COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO

VOTO EM SEPARADO DO EDIL GERALDO JÚNIOR VICE-PRESIDENTE DESTA COMISSÃO AO PARECER PRÉVIO DO JULGAMENTO DA PRESTAÇÃO ANUAL DE CONTAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2011, GESTÃO JOÃO HENRIQUE DE BARRADAS CARNEIRO, PROCESSO TCM 07676-12

AUTOR: TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICPIOS DO ESTADO DA BAHIA

EMENTA: PARECER TCM NÃO CONCLUSIVO.CONTROLE INTERNO DISCRICIONÁRIO. ATOS PRATICADOS SANÁVEIS. INEXISTÊNCIA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.. GASTOS COM EDUCAÇÃO CONTESTADOS. REJEITO PARECER TCM. VOTO FAVORÁVEL AS CONTAS DO GESTOR.

RELATÓRIO:

Trata-se de parecer prévio apresentado a Câmara Municipal de Vereadores de Salvador rejeitando a prestação de contas do Gestor Municipal João Henrique Barradas Carneiro, no exercício de 2011, o referido parecer possui o numeração 07676-12 e deve ser apreciado com fulcro no art. 31, caput e §1º da Constituição Federal.

Ao chegar nesta Comissão, o processo foi analisado e relatado pelo presidente, que embora tenha elencado inúmeros motivos para aprovação das contas e rejeição do Parecer Prévio do Tribunal de

Contas acolheu parcialmente o entendimento do TCM, e não aprovou as contas do Gestor Municipal.

Assim diante do Parecer apresentado pelo nobre Relator e colega, por discordar do mesmo, sobretudo em sua finalização, é que apresento o meu voto em separado.

VOTO:

Diante do que foi apresentado passo a votar:

Ab initio, importa esclarecer a natureza não vinculante do Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Município. O referido documento, segundo consta o previsto no Art. 31, *caput* e § 1º da Constituição Federal, digna-se apenas ao auxílio do controle externo exercido pela Câmara Municipal na apreciação das contas que o Prefeito anualmente prestar, alicerçado em levantamentos técnico contábil e financeiro, com o estrito propósito de subsidiar o pronunciamento dos Vereadores da Casa.

Saliente-se que a Constituição Federal confere aos Edis independência e liberdade de expressão ao garantir-lhes, com fulcro no art. 29, VIII, sua inviolabilidade por opiniões, palavras e votos no exercício de seu mandato, cumprindo aos mesmos a análise bem como a deliberação dos gastos e atos de gestão praticados.

Baseado na afirmação acima, por conseguinte, entendo não caber à distinta Corte exprimir juízo de valor, especificamente no que toca à figura do Gestor do Executivo, atribuindo-lhes adjetivos depreciativos tais como *incompetente* e *desleixado*, ao avaliar os atos por ele praticados. Destaco novamente que lhes compete apenas

emitir parecer adstrito ao atendimento das exigências legais e constitucionais, o respeito às normas financeiras e contábeis, e uma análise sobre a razoabilidade na aplicação dos recursos.

Bem assim, o relatório final do Tribunal de Contas dos Municípios absteve-se de quaisquer técnicas de Auditoria para análise das contas, ignorando notáveis avanços ocorridos na gestão no exercício de 2011 e as correções implementadas por sugestão da própria corte de contas.

Com efeito, no município de Salvador, a tarefa de encontrar o equilíbrio entre receita e despesa foi particularmente difícil. Ao final de 2010, a capital baiana apresentava um orçamento com despesa fixada em R$ 3,8 bilhões e receita real de R$ 2,7 bilhões.

A gestão municipal adotou diversas medidas para reverter o quadro, sendo todas elas exitosas. Tanto assim, que os resultados apresentaram números expressivos que atestam o acerto das ações. Como demonstrado no bojo deste processo de prestação de contas, "A principal delas foi o contingenciamento das despesas, que exigiu sacrifício e esforço de toda a gestão municipal. Outra iniciativa exitosa foi a elaboração de Manual de Normas e Procedimentos de Controle Interno com o objetivo de esclarecer dúvidas acerca da aplicação da legislação pertinente, das Resoluções do Tribunal de Contas e dos atos normativos expedidos pela Secretaria do Tesouro Nacional e pelo Ministério de Orçamento e Gestão."

A par disso, a gestão municipal se destacou por uma iniciativa de aprimoramento na seara tributária como a implantação da Nota Cidadã, da Notificação Eletrônica e de programas de segmentação de contribuintes e de grandes devedores do município. Por outro lado,

como demonstrado neste processo, foi aprimorado o Portal da Transparência, através da ampliação do leque de informações e da melhora de acesso à sociedade.

Importa destacar que todo esse avanço decorreu "do desenvolvimento de projetos e sistemas na SEFAZ, que aumentaram a eficiência na arrecadação e o aperfeiçoamento dos controles internos, além de facilitar a vida dos contribuintes no cumprimento de suas obrigações".

Como consequência, as receitas próprias cresceram mais de 23% em relação ao ano anterior, tendo apresentado o maior crescimento entre as principais capitais do País. Destaque-se também o aumento substancial da arrecadação da dívida ativa, tendo alcançado o elevado percentual de 1,7513%.

O equilíbrio conquistado no exercício de 2011, modificou completamente o quadro das finanças municipais, conforme restou demonstrado através de gráficos e informações técnicas contidas neste processo, que podem ser confirmados através do portal transparência da PMS.

Além disso, a Secretaria Municipal da Fazenda promoveu a autonomia financeira das unidades de Educação e Saúde, que passaram a ser responsáveis pela gestão dos próprios recursos. Iniciativa esta, que atende à antiga recomendação do Tribunal de Contas dos Municípios.

Em suma, dois fatores contribuíram decisivamente para o equilíbrio fiscal do Município: o **fortalecimento da instituição responsável pelo controle interno das contas do Município**

(Controladoria Geral do Município) e o aparelhamento da administração tributária.

A respeito do Controle Interno, imprescindível esclarecer acerca da discordância do Tribunal de Contas quanto à subordinação do órgão da Controladoria do Município à Secretaria da Fazenda Municipal, uma vez que a referida opção do Gestor **reveste-se da discricionariedade conferida pelo nosso ordenamento jurídico**, segundo os critérios da **conveniência e oportunidade** aspirando-se o interesse público.

Registre-se que a Constituição Federal, em seu art. 31, *caput,* a Constituição do Estado da Bahia, em seu art. 61, *caput* e a Lei Orgânica do Município, no art. 159, *caput*, expressamente determinam que o sistema de controle interno será definido em Lei, não havendo portanto, previsão legal alguma que ampare o modelo sugerido pelo TCM. Desse modo, cabe estritamente ao Chefe do Executivo a escolha do modelo a ser adotado.

A verdade é que o parecer prévio do TCM pode ser quase que completamente desconstruído por ser eivado de absurdos.

No tangente ao **CUMPRIMENTO DO ÍNDICE CONSTITUCIONAL DE 25% PARA APLICAÇÃO EM EDUCAÇÃO**, transcreve-se abaixo, com grifo nosso, o trecho do pronunciamento do TCM, que trata da Educação.

" 2 – APLICAÇÃO EM EDUCAÇÃO

...

As razões apresentadas não foram suficientes para reverter as glosas efetuadas em relação a gastos com restos a pagar, extraídos do mesmo SIGA, no montante de R$ 45.758.463,54(quarenta e cinco milhões, setecentos e cinquenta e oito mil, quatrocentos e sessenta e três reais e cinquenta e quatro centavos) por não possuírem disponibilidade financeira para honrá-los ou pela ausência de prestação de contas dos recursos aplicados.

..."

Ora, Senhores, como um relatório de auditoria pode difundir tamanha barbaridade, se os documentos acostados ao pedido de reconsideração, especialmente o razão e os extratos bancários das contas vinculadas do Fundo Municipal de Educação demonstram exatamente o contrário. Com efeito, tais documentos comprovam que, no dia 31 de dezembro de 2011, as referidas contas possuíam um saldo de quase 100 milhões de reais.

Não há dúvida, portanto, que havia disponibilidade financeira para fazer face às despesas com educação incluídas em Restos a Pagar processados, computados para cumprimento do índice constitucional.

Por outro lado, as prestações dos convênios celebrados no âmbito da Secretaria Municipal de Educação foram apresentados.

Resta claro que o parecer prévio não foi preciso quanto a esse ponto. A Corte fala em ausência de disponibilidade financeira e/ou ausência de prestação de contas. Ora, ao utilizar a expressão "e/ou", o relatório deixou a questão em aberto. Afinal falta o que? Disponibilidade financeira? Quanto? Prestação de Contas? Quais?

Como dito anteriormente, o Município do Salvador apresentou, em seu pedido de reconsideração, argumentos robustos, acompanhados da documentação comprobatória, inclusive a comprovação de havia quase 100 milhões em disponibilidade financeira em contas vinculadas à educação para cobertura das despesas. Entretanto, a Corte não se manifesta sobre a informação. Foram apresentados comprovantes de todas as prestações de contas. Novamente a Corte também ignorou a informação.

Um parecer que prime pela boa técnica deveria, no mínimo, demonstrar quais as prestações de contas que deixaram de ser anexadas às contas e determinar com exatidão qual o montante que faltava em disponibilidade financeira para cumprimento do índice constitucional financeira.

Por sua vez, o Município do Salvador comprova que havia sim disponibilidade financeira e que as prestações de contas foram entregues.

Aqui, o que parece é que o Tribunal de Contas se viu acuado no julgamento das contas do exercício de 2011.

Era impossível negar os notáveis avanços que ocorreram na gestão financeira e administrativa no exercício de 2011, senão vejamos alguns pontos, alguns deles já mencionados acima:

>Maior crescimento da receita tributária entre as principais capitais brasileiras (21,90%);

>Maior crescimento na arrecadação da dívida ativa entre as capitais brasileiras (1,7513%).

>Resultado nominal quase 8 vezes superior a meta fixada que era de redução da dívida em 37 milhões, tendo alcançado a redução de 271 milhões;

>Resultado primário de 271 milhões de reais, 03 vezes superior a meta fixada que era de 91 milhões de reais;

>Autonomia financeira para as Secretarias de Saúde e Educação, ponto que o TCM tanto recomendou em seus pareceres;

>Regularização dos Precatórios junto ao Tribunal de Justiça da Bahia;

>Criação de programas que fortaleceram a administração tributária e estão sendo utilizados na atual gestão, alguns aperfeiçoados, como a nota fiscal CIDADÃ;

>Criação do site transparência pública.

Vale salientar que o TCM esqueceu que até o exercício de 2008 considerava o gasto com inativos como gasto com educação e aprovou as contas de todos os prefeitos com base neste critério.

Importante destacar que o TCM deixou de considerar de forma abrupta estes gastos com inativos a partir de 2009, o que representa a necessidade de um aporte superior a 150 milhões no setor de educação, sem o ingresso de novos recursos nos cofres do município.

Também merecer notoriedade o fato de que em 2011, pela primeira vez na história do município, cumpriu-se o índice constitucional sem a alocação dos inativos no grupo de despesas

A única maneira de rejeitar as contas do exercício de 2011, que apresentaram uma grande evolução, e não se diferenciam em nada, a não ser para melhor, da maioria dos municípios que tiveram suas contas aprovadas na Bahia era forjar um não cumprimento de um índice constitucional.

E foi isso que fez o Tribunal de Contas dos Municípios.

Ignorou todos os avanços e conquistas do exercício de 2011, tais como, resultado primário elevado, redução do endividamento, aumento significativo da receita e da dívida ativa, organização administrativa, adequação as normas de contabilidade, dentre outros.

Colocaram, como problemas do exercício de 2011, fatos ocorridos em exercícios anteriores que já foram objeto de julgamento. **Exemplo claro disso é o pagamento de juros nas contas de consumo**.

Ora, se as contas já se encontravam vencidas ao final de 2010, é lógico que o município haveria de honrar os juros no momento do pagamento das contas, o que ocorreu em 2011.

Mas a origem do problema é o ano de 2010, que já foi objeto de julgamento por parte da Corte de Contas e da

Câmara de Vereadores. E o gestor não pode ser punido duas vezes pelo mesmo fato.

Sem apresentar qualquer contestação fundamentada à farta documentação apresentada pelo município em seu pedido de reconsideração, o julgador simplesmente afirma que "falta disponibilidade financeira ou prestação de contas" que comprovam o gasto com educação. Sem examinar ou descaracterizar a apresentação da farta documentação apresentada pelo Município.

Outro ponto que merece o devido destaque, é no tangente **aos gastos com publicidade**, em seu Parecer, o TCM afirma que houveram gastos excessivo com publicidade, entretanto não especifica de que forma foram esses gastos, nem estabelece parâmetros e limitações para o que seriam excesso e escassez.

A publicidade é a principal forma de prestação de contas do gestor para com os seus populares, pois é na veiculação midiática que o cidadão conhece os benefícios e obras e serviços que estão sendo realizados em sua cidade, ademais existe uma parcela da verba orçamentaria destinada exclusivamente para este fim.

O Parecer do Tribunal, ignora esses fatos e **limita-se apenas a afirmar que foram feitos gastos excessivos com publicidade, mais uma vez o que se vê no parecer é que ele não possui parâmetros para apontar irregularidades, é um Parecer geral, abstrato e não palpável, foge completamente da sua finalidade principal, seja ela apresentar de forma TÉCNICA, possíveis erros insanáveis da Administração Pública.**

Desse modo, entendemos que a Câmara de Vereadores deve acatar as razões apresentadas pelo gestor, ou solicitar uma auditoria independente para avaliação das contas do exercício de 2011, uma vez que, o Parecer Técnico do TCM não apresenta especificidade técnica e não cumpre com sua finalidade.

Esta constatação pode ser feita por qualquer empresa de auditoria independente ou por técnicos de renomada experiência no mercado.

Seria a forma de termos a certeza de que a Câmara de Vereadores não estaria compactuando com um julgamento superficial e sem isenção.

Pelas razões expostas, é que o presente voto opina pela **não aprovação** do parecer prévio do Tribunal de Contas dos Municípios, e pela **aprovação com ressalvas** das contas apresentadas pelo Gestor João Henrique Barradas Carneiro, no exercício de 2011, já que houveram algumas irregularidades, todas sanáveis e sem a existência do ato de Improbidade Administrativa nos moldes da lei 8429/1992.

Salvador, Sala das Comissões, 09 de maio de 2013

Vereador Geraldo Júnior

PTN