas Metas. Em termos financeiros, o montante de R\$18,4 bilhões foram liquidados sem Meta de resultado associada a Compromisso, dos quais, aproximadamente, metade (R\$9 bilhões) foi aplicada pelo Eixo Estratégico “Educação”, conforme demonstrado em levantamento feito pela Auditoria detalhado na Tabela 3 do Relatório Técnico (Ref.3500831-32):

13 O Compromisso descreve um objetivo específico do Programa a ser realizado por um órgão ou entidade e é estruturado por Iniciativas e Indicadores de Compromisso com respectivas Metas.

14 É facultada a vinculação de Indicadores para Compromissos de Programas do Eixo Estratégico Gestão Governamental.

TABELA 3 – Montante de recursos liquidado sem Metas de resultado, por Eixo e quantidade de Compromissos – Ano I do PPA 2024-2027

Em R\$

Eixo	Total de Compromissos	Compromissos com Iniciativas diretamente vinculadas (sem Metas de resultado)	
		Quantidade	Valor liquidado
Ciência, Tecnologia e Inovação	5	2	8.086.090,45
Cultura	10	6	26.037.523,91
Desenvolvimento Produtivo	23	5	10.095.635,51
Desenvolvimento Urbano e Rede de Cidades	17	5	77.953.457,46
Educação	21	6	9.043.073.600,24
Meio Ambiente e Segurança Hídrica	10	4	15.678.320,01
Saúde	12	2	1.871.109.957,61
Segurança Pública e Defesa Social	15	13	6.707.990.561,19
Gestão Governamental	46	36	649.032.499,45
TOTAL	159	79	18,409,057,645.83

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Relatório de Acompanhamento M&A 005 – Dados Financeiros da Ação/FIPLAN. Acesso em: 24 mar. 2025.

Por óbvio, os referidos comandos constitucional e legal – mesmo que este, em certa medida, restrinja a obrigatoriedade de criação de indicadores e metas – não foram criados para o atendimento de funções meramente formais, mas o seu conteúdo representa componentes interdependentes que são determinantes para a eficácia da metodologia. Logo, a ausência de um componente compromete toda a funcionalidade do instrumento em questão. Tal construção argumentativa é corroborada pelos próprios conceitos expressos na referida Lei Estadual nº 14.647/2023, especialmente o de Compromisso (art. 7º, caput), o de Iniciativa (art. 8º), que a define como a expressão de “ação de governo essencial para consecução do Compromisso [...]”, e os de Indicador de Compromisso e Meta (art. 9º, caput e § 1º), ao estabelecer que o Indicador de Compromisso contempla sua respectiva Meta, que corresponde ao valor de alcance quadrienal atribuído àquele. Ademais, o art. 9º, § 4º, prevê que ao Indicador de Compromisso são vinculadas as Iniciativas que concorrem para o alcance da Meta estabelecida.

Desse modo, a ausência de Indicadores de Compromisso e respectivas Metas desfalca o modelo metodológico ora definido, impedindo que os resultados das Iniciativas eventualmente executadas tenham o seu efeito medido para o alcance do Compromisso ao qual estão vinculadas, além de, em maior dimensão, impossibilitar a avaliação da execução de programas de governo, conforme previsto no art. 74, I, da CF/1988¹⁵. Por fim, registre-se que não se tratam de falhas excepcionais, e sim permeadas em mais de 39% dos Compromissos estabelecidos para o PPA 2024-2027, o que reforça a sua gravidade e eleva a urgência no seu saneamento.

15 Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

Sobre a referida irregularidade, a PGE apresentou a seguinte argumentação (Ref.3510770-17-18):

O dispositivo é coerente com a metodologia e em nada macula o disposto no art. 159 da CE/1989. O fato de não haver Indicadores de Compromissos e Metas, nos casos supracitados, não impacta na mensuração do esforço do Estado para implementação da programação plurianual, uma vez que estão garantidos no instrumento todos os Indicadores de Programa, bem como a realização dos Compromissos e suas Iniciativas pode ser verificada pela apreciação da execução orçamentária, física e financeira dos Orçamentos vinculados, nos ciclos anuais que são objeto de acompanhamento, monitoramento e avaliação de desempenho do PPA.

Entretanto, de forma contrária ao quanto alegado pela PGE, percebe-se o quanto a ausência de Indicadores de Compromisso e suas respectivas Metas compromete a eficácia da metodologia do PPA e macula o disposto no art. 159 da CE/1989, principalmente, porque “[...] os Indicadores de Programa não têm Valor de Alcance, mas sim Valor de Referência [...]” (Ref.3510770-19)”, de acordo com registro apresentado pela própria PGE.

Logo, o componente Meta exigido pela Constituição Estadual não se faz presente, nos casos ora analisados, em nenhum dos elementos do PPA 2024-2027, impossibilitando, assim, a própria avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, posto que inexistentes, bem como, de forma mais ampla, a avaliação dos resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos, previstos no art. 74, I e II, da CF/1988.

a.3) Ausência de regionalização de Metas, comprometendo a transparência quanto à destinação territorial de R\$37,3 bilhões de recursos aplicados (item 2.4.1.1.2 da Seção Analítica)

O presente subitem, assim como o anterior, caracteriza-se pela sua recorrência quando comparado ao ciclo do PPA 2020-2023, já tendo sido indicado como irregular em contas de governo de exercícios anteriores, além de, também, ter sua obrigatoriedade de atendimento prevista no art. 165, § 1º da CF/1988, o qual estabelece que “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá de forma regionalizada diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

Conforme destacado pela Equipe Técnica, 86,5% (469 das 542) das Metas dos Programas do Poder Executivo não estão regionalizadas, ou seja, não apresentam direcionamento para qual região da Bahia determinado valor de alcance é esperado, embora o próprio art. 9º, § 1º da Lei Estadual nº 14.647/2023, que instituiu o PPA 2024-2027, indique expressamente a regionalização como um dos pré-requisitos das Metas, conforme abaixo transcrito:

Art. 9º- O Indicador de Compromisso contempla descrição, órgão ou entidade responsável pela sua mensuração e respectiva Meta.

§ 1º - A Meta corresponde ao valor de alcance quadrienal atribuído ao

Indicador de Compromisso e se expressa em valor global e regionalizado.

Desse modo, a reduzida regionalização dessas Metas retira do PPA, “principal instrumento de planejamento orçamentário de médio prazo do Governo”¹⁶, o protagonismo para a definição e distribuição dos desafios a serem alcançados nos diferentes territórios baianos durante o quadriênio, ao transferir tais responsabilidades para a Lei Orçamentária Anual (LOA), instrumento de curto prazo que deveria ser compatível, justamente, com o PPA (art. 159, § 7º, I da CE/1989)¹⁷, fragilizando, assim, o sistema de planejamento do Estado.

Ademais, a importância da regionalização das Metas dos Programas é realçada pelo fato de esta ser um dos instrumentos de viabilização da implementação da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado, cujos princípios, diretrizes e objetivos estão dispostos na Lei Estadual nº 13.214, de 29/12/2014, que é, justamente, o instrumento normativo de referência utilizado para regionalização das Metas do PPA 2024-2027 (art. 9º, § 2º da referida Lei Estadual nº 14.647/2023), tendo como base as subdivisões do Estado da Bahia em Territórios de Identidade. Veja-se o conceito de territórios de identidade, que totalizam 27, segundo o art. 1º, § 1º, da Lei Estadual nº 13.214/2014:

[...] a unidade de planejamento de políticas públicas do Estado da Bahia, constituído por agrupamentos identitários municipais, geralmente contíguos, formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos, reconhecido pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertencem, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial, conforme disposto no Plano Plurianual do Estado da Bahia.

Logo, além da natural relevância de tratar diferentes regiões de acordo com as suas características e peculiaridades, a significativa extensão e diversidade territorial do Estado da Bahia, por aspectos geográficos, sociais e econômicos, por exemplo, torna ainda mais imperativa a regionalização das Metas, já que estas servirão de norte para a execução das despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Assim, não restam dúvidas, sejam normativas ou fáticas, de que o PPA é o locus adequado para a instituição da regionalização das Metas, principalmente por ser um instrumento de planejamento de médio prazo, elaborado de forma muito mais robusta e consistente do que a LOA.

Além do mais, quanto ao aspecto metodológico, cabe destacar que ao Indicador de Compromisso do PPA são vinculadas as Iniciativas que concorrem para o alcance da Meta estabelecida (art. 9º § 4º, da Lei Estadual 14.647/2023), enquanto a LOA, por sua vez, demonstra a vinculação da Ação Orçamentária com a Iniciativa (art. 10, § 1º da Lei Estadual 14.647/2023), ou seja, o planejamento orçamentário de curto prazo deve ser alimentado pelo direcionamento preexistente no PPA, indicando a interdependência de seus componentes e a relevância de seu pleno estabelecimento.

16 Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual>. Acesso em: 16 jun. 2025.

17 § 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, incisos I e II, terão:

I - compatibilização com o plano plurianual.

Instada a se manifestar sobre o achado em questão, a PGE, por meio da resposta (Ref.3510770-18-19), além de alegar que “alguns fatores dão causa a dificuldades na observação deste requisito, dada a natureza das ações governamentais empreendidas pelas diversas secretarias”, aduziu que, na medida em que “a orientação metodológica da Seplan para os órgãos e entidades do Estado, no momento da elaboração dos Indicadores de Compromisso e suas respectivas Metas, é que, preferencialmente, estas sejam regionalizadas por Território de Identidade”, reproduzindo argumento já apresentado no Processo de Contas do Governador relativo ao exercício de 2023, e, por fim, declarou estar “envidando esforços para ampliar o índice de regionalização das Metas dos Indicadores de Compromisso, e promoverá a Revisão por Lei nesse sentido”.

Ocorre que, a partir da fundamentação acima exposta, conforme descrito na Seção Analítica, 469 das 542 Metas dos Programas (86,5%) não estão regionalizadas, o que representa um flagrante desrepeito à previsão constitucional que, além de, no seu art. 165, § 1º, estabelecer a regionalização como um pré-requisito para as Diretrizes, Objetivos e Metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, a Constituição Federal de 1988 prevê, no mesmo art. 165, § 7º, que os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. Assim, percebe-se o prejuízo que esta lacuna no planejamento provoca ao desenvolvimento social do Estado, o que não é justificável pelas dificuldades apresentadas pela PGE, já que o descumprimento de tal previsão constitucional tem sido a regra nos ciclos de PPA elaborados pelo Poder Executivo baiano.

Desse modo, diante do contexto apresentado, não podemos considerar como suficiente a orientação para cumprimento preferencial da aludida regionalização alegada pela PGE, assim como não o é o mero envidamento de esforços “para ampliar o índice de regionalização das Metas dos Indicadores de Compromisso” e promover “a Revisão por Lei nesse sentido”, inclusive, pelo fato de já terem ocorrido três revisões do PPA 2024-2027, sendo que as duas últimas ocorreram após a apreciação das Contas do Governador relativas ao exercício de 2023, momento em que já havia sido expedida recomendação para saneamento de tal irregularidade.

Em conclusão, ante a permanência das fragilidades nos Indicadores e Metas dos Programas do PPA 2024-2027, comprometendo o processo de acompanhamento, monitoramento, avaliação e regionalização dos programas de governo e que, além disso, prejudicam o efetivo cumprimento das finalidades previstas nos arts. 74, I e II, e 165, § 1º da CF/1988, este *Parquet* sugere expedição de **DETERMINAÇÃO** para que o Chefe do Poder Executivo estadual, em cumprimento aos dispositivos constitucionais mencionados, apresente Projeto de Lei de revisão do PPA 2024-2027, com fundamento no art. 13 da Lei Estadual nº 14.647/2023, com a finalidade de **(i)** aprimorar os procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas, de modo a possibilitar que se extraiam dos Relatórios de Execução e Avaliação de Desempenho do PPA conclusões fidedignas acerca dos resultados alcançados pelos Programas de Governo, em observância ao constante

do art. 74, I e II, da CF/1988; e **(ii)** regionalizar as respectivas Metas dos Indicadores de Compromisso do PPA 2024-2027 para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada carentes de regionalização, em observância ao disposto nos arts. 165, § 1º, da CF/1988 e 9º, § 1º, da Lei Estadual nº 14.674/2023.

2.2.3 RESULTADO DO DESEMPENHO DO GOVERNO (item 2.5 do Relatório Técnico)

a) Análise sobre a regulamentação dos atos normativos

A concretização dos direitos fundamentais dispostos na CF/1988 é função elementar e essencial da Administração Pública e deve pautar a atuação estatal. A consecução dessa finalidade é implementada por meio das chamadas políticas públicas.

Nesse sentido, políticas públicas são comumente conceituadas como um conjunto de etapas e ações que tem como objetivo resolver um problema público¹⁸. Em outras palavras, é o conjunto de programas e planos de governo que buscam implementar os direitos sociais fundamentais delineados na Carta Magna, de forma ampla e sistemática. Nas lições de Bucci (2006, p. 39):

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados — processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial — visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

O Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (2020) define políticas públicas como “o conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores governamentais, que visam tratar, ou não, problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos”.

Em relação a esse aspecto, o Relatório Técnico destaca, no item 2.5, o resultado do desempenho do governo, com base no Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) Bahia 2035. Este documento contém estratégias para orientar as ações governamentais nos próximos anos e traz a síntese de uma visão de desenvolvimento para o estado, com perspectivas traçadas a partir de 13 eixos estratégicos, quais sejam: 1) saúde; 2) assistência social e garantia de direitos; 3) ciência, tecnologia e inovação; 4) cultura; 5) desenvolvimento produtivo; 6) desenvolvimento rural; 7) meio ambiente e segurança hídrica; 8) desenvolvimento urbano e rede de cidades; 9) educação; 10) segurança pública e defesa social; 11) igualdade de raça e de gênero e povos e comunidades tradicionais; 12) infraestrutura e logística; e 13) gestão governamental.

Dentro desse contexto, utilizando como parâmetro o PDI Bahia 2035 e os três estágios do ciclo de uma política pública (**formulação, implementação e avaliação**)

18 Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/o-que-e-uma-politica-publica-e-como-ela-afeta-sua-vida/>. Acesso em: 13 jun. 2025.

a Equipe Técnica analisou a estrutura de governança estadual de 29 políticas públicas, relacionadas a 11 Eixos Estratégicos.

O resultado das análises evidenciaram um estágio incipiente de formulação destas políticas e, conseqüentemente, do estabelecimento de objetivos, estratégias e metas setoriais norteadores dos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), bem como uma fase inicial de implementação de mecanismos de governança e gestão. Assim, das 29 políticas públicas examinadas: 24,14% (07) não foram formalmente instituídas; 68,96% (20) não foram regulamentadas, e 89,65% (26) não implementaram ou implementaram parcialmente os mecanismos de governança e gestão formalmente previstos, conforme quadro abaixo (Ref.3500831-61/62):

QUADRO 5 – Situação da Institucionalização e Implementação de mecanismos de governança e gestão previstos das políticas públicas estaduais analisadas

Política Pública	Situação		
	Formalização		Implementação
	Instituição	Regulamentação	Governança / Gestão
2.5.1.1 Saúde			
2.5.2.1 Educação ⁽¹⁾			
2.5.3.1 Segurança Pública e Defesa Social			
2.5.3.2 Defesa Civil			
2.5.4.1 Assistência Social			
2.5.4.2 Segurança Alimentar e Nutricional			
2.5.4.3 Drogas			
2.5.5.1 Ciência, Tecnologia e Inovação			
2.5.6.1 Meio Ambiente e Biodiversidade			
2.5.6.2 Pagamento por Serviços Ambientais			
2.5.6.3 Mudança de Clima			
2.5.6.4 Educação Ambiental			
2.5.6.5 Recursos Hídricos			
2.5.6.6 Segurança de Barragens			
2.5.7.1 Turismo			
2.5.8.1 Desenvolvimento Urbano			
2.5.8.2 Habitação e Interesse Social			
2.5.8.3 Mobilidade Urbana e Interurbana			
2.5.8.4 Saneamento Básico			
2.5.8.5 Resíduos Sólidos			
2.5.9.1 Logística e Transporte			
2.5.9.2 Transporte Rodoviário e de Passageiros			
2.5.9.3 Transporte Hidroviário e de Passageiros			
2.5.9.4 Incentivo ao Uso de Energia Sustentável			
2.5.9.5 Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar			

Política Pública	Situação		
	Formalização		Implementação
	Instituição	Regulamentação	Governança / Gestão
2.5.9.6 Economia do Hidrogênio Verde			
2.5.9.7 Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo			
2.5.10.1 Cultura			
2.5.11.1 Enfrentamento à Violência contra as Mulheres			

Fonte: Elaborado pela Auditoria.
Legenda: Verde (sim), vermelho (não), amarelo (parcial).
Nota: ⁽¹⁾ Exceto quanto ao apresentado no item 2.5.2.1.1.5.2 Descumprimento do prazo estabelecido no art. 10 do PEE-BA para a criação de Lei do Sistema Estadual do Ensino.

No que tange à política considerada parcialmente regulamentada no Quadro 5 do Relatório Técnico, a qual diz respeito à Política Estadual de Habitação de Interesse Social, cumpre esclarecer que a Auditoria, em seu relatório de diligência (Ref.3515927-21), **retirou** a determinação proposta sobre o tema, vez que o Programa “Minha Casa Minha Vida - Bahia” (Lei Estadual nº 14.800, de 17/12/2024) foi devidamente regulamentado pelo Decreto Estadual nº 23.287/2024.

Feito esse registro, conforme é possível constatar, o item relativo ao Resultado do Desempenho do Governo (item 2.5 da Seção Analítica) é extremamente numeroso (Ref.3500831-55/244), de modo que, em razão da notável qualidade do trabalho empreendido pela Equipe Técnica, e para não perder a objetividade pretendida, a análise que ora faremos debruçar-se-á sobre as inconformidades relativas à fase de **formulação** da política pública que, por abranger a etapa de **regulamentação**, pressupõe a atuação direta do Chefe do Poder Executivo, por meio da expedição de decretos e regulamentos.

Portanto, é importante tecer algumas considerações acerca da competência privativa do Chefe do Poder Executivo baiano para expedir decretos e regulamentos, de modo a demonstrar a relevância da sua atuação para a consecução das políticas públicas tidas como prioritárias pelo PDI Bahia 2035.

O poder regulamentar do Governador do Estado está previsto no art. 105, V, da CE/1989 ao dispor que cabe, **privativamente**, a este expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis. Os regulamentos são normas expedidas unicamente pelo Chefe do Poder Executivo, com a finalidade de facilitar a execução das leis, removendo eventuais obstáculos práticos que podem surgir em sua aplicação e se exteriorizam por meio de decreto, conforme afirma Moraes (2023, p. 572).

Assim, editadas pelo Poder Executivo, os regulamentos visam tornar efetivo o cumprimento da lei, propiciando facilidades para que a lei seja fielmente executada. É que as leis devem, segundo a melhor técnica, ser redigidas em termos gerais, não somente para abranger a totalidade das situações que nelas incidem, mas também, para poderem ser aplicadas, com a flexibilidade correspondente às mutações de fato das quais estas mesmas relações resultam. Por isso, as leis não devem descer a detalhes, encargo que cabe aos regulamentos.

Volvendo as lições acima para o presente processo, os trabalhos auditoriais observaram que, das 29 políticas públicas examinadas, 20 não foram regulamentadas pelo Poder Executivo. Ou seja, de um total de 29 políticas, apenas 9 foram **plenamente** formuladas, fato que compromete severamente o cenário de governança no Estado da Bahia, e, por conseguinte, a sua capacidade de, por meio da aplicação dos recursos públicos, proporcionar à coletividade os benefícios sociais por esta esperados.

Feito esse importante registro em relação ao aspecto da regulamentação, registre-se, por oportuno, que a etapa de formulação da política pública é, segundo a Auditoria:

o momento em que problemas e intervenções públicos são analisados e selecionados para compor a agenda pública e o portfólio de ações governamentais. São boas práticas de desenho e institucionalização de políticas públicas a oficialização e a **regulamentação por meio de atos normativos apropriados**, pois a ausência destes normativos implica indefinição de objetivos, princípios e diretrizes. (grifos não existentes no original)

Verifica-se, nessa toada, que a etapa de formalização da política pública abarca tanto a fase de sua instituição através de lei, quanto a sua posterior regulamentação por meio do decreto executivo, de modo que a inobservância de qualquer destas fases compromete o próprio desenho da política, implicando indefinição quanto aos objetivos, princípios e diretrizes.

Nesse sentido, vale registrar que o poder regulamentar do Chefe do Poder Executivo tem como principal função tornar efetivo o cumprimento da lei, trazendo para o plano factível as disposições gerais e abstratas do instrumento normativo que lhe antecede, significando dizer que a mera formulação da política pública por meio de lei, sem a posterior regulamentação via decreto, torna inviável a sua efetiva institucionalização.

Desta maneira, o cumprimento integral da etapa da **formulação** da política pública representa uma fase importante do ciclo composto pelos três estágios aqui explanados, vez que as fragilidades existentes nesta etapa repercutirá tanto na **implementação** da política pública quanto na sua **avaliação**.

Sem adentrar no nível de prioridade de regulamentação de determinada política pública em detrimento de outra, a título ilustrativo, a Equipe Técnica destacou que a Política Estadual sobre Mudança de Clima foi instituída por meio da Lei Estadual nº 12.050, de 07/01/2011, contudo, ainda resta pendente de regulamentação. A importância de resolver essa pendência é tão significativa que o TCE/BA, no parecer prévio emitido sobre as contas de governo referentes ao exercício de 2023, já havia emitido uma recomendação específica ao Chefe do Poder Executivo no tocante a esta matéria, a fim de que este adotasse “as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEMA, para regulamentar a Política Estadual sobre Mudança do Clima, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 13 da Lei Estadual nº 12.050/2011 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010) (item 2.5.6.3)” (Ref.3500831-161).

Tal omissão compromete a operacionalização do citado ato normativo e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos, dentre eles, destacamos o Mapa Estadual de Vulnerabilidade às Mudanças Climáticas, o Plano Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca e o Plano Estadual de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais.

Por conseguinte, dentro do atual contexto em que vivemos, cujos desafios impostos pelas alterações climáticas globais impõem a adoção de ações governamentais urgentes e efetivas, os instrumentos acima explanados representam arcabouços essenciais para a gestão ambiental e para o correspondente planejamento estratégico, a fim de assegurar, ao verdadeiro destinatário dos recursos públicos, um meio ambiente ecologicamente equilibrado, que lhe promova qualidade de vida e lhe proteja de eventuais danos à sua integridade física.

A exemplo da mencionada Política Pública sobre a Mudança de Clima, a Auditoria apontou um número considerável de políticas públicas previstas do PDI Bahia 2035 (20 das 29 políticas examinadas) que ainda carecem de plena regulamentação (vide Quadro 5 acima), contudo, para a confecção do presente parecer, limitamos a análise, mais uma vez, sobre aquelas políticas públicas cujas leis instituidoras dispõem **expressamente** sobre a necessidade do Chefe do Poder Executivo Estadual editar regulamento contendo as especificações que se façam necessárias para a aplicação da norma. Vejamos:

QUADRO 1 – Políticas Públicas não plenamente regulamentadas

Nº	Política Pública	Item do Parecer Técnico	Legislação	Normativo com atribuição regulamentar do Governador
1	Política Estadual de Assistência Social	Item 2.5.4.1.1	Lei Estadual nº 6.930, de 28/12/1995, alterada e revogada parcialmente em 2023, por meio da Lei Estadual nº 14.637, de 28/11/2023	Art. 12. § 4º A regulamentação definirá as diretrizes e os procedimentos para operacionalização dos serviços, programas e projetos e benefícios socioassistenciais, no âmbito do Estado.
2	Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais	Item 2.5.6.2.1.1	Lei Estadual nº 13.223, de 12/01/2015	Art. 37 O Chefe do Poder Executivo editará Regulamento contendo as especificações que se façam necessárias para a aplicação desta Lei.
3	Política Estadual Sobre Mudança do Clima	Item 2.5.6.3.1.1	Lei Estadual nº 12.050, de 07/01/2011	Art. 13 - O Poder Executivo regulamentará esta Lei, no que for necessário à sua aplicação, no prazo de 90 (noventa) dias.

Nº	Política Pública	Item do Parecer Técnico	Legislação	Normativo com atribuição regulamentar do Governador
4	Política Estadual de Turismo	Item 2.5.7.1	Lei Estadual nº 12.933, de 09/01/2014	Art. 79 O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.
5	Política Estadual de Saneamento Básico	item 2.5.8.4.1.1	Lei Estadual nº 11.172, de 01/12/2008	Art. 26 O Chefe do Poder Executivo Estadual, por decreto, regulamentará esta Lei, dispondo sobre outros aspectos da Política Estadual de Saneamento Básico, especialmente sobre as microrregiões administrativas de saneamento básico e a participação do Estado em consórcios públicos.
6	Política Estadual de Resíduos Sólidos	item 2.5.8.5.1.1	Lei Estadual nº 12.932, de 07/01/2014	Art. 69 O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado da data de sua publicação.
7	Política Estadual de Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar	item 2.5.9.5.1.1	Lei Estadual nº 13.914, de 29/01/2018	Art. 8º - O Poder Executivo Estadual regulamentará a presente Lei no que couber no prazo máximo de 90 (noventa) dias, contados da sua publicação.
8	Política Estadual para Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo	Item 2.5.9.7.1.1	Lei Estadual nº 13.937, de 14/05/2018	Art. 4º O Poder Executivo regulamentará em um prazo de 180 (cento e oitenta) dias a presente Lei.

Fonte: Elaboração própria.

Conforme se nota do quadro acima, as leis instituidoras das políticas públicas enumeradas foram expressas no sentido de impor a necessidade de sua regulamentação por meio de decreto, editados pelo Chefe do Poder Executivo. Sem a adoção desta providência, essas políticas públicas não podem ser integralmente instituídas e, conseqüentemente, as demandas sociais nessas temáticas não serão atendidas.

Nesse sentido, cumpre frisar que, ao se comparar o cenário apresentado no Relatório Técnico sobre as contas de governo relativas ao exercício de 2024 com o do exercício anterior, a inércia do Poder Executivo em seu dever regulamentar torna-se ainda mais evidente. Prova disso é que, transcorrido um ano, o número total de políticas públicas pendentes de regulamentação permaneceu inalterado em 20. Tal estagnação não apenas compromete o ciclo de formulação e implementação de ações governamentais, como também evidencia uma falha persistente na

capacidade do Estado da Bahia de dar plena eficácia às leis e, conseqüentemente, de atender às demandas sociais de forma planejada e transparente.

Diante do exposto, em razão da evidente necessidade de regulamentação dos atos normativos explicitados no Quadro 1, este MPC opina pela expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Governador do Estado da Bahia, para que, no exercício de sua competência privativa, prevista no art. 105, V, da Constituição Estadual, edite os decretos e regulamentos exigidos pelos seguintes atos normativos: (i) art. 12, § 4º da Lei Estadual nº 6.930/1995, alterada e revogada parcialmente em 2023, por meio da Lei Estadual nº 14.637/2023, (ii) art. 37 da Lei Estadual nº 13.223/2015, (iii) art. 13 da Lei Estadual nº 12.050/2011, (iv) art. 79 da Lei Estadual nº 12.933/2014, (v) art. 26 da Lei Estadual nº 11.172/2008, (vi) art. 69 da Lei Estadual nº 12.932/2014, (vii) art. 8º da Lei Estadual nº 13.914/2018 e (viii) art. 4º da Lei Estadual nº 13.937/2018.

b) Inobservância à lei do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica (item 2.5.2.1.1.5.1 do Relatório Técnico)

O Relatório Técnico que instrui as presentes contas destaca o descumprimento da Lei Federal nº 11.738/2008, que prevê o PSPN para os professores da educação básica. Contudo, antes de iniciarmos a análise sobre o achado, julgamos importante tecermos considerações acerca dos dispositivos constitucionais que preveem o vencimento mínimo destes profissionais e suas repercussões jurídicas sobre os atos de gestão ora analisados.

O PSPN para os profissionais da educação da rede pública de ensino de todo o país tem previsão na CF/1988 em dois dispositivos, vejamos:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal¹⁹.

[...]

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

[...]

XII - lei específica disporá sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública²⁰;

É cediço que a CF/1988 apresenta como principal característica a supremacia, cujos pilares fundamentais são a rigidez e a superioridade. A rigidez constitucional decorre da maior dificuldade para sua modificação em comparação com as demais normas jurídicas da ordenação estatal. Em consequência, a Carta Magna é a lei fundamental e suprema do Estado brasileiro, vez que nela se encontram a própria estruturação deste e a organização de seus órgãos. Portanto, todas as normas que integram a

19 Incluído pela Emenda Constitucional nº 53/2006.

20 Incluído pela Emenda Constitucional nº 108/2020.

ordenação jurídica nacional só serão válidas se se conformarem com as normas da Constituição Cidadã²¹.

Dito isso, a inserção de um piso salarial para os profissionais da educação básica na Carta Maior representa a intenção do constituinte derivado de conferir maior proteção às normas jurídicas que buscam fortalecer e aprimorar os serviços educacionais públicos, por meio da remuneração adequada dos professores e demais profissionais do sistema de ensino.

Tais normas, contudo, não tem aplicação imediata, pois dependem de regulamentação posterior que lhes desenvolva a eficácia, por meio de lei ordinária ou complementar, de acordo com Moraes (2023. p. 12). Isto porque, segundo a tradicional classificação das normas constitucionais quanto à sua aplicabilidade, dada por José Afonso da Silva, as normas da Constituição podem ser agrupadas em normas de eficácia plena, contida e limitada, estando as regras que preveem o piso remuneratório dos profissionais da educação inseridas nesta última categoria.

É o que se nota quando observamos a redação do art. 206, VIII, da CF/1988, que prevê o piso salarial profissional para os profissionais da educação pública escolar, **nos termos da lei federal**, e a do art. 212-A, XII, ao dispor que **lei específica** disciplinará sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica.

Dentro desse contexto, com o objetivo de regulamentar os citados dispositivos normativos, os quais, repita-se, exigiam lei federal específica, é que foi publicada a Lei Federal nº 11.738/2008. Editada pela União, este regramento fixou o piso nacional da educação e possui caráter de **lei nacional**, dada a sua aplicabilidade a todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Após a sua promulgação, diversas controvérsias foram levadas ao Poder Judiciário, cabendo destacar ao exame que ora fazemos, a declaração de sua constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal (STF), por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 4.167/DF. Nesta ação, a Suprema Corte entendeu ser constitucional a norma geral federal que fixou o piso salarial dos professores do ensino médio com base no vencimento, e não na remuneração global, bem como afirmou a competência da União para dispor sobre normas gerais relativas ao piso de vencimento dos professores da educação básica, conforme trechos da ementa abaixo:

CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. PACTO FEDERATIVO E REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA. PISO NACIONAL PARA OS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA. CONCEITO DE PISO: VENCIMENTO OU REMUNERAÇÃO GLOBAL. RISCOS FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. JORNADA DE TRABALHO: FIXAÇÃO DO TEMPO MÍNIMO PARA DEDICAÇÃO A ATIVIDADES EXTRACLASSE EM 1/3 DA JORNADA. ARTS. 2º, §§ 1º E 4º, 3º, CAPUT, II E III E 8º, TODOS DA LEI 11.738/2008. CONSTITUCIONALIDADE. PERDA PARCIAL DE OBJETO.

1. Perda parcial do objeto desta ação direta de inconstitucionalidade, na medida em que o cronograma de aplicação escalonada do piso de

21 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 36.ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

vencimento dos professores da educação básica se exauriu (arts. 3º e 8º da Lei 11.738/2008).

2. **É constitucional a norma geral federal que fixou o piso salarial dos professores do ensino médio com base no vencimento**, e não na remuneração global. **Competência da União para dispor sobre normas gerais relativas ao piso de vencimento dos professores da educação básica**, de modo a utilizá-lo como mecanismo de fomento ao sistema educacional e de valorização profissional, e não apenas como instrumento de proteção mínima ao trabalhador.

3. É constitucional a norma geral federal que reserva o percentual mínimo de 1/3 da carga horária dos docentes da educação básica para dedicação às atividades extraclasse.

Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. Perda de objeto declarada em relação aos arts. 3º e 8º da Lei 11.738/2008.

(grifos não existentes no original)

O art. 2º, § 1º, da Lei Federal 11.738/2008 traz o conceito de PSPN como sendo o valor abaixo do qual a União, Estados, Distrito Federal e Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 horas semanais. Além disso, o piso remuneratório é garantido para os profissionais com formação a partir do nível médio, na modalidade normal, conforme artigo transcrito a seguir:

Lei Federal nº 11.738/2008

Art. 2º O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, **para a formação em nível médio, na modalidade Normal**, prevista no art. 2º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

§ 1º O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento **inicial** das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais.

(grifos não existentes no original)

No âmbito do Estado da Bahia, o Relatório Técnico que instrui as presentes contas de governo destaca o descumprimento da Lei Federal nº 11.738/2008 em relação ao Grupo do Magistério e do Magistério Indígena que compõem o Quadro Especial.

Segundo a Unidade Técnica, quanto aos profissionais não indígenas que compõem o Quadro Especial, de um total de 957 trabalhadores, 915 recebem abaixo do piso, o que corresponde a 95,61%. No que concerne ao Magistério Indígena, esse percentual é de 76,67%, significando que, dos 30 professores 23 não recebem o PSPN. Ainda em relação aos indígenas, esse percentual pode ser ainda maior, considerando que, dentro do subgrupo REDA Licenciado, a própria SEC admite que, “consoante Editais de Processos Seletivos Simplificados, [...], podem ou não possuir Licenciatura Plena” (Ref. 3500831-106). A respeito deste último subgrupo, a Unidade Técnica aponta que 98,40% recebem abaixo do teto remuneratório.

Esses dados podem ser sintetizados de acordo com a tabela abaixo:

TABELA 13 – Profissionais do Magistério que receberam abaixo do PSPN

Piso Nacional Magistério					
Ano: 2024; Mês: 10; Valor Piso: R\$4.580,57					
Grupo	Subgrupo	Quantidade abaixo do piso (A)	% Abaixo do Piso ⁽¹⁾	Quantidade total de profissionais ⁽²⁾ (B)	% (A/B)
J - Magistério	13 - Efetivo Licenciado	23	1,51	19.373	0,12
	14 - Quadro Especial	915	59,88	957	95,61
	15 - REDA Licenciado	7	0,46	8.506	0,08
	16 - REDA Não Licenciado	5	0,33	2.322	0,22
K - Magistério Indígena	13 - Efetivo Licenciado	0	0,00	41	0,00
	15 - REDA Licenciado	555	36,32	564	98,40
	62 - Efetivo Não Licenciado	23	1,51	30	76,67
Geral - Total		1.528	100,00	31.793	4,81

Fonte: Sistema Mirante (Trilha Piso Nacional do Magistério) em 28/03/2025.
Notas: ⁽¹⁾ Percentual em relação ao total de 1.528 profissionais que receberam abaixo do piso.
⁽²⁾ Foram contabilizados os profissionais do magistério que tiveram folha de pagamento gerada no mês.

Com o objetivo de tornar mais didática a análise sobre a irregularidade descrita, dividiremos o exame em dois grupos: o primeiro relativo aos profissionais do magistério geral que compõem o Quadro Especial, disciplinado pela Lei Estadual nº 12.578, de 26/04/2012, e o segundo referente aos professores indígenas inseridos no Quadro Especial por meio Lei Estadual nº 14.668, de 23/04/2024.

b.1) Lei Estadual nº 12.578/2012 – Quadro Especial do Magistério Geral

Lei 12.578/2012
Art. 1º - Os servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo da Carreira de Professor com titulação em ensino médio específico completo ou licenciatura de curta duração e de Professor não licenciado, do Poder Executivo Estadual, passam a compor **Quadro Especial**.
[...]
Art. 2º - Os servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo da Carreira de Professor com titulação em ensino médio específico completo ou licenciatura de curta duração e de Professor não licenciado, do Poder Executivo Estadual, **passam a ser remunerados a partir de 01 de janeiro de 2012, por subsídio**, fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio e verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto nos incisos X e XI do art. 37 da Constituição Federal.
Art. 3º - No valor do subsídio de que trata esta Lei, estão incorporadas todas as parcelas remuneratórias percebidas pelo servidor em 31 de dezembro de 2011, já acrescidas do reajuste previsto no art. 19 da Lei nº 12.567, de 08 de março de 2012, observada a respectiva carga horária, conforme o Anexo I desta Lei.
(grifos não existentes no original)

De acordo com a leitura dos dispositivos, compõem o Quadro Especial os professores efetivos que possuem titulação em ensino médio específico ou licenciatura de curta duração ou ainda aqueles sem licenciatura. Ou seja, compõem essa categoria todos os profissionais que não possuem titulação em licenciatura plena.

Ainda conforme os artigos citados acima, os profissionais inseridos nesta categoria serão remunerados por meio de subsídio, fixado no Anexo I. Ocorre que, em 2012, ano da aprovação do normativo, o subsídio estabelecido para a carreira inicial com jornada de 40 horas semanais²² estava superior ao piso nacional à época (R\$1.451,00), situação que não permaneceu durante os exercícios seguintes.

Assim, no exercício de 2024, a Auditoria pontuou que 95,61% dos profissionais do magistério geral que compõem o Quadro Especial receberam abaixo do piso. Instada a se manifestar sobre a inconformidade, a Secretaria de Educação informou que cumpre as Leis Estaduais nºs 12.578/2012, 13.569/2016, 13.809/2017 e 14.039/2018 (Ref. 3500831-106).

Salienta-se, nesse ponto, que a Lei Estadual nº 12.578/2012 criou o Quadro Especial, ao passo, que as Leis nºs 13.569/2016, 13.809/2017 e 14.039/2018 acrescentaram os profissionais do Grau I, Grau IA e II e Grau IIA, respectivamente, ao mencionado quadro. Em razão disso, focaremos a nossa análise sobre a Lei Estadual nº 12.578/2012, visando verificar a sua compatibilidade com os demais normativos nacionais que preveem o piso remuneratório do magistério.

Dito isso, consoante apontado anteriormente, o dispositivo legal que fixou o piso salarial dos professores da educação pública, em cumprimento aos artigos 206, VIII, e 212-A, XII, ambos da CF/1988, é a Lei Federal nº 11.738/2008. Este último normativo define, no art. 2º, o valor do vencimento mínimo da carreira, para “a formação **em nível médio**, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei Federal nº 9.394, de 20/12/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”.

Já o art. 62, citado acima, prevê que:

Lei nº 9.394/1996

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, **a oferecida em nível médio, na modalidade normal.**

(grifos não existente no original)

Portanto, da leitura dos normativos transcritos, conclui-se que o piso do magistério é assegurado a todos os profissionais da educação básica a partir da titulação em ensino médio. Em outras palavras, segundo a Lei Federal nº 11.738/2008, **o valor do vencimento mínimo é garantido mesmo aos profissionais não licenciados e se aplica ao nível inicial da carreira com formação em nível médio**, como preceitua a lei de diretrizes e bases da educação nacional.

22 O valor do subsídio para a jornada de 40 horas semanais era de R\$ 1.659,70 (mil seiscentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos), conforme Anexo I.

Volvendo os ensinamentos para o caso sob análise, observamos que a Lei Estadual nº 12.578/2012 cumpriu o piso nacional apenas no exercício da sua aprovação (ano de 2012), contudo, nos anos seguintes não houve nenhum projeto de lei prevendo a atualização dos valores constantes do Anexo I da citada norma.

Isso significa que, no Estado da Bahia, a maioria esmagadora dos professores que compõe o Quadro Especial recebe abaixo do PSPN²³, em razão da omissão dos poderes competentes em encaminhar projeto de lei para atualizar o patamar remuneratório em conformidade com os preceitos constitucionais.

Isto porque, o art. 5º da Lei Federal nº 11.738/2008 preleciona que o PSPN será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir de 2009. Na prática, tal atualização é feita pelo Ministério da Educação (MEC) que, a cada ano, edita uma portaria fixando o valor do piso remuneratório nacional.

Em cumprimento a esse comando, os entes federativos devem atualizar os seus próprios atos normativos de acordo com a regra da citada pasta federal, de modo a cumprir os ditames estabelecidos no texto da Constituição. Ao não agir desta forma, estar-se-á diante de uma típica situação de omissão inconstitucional. Expliquemos.

Sobre o tema, ressalta-se que o desrespeito à CF/1988 não se limita à atuação inconstitucional. Segundo Cunha Júnior (2024, p. 381), tão grave quanto atuar em desconformidade com o texto supremo, é omitir-se em face de uma determinação nele contida. Logo, há omissão inconstitucional quando devendo agir para tornar efetiva norma constitucional, o poder público se mantém inerte, abstendo-se de atuar adequadamente.

Mendes (2010, p. 1353), comentando a hipótese em debate com precisão, afirma:

Todas essas considerações estão a demonstrar que a concretização da ordem fundamental estabelecida na Constituição de 1988 carece, nas linhas essenciais, de lei. Compete às instâncias políticas e, precipuamente, ao legislador, a tarefa de construção do Estado constitucional. Como a Constituição não basta em si mesma, têm os órgãos legislativos o poder e o dever de emprestar conformação à realidade social. A omissão legislativa constitui, portanto, objeto fundamental da ação direta de inconstitucionalidade em apreço.

O remédio legal para combater a inércia do Poder Público em efetivar o texto da Constituição chama-se ADIN por omissão, cuja técnica decisória encontra-se prevista no art. 103, § 2º, primeira parte, da CF/1988, que dispõe no sentido de que, declarada a inconstitucionalidade por omissão, o STF dará ciência ao Poder competente para adoção das providências necessárias.

Por oportuno, importante registrar que, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de projeto de lei que disponha sobre questões remuneratórias atinentes aos servidores da administração direta, autárquica e fundacional (art. 77, II, da CE/1989), de maneira que, volvendo as lições para o processo em destaque,

23 Irregularidade que apontada nas prestações de contas de governo dos exercícios de 2022 e 2023 (respectivamente, Processo TCE/003439/2023 - item 2.11.3.6 do Relatório Técnico e TCE/003370/2024 item 2.5.2.1.2.1 do Relatório Técnico).

conclui-se que, desde o exercício de 2012, o Governador do Estado da Bahia incorre em omissão inconstitucional ao deixar de encaminhar projeto de lei objetivando reajustar o valor do subsídio, contido no Anexo I da Lei Estadual nº 12.578/2012, em conformidade com o parâmetro nacional.

Ora, se o PSNP é um direito constitucional assegurado a todos profissionais da educação básica, todo ato normativo de qualquer dos entes federativos que preveja o pagamento da remuneração em valor abaixo deste patamar mínimo padece de evidente inconstitucionalidade, a exigir a adoção de providências condizentes à materialidade da inadequação.

Assim, em relação ao cumprimento do piso do magistério pelo Poder Executivo baiano, resta delimitar o campo de atuação do controle externo quanto às providências a serem adotadas visando a superar a inação dos órgãos estaduais capazes de comprometer a efetividade do texto constitucional.

No que diz respeito aos limites de atuação desse Tribunal de Contas no controle de constitucionalidade das leis, é cediço que, quando o parâmetro for a Constituição Federal, compete **exclusivamente** ao STF exercer o chamado controle abstrato ou concentrado. Diante de uma omissão inconstitucional, cabe a essa Corte ingressar com representação perante o Ministério Público para que este sim, ajuíze ação específica para superar a violação à Carta Suprema. É o que dispõe o art. 242 caput, parte final, do Regimento Interno do TCE/BA (Resolução nº 18/1992):

Art. 242. Os Conselheiros, o representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e a parte interessada, **diante de inconstitucionalidade de lei ou ato dos Três Poderes**, poderão submeter a questão ao Tribunal que, por maioria absoluta de seus membros, deixará de aplicá-lo se contrário às Constituições Federal ou Estadual, podendo, ainda, **decidir pela representação ao Ministério Público para ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade**.

Em caso de ação direta de inconstitucionalidade por ação ou omissão, o Procurador-geral da República é a autoridade legitimada para provocar a jurisdição constitucional da Suprema Corte, nos termos do art. 103, VI, da CF/1988.

Por fim, a despeito de todos os apontamentos acima delineados, ainda que se argumente sobre a impossibilidade deste Tribunal agir em busca do cumprimento do piso nacional, cabe trazer à baila a Orientação Recomendatória nº 01/2022 do Comitê Técnico de Educação, do Instituto Rui Barbosa (IRB)²⁴, editada nos seguintes termos:

CONSULTA – PISO SALARIAL NACIONAL PROFISSIONAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA – REAJUSTE 2022 – PORTARIA Nº 67 DO GOVERNO FEDERAL – DESPESAS COM PESSOAL – COMPATIBILIDADE ENTRE A LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000 E A LEI FEDERAL Nº 11.738/2008.

1. O Piso Salarial Nacional dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública criado pela Lei Federal nº 11.738/2008, está condizente com

24 Associação civil criada pelos Tribunais de Contas do Brasil, com o objetivo de auxiliar os Tribunais no desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades dos Tribunais de Contas. O TCE/BA é membro titular do IRB.

a Lei nº 14.113/2020 – Nova Lei do FUNDEB, visto que seu reconhecimento não pode ser questionado pelos governos estaduais e municipais.

2. O valor do Piso Salarial do Profissional do Magistério, de R\$ 3.845,63, sobre o vencimento-base deve ser pago de acordo com a Portaria nº 67/2022, do Governo Federal pelos Estados e Municípios.

3. Cabe ao gestor público aplicar o valor do Piso Nacional no vencimento inicial da carreira do magistério, sob pena de incorrer em lógica inversa, ou seja, desvalorizar um professor que já ascendeu em sua carreira e cuja remuneração exceda ao Piso Nacional.

4. Cabe aos Tribunais de Contas verificar se a Lei nº 11.738/2008 está sendo implementada adequadamente, ou seja, se o valor do Piso Nacional está sendo aplicado na base da carreira e as promoções e progressões desses servidores se dão a partir de tal remuneração, ainda que eventual correção pressuponha alteração na legislação de cada Ente Político.

5. Eventual excesso aos limites de despesa com pessoal estabelecidos no art. 19 da Lei Complementar nº 101/2000, após aplicação do valor do Piso Nacional no início da carreira dos profissionais do magistério, em cumprimento ao que determina o art. 2º da Lei nº 11.738/2008, o gestor público deverá adotar as medidas de recondução de despesas conforme preceitua o art. 22 e 23 da LRF.

6. Cabe aos gestores públicos compatibilizar a implementação da Lei nº 11.738/2008 e a Lei Complementar nº 101/2000, ou seja, Política Fiscal 101/2000 e a Política Educacional voltada à valorização dos profissionais do magistério, visto que ambas políticas decorrem de mandamentos constitucionais aos quais o administrador público está compelido a cumprir. (grifos não existentes no original)

De acordo com a citada Orientação Recomendatória do IRB, **instituição da qual este Tribunal é associado e, nesta condição, encontra-se submetido às suas diretrizes**, devem as Cortes de Contas verificar se a Lei Federal nº 11.738/2008 está sendo adequadamente cumprida, **ainda que eventual correção pressuponha alteração na legislação de cada ente federativo**. Esta é exatamente a solução buscada neste parecer.

Diante do exposto, em face da omissão inconstitucional do Chefe do Poder Executivo em encaminhar projetos de lei para **atualizar**, anualmente, o Anexo I da Lei Estadual nº 12.578/2012, de modo a reajustar o piso remuneratório dos profissionais da carreira do magistério público estadual em valor igual ou superior ao parâmetro nacional, este Ministério Público de Contas sugere, com fulcro no art. 242, caput, parte final, do Regimento Interno, que este Tribunal ingresse com **REPRESENTAÇÃO** perante o Ministério Público Federal, para que o Procurador-geral da República, na condição de legitimado para provocar a jurisdição constitucional do STF, avalie o cabimento da ADI por Omissão.

b.2) Lei Estadual nº 14.668/2024 – Quadro Especial do Magistério Indígena

Lei Estadual nº 14.668/2024

Art. 8º - Os atuais ocupantes dos cargos de provimento efetivo da Carreira de Professor Indígena, enquadrados na Classe A, com titulação de Nível Médio, com formação em Magistério Indígena, passam a compor o **Quadro Especial**.

[...]

§ 3º - O servidor ocupante de cargo de provimento efetivo do Quadro

Especial da Carreira de Professor Indígena, com titulação em Nível Médio, com formação em Magistério Indígena, será remunerado por subsídio, fixado em parcela única, conforme o Anexo IV desta Lei, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio e verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto nos incisos X e XI, ambos do art. 37 da Constituição Federal.

No que concerne ao magistério indígena, à semelhança das disposições que disciplinam o magistério geral, a Lei Estadual nº 14.668/2024 criou o Quadro Especial para os professores efetivos que possuem titulação em ensino médio, os quais serão remunerados por meio de subsídios, fixados no Anexo IV, do citado normativo.

Contudo, diferentemente do que ocorreu em relação aos professores não indígenas, desde a promulgação da lei, o seu Anexo IV já previu o subsídio abaixo do PSPN. Em outras palavras, enquanto a Lei Estadual nº 12.578/2012 foi criada em conformidade com o texto da Constituição, tornando-se inconstitucional posteriormente a partir da omissão dos poderes competentes em atualizá-la, a Lei Estadual nº 14.668/2024 se revela inconstitucional desde a sua origem, pois previu o valor do subsídio abaixo do piso para uma jornada de 40 horas semanais²⁵.

Dito isso, no caso da Lei Estadual nº 12.578/2012, a inação do Chefe do Executivo em encaminhar projetos de lei para atualizar a norma ao parâmetro remuneratório nacional representa uma omissão total, ao passo que, em relação a Lei Estadual nº 14.668/2024, a omissão é parcial.

Nos socorrendo das lições de Cunha Júnior (2024, p. 389), a omissão inconstitucional pode ser total ou parcial.

Será total, quando a indevida abstenção é integral, consistindo, pois, na absoluta falta de ação. Será parcial quando o censurável silêncio transgressor do poder público ocorre somente em parte, ou seja, o poder público atua, mas de forma incompleta ou deficiente, sem atender fielmente aos termos exigidos pela Constituição.

A diferença mostra-se relevante apenas sob o ponto de vista didático acerca das modalidades das omissões inconstitucionais, pois, no que se refere ao aspecto prático, a técnica decisória é exatamente a mesma: em ambas as situações (total ou parcial), declarada a inconstitucionalidade por omissão, o STF dará ciência ao Poder competente para adoção das providências necessárias, com fulcro no art. 103, § 2º, primeira parte, da CF/1988.

Por outro lado, a distinção entre a declaração de inconstitucionalidade por ação e por omissão mostra-se extremamente importante para o presente estudo. Isso porque, sendo o principal efeito da ADI por ação a extirpação do ato normativo inquinado do ordenamento jurídico, esta não configura técnica mais adequada para a eliminação da situação inconstitucional nos casos de omissão inconstitucional

25 De acordo com o Anexo IV, para o Professor Indígena do Nível 2, o subsídio é de R\$ 2.659,86, enquanto o piso nacional é de R\$ 4.580,00.

parcial. Em situações como as descritas, a cassação da norma agravaria o estado de inconstitucionalidade.

Foi exatamente neste sentido que entendeu o STF ao julgar a ADI – MC 1458-DF, em que se discutia a insuficiência do valor fixado para o salário mínimo. No caso em debate, a Suprema Corte caminhou em direção à configuração da inconstitucionalidade por omissão parcial, optando pela preservação da norma que fixou o salário mínimo, ainda que de modo insuficiente, na medida em que a pronúncia de nulidade do ato incompleto significaria a absoluta ausência de regramento sobre a matéria.

Feitas essas distinções, transpondo as lições para as hipóteses em exame, a Lei Federal nº 11.738/2008 assegura o pagamento do PSPN a todos os profissionais do magistério público da educação básica, independente deste serem indígenas ou não indígenas, a partir da titulação em ensino médio, de modo que, o patamar remuneratório deve ser observado mesmo aos professores indígenas que compõem o Quadro Especial.

Portanto, possuindo a iniciativa privativa para encaminhar projeto de lei que disponha sobre questões remuneratórias atinentes aos servidores da administração direta (art. 77, II, da CE/1989), o Chefe do Poder Executivo baiano incorre em omissão inconstitucional ao deixar de encaminhar projeto de lei objetivando corrigir o valor do subsídio, contido no Anexo IV da Lei Estadual nº 14.668/2024, em conformidade com o parâmetro nacional.

Assim, ante o exposto, em face da omissão inconstitucional do Chefe do Poder Executivo em encaminhar projetos de lei para **corrigir** o Anexo IV da Lei Estadual nº 14.668/2024, de modo a reajustar o piso remuneratório dos profissionais da carreira do magistério indígena em valor igual ou superior ao parâmetro nacional, este Ministério Público de Contas sugere, com fulcro no art. 242, caput, parte final, do Regimento Interno, que este Tribunal ingresse com **REPRESENTAÇÃO** perante o Ministério Público Federal, para que o Procurador-geral da República, na condição de legitimado para provocar a jurisdição constitucional do STF, avalie o cabimento da ADI por Omissão.

2.2.4 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E FISCAL

a) Despesas de exercícios anteriores (DEA) (item 2.6.1.5 do Relatório Técnico), Crescimento das despesas executadas como DEA (item 2.6.1.5.1 do Relatório Técnico); Realização de despesas sem o prévio empenho (autorização legislativa) (item 2.6.1.5.2 do Relatório Técnico); Assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários (item 2.6.1.5.3 do Relatório Técnico); Monitoramento da Recomendação D5 (item 2.6.1.5.7 do Relatório Técnico); Restos a Pagar (RPS) (Item 2.6.1.6 do Relatório Técnico), Subavaliação dos RPS causada pelo uso indiscriminado de DEA (item 2.6.1.6.1 do Relatório Técnico) e Monitoramento da Recomendação D6 (item 2.6.1.6.2 do Relatório Técnico)

O Relatório Técnico que instrui as presentes contas de governo destaca um aumento expressivo nas “Despesas de Exercícios Anteriores” executadas pelo

Poder Executivo. O montante saltou de R\$1,1 bilhão em 2023 para R\$2,3 bilhões no exercício de 2024 (Ref.3500831-265).

Segundo consta do citado relatório, dos R\$2,3 bilhões executados como DEAs em 2024, R\$1,7 bilhão “corresponde a despesas que já eram conhecidas pela administração em 2023 e que, à luz da legislação vigente, deveriam ter sido empenhadas e inscritas em Restos a Pagar em 2023, o que não ocorreu” (Ref.3500831-265).

Ressalte-se, porque oportuno, que, no Parecer Prévio referente às contas de governo do exercício de 2023, foram incluídas **ressalvas**, bem como foram expedidos **alertas e recomendações** relacionadas à matéria em debate, os quais foram objeto de comentários pela Equipe Técnica nos itens 2.6.1.5.7, 2.6.1.6.2 e 2.10 do Relatório Técnico. Senão, confira-se o teor dessas deliberações que foram expedidas pela Corte de Contas:

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DA BAHIA

[...]

Os trabalhos realizados, com independência e com observância aos demais princípios, previstos no Código de Ética dos Membros e Servidores deste TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA, permitiram registrar as seguintes ressalvas às presentes Contas, recomendações, ênfases e emissões de alertas ao Poder Executivo do Estado da Bahia:

• Ressalvas:

[...]

1) expressivo montante de Despesas de Exercícios Anteriores realizado no exercício de 2023, no total de R\$1,1 bilhão, tendo sido analisados pela Auditoria processos de pagamentos que totalizaram R\$214,0 milhões e constatado que 100% da amostra não respeitou os requisitos legais, causando subavaliação de Restos a Pagar (RPs) de, pelo menos, R\$214,0 milhões, pela ausência de prévio empenho, contrariando os arts. 36 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 e o art. 1º, § 1º, da LRF, e gerando distorções relevantes nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (DCCes), em contrariedade ao caráter de estrita excepcionalidade do procedimento (art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964) (itens 2.6.1.6 e 2.6.1.7 da Seção Analítica);

2) assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SESAB, SAEB, SETUR e SEAP, contrariando o quanto disposto no art. 161, II, da CE/1989, e o art. 37, IV, da LRF. A Auditoria constatou que os saldos orçamentários remanescentes do exercício de 2022 eram inferiores aos volumes de despesas executadas por meio de DEA em 2023 (item 2.6.1.6 da Seção Analítica);

[...]

• RECOMENDAÇÕES:

[...]

- QUANTO À GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E FISCAL:

[...]

5) realizar os registros contábeis relacionados às despesas públicas:

a) de forma tempestiva, em consonância com o regime de competência;

b) em conformidade com o MCASP 9ª edição (item 4.4.2);

c) observando os arts. 35, 37 e 60, da Lei Federal nº 4.320/1964; e

d) de acordo com as melhores práticas contábeis, estabelecidas na NBC

TSP

13 (item 2.6.1.6);

6) inscrever em Restos a Pagar todos os compromissos assumidos até o encerramento do exercício, cujos fatos geradores tenham ocorrido ainda dentro do exercício, conforme os melhores procedimentos contábeis trazidos nas p. 133-141 do MCASP 9ª edição e nos termos do art. 36 da Lei Federal 4.320/1964 e art. 50 da LRF (item 2.6.1.7);

• EXPEDIÇÃO DE ALERTAS REFERENTES AO ART. 59, PARÁGRAFO 1º, DA LRF:

[...]

2) distorções causadas pelo uso indevido do registro de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) representam irregularidades na gestão orçamentária (item 2.6.1.6);

3) assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SESAB, SAEB, SETUR e SEAP representa irregularidade na gestão orçamentária (item 2.6.1.6);

[...]

(conforme Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício 2023 – Ref.3316929-1/25 do processo tombado sob o nº TCE/003370/2024)

Observa-se que as deliberações deste TCE, incluindo a imposição de ressalvas às irregularidades relacionadas às DEAs, não resultaram em melhorias no exercício de 2024. Pelo contrário, o cenário agravou-se, com um aumento no montante executado nessa modalidade em comparação a 2023. Tal fato demonstra que o Poder Executivo se omitiu em implementar as medidas necessárias para regularizar a situação apontada por esta Corte de Contas.

A bem da verdade, desde o exercício de 2015, vêm sendo apontadas irregularidades no empenho de DEA. Conforme síntese feita pela Auditoria, essa “irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2016, 2017, 2018, 2020, 2021, 2022 e 2023, de ressalvas nos exercícios de 2018, 2019, 2020, 2022 e 2023, bem como de alertas nos exercícios de 2020, 2021, 2022 e 2023” (Ref.3500831-282).

Ou seja, apesar de sinalizações concretas por parte desta Corte de Contas no sentido de que o Poder Executivo deve adotar medidas para assegurar a utilização do referido mecanismo de processamento de despesas apenas em situações de estrita excepcionalidade, nota-se o uso continuado desse procedimento fora das hipóteses normativamente previstas.

Saliente-se, nesse ponto, que a Lei Federal nº 4.320/1964 instituiu o regime de competência para as despesas públicas ao dispor, no seu art. 35, II, que pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas. Além disso, a CF/1988, no seu art. 167, II, veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

A análise conjugada desses dispositivos conduz ao entendimento de que o ato de empenho é estágio da despesa pública que assume relevantes funções, entre as quais se incluem a de **(i)** vincular a despesa pública a um dado exercício, em consonância com o art. 35, II, da Lei Federal nº 4.320/1964, que estabelece, para as

despesas, o princípio da competência; e **(ii)** limitar formalmente a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas aos créditos orçamentários ou adicionais, em atendimento ao disposto no art. 167, II, da CF/1988.

Nesse contexto, é possível inferir que o empenho, num determinado exercício, das despesas a ele relacionadas, constitui **regra** destinada a assegurar a correta gestão da execução orçamentária, na medida em que viabiliza o controle do fluxo orçamentário e o equilíbrio entre receitas e despesas, confinando o gasto público aos limites autorizados pela Lei orçamentária, aprovada pelo Parlamento.

Excepcionalmente, contudo, a lei admite que sejam pagas, à conta de dotações específicas consignadas no orçamento, despesas de exercícios anteriores, que, **por equívoco ou circunstância alheia à vontade do agente público**, não tenha sido possível processar na época própria.

A esse respeito, o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964 dispõe **taxativamente** sobre as hipóteses que autorizam o pagamento de despesas de exercícios anteriores, evidenciando a singularidade do seu manejo:

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

De igual modo, o Decreto Estadual nº 181-A, de 09/07/1991, ao dispor sobre o processamento das despesas de exercícios anteriores, preceitua, no seu art. 1º:

Art. 1º - Poderão ser pagas por dotações para Despesas de Exercícios Anteriores, constantes dos quadros discriminativos de despesas das unidades orçamentárias, as dívidas de exercícios encerrados devidamente reconhecidas pela autoridade competente.

Parágrafo único - As dívidas de que trata este artigo compreendem as seguintes categorias:

I - despesas de exercícios encerrados, para os quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo no final do exercício suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria;

II - despesas de Restos a Pagar, com prescrição interrompida;

III - compromissos reconhecidos pela autoridade competente, ainda que não tenha sido prevista a dotação orçamentária própria ou não tenha esta deixado saldo no exercício respectivo, mas que pudessem ser atendidos em face da legislação vigente.

Em face da já referida excepcionalidade do instituto, é crucial que se estabeleçam os contornos das situações fáticas ensejadoras do pagamento de DEA, de modo a assegurar o seu emprego adequado e evitar impactos fiscais e orçamentários indevidos.

Sendo assim, adotando como vetores interpretativos a opção legislativa pela aplicação do regime de competência às despesas públicas (art. 35, II, da Lei Federal nº 4.320/1964) e a impossibilidade de serem realizadas despesas ou assumidas obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, passemos à análise individualizada das hipóteses mencionadas no aludido decreto estadual.

De saída, o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964 destaca que o orçamento do exercício a que a despesa se refere deve consignar crédito próprio com saldo suficiente para atendê-la. Trata-se de exigência que se amolda ao preceito normativo inserto no multicitado art. 167, II, da CF/1988, impedindo que, ao final do exercício, sejam contraídas obrigações não amparadas por prévia dotação orçamentária.

Equivale a dizer que estão compreendidas no alcance desse dispositivo as situações em que o empenho, embora fosse possível, dada a existência de crédito próprio, no orçamento respectivo, com saldo suficiente ao final do exercício para atender a essas despesas, não se ultimou por equívoco ou circunstâncias alheias à vontade do agente público.

Vieira (2014, p. 14), em monografia dedicada ao tema, aborda situação representativa da hipótese trazida pelo art. 1º, I, do referido Decreto Estadual nº 181-A:

Exemplo: Não inscrição de empenho em restos a pagar por falta de comunicação interna no órgão: O fornecedor entregou os 50 computadores no dia 28 de dezembro, último dia do prazo estabelecido no edital, e o setor de informática tinha mais 30 dias para atestar o recebimento definitivo, procedimento necessário para liquidação da despesa. Todavia, o setor financeiro/contábil não foi informado da entrega dos computadores e anulou o empenho no dia 31 de dezembro. O orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atender aquela despesa de aquisição de computadores, que, entretanto, não foi processada na época própria, sendo cancelado o empenho ao final do exercício.

Em face do exposto, o cancelamento indevido do empenho anteriormente realizado autorizaria, ante o preenchimento dos requisitos normativos delineados no art. 1º do Decreto Estadual nº 181-A/1991, o pagamento de DEA.

Por sua vez, o art. 1º, II, do mesmo instrumento normativo, que aborda a hipótese em que as despesas de exercícios anteriores se referem a restos a pagar com prescrição interrompida, é mais bem compreendido a partir da análise do art. 22, § 2º, do Decreto Federal nº 93.872/1986, que regulamenta, em âmbito federal, o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964. Veja-se:

Art. 22. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida, e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação destinada a atender despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica própria.

[...]

§ 2º Para os efeitos deste artigo, considera-se:

- a) despesas que não se tenham processado na época própria, aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação;
- b) restos a pagar com prescrição interrompida, a despesa cuja inscrição como restos a pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor;
- c) compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício, a obrigação de pagamento criada em virtude de lei, mas somente reconhecido o direito do reclamante após o encerramento do exercício correspondente.

Como é possível observar, os Restos a Pagar (RP) com prescrição interrompida referem-se às despesas cuja inscrição como RP tenha sido cancelada, embora ainda vigesse o direito do credor.

Ocorre que, à luz da responsabilidade fiscal prevista constitucionalmente, o cancelamento de restos a pagar, nos casos em que esteja vigente o direito do credor, se mostra inadmissível, de modo que essa hipótese legal deve compreender tão somente os casos excepcionais em que o aludido cancelamento tenha ocorrido por equívoco contábil da Administração Pública.

Quanto ao art. 1º, III, do Decreto Estadual nº 181-A/1991, por fim, a referência a compromissos pecuniários reconhecidos após o encerramento do exercício não se fez acompanhar da menção à existência de crédito próprio, no orçamento respectivo, com saldo suficiente para atendê-los, o que, à primeira vista, poderia indicar permissão para que *despesas previsíveis, relativas ao adimplemento de obrigações pecuniárias constituídas no curso do exercício, deixem de ser empenhadas para contornar a eventual ausência ou insuficiência dos créditos orçamentários previstos, transferindo-se seu reconhecimento e pagamento para o exercício seguinte*.

Contudo, essa interpretação, além de violar o art. 167, II, da CF/1988, como anteriormente destacado, tornaria destituída de sentido prático a situação delineada no art. 1º, I, do Decreto Estadual nº 181-A/1991, que diferiria daquela contida no art. 1º, III, ora analisada, apenas pela exigência de saldo orçamentário suficiente para atender às despesas de exercícios encerrados. Dito de outro modo, considerada a amplitude dessa interpretação conferida ao art. 1º, III, seria possível enquadrar como despesas de exercícios anteriores todas e quaisquer despesas, inclusive aquelas que, em tese, se enquadrariam no art. 1º, I, independentemente de ser consignado crédito próprio, no orçamento respectivo, com saldo suficiente no final do exercício para atendê-las.

Desta forma, é preciso interpretar o art. 1º, I e III, do Decreto Estadual nº 181-A/1991, de modo a que sejam contempladas, nas hipóteses normativas por eles trazidas, situações fáticas distintas, que se amoldem, com exclusividade, a cada um dos preceitos legais, haja vista que, do ponto de vista hermenêutico, a amplitude conferida a um enunciado normativo (art. 1º, III) não pode implicar o esvaziamento completo do âmbito de incidência de um outro preceito do mesmo diploma legal (art. 1º, I).

Nesse sentido, de modo a afastar a incidência das situações abrangidas pelo art. 1º, I, do Decreto Estadual nº 181-A/1991, o inciso III desse mesmo diploma normativo deve ser interpretado à vista do que dispõem o art. 35, II, da Lei Federal nº 4.320/1964 e o art. 167, II, da Constituição Federal, para compreender as situações em que um determinado direito, embora previsto abstratamente em lei, venha a ser reconhecido, por decisão administrativa, em exercício posterior àquele em que se verificou o fato gerador da obrigação pecuniária, dando azo à efetivação do gasto público como despesa de exercício anterior.

Leite (2023, p. 507), comentando a hipótese em debate, exemplifica com precisão:

A Administração poderá realizar pagamentos, ainda que não tenha sido prevista a dotação orçamentária própria, ou não tenha esta deixado saldo no exercício respectivo, desde que possam ser atendidos em face da legislação vigente. Por exemplo, se um servidor, cujo filho nasceu em setembro de um ano, somente requereu o benefício do salário-família em março do ano seguinte, as despesas referentes aos meses de setembro a dezembro do ano anterior irão à conta de DEA, classificadas como despesas correntes. O mesmo se dá com promoção de servidor com data retroativa e que alcance anos anteriores.

A despeito da justeza desses apontamentos, o Estado da Bahia, como revela o Relatório Técnico que instrui este processo de contas, apegando-se a uma interpretação absolutamente equivocada da legislação pertinente, pagou, no exercício de 2024, como DEA, o montante de R\$1,7 bilhão, quantia que “corresponde a despesas que já eram conhecidas pela administração em 2023 e que, à luz da legislação vigente, deveriam ter sido empenhadas e inscritas em Restos a Pagar em 2023, o que não ocorreu” (Ref.3500831-265).

Consoante apontado pela Auditoria, algumas unidades da administração pública estadual valeram-se, em 2024, da execução de DEA, cujos montantes superaram os respectivos saldos orçamentários existentes no exercício de 2023 (consoante item 2.6.1.5.3 do Relatório Técnico), revelando, diante desse cenário, a alarmante e sistemática utilização dessa espécie de procedimento. Confira-se, a propósito, duas tabelas de autoria da Equipe Técnica, que traz dados acerca desse achado (Ref.3500831-272):

TABELA 31– Saldo Orçamentário 2023 x DEA 2024

Em R\$			
Descrição	Saldo Orçamentário 2023 (a)	DEA 2024 (b)	Resultado (c=a-b)
SESAB	187.410.727	643.671.898	-456.261.171
SEINFRA	1.401.376.835	459.624.690	941.752.145
SAEB	140.695.217	234.117.182	-93.421.965
SETUR	10.046.254	230.704.161	-220.657.907
SEDUR	621.500.847	190.033.904	431.466.943
SEC	3.251.991.304	182.472.670	3.069.518.634
SECOM	4.028.623	85.725.347	-81.696.724
SSP	134.841.724	81.583.045	53.258.679
SEAP	58.324.676	58.245.019	79.657
GABGOV	1.507.879	24.706.925	-23.199.046

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em dados extraídos dos sistemas Mirante e FIPLAN Gerencial.

TABELA 32 – Saldo Orçamentário 2023 x DEA 2024 (UO)

Em R\$

Unidade Orçamentária	Saldo Orçamentário 2023 (a)	DEA 2024(b)	Resultado (c=a-b)
CONDER	12.397.801	127.092.948	-114.695.147
APG/SSP	2.236.969	54.282.819	-52.045.850
APG/SEAP	6.730.086	58.245.019	-51.514.933
FUNSERV/SAEB	2.479.124	148.099.608	-145.620.484

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em dados extraídos dos sistemas Mirante e FIPLAN Gerencial.

Consoante delineado alhures, esse tipo de procedimento – DEA –, que só deveria ser utilizado de maneira tópica/excepcional, desde que atendidos os requisitos legalmente previstos, tem sido reiteradamente realizado nos diversos órgãos e entidades da administração pública estadual, sem que se observem as regras a ele aplicáveis.

Nesse contexto, é oportuno salientar que a adoção, no ano de 2024, do procedimento de DEAs, as quais, repise-se, superaram, em algumas unidades, os saldos orçamentários no exercício findo em 2023, deu-se de maneira bastante acentuada, sobretudo para pagamento de despesas já conhecidas no exercício anterior. É o que se extrai dos comentários feitos pela Auditoria em relação a uma amostra que abrangeu 96% do montante que foi executado a título de despesas de exercícios anteriores:

Para compor a amostra de auditoria, utilizando o critério da materialidade, foram selecionadas as dez secretarias — ou órgãos a elas equiparados para fins de execução orçamentária — que mais empenharam despesas como DEA em 2024.

[...]

Essa amostra representa 96% do total registrado como DEA pelo Poder Executivo em 2024.

[...]

Com a finalidade de verificar a conformidade do processamento dessas despesas, foram realizados procedimentos auditoriais na execução orçamentária das DEA registradas em 2024 pelas unidades que integraram a amostra.

Como resultado desses procedimentos, constatou-se que **R\$1,7 bilhão do total executado como DEA em 2024 corresponde a despesas que já eram conhecidas pela administração em 2023** e que, à luz da legislação vigente, deveriam ter sido empenhadas e inscritas em Restos a Pagar em 2023, o que não ocorreu.

[...]

Na **SESAB**, verificou-se que dos R\$643,7 milhões executados como DEA em 2024, R\$434,1 milhões referem-se à operacionalização e gestão de unidades hospitalares, bem como à prestação de serviços de saúde realizados em 2023. **Apesar de conhecidas no exercício do fato gerador, essas despesas foram realizadas sem o prévio empenho [...].**

[...]

Na **SAEB**, verificou-se que dos R\$234,1 milhões executados como DEA em 2024, R\$148,1 milhões referem-se a **despesas médicas de dezembro de 2023, já conhecidas pela administração no referido exercício, mas realizadas sem prévio empenho [...].**

[...]

Na **SEINFRA**, verificou-se que dos R\$459,6 milhões executados como DEA

em 2024, R\$419,0 milhões referem-se a pagamentos contratuais de obras em andamento. Além disso, constatou-se que 100% dessas despesas foram executadas por meio do subelemento 51.003 (Obras em Andamento), na unidade orçamentária 24801 (Superintendência de Infraestrutura de Transportes da Bahia). Todavia, por se tratarem de **despesas inerentes à execução contratual, portanto previsíveis e já conhecidas no exercício do fato gerador**, esses pagamentos violaram a regra do empenho prévio [...].

Na **SETUR**, verificou-se que dos R\$230,7 milhões empenhados como DEA em 2024, R\$178,6 milhões referem-se ao subelemento 28226 e **estão majoritariamente vinculados à realização dos festejos juninos de 2023, ou seja, foram realizados sem o prévio empenho** [...].

Na **CONDER**, verificou-se que dos R\$127,1 milhões registrados como DEA em 2024, R\$106,7 milhões referem-se a despesas contratuais de medições de obras, registradas no subelemento Obras em Andamento (51.003). **Em 2023, essas despesas já eram conhecidas pela administração e foram realizadas sem o prévio empenho** [...].

Outrossim, a Auditoria constatou que, dos R\$108,4 milhões oriundos de descentralização orçamentária e empenhados como DEA em 2024 pela **CONDER, R\$101,4 milhões referem-se a despesas registradas no subelemento 003 (Obras em Andamento), as quais já eram conhecidas pela administração em 2023, mas não foram devidamente empenhadas no exercício competente** [...].

Na **SEC**, verificou-se que dos R\$182,5 milhões executados como DEA em 2024, R\$77,6 milhões referem-se a pagamentos indenizatórios a empresas terceirizadas pela prestação de serviços vinculados ao funcionamento das unidades escolares, resultantes de compromisso assumidos em 2023 sem o prévio empenho [...].

Porém, **o fato de as despesas serem oriundas de indenizações por serviços prestados sem lastro contratual não constitui impedimento para a realização do empenho prévio, especialmente por se tratar de serviços contínuos e indispensáveis ao funcionamento das unidades escolares**. Ademais, a comprovação da prestação do serviço é uma condição necessária para a liquidação da despesa, mas não para o empenho.

Na **SECOM**, verificou-se que dos R\$85,7 milhões executados como DEA em 2024, R\$78,8 milhões referem-se ao subelemento 89 (Publicidade Institucional). **Todavia, apesar dessas despesas serem previsíveis e conhecidas em 2023, foram realizadas sem o prévio empenho** [...].

Na **SSP**, verificou-se que dos R\$81,6 milhões executados como DEA em 2024, R\$49,0 milhões referem-se a despesas contratuais de serviços prestados por empresas de telecomunicações, bem como despesas com obras em andamento. **Todavia, apesar dessas despesas serem previsíveis e conhecidas em 2023, foram realizadas sem o prévio empenho** [...].

Na **SEAP**, verificou-se que dos R\$58,2 milhões executados como DEA em 2024, R\$53,5 milhões referem-se ao subelemento 79 (Administração Prisional). Além disso, foi identificado que o objeto dessas despesas é correspondente a contratações de empresas terceirizadas para prestação de serviços contínuos necessários a operacionalização do sistema prisional.

Todavia, apesar dessas despesas serem previsíveis e conhecidas em 2023, foram realizadas sem o prévio empenho [...].

[...]

No **GABGOV**, verificou-se dos R\$24,7 milhões executados como DEA em 2024, R\$24,2 milhões referem-se ao subelemento 24 (Recepções, Hospedagens, Homenagens e Solenidades). **Todavia, apesar dessas despesas serem previsíveis e conhecidas em 2023, foram realizadas sem o prévio empenho [...].**

[...]

Dessa forma, conclui-se que todas as unidades jurisdicionadas que compõem a amostra incorreram na prática de realizar despesas sem o devido empenho prévio, em desacordo com o art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964. De igual modo, as justificativas apresentadas pelos órgãos não afastam a irregularidade, uma vez que as situações apontadas envolvem despesas previsíveis, cujo fato gerador já era conhecido no exercício competente. Ademais, ressalta-se que, em 2023, a SEFAZ também tinha conhecimento de que uma parcela dessas despesas havia sido realizada sem o prévio empenho.

[...]

(Grifos ausentes no original)

(conforme Ref.3500831-265/271)

A análise dos informes levantados pela área técnica desse Tribunal revela **(i)** a inobservância às limitações contidas na Lei Orçamentária Anual (LOA), mediante a assunção de despesas sem prévio empenho e além dos créditos orçamentários; **(ii)** o caráter sistêmico da irregularidade relativa ao uso indiscriminado de DEA, sobretudo em razão das distorções que têm sido provocadas na realidade das contas públicas estaduais; **(iii)** o prejuízo ao erário que o atraso nos pagamentos têm ocasionado.

Quanto ao primeiro ponto acima sublinhado, vale pontuar que as informações trazidas pelo corpo técnico desse TCE, ao demonstrarem que o volume de despesas de exercícios anteriores, em algumas secretarias (consoante item 2.6.1.5.3 do Relatório Técnico – Ref.3500831-271/274), supera o saldo orçamentário do final do exercício que se encerrou, denotam a realização de despesas excedentes dos créditos orçamentários ou adicionais, em flagrante violação ao art. 167, II, da CF/1988.

Demais disso, quanto ao segundo ponto destacado anteriormente, que aborda o caráter sistêmico da irregularidade aqui investigada, é evidente que o uso indiscriminado de despesas de exercícios anteriores distorce uma série de indicadores fiscais, comprometendo a consistência de parte das informações contidas nas DCCs. Nesse sentido, são ilustrativos os registros constantes nos itens 2.6.1.6.1 e 2.6.1.6.2 da Seção Analítica:

2.6.1.6.1 Subavaliação dos RPs causada pelo uso indiscriminado de DEA

Na medida em que a administração pública, deixa de empenhar previamente as despesas, para, posteriormente, executar essas despesas como DEA, em exercícios posteriores ao fato gerador, há uma subavaliação da conta de Restos a Pagar (RPs).

Isso ocorre porque despesas que deveriam ser consignadas no orçamento do exercício competente e inscritas em restos a pagar são registradas apenas no orçamento de exercícios seguintes, em desacordo com o que

estabelece a Lei Federal nº 4.320/1964.

Nessa esteira, conforme demonstrado no tópico referente às DEA (item 2.6.1.5), a Auditoria identificou que R\$1,7 bilhão do total executado como DEA em 2024 corresponde a despesas que eram de conhecimento da administração no exercício de 2023, mas que não foram nem empenhadas, nem inscritas em restos a pagar no exercício financeiro do fato gerador. (Ref.3285944-314)

[...]

2.6.1.6.2 Monitoramento da recomendação d6

No Plano de Ação, consta a seguinte recomendação do Parecer Prévio de 2023:

d6. inscrever em Restos a Pagar todos os compromissos assumidos até o encerramento do exercício, cujos fatos geradores tenham ocorrido ainda dentro do exercício, conforme os melhores procedimentos contábeis trazidos nas p. 133-141 do MCASP 9ª edição e nos termos do art. 36 da Lei Federal 4.320/1964 e art. 50 da LRF (item 2.6.1.7);

No que diz respeito a essa recomendação, a SEFAZ não apresentou medidas direcionadas à sua implementação.

Sendo assim, visto que a Auditoria identificou que valores significativos foram registrados como DEA em 2024, os quais, deveriam ter sido empenhados e inscritos em RP em 2023, conclui-se que os numerários inscritos em RP estão subavaliados, o que vai de encontro à recomendação do Tribunal.

Dessa forma, a Auditoria concluiu que, no tocante à inscrição de Restos a Pagar, o Poder Executivo Estadual não implementou a recomendação emitida pelo Tribunal.

O quadro fático narrado aqui demonstra a recalcitrância do Poder Executivo em sanar, de vez, o processamento irregular de DEA. É chegada a hora, portanto, de este Tribunal adotar medidas mais incisivas, capazes de induzir a gestão estadual a uma mudança de comportamento no que se refere à temática em apreço. Neste caso, a determinação, enquanto expressão da função corretiva constitucionalmente atribuída às Cortes de Contas, é, na visão deste Órgão Ministerial, a medida que tem aptidão para alterar o cenário ora descrito, ante a sua natureza cogente.

Em face do exposto, dada a ilegalidade do procedimento atualmente adotado em diversas unidades administrativas, no que toca o processamento de DEAs, o Ministério Público de Contas, desde já, sugere a expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo para que:

(i) no momento da confecção do projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), adote as providências necessárias a assegurar que o montante de despesas fixadas para os órgãos e entidades estaduais seja estimado a partir de metodologia apropriada, que considere, entre outros critérios, o conjunto de obrigações financeiras efetivamente assumidas, em cada unidade, ao longo dos exercícios anteriores, à luz do disposto nos arts. 4º e 6º da Lei Federal nº 4.320/1964;

(ii) em cumprimento ao que dispõe o art. 167, II, da CF/1988, adote medidas, direcionadas aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, no sentido de coibir a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais existentes;

(iii) adote, com urgência, as medidas administrativas necessárias ao aprimoramento dos mecanismos específicos de controle interno, relacionados ao processamento de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), de modo a assegurar a utilização deste tipo de procedimento em situações de estrita excepcionalidade, apurando-se, ademais, a responsabilidade funcional dos agentes que eventualmente deem causa, de modo injustificado ou sem justificativa razoável, ao não processamento de despesas públicas no exercício de sua competência.

b) Transferências voluntárias de recursos estaduais (item 2.6.1.8 do Relatório Técnico)

Sobre o assunto, impende rememorar que as fragilidades no controle dos convênios e instrumentos congêneres celebrados pelo Estado da Bahia é irregularidade **recorrente**, que vem sendo apontada pela Unidade Técnica **há mais de 11 exercícios financeiros**²⁶. A deficiência no controle dos recursos estaduais repassados por transferências voluntárias é um problema **crônico** e que, a despeito de ter sido objeto de diversas recomendações em Pareceres Prévios, ainda não foi debelado.

Especificamente no exercício pretérito (2023), esse ponto foi objeto de ressalva e recomendações no Parecer Prévio, senão vejamos (Ref.3316929 do Processo nº TCE/003370/2024):

Ressalva:

3) ausência de informações sobre os repasses realizados por convênios e instrumentos congêneres nas DCCes de 2023, fragilidades de controle da inadimplência relacionada à prestação de contas dos convênios e congêneres, ausência de sistema de gestão e controle de convênios e de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) (itens 2.2.1 e 2.6.1.9 da Seção Analítica);

Recomendações:

7) encaminhar a este TCE, no prazo de 60 dias, relatório detalhado dos convênios e instrumentos congêneres, pendentes de prestação de contas, em 31/12/2023, em atenção ao disposto no art. 175 da Lei Estadual nº 9.433/2005, devidamente conciliado com os controles contábeis (item 2.6.1.9);

8) atualizar as normas e aprimorar as ferramentas de acompanhamento e controle dos eventos relacionadas à prestação de contas dos convênios, mediante catalogação tempestiva de dados e disponibilização de relatórios gerenciais, contendo informações precisas sobre a inadimplência e as providências para o saneamento das irregularidades (item 2.6.1.9);

²⁶ Item 2.6.1.9 das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia- Exercício 2023 (TCE/003370/2024), Item 2.6.3.8 das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022 (TCE/003439/2023), item 2.6.3.8 das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2021 (TCE/003537/2022), item 2.6.3.8 das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2020 (TCE/002683/2021), item 2.4.3.6 das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2019 (TCE/004140/2020), item 2.4.5.2.3 das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2018 (TCE/002835/2019), 2.4.5.1.3 das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2017 (TCE/002387/2018), 2.3.2 das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2016 (TCE/002522/2017), 2.3.2 das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2015 (TCE/002434/2016), 5.2.2 das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2014 (TCE/004023/2015) e item 3.3.4 das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2013 (TCE/004093/2014).

9) implantar plataforma de gestão e controle de convênios, com a maior brevidade possível, para assegurar a prevenção de danos ao erário e garantir a fidedignidade dos demonstrativos contábeis, financeiros e patrimoniais (item 2.6.1.9)

Ao examinar a temática sob a ótica da presente prestação de contas, a Unidade Técnica se limitou a realizar o monitoramento das recomendações formuladas no exercício passado.

Após analisar as informações apresentadas pelo Poder Executivo no Plano de Ação, a Auditoria consignou a adoção das seguintes medidas: (i) a criação de unidade administrativa na estrutura organizacional da Secretaria da Administração (SAEB), com a edição de decreto regulamentador para dispor sobre a finalidade da referida unidade e revisão das competências dos órgãos que atuam na área de convênios; e (ii) a contratação da empresa vencedora do Registro de Preços para customização da plataforma de gestão e controle de convênios. Ao final, a CCE concluiu que as recomendações estão em fase de implementação.

Instada a se manifestar acerca do achado, a PGE, por meio da resposta de Ref.3510770-43/44, ratificou o compromisso do Estado em buscar uma solução adequada para a gestão das parcerias no contexto do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

A despeito das ações informadas, deve-se ressaltar que a criação da unidade administrativa para atuar na área de convênios e a contratação da empresa para implementação da plataforma de gestão e controle dos ajustes são **medidas iniciais** e que, portanto, demandarão um tempo de maturação para que possa repercutir efetivamente no saneamento da irregularidade.

Ademais, com o advento da Lei Federal nº 13.019, de 31/07/2014, tornou-se **imperativo** o desenvolvimento de uma plataforma eletrônica para a prestação de contas e registro de todas as informações atinentes às parcerias celebradas, com acesso aberto a todo e qualquer interessado, senão vejamos o art. 65 “a prestação de contas e todos os atos que dela decorram dar-se-ão em plataforma eletrônica, permitindo a visualização por qualquer interessado” (Redação dada pela Lei Federal nº 13.204, de 14/12/2015).

Mesmo após dez anos da referida obrigação, verifica-se que o Estado da Bahia ainda **não dispõe** do sistema informatizado que proporcione ampla transparência à gestão dos recursos públicos voluntariamente repassados.

Diante disso, este MPC entende que a sobredita sugestão de aprimoramento no controle dos convênios ainda não foi implementada de forma satisfatória e, portanto, a Administração **permanece** sem disponibilizar adequadamente as informações relativas aos repasses de recursos estaduais, em descumprimento ao art. 65 da Lei Federal nº 13.019/2014.

Face o acima exposto, até que seja definitivamente saneada a irregularidade em apreço, este MPC sugere a expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Chefe do Poder

Executivo estadual para que, em continuidade às ações informadas conclua a implementação, no prazo de 120 dias, da plataforma eletrônica de gestão e controle que permita aos órgãos e entidades da administração estadual o registro de todos os procedimentos atinentes às parcerias regidas pelo MROSC, de acordo com o determinado pelo art. 65, da Lei Federal nº 13.019/2014.

Além disso, este MPC também corrobora com as **RECOMENDAÇÕES** expedidas pela Unidade Técnica no sentido de que o Governador do Estado continue atualizando as normas e aprimorando as ferramentas de acompanhamento e controle dos eventos relacionadas a prestação de contas dos convênios, mediante catalogação tempestiva de dados e disponibilização de relatórios gerenciais, contendo informações precisas sobre a inadimplência e as providências para o saneamento das irregularidades.

2.7 AUDITORIA FINANCEIRA E ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS

a) Precatórios do Estado da Bahia (item 2.7.1 do Relatório Técnico)

Outro aspecto que merece especial destaque no processo de prestação de contas de governo é o atinente aos precatórios.

A análise das despesas com precatórios vem sendo objeto de apontamento pela Unidade Técnica ao longo de sucessivos exercícios financeiros e, especificamente, desde a prestação de contas do exercício de 2022, motivou a expedição de **alerta e recomendação** ao Poder Executivo em virtude da ausência de registros individualizados (com indicação dos beneficiários) da execução orçamentária e financeira dos processos de precatórios, senão vejamos:

Parecer prévio das contas do exercício de 2022 – TCE/003439/2023 (Ref.3097375-11):

Alerta:

7) a ausência de registros individualizados (com identificação dos beneficiários) da execução orçamentária e financeira dos processos de precatórios caracteriza irregularidade na gestão orçamentária (item 2.8.1.2 da Seção Analítica);

Recomendação:

23) adotar as medidas necessárias para melhorar a comunicação com o TJ/BA, de forma que o fluxo de informações entre os Poderes Executivo e Judiciário, relacionadas com os pagamentos de precatórios, ocorra tempestivamente (item 2.8.1.2 da Seção Analítica);

Parecer prévio das contas do exercício de 2023 – TCE/003370/2024 (Ref.3316929-22):

Alerta:

6) ausência de registros individualizados (com identificação dos beneficiários) da execução orçamentária e financeira dos processos de precatórios caracteriza irregularidade na gestão orçamentária (item 2.7.1.1);

Recomendação:

18) evidenciar nas DCCEs os valores corrigidos do saldo da conta de precatórios, referentes à posição final do exercício, nos termos da NBC TSP 23 – itens 46 e 47, ou, caso seja comprovada a impossibilidade de apresentar os valores totais corrigidos, apresentar as justificativas e o

montante referente aos valores não corrigidos da dívida total com precatórios em Notas Explicativas, nos termos da NBC TSP Estrutura Conceitual (item 2.7.1.1);

No Relatório Técnico do presente feito, a Unidade Técnica **ratificou** o achado de ausência de individualização dos beneficiários das despesas com precatórios (item 2.7.1.1.1 da Seção Analítica), sob o argumento de que “a execução da despesa continua sem a identificação dos beneficiários, constando sempre como credor o TJ/BA” (Ref. 3500831-323).

Ademais, a Unidade Técnica complementou que a situação irregular permanece a mesma da verificada na Auditoria Financeira dos Precatórios do Estado da Bahia (TCE/009618/2023), realizada no período de 01/01/2022 a 31/12/2022, cujo escopo foi avaliar as informações e os saldos dos precatórios consignados nas Demonstrações Financeiras do Estado da Bahia referentes ao exercício de 2022.

No julgamento da Auditoria, o Tribunal Pleno, por meio da Resolução nº 25/2024, expediu, dentre outras medidas, **determinação à Secretaria da Fazenda (SEFAZ)** para que “proceda aos registros da execução orçamentária e financeira, com a devida individualização do beneficiário, nos termos do art. 10, da LRF” (Ref.3264926-2 do TCE/009618/2023).

Insurgindo-se contra as determinações que foram exaradas, o Estado da Bahia apresentou o Recurso de Revisão (TCE/007729/2024), o qual, todavia, encontra-se pendente de julgamento, aguardando a manifestação da Unidade Técnica competente.

Instada a se manifestar sobre a referida ocorrência no bojo dos presentes autos, a PGE (Ref. 3510770-45/51) repete os mesmos argumentos apresentados tanto no processo de Auditoria quanto no Recurso de Revisão, os quais, todavia, não merecem prosperar em face dos fundamentos abaixo elencados.

A questão posta em discussão cinge-se à aplicabilidade do art. 10 da LRF, dispositivo segundo o qual “a execução orçamentária e financeira identificará os beneficiários de pagamento de sentenças judiciais, por meio de sistema de contabilidade e administração financeira, para fins de observância da ordem cronológica determinada no art. 100 da Constituição” (grifos nossos).

O mencionado art. 100 da CF/1988 estabelece que:

Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

Em comentários sobre o art. 10 da LRF, Marcus Abraham (2021, p. 146) ressalta o equilíbrio fiscal como objetivo perseguido pelo legislador ao incluir tal dispositivo no ordenamento jurídico. Veja-se:

Ainda com o escopo de garantir o equilíbrio fiscal, para que não se comprometa a programação financeira dos entes federativos, o art. 10 da LRF demonstra cuidado com o pagamento dos precatórios e seu cronograma de desembolso com estrita observância da ordem cronológica prevista na Constituição, ao determinar que a execução orçamentária e financeira deverá identificar os beneficiários de pagamento de sentenças judiciais, por meio de sistema de contabilidade e administração financeira.

Pautada na suposta inaplicabilidade do dispositivo, a PGE, em síntese, argumenta que “o Estado da Bahia, para fins de registro orçamentário e financeiro, observa-se o plano anual de pagamento de precatórios, sempre homologado pelo TJBA, conforme estabelece o art. 101 do ADCT e regulamentação dada pela Resolução CNJ nº 303/2019, que também destaca a responsabilidade do Poder Judiciário na gestão da ordem cronológica” (Ref.3510770-50). Ademais, complementa que “o TJBA, onde está estruturada a lista de ordem cronológica, compõe o mesmo Ente devedor: o Estado da Bahia”, concluindo, assim, que o “lançamento individualizado, no sistema FIPLAN, de cada ofício requisitório resulta numa redundância desnecessária e indesejada (Ref.3510770-51).

De início, cumpre registrar que o novo regime especial de pagamentos de precatórios, o qual é regulado pelo art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)²⁷, mantém a regra de pagamento segundo a ordem cronológica de apresentação dos precatórios mesmo para os entes em mora que tenham aderido a tal modalidade especial de quitação de débito decorrentes de sentenças judiciais. Isso porque, o art. 102 do ADCT determina que “[...] pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos recursos que, nos termos do art. 101 deste ADCT, forem destinados ao pagamento dos precatórios em mora serão utilizados no pagamento segundo a ordem cronológica de apresentação, respeitadas as preferências dos créditos alimentares [...]” (grifos nossos).

Assim, diante do atual panorama normativo, a PGE incorre em equívoco ao aduzir que o regime especial de pagamento teria afastado a obrigação imposta no art. 10 da LRF, o qual, vale recordar, prevê que “a execução orçamentária e financeira identificará os beneficiários de pagamento de sentenças judiciais, por meio de sistema de contabilidade e administração financeira, para fins de observância da ordem cronológica determinada no art. 100 da Constituição”.

Ademais, deve-se esclarecer que, embora o § 6º do art. 100 da CF²⁸ tenha atribuído ao Poder Judiciário a gestão do regime de precatórios, sendo regulamentada pela Resolução CNJ nº 303/2019, a competência conferida ao Tribunal de Justiça diz

27 Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro de 2029, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

28 § 6º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento integral e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para os casos de preterimento de seu direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito, o sequestro da quantia respectiva.

respeito à expedição, gestão e pagamento das requisições judiciais²⁹, **não excluindo**, portanto, a responsabilidade da SEFAZ em proceder aos registros contábeis e controle dos precatórios, conforme estabelecido no Decreto Estadual nº 22.260 de 04/09/2023³⁰. Tratam-se, portanto, de competências **autônomas** e **complementares**, que objetivam, justamente, garantir o dever constitucional de transparência na gestão pública.

Dito de outro modo, para ter certeza sobre quem de fato recebeu os valores referentes ao precatório e assegurar que houve observância à referida ordem cronológica, é **indispensável** o **registro contábil individualizado** da execução financeira dessa despesa no sistema do Poder Executivo (FIPLAN). É esse registro, e não a mera lista de beneficiários do TJ/BA, que comprova a realização do pagamento (com o respectivo empenho e liquidação da despesa) e identifica o verdadeiro credor. Assim, a lista do tribunal serve como um indicativo, mas apenas o registro contábil reflete a conclusão do processo e a destinação final dos recursos.

Logo, o fato de a SEFAZ se basear no plano anual de pagamentos de precatórios que é homologado pelo TJ/BA para realizar o registro orçamentário e financeiro das despesas relativas a precatórios **não o desobriga** de, nos termos do art 10 da LRF, proceder, no sistema de contabilidade e administração financeira, à identificação dos beneficiários de pagamento de sentenças judiciais. Primeiro, porque o dispositivo ora citado (art. 10 da LRF) permanece válido mesmo para os entes que tenham aderido ao regime especial de pagamento de precatórios. Segundo, porque a forma como o Estado da Bahia vem atualmente realizando o registro da execução orçamentária e financeira dessas despesas, incluindo o TJ/BA no referido sistema (FIPLAN) como o único credor dos recursos destinados ao pagamento dos multicitados precatórios, distorce as informações relativas aos verdadeiros credores e ao real valor da despesa.

Diante desse panorama, não há, ao contrário do que a PGE sustenta, arcabouço normativo que afaste a obrigação do Governador do Estado em instar a SEFAZ, unidade que lhe é, logicamente, subordinada, para que esta adote medidas junto ao TJ/BA para garantir que sejam procedidos os registros da execução orçamentária e financeira dos precatórios, com a devida individualização do beneficiário, nos termos do art. 10, da LRF. Isso porque, cabe ao Chefe do Poder Executivo, enquanto responsável pela gestão financeira do ente político, executar todas as ações necessárias para viabilizar as soluções aptas a garantir o cumprimento da obrigação legal, a qual, conforme consignado, já foi objeto de alerta por meio do Parecer Prévio expedido nas contas de 2022 e 2023, sob pena de responder pessoalmente pelas sanções impostas pela LRF.

Por fim, ao proceder o monitoramento da recomendação expedida no Parecer Prévio das contas de 2023 (item 2.7.1.1.2 da Seção Analítica), a Auditoria reconheceu o avanço no tratamento das informações contábeis referentes ao passivo com precatórios, porém registrou a necessidade de medidas que ainda precisam ser

29 Art. 1º A expedição, a gestão e o pagamento das requisições judiciais previstas no art. 100 da Constituição Federal são disciplinados no âmbito do Poder Judiciário pela presente Resolução. (redação dada pela Resolução n. 482, de 19.12.2022)
30 Art. 14, I, "a". 8. promover o registro e o controle dos precatórios e das Requisições de Pequeno Valor – RPVs de responsabilidade da Administração direta e indireta do Estado;

implementadas (tal como o saldo de precatórios a vencer) para que as DCCes representem fidedignamente o saldo do estoque de precatórios devido pelo Estado. Diante disso, concluiu que a recomendação foi parcialmente implementada.

Face o exposto, este MPC sugere a expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo para que inste a SEFAZ a adotar junto ao TJ/BA medidas efetivas a: (i) proceder os registros da execução orçamentária e financeira dos processos de precatório com a devida individualização do beneficiário, nos termos do art. 10 da LRF; e (ii) evidenciar nas DCCes os valores atualizados do saldo total da conta de precatórios, referente à posição final do exercício, nos termos do MCASP 10ª edição, parte III, item 6.1, expondo em notas explicativas todas as informações necessárias (inclusive o saldo de precatórios a vencer) para que os usuários da informação tenham capacidade de acessá-las na sua completude, nos termos da NBC TSP Estrutura Conceitual, item 8.23.

b) Disponibilidades (item 2.7.1.2 do Relatório Técnico)

Em relação às disponibilidades financeiras do Estado, desde a prestação de contas de governo relativas ao exercício de 2022³¹, a Unidade Técnica tem apontado a existência de contas bancárias não escrituradas no Sistema FIPLAN – Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças, o que, segundo a Auditoria, contraria o art. 89, da Lei Federal nº 4.320/1964 e o art. 50, I, da LRF, que assim dispõem:

Lei Federal nº 4.320/1964

Art. 89. A contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira patrimonial e industrial.

Lei Complementar Federal nº 101/2000

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

Além desse achado, também foi pontuado, a existência de saldos em contas bancárias não escrituradas, de titularidade do Estado, que não foram evidenciadas nas DCCes. Cabe mencionar que “contas não escrituradas são aquelas de titularidade de alguma das entidades da estrutura do Estado, porém, sem que os registros e saldos estejam adequadamente refletidos nas DCCes” (Ref. 3500831-326).

Diante desse contexto, em 2023, foi realizada Auditoria Financeira, tombada sob o número TCE/009619/2023, nas disponibilidades do Estado, com a finalidade de fundamentar opinião sobre o grau de confiança das informações e dos saldos apresentados nas DCCes de 2022.

A mencionada Auditoria Financeira foi julgada pelo Tribunal Pleno por meio da Resolução TCE/BA nº 40, de 13/07/2024, a qual expediu as seguintes providências:

31 Item 2.8.1.1 do Processo TCE/003439/2023 e item 2.7.1.2.3.1 do Processo TCE/003370/2024.

I) determinações, por maioria de votos, à SEFAZ para que:

a) adote medidas a fim de implementar soluções/medidas, que tenham por objetivo superar as limitações técnico-operacionais do Sistema FIPLAN que impossibilitam que determinadas obrigações da administração pública estadual sejam inteiramente processadas na referida ferramenta eletrônica, com vistas a assegurar, neste caso, o pleno e integral cumprimento do art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964 e do art. 50, inciso I, da LRF;

b) descontinue a prática de registros por regularização que não refletem os eventos econômicos e financeiros ocorridos, em consonância com o estabelecido na NBC TSP Estrutura Conceitual, em especial quanto à representação fidedigna;

c) identifique todas as contas bancárias não escrituradas e seus respectivos saldos em 31/12/2022 e emita nota explicativa complementar às DCCes de 2022, conforme previsto na NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 2.28 e 8.24, e a NBC TSP 11, itens 29c, 127c ; e

d) adote providências, em obediência ao inciso I, art. 50, da LRF e ao dever de transparência pública, no sentido de assegurar o controle e a escrituração contábil das disponibilidades financeiras existentes em todas as contas bancárias de titularidade do Estado, no exercício correspondente, evidenciando-as nas DCCes.

II) determinação, por unanimidade, à SAEB para que:

a) encaminhe a este TCE/BA, no prazo de 120 dias, um relatório detalhado com a identificação dos credores do saldo da conta bancária não escriturada (nº 991.640-7), referente ao rejeito da folha de pagamento, tendo em vista que, em 31/12/2022, a referida conta possuía saldo de R\$10,1 milhões, nos termos do art. 70, § único da CF/1988. (grifo do original)

Como se observa do trecho acima, no item “a”, o Tribunal Pleno dessa Corte acolheu, em parte, a sugestão dada por este MPC e determinou que a SEFAZ adotasse medidas a fim de implementar soluções que tivessem por objetivo superar as limitações técnico-operacionais do Sistema FIPLAN, de modo assegurar o cumprimento do art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964 e do art. 50, I, da LRF.

Já no âmbito das contas de governo relativas ao exercício de 2023³², o Parecer Prévio emitiu ênfase e propôs sete recomendações relacionados a este achado, sintetizados da seguinte forma:

d19. rever os procedimentos contábeis relativos aos repasses do FUNDESE para gestão pela DESENBAHIA, considerando o que estabelece a NBC TSP Estrutura Conceitual capítulo 3 (item 2.7.1.2 do Parecer Prévio);

d20. regularizar as pendências antigas de conciliação bancária e providenciar a conciliação regular da conta bancária relativa à CBO 03395, de acordo com o previsto nos arts. 75 e 87 da Lei Federal nº 4.320/1964 e no art. 10, parágrafo único, IV do Decreto Estadual nº 18.716/2018;

d21. identificar todas as contas bancárias não escrituradas e seus respectivos saldos, em 31/12/2023 e emitir nota explicativa complementar às DCCes, conforme previsto na NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 2.28 e 8.24, e a NBC TSP 11, itens 29c, 127c;

d22. interromper a utilização de contas bancárias não escrituradas, considerando o disposto no art. 89 da Lei Federal 4.320/1964 e no art. 50, I, da LRF (item 2.7.1.2);

d23. apurar, na forma do art. 204 da Lei Estadual nº 6.677/1994, as

32 TCE/003370/2024 (item 2.7.1.2).

responsabilidades sobre as irregularidades relacionadas com a utilização de contas bancárias não escrituradas.(item 2.7.1.2);
d24. revisar os normativos e orientações técnicas que possibilitam a utilização de contas bancárias não escrituradas (item 2.7.1.2);
d25. adequar o Sistema FIPLAN no sentido de que as execuções orçamentárias e financeiras sejam realizadas de forma fidedigna (item 2.7.1.2);

Após o monitoramento feito pela Unidade Técnica dessa Casa em relação ao grau de cumprimento das recomendações, o cenário atual pode ser sumariado em: 3 recomendações parcialmente cumpridas (d19, d21 e d22); 2 recomendações em fase de implementação (d20 e d24) e 2 recomendações não implementadas (d23 e d25).

A partir de tal quadro, pode-se constatar que, no exercício que ora se analisa, não houve o saneamento integral de nenhum achado relacionado à existência de contas bancárias não escrituradas no Sistema FIPLAN, situação que exige por parte dessa Corte a adoção de medidas condizentes à relevância da matéria, considerando, sobretudo, a potencialidade de riscos relativos à execução financeira e de distorções nas Demonstrações Financeiras do Estado.

No que concerne à recomendação expedida no item d21 (identificar todas as contas bancárias não escrituradas e seus respectivos saldos, em 31/12/2023 e emitir nota explicativa complementar às DCCes, conforme previsto no NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 2.28 e 8.24, e a NBC TSP 11, itens 29c, 127c), constam, nas Notas Explicativas às DCCes de 2024, informações sobre a regularização de parte das contas bancárias não escrituradas, contudo, ainda existem 2.867 contas nesta situação, cujo saldo disponível em 31/12/2024 era de R\$98,3 milhões.

Sobre o ponto, a SEFAZ informou (Ref. 3500831-329), no Plano de Ação, como medidas realizadas, a inclusão de Nota Explicativa às DCCes de 2024 com comentários sobre as contas bancárias não escrituradas e o cadastramento das contas de autenticação do Banco do Brasil na base de dados do Sistema FIPLAN.

Porém, segundo a Auditoria (Ref. 3127498-9 do Processo nº TCE/009619/2023) as referidas contas sem escrituração no FIPLAN podem, conforme as características identificadas, ser classificadas em três grupos: I – Contas bancárias com cadastro no módulo de Tabelas Financeiras na opção “Contas ponte”, nos tipos “autenticação”, “relacionamento”, “matriz” e “convênio recebido”; II – Contas bancárias cadastradas no módulo Cadastro de Credores na opção “Conta bancária do credor”; III – Contas bancárias sem cadastro em ambas as funcionalidades.

No caso das contas agrupadas nos primeiro e segundo grupos, a Auditoria acrescenta, com base em análise dos extratos bancários, que “foram verificadas saídas de recursos por meio destas contas, sem a emissão de documentos oficiais autorizadores de pagamento – Nota de Ordem Bancária (NOB) e Nota Extraorçamentária (NEX)” (Ref. 3127498-8 do Processo nº TCE/009619/2023).

No âmbito do presente processo, o Relatório Técnico (Ref. 3500831-329) apontou

que as medidas adotadas pela SEFAZ no Plano de Ação foram insuficientes para cumprir integralmente a recomendação, vez que houve o cadastramento apenas das contas do tipo autenticação, permanecendo uma quantidade expressiva de contas bancárias sem escrituração no Sistema FIPLAN.

Em relação à recomendação constante do item d25 (adequar o Sistema FIPLAN no sentido de que as execuções orçamentárias e financeiras sejam realizadas de forma fidedigna), a Unidade Técnica a considerou como não implementada, na medida em que as providências adotadas no Plano de Ação não foram suficientes para sanear inconformidades como: (i) a data do efetivo pagamento ao credor, que ocorre em momento posterior ao que foi realizada a baixa da despesa; (ii) a indicação do credor como sendo o próprio Estado, quando não ele é o verdadeiro credor; e (iii) o registro de ordens de pagamento como regularização, cuja movimentação financeira não ocorreu pela conta bancária indicada (Ref. 3500831-332).

Sobre o tema, ainda que o Poder Executivo alegue que alguns pagamentos não podem ser inteiramente processados por meio de contas escrituradas no FIPLAN, não se mostra razoável que o referido responsável seja omissor no que toca à necessidade de adoção de medidas para dotar o citado sistema de funcionalidades capazes de superar os obstáculos técnico-operacionais alegados. Ademais, mostra-se absolutamente indispensável a escrituração contábil das disponibilidades/saldos financeiros existentes nestas contas na data de 31 de dezembro do correspondente exercício, com as devidas notas explicativas. Isto porque o art. 50, I, da LRF impõe que a disponibilidade de caixa conste de registro próprio para fins de identificação individualizada, de modo que os saldos existentes no final de cada exercício nas contas de autenticação devem ser apurados e registrados contabilmente no sistema do Estado, sob pena de comprometer a fidedignidade das informações constantes das demonstrações financeiras do ente estatal.

Ademais, vale lembrar que as normas aqui tratadas sobre contabilidade e escrituração das contas públicas visam garantir a integridade e a segurança das informações registradas, além de permitirem transparência e controle da gestão por parte dos administrados.

Portanto, a falta de registro, nas DCCs, dos saldos financeiros existentes nas contas não escrituradas vilipendia o dever de transparência da gestão pública, dimanado do princípio constitucional da publicidade (art. 37, caput, da CF/1988) e do direito fundamental de acesso à informação pública (art. 5º, XXXIII, da CF/1988). Por via de consequência, compromete o exercício do adequado controle (interno, externo e social) acerca da situação orçamentária, financeira e patrimonial do Estado, bem como a identificação e interpretação de aludidas informações pelos demais usuários dos demonstrativos contábeis do ente estatal³³.

33 Como leciona Abraham, "[...] são usuários da contabilidade pública: os gestores do patrimônio público e das políticas econômicas e sociais do país para a tomada de decisões; a população em geral, como instrumento de transparência e confiabilidade da execução orçamentária, financeira e patrimonial da Administração Pública; os organismos nacionais e internacionais de crédito e fomento; os órgãos de controle interno e externo nas suas funções institucionais". (Curso de direito financeiro brasileiro. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 251).

Por fim, quanto às sugestões de providências a serem adotadas por esse Tribunal, entendemos que os achados, que foram objeto de recomendações, em verdade, representam violação a normas legais que compõem o bloco de juridicidade, de modo que a expedição de determinação, enquanto expressão da função corretiva constitucionalmente atribuída às Cortes de Contas, é, na visão deste Órgão Ministerial, a medida que tem aptidão para alterar o cenário ora descrito, ante a sua natureza cogente. Por outro lado, considerando os diferentes estágios de cumprimento das recomendações expedidas no Parecer Prévio das contas de governo relativas ao exercício de 2023, entendemos que somente aquelas que foram parcialmente cumpridas e as que não foram implementadas devem constar do presente parecer como determinações, na medida em que o prazo para o atingimento das recomendações constantes dos itens d20 e d24 encerra em dezembro de 2025.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas sugere que seja expedida **DETERMINAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo para que:

- i) reveja os procedimentos contábeis relativos aos repasses do Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (FUNDESE) para gestão pela Agência de Fomento do Estado da Bahia S/A (DESENBAHIA), considerando o que estabelece a NBC TSP Estrutura Conceitual capítulo 3;
- ii) identifique todas as contas bancárias não escrituradas e seus respectivos saldos em 31/12/2023 e emita nota explicativa complementar às DCCes, conforme previsto na NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 2.28 e 8.24, e a NBC TSP 11;
- iii) interrompa a utilização de contas bancárias não escrituradas, considerando o disposto no art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964 e no art. 50, I, da LRF;
- iv) apure na forma do art. 204 da Lei Estadual nº 6.677, de 26/09/1994, as responsabilidades sobre as irregularidades relacionadas com a utilização de contas bancárias não escrituradas; e
- v) adeque o Sistema FIPLAN no sentido de que as execuções orçamentárias e financeiras sejam realizadas de forma fidedigna.

Em relação às demais providências sugeridas pela Auditoria quanto às inconformidades encontradas nas disponibilidades de 2024, cumpre ressaltar que o relatório da Seção Analítica aborda de forma esmerada e consistente as irregularidades identificadas, com a indicação adequada dos seus contornos fáticos e jurídicos, tornando-se despendioso o enfrentamento individualizado de todos os achados auditoriais na fundamentação do presente opinativo ministerial, pelo que ficam ratificados, como se aqui transcritos estivessem, os fundamentos lançados no Relatório Técnico emitido pela mencionada Equipe Técnica.

3 CONCLUSÃO

Tomando por base as informações e conclusões apresentadas na Seção Analítica do Relatório Técnico que instrui o presente processo, e ponderando as irregularidades identificadas no contexto global e contextualizado da gestão governamental, o Ministério Público de Contas manifesta-se:

a) pela emissão de **PARECER PRÉVIO** favorável à **APROVAÇÃO** das Contas de Governo referentes ao exercício de 2024, de responsabilidade do Exmo. Sr. Jerônimo Rodrigues Souza, com as **RESSALVAS** propostas pela Unidade Técnica desse Tribunal, a serem devidamente discriminadas no Parecer Prévio, especialmente, quanto aos fundamentos acima expostos, em relação:

a.1) à ausência dos documentos e informações na prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2024, especialmente as informações nas notas explicativas sobre os convênios de repasses a Prefeituras e ONGs, em descumprimento ao art. 7º, Anexo I, item III da Resolução TCE/BA nº 164/2015 (item 2.2.1 do Relatório Técnico);

a.2) às deficiências na estrutura do PPA 2024-2027, comprometendo a orientação dos esforços governamentais e a devida demonstração da aplicação dos recursos e dos resultados alcançados pela Administração no âmbito dos Programas de Governo, para fins de atendimento ao quanto estipulado nos arts. 74 e 165, § 1º da CF/1988, em especial a: (i) ausência de definição de Indicadores de Compromisso e respectivas Metas para Iniciativas a serem realizadas; (ii) baixa regionalização de Metas de Indicadores de Compromissos; e (iii) ausência de resultado esperado (meta) para os Indicadores de Programa, para cada ano e para o final do Plano (itens 2.4.1.1.1, 2.4.1.1.2 e 2.4.1.1.3 do Relatório Técnico);

a.3) à inexistência dos decretos e regulamentos exigidos pelos seguintes atos normativos: (i) art. 12, § 4º da Lei Estadual nº 14.637/2023, (ii) art. 37 da Lei Estadual nº 13.223/2015, (iii) art. 13 da Lei Estadual nº 12.050/2011, (iv) art. 79 da Lei Estadual nº 12.933/2014, (v) art. 26 da Lei Estadual nº 11.172/2008, (vi) art. 69 da Lei Estadual nº 12.932/2014, (vii) art. 8º da Lei Estadual nº 13.914/2018 e (viii) art. 4º da Lei Estadual nº 13.937/2018 (item 2.5 do Relatório Técnico);

a.4) à inobservância do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para Profissionais do Magistério Público da Educação Básica (Quadro Especial do Magistério e Magistério Indígena), em descumprimento ao art. 2º, § 1º da Lei Federal nº 11.738/2008 (item 2.5.2.1.1.5.1 do Relatório Técnico);

a.5) ao expressivo montante de Despesas de Exercícios Anteriores realizadas no exercício de 2024, gerando distorções relevantes nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado, em contrariedade ao caráter de estrita excepcionalidade do procedimento (art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964) e ao comando constitucional inserto no art. 167, II, da Constituição Federal/1988 (itens 2.6.1.5, 2.6.1.5.1, 2.6.1.5.2, 2.6.1.5.3, 2.6.1.5.7, 2.6.1.6, 2.6.1.6.1 e 2.6.1.6.2 do Relatório Técnico);

a.6) às fragilidades de controle da inadimplência relacionada à prestação de contas dos convênios e congêneres, à ausência de sistema de gestão e controle de convênios e à ausência de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), em descumprimento ao art. 65, da Lei Federal nº 13.019/2014 (item 2.6.1.8 do Relatório Técnico);

a.7) à ausência de registros individualizados (com identificação dos beneficiários) da execução orçamentária e financeira dos processos de precatórios, em desacordo com o art. 10 da LRF (item 2.7.1.1 do Relatório Técnico); e

a.8) à existência de 2.867 contas bancárias de titularidade do Estado não escrituradas no Sistema FIPLAN e não evidenciadas nas DCCEs de 2024, com saldo de R\$98,3 milhões em 31/12/2024, em violação ao disposto no art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964 e no art. 50, I, da LRF (item 2.7.1.2.1 do Relatório Técnico).

b) pela expedição, por esse Tribunal de Contas, em um pronunciamento com caráter tipicamente decisório (função corretiva), de **DETERMINAÇÕES** ao Governador do Estado para correção das irregularidades apontadas pela Unidade Técnica desse Tribunal, especialmente para que:

b.1) apresente os documentos com todas as informações necessárias à instrução do processo de prestação de contas, conforme previsto na Resolução TCE/BA nº 164/2015, especialmente as Notas Explicativas com informações sobre os convênios de repasse a prefeitura e ONGs, em atendimento ao anexo I, item III do retromencionado normativo (item 2.2.1 do Relatório Técnico);

b.2) apresente a elaboração de Projeto de Lei de revisão do PPA 2024-2027, com fundamento no art. 13 da Lei Estadual nº 14.647/2023, com a finalidade de (i) aprimorar os procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas, de modo a possibilitar que se extraiam dos Relatórios de Execução e Avaliação de Desempenho do PPA conclusões fidedignas acerca dos resultados alcançados pelos Programas de Governo, em observância ao constante do art. 74, I e II, da Constituição Federal de 1988; e (ii) regionalizar as respectivas Metas dos Indicadores de Compromisso do PPA 2024-2027 para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada carentes de regionalização, em observância ao disposto nos arts. 165, § 1º, da CF/1988 e 9º, § 1º, da Lei Estadual nº 14.674/2023 (itens 2.4.1.1.1, 2.4.1.1.2 e 2.4.1.1.3 do Relatório Técnico);

b.3) no exercício de sua competência privativa, prevista no art. 105, V, da Constituição Estadual, edite os decretos e regulamentos exigidos pelos seguintes atos normativos: (i) art. 12, § 4º da Lei Estadual nº 6.930/1995, alterada e revogada parcialmente em 2023, por meio da Lei Estadual nº 14.637/2023, (ii) art. 37 da Lei Estadual nº 13.223/2015, (iii) art. 13 da Lei Estadual nº 12.050/2011, (iv) art. 79 da Lei Estadual nº 12.933/2014, (v) art. 26 da Lei Estadual nº 11.172/2008, (vi) art. 69 da Lei Estadual nº 12.932/2014, (vii) art. 8º da Lei Estadual nº 13.914/2018 e (viii) art. 4º da Lei Estadual nº 13.937/2018 (item 2.5 do Relatório Técnico);

b.4) no momento da confecção do projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), adote as providências necessárias a assegurar que o montante de despesas fixadas para os órgãos e entidades estaduais seja estimado a partir de metodologia apropriada, que considere, entre outros critérios, o conjunto de obrigações financeiras efetivamente assumidas, em cada unidade, ao longo dos exercícios anteriores, à luz do disposto nos arts. 4º e 6º da Lei Federal nº 4.320/1964 (item 2.6.1.5.1 do Relatório Técnico);

b.5) em cumprimento ao que dispõe o art. 167, II, da Constituição Federal, adote medidas direcionadas aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, no sentido de coibir a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais existentes (item 2.6.1.5.3 do Relatório Técnico);

b.6) adote, com urgência, as medidas administrativas necessárias ao aprimoramento dos mecanismos específicos de controle interno, relacionados ao processamento de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), de modo a assegurar a utilização deste tipo de procedimento em situações de estrita excepcionalidade, apurando-se, ademais, a responsabilidade funcional dos agentes que eventualmente deem causa, de modo injustificado ou sem justificativa razoável, ao não processamento de despesas públicas no exercício de sua competência (item 2.6.1.5.1 e 2.6.1.5.2 do Relatório Técnico);

b.7) em continuidade às ações informadas conclua a implementação, no prazo de 120 dias, da plataforma eletrônica de gestão e controle que permita aos órgãos e entidades da administração estadual o registro de todos os procedimentos atinentes às parcerias regidas pelo MROSC, de acordo com o determinado pelo art. 65, da Lei Federal nº 13.019/2014 (item 2.6.1.8 do Relatório Técnico);

b.8) inste a SEFAZ a adotar junto ao TJ/BA medidas efetivas a: **(i)** proceder os registros da execução orçamentária e financeira dos processos de precatório com a devida individualização do beneficiário, nos termos do art. 10 da LRF; e **(ii)** evidenciar nas DCCs os valores atualizados do saldo total da conta de precatórios, referente à posição final do exercício, nos termos do MCASP 10ª edição, parte III, item 6.1, expondo em notas explicativas todas as informações necessárias (inclusive o saldo de precatórios a vencer) para que os usuários da informação tenham capacidade de acessá-las na sua completude, nos termos do item 8.23 da NBC TSP Estrutura Conceitual (item 2.7.1.1 do Relatório Técnico); e

b.9) em relação às disponibilidades financeiras do Estado: **(i)** reveja os procedimentos contábeis relativos aos repasses do FUNDESE para gestão pela DESENBAHIA, considerando o que estabelece a NBC TSP Estrutura Conceitual capítulo 3; **(ii)** identifique todas as contas bancárias não escrituradas e seus respectivos saldos, em 31/12/2023 e emita nota explicativa complementar às DCCs, conforme previsto na NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 2.28 e 8.24, e a NBC TSP 11; **(iii)** interrompa a utilização de contas bancárias não escrituradas, considerando o disposto no art. 89 da Lei Federal 4.320/1964 e no art. 50, I, da LRF;

(iv) apure na forma do art. 204 da Lei Estadual nº 6.677/1994, as responsabilidades sobre as irregularidades relacionadas com a utilização de contas bancárias não escrituradas; e (v) adeque o Sistema FIPLAN no sentido de que as execuções orçamentárias e financeiras sejam realizadas de forma fidedigna (item 2.7.1.2.1 do Relatório Técnico).

c) pela expedição das demais **RECOMENDAÇÕES** propostas pela Unidade Técnica, em ordem a privilegiar a função pedagógica desse Tribunal.

Por fim, em face da omissão inconstitucional do Chefe do Poder Executivo em encaminhar projetos de lei para atualizar, anualmente, o **Anexo I da Lei Estadual nº 12.578/2012** e corrigir o **Anexo IV da Lei Estadual nº 14.668/2024**, de modo a reajustar o piso remuneratório dos profissionais da carreira do magistério público estadual em valor igual ou superior ao parâmetro nacional, este MPC sugere, com fulcro no art. 242, caput, parte final, do Regimento Interno, que este Tribunal ingresse com **REPRESENTAÇÃO** perante o Ministério Público Federal, para que o Procurador-geral da República, na condição de legitimado para provocar a jurisdição constitucional do STF, avalie o cabimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão.

É o parecer.

Salvador, na data da assinatura eletrônica.

CAMILA LUZ DE OLIVEIRA

Procuradora-geral do Ministério Público de Contas

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcos. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

ABRAHAM, Marcos. **Lei de responsabilidade fiscal comentada**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

BAHIA (Estado). Secretaria da Fazenda. **Demonstrações contábeis consolidadas do Estado**: incluindo os Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal – Relato Integrado - exercício de 2024. Disponível em: https://www.sefaz.ba.gov.br/docs/financas-publicas/balanco-geral/balancogeral_2024.pdf. Acesso em: 27 jun. 2025.

BAHIA. Governo do Estado. **Plano de Desenvolvimento Integrado Bahia 2035**. Disponível em: <https://www.ba.gov.br/seplan/publicacoes/plano-de-desenvolvimento-integrado-bahia-2035>. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**: aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e Municípios. 10. ed. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:48458. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/47/17/2B/CC/50D729104CE08619E18818A8/Referencial%20de%20Controle%20de%20Políticas%20Publicas.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas – reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 12. ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 5.ed. rev., e ampl., São Paulo: Saraiva, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 39. ed. Barueri: Atlas, 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 36.ed. São Paulo:Malheiros, 2013.

VIEIRA, Flávio Vinício Barbosa. **Orçamento público**: despesas de exercícios anteriores na Justiça Federal da 2ª região. 2014. Monografia (Especialista em Gestão Pública) – Universidade Cândido Mendes do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.Disponível em: https://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/posdistancia/50290.pdf. Acesso em: 27 jun. 2025.

FONTES DE CRITÉRIOS

1 ACORDÃO

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1112, de 08 de maio de 2013**. Auditoria. Possível desvio de finalidade de recursos do PAB variável. Falhas Administrativas no setor de saúde. Contratação de servidores temporários para cargos efetivos. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 4428, de 19 de agosto de 2014**. Aposentadorias. Negativa de registro. Monitoramento. Não adoção, pelo agente responsável, das medidas saneadoras pertinentes. Multa. Novas determinações. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 27 jun. 2025.

2 CONSTITUIÇÕES

BAHIA. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado da Bahia 1989**. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/constituicao-do-estado-da-bahia-de-02-de-agosto-de-1947>. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 27 jun. 2025.

3 DECRETOS

BAHIA. **Decreto nº 181-A, de 09 de julho de 1991**. Dispõe sobre o processamento de despesas de exercícios encerrados e dá outras providências. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 27 jun. 2025.

BAHIA. **Decreto nº 12.465, de 16 de novembro de 2010**. Aprova o Regimento da Secretaria do Meio Ambiente - SEMA. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 27 jun. 2025.

BAHIA. **Decreto nº 22.260, de 04 de setembro de 2023**. Aprova o Regimento da Secretaria da Fazenda - SEFAZ, na forma que indica, e dá outras providências. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br>. Acesso em: 27 jun. 2025.

4 EMENDA CONSTITUCIONAL

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos

entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br>. Acesso em: 27 jun. 2025.

5 JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1458/MC/DF**. Desrespeito à Constituição - Modalidades de Comportamentos Inconstitucionais do Poder Público. Relator: Ministro Celso de Mello, 29 de maio de 1996. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.167/DF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida Cautelar (Art. 10 e § 1º da Lei 9.868/1999). Constitucional. Administrativo. Piso Salarial Nacional dos Professores Públicos de Ensino Fundamental. Lei Federal 11.738/2008. Discussão Acerca do Alcance da Expressão “Piso” (Art. 2º, caput e § 1º). Limitação ao Valor Pago como Vencimento Básico Inicial da Carreira ou Extensão ao Vencimento Global. Fixação da Carga Horária de Trabalho. Alegada violação da Reserva de Lei de Iniciativa do Chefe do Executivo para dispor sobre o Regime Jurídico do Servidor Público (Art. 61, § 1º, II, C da Constituição). Contrariedade ao pacto federativo (Art. 60, § 4º e I, da Constituição). Inobservância da Regra da Proporcionalidade. Relator: Ministro Joaquim Barbosa, 29 de outubro de 2008. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 27 jun. 2025.

6 LEIS

BAHIA. **Lei nº 6.677, de 26 de setembro de 1994**. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado da Bahia, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 27 jun. 2025.

BAHIA. **Lei Estadual nº 6.930, de 28 de dezembro de 1995**. Dispõe sobre a Política Estadual de Assistência Social. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 27 jun. 2025.

BAHIA. **Lei nº 9.433, de 1º de março de 2005**. Dispõe sobre as licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes do Estado da Bahia e dá outras providências. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 27 jun. 2025.

BAHIA. **Lei nº 11.172, de 01 de dezembro de 2008**. Institui princípios e diretrizes da Política Estadual de Saneamento Básico, disciplina o convênio de cooperação entre entes federados para autorizar a gestão associada de serviços públicos de saneamento básico e dá outras providências. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 27 jun. 2025.

BAHIA. **Lei nº 12.050, de 07 de janeiro de 2011**. Institui a Política sobre Mudança

do Clima do Estado da Bahia, e dá outras providências. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 27 jun. 2025.

BAHIA. **Lei nº 12.578, de 26 de abril de 2012.** Fixa o subsídio da Carreira de Professor com titulação em ensino médio específico completo ou licenciatura de curta duração e de Professor não licenciado e dá outras providências. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 27 jun. 2025.

BAHIA. **Lei nº 12.932, de 07 de janeiro de 2014.** Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos, e dá outras providências. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 27 jun. 2025.

BAHIA. **Lei nº 12.933, de 09 de janeiro de 2014.** Institui a Política Estadual de Turismo, o Sistema Estadual de Turismo, e dá outras providências. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 27 jun. 2025.

BAHIA. **Lei nº 13.214, de 29 de dezembro de 2014.** Dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, institui o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial - CEDETER e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável - CODETERs. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 27 jun. 2025.

BAHIA. **Lei nº 13.223, de 12 de janeiro de 2015.** Institui a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais, o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais e dá outras providências. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 27 jun. 2025.

BAHIA. **Lei nº 13.569, de 18 de agosto de 2016.** Altera a estrutura remuneratória das Carreiras de Professor e Coordenador Pedagógico do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio, bem como dispositivos da Lei nº 10.963, de 16 de abril de 2008, na forma que indica. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 27 jun. 2025.

BAHIA. **Lei nº 13.809, de 04 de dezembro de 2017.** Altera a estrutura remuneratória das Carreiras de Professor e Coordenador Pedagógico do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio, estabelece normas de promoção da Carreira do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio do Estado para os anos de 2018 e 2019, e dá outras providências. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 27 jun. 2025.

BAHIA. **Lei nº 13.914, de 29 de janeiro de 2018.** Institui a Política Estadual de Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar no Estado da Bahia e dá outras providências. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 27 jun. 2025.

BAHIA. **Lei nº 13.937, de 14 de maio de 2018.** Dispõe sobre a rede elétrica na capital e cidades do interior da Bahia e dá outras providências. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 27 jun. 2025.

BAHIA. **Lei nº 14.039, de 20 de dezembro de 2018.** Altera as Leis nº 8.261, de 29

de maio de 2002, nº 8.352, de 02 de setembro de 2002, nº 10.963, de 16 de abril de 2008, nº 7.990, de 27 de dezembro de 2001, e dá outras providências. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 27 jun. 2025.

BAHIA. **Lei nº 14.637, de 28 de novembro de 2023**. Dispõe sobre a Política Estadual de Assistência Social, e dá outras providências. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 27 jun. 2025.

BAHIA. **Lei nº 14.647, de 26 de dezembro de 2023**. Institui o Plano Plurianual Participativo - PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2024-2027, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br>. Acesso em: 27 jun. 2025.

BAHIA. **Lei nº 14.668, de 23 de abril de 2024**. Reestrutura a carreira de Professor Indígena, do Grupo Ocupacional Educação, do Quadro do Magistério Público do Estado da Bahia, na forma que indica, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br>. Acesso em: 27 jun. 2025.

BAHIA. **Lei nº 14.756, de 26 de junho de 2024**. Altera a Lei nº 14.647, de 26 de dezembro de 2023, na forma que indica, e dá outras providências. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 27 jun. 2025.

BAHIA. **Lei nº 14.795, de 13 de dezembro de 2024**. Altera o Anexo I da Lei nº 14.647, de 26 de dezembro de 2023, na forma que indica. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 27 jun. 2025.

BAHIA. **Lei nº 14.800, de 17 de dezembro de 2024**. Institui o Programa Estadual de Habitação “Minha Casa Minha Vida - Bahia”, na forma que indica, e dá outras providências. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 27 jun. 2025.

BAHIA. **Lei nº 14.811, de 26 de dezembro de 2024**. Dispõe sobre a Revisão do Plano Plurianual Participativo - PPA 2024-2027, instituído pela Lei nº 14.647, de 26 de dezembro de 2023, na forma que indica, e dá outras providências. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br>. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: www.gov.br/planalto/pt-br. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br>. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008.** Regulamenta a alínea “e” do III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br>. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: www.gov.br/planalto/pt-br. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015.** Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, “que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999”; altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935. Disponível em: www.gov.br/planalto/pt-br. Acesso em: 27 jun. 2025.

7 NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **NBC TSP Estrutura Conceitual.** Aprova a NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público. Disponível em: <https://cfc.org.br>. Acesso em: 27 jun. 2025.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **NBC TSP 11, de 18 de outubro de 2018.** Aprova a NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis. Disponível em: <https://cfc.org.br>. Acesso em: 27 jun. 2025.

8 ORIENTAÇÕES TÉCNICAS

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Orientação Recomendatória CTE-IRB nº 01/2022.** Consulta – Piso salarial nacional profissional da educação básica – reajuste 2022 – Portaria nº 67 do Governo Federal – despesas com pessoal – Compatibilidade entre a Lei Complementar nº 101/2000 e a Lei Federal nº 11.738/2008. Disponível em: <https://irbcontas.org.br>. Acesso em: 27 jun. 2025.

9 RESOLUÇÕES

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução nº 18, de 26 de junho de 1992.** Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Disponível em: www.tce.ba.gov.br. Acesso em: 27 jun. 2025.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução nº 164, de 10 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre a Normatização dos Procedimentos para Emissão do Relatório e Parecer Prévio das Contas de Governo no âmbito do TCE/BA. Disponível em: www.tce.ba.gov.br. Acesso em: 27 jun. 2025.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução nº 40, de 13 de julho de 2024.** Auditoria Financeira. Demonstrações Financeiras do Estado da Bahia. Exercício de 2022. Expedição de determinações. Disponível em: www.tce.ba.gov.br. Acesso em: 27 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 303, de 18 de dezembro.** Dispõe sobre a gestão dos precatórios e respectivos procedimentos operacionais no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/atos_normativos/. Acesso em: 27 jun. 2025.

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ALBA	Assembleia Legislativa do Estado da Bahia
CBO	Cadastramento de Conta Bancária
CCE	Coordenadoria de Controle Externo
CE	Constituição Estadual
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
DCCE	Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado
DEA	Despesas de Exercícios Anteriores
DESENBAHIA	Agência de Fomento do Estado da Bahia S/A
FIPLAN	Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças
FUNDESE	Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MDF	Manual de Demonstrativos Fiscais
MEC	Ministério da Educação
MPC/BA	Ministério Público de Contas do Estado da Bahia
MROSC	Marco Regulatório das Parcerias com Organizações da Sociedade Civil
NEX	Nota Extraorçamentária
NOB	Nota de Ordem Bancária
ONG	Organização Não Governamental
PDI	Plano de Desenvolvimento Integrado
PEE	Plano Estadual de Educação
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parceria Público-Privada
PSPN	Piso Salarial Profissional Nacional
RP	Restos a Pagar
SAEB	Secretaria da Administração do Estado da Bahia
SAF	Superintendência de Administração Financeira
SEC	Secretaria da Educação do Estado da Bahia
SEFAZ	Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia
SEINFRA	Secretaria de Infraestrutura
SESAB	Secretaria da Saúde do Estado da Bahia
TCE/BA	Tribunal de Contas do Estado da Bahia
TCU	Tribunal de Contas da União
TJ/BA	Tribunal de Justiça do Estado da Bahia

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Camila Luz de Oliveira
Procuradora-geral de Contas do MPC/BA - Assinado em 30/06/2025



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: UYODA2MDU2