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 2012, GESTÃO JOÃO HENRIQUE DE BARRADAS CARNEIRO, PROCESSO TCM 08586-13

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. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ARTIGO 42 DA LRF. 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 2012, o referido parecer possui o numeração 08586-13 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 Relator designado, Edil Claudio Tinoco, o qual, à exceção de ressalva quanto à vinculação da CGM à SEFAZ, emite voto por acolher o entendimento do TCM/BA, pela não aprovação das 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, compete ao TCM/BA 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.

É de simples percepção, que 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 é sempre foi particularmente difícil, sendo de se destacar pontos essenciais da prestação de contas, como o avanço nas contas patrimoniais do Município, o superávit patrimonial de quase R$ 290 milhões, resultado orçamentário superavitário em quase R$ 56 milhões, com efetiva redução dos gastos públicos.

Aliás, consignou o parecer do TCM que a gestão adotou efetivas medidas e esforços para elevar as rendas municipais e reduzir as despesas de custeio da máquina.

Ao final de 2009, a capital baiana apresentava uma receita real de R$ 2,7 bilhões, chegando em 2012 a uma receita efetivamente arrecadada em mais de R$ 3,835 bilhões, uma elevação nominal de mais de 42%, face uma inflação acumulada no mesmo período de 19,34%.

Ou seja, um crescimento real da arrecadação de aproximadamente 23% em menos de quatro anos, atendendo o preceito da Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto ao efetivo e pleno exercício da competência tributária do Município.

Não há que se olvidar, que expressivo resultado só se obtém com adoção de práticas de gestão tributária e fiscal responsável, com a efetiva cobrança dos tributos instituídos e lançados pelo Município.

Em consequência direta destas ações, há também o crescimento do saldo da dívida ativa. Ora, apenas se inscreve em Dívida Ativa, os créditos tributários efetivamente lançados.

O incremento da atividade vinculada de lançamento tributário, ampliando a fiscalização, produz, desta forma, duas consequências distintas: aumento da arrecadação, mas também aumento da inadimplência e do saldo da dívida ativa.

Houve a adoção pelo gestor, no exercício de 2012, de medidas efetivas de controle e limitação de empenho, como determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, **importando numa economia orçamentária de mais de R$ 140 milhões de reais (3,59%)**, demonstrando que, enquanto gestor, o Sr. João Henrique Barradas Carneiro, envidou todos os esforços pata reduzir gastos públicos.

O que se percebe é uma verdadeira evolução da gestão financeira e patrimonial da Prefeitura Municipal de Salvador, observada ao longo dos anos, com expressiva redução dos gastos públicos, associado à também expressiva elevação das receitas municipais.

Cumpre salientar e reiterar aqui, o quanto consignado no meu voto em separado lançado em relação às contas do exercício de 2011, que apenas reforça o quanto aqui consignado, posto que a realidade enfrentada no exercício ora analisado, decorrem de ações concretas adotadas em 2011, mantidas e ampliadas em 2012 pela Gestão posta em julgamento:

> *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 175,13%.

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****.*

Consigne também, que novamente o TCM emite juízo de valor sob ato de seara privativa do Poder Executivo, no que se refere à vinculação da CGM à Secretaria da Fazenda do Município, quando, na condição de órgão de jurisdição eminentemente administrativa, não exerce controle de legalidade e constitucionalidade de Leis Municipais, sendo tal controle privativo do Poder Judiciário.

Muito pelo contrário, o TCM deve obediência à Legislação Municipal, sobretudo porque constitui-se em órgão auxiliar do Poder Legislativo.

A respeito deste tema, aliás, um dos poucos pontos em que este voto separado converge com o voto do relator desta Comissão, reitera-se o quanto consignado quanto as contas de 2011, no sentido de que a opção do Gestor pela vinculação da CGM à SEFAZ, **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.

Além deste notório equívoco de posicionamento, a verdade é que o parecer prévio do TCM pode ser quase que completamente desconstruído por ser eivado de absurdos no que tange às suas conclusões.

De simples análise dos dados acima lançados, dados constantes do Parecer do TCM/BA e no relatório lançado pelo Relator desta Comissão, percebe-se como indevida a conclusão do TCM/BA.

Em verdade os dados apurados, denotam a evolução da gestão financeira e patrimonial da Prefeitura Municipal de Salvador e a completa ausência de irregularidade apta a ensejar a rejeição das

contas do ex-Alcaide, no que se refere à sua responsabilidade enquanto gestor municipal.

Neste panorama financeiro e patrimonial, não podemos, ***data máxima vênia***, anuir com as considerações do Parecer Prévio e do Relatório posto nesta Comissão.

E o fazemos, sobretudo, porque das irregularidades apontadas pelo TCM, apenas duas são relevantes ao entendimento pela rejeição e não merecem prosperar, sendo as demais eventos decorrentes de falhas formais, perfeitamente sanáveis, que não indicam qualquer dano ou malversação o erário:

- Descumprimento ao art. 42 da LRF;
- Descumprimento ao art. 212 da CF/88 (Aplicação em Educação).

No aspecto da gestão financeira e patrimonial do exercício de 2012, temos que fazer um aparte em relação ao quanto consignado em relação do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que supostamente teria sido descumprido pelo Gestor.

Segundo Parecer Prévio do TCM, acolhido pela Relatoria desta Comissão, identificou-se "***o descumprimento do Art. 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal, na medida em que foram deixados débitos sem as respectivas provisões para pagamento***".

Ainda segundo o Parecer Prévio e voto da relatoria desta Comissão, "***a disponibilidade de caixa ao final de 2012, conforme o Balanço Patrimonial alcançou o montante de R$ 237.993.304,12 (duzentos e trinta e sete milhões, novecentos e noventa e três mil, trezentos e quatro reais doze centavos),***

ao lado de uma previsão de passivo de R$ 401.216.486,96 (quatrocentos e um milhões, duzentos e dezesseis mil, quatrocentos e oitenta e seis reais e noventa e seis centavos).

Continuando, consigna que, "***referentes ao ano de 2012 existiram restos a pagar que deveriam ser somados a tais valores, e, após abatidos os valores de diversos restos a pagar cancelados por serem considerados indevidos ou por estarem sem suporte documental, ainda assim, foi deixado um elevado passivo pendente, apontando, segundo o parecer, um desequilíbrio fiscal de R$ 481.371.061,90 (quatrocentos e oitenta e um milhões, trezentos e setenta e um mil, sessenta e um reais e noventa centavos).***

Ocorre que esta não é a realidade a ser apurada em conformidade com o art. 42 da LRF, o qual cumpre aqui ser citado para melhor compreensão:

> Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, **NOS ÚLTIMOS DOIS QUADRIMESTRES DO SEU MANDATO, CONTRAIR OBRIGAÇÃO DE DESPESA QUE NÃO POSSA SER CUMPRIDA INTEGRALMENTE DENTRO DELE, OU QUE TENHA PARCELAS A SEREM PAGAS NO EXERCÍCIO SEGUINTE SEM QUE HAJA SUFICIENTE DISPONIBILIDADE DE CAIXA PARA ESTE EFEITO**.
>
> Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Como é de fácil percepção, a vedação imposta pelo art. 42 possui espectro de incidência bastante restrito, quanto à questão dos restos a pagar do último exercício:

- A vedação é restrita a despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato;
- A disponibilidade de caixa é determinada pelas despesas e encargos compromissados e a pagar no mesmo exercício.

Neste espectro, a avaliação do TCM, acatada pela Relatoria desta Comissão, mostra-se, ***data máxima vênia***, indevida.

Isto porque, é indevida a dedução na disponibilidade de caixa de débitos de exercícios anteriores, para fins de cumprimento ao artigo 42 da LRF, devendo ser considerados apenas Restos a Pagar decorrentes de despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato.

Se tal conclusão fosse possível, o legislador não teria utilizado a expressas "nos dois últimos quadrimestres". A ***mens legis*** é clarividente em limitar temporalmente a assunção de novas despesas (dois últimos quadrimestres), assim como a disponibilidade de caixa ao próprio exercício (ultimo ano de mandato).

Cumpre destacar que no valor apurado como Consignações e Restos a Pagar de Exercícios anteriores (R$ 401 milhões), não se evidencia se tais débitos consistem em "***encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício***" de 2012, mais uma razão em ser indevida a sua dedução na disponibilidade de caixa.

Ademais, no valor dos restos a pagar do exercício de 2012 R$214 milhões), a Corte de Contas e sua equipe técnica, não faz consignar quais destes referem-se à despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres, motivo que, por si só, enseja a nulidade das

conclusões do TCM/BA sobre este ponto, interferindo, ato contínuo, nas conclusões da Relatoria desta Comissão, que anui com o TCM.

O que se infere, no caso em tela, é o perfeito cumprimento do art. 42 da LRF, segundo avaliação do Balanço Patrimonial da Prefeitura Municipal no exercício de 2012, o qual consigna os seguintes números:

- Restos a pagar do exercício – R$ 214.835.686,07 (duzentos e quatorze milhões, oitocentos e trinta e cinco mil, seiscentos e oitenta e seis reais e sete centavos);
- Disponibilidade de caixa do Exercício – R$ 237.993.304,12 (duzentos e trinta e sete milhões, novecentos e noventa e três mil, trezentos e quatro reais e doze centavos)

Do confronto destes números, houve ainda uma economia real líquida no exercício financeiro de R$ 23.157.618,05 (vinte e três milhões, cento e cinquenta e sete mil, seiscentos e dezoito reais e cinco centavos).

Temos que destacar que o pagamento em 2013, de Despesas de Exercício Anteriores – DEA, não podem ser computados na disponibilidade de caixa de 2012, sobretudo porque, sequer o TCM faz identificar se tais despesas seriam relativas a "***encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício***" de 2012.

De tal ônus a "análise técnica" da Corte de Contas efetivamente não se desincumbiu, devendo prevalecer as informações consignadas na prestação de contas do gestor e, sobretudo, no Balanço Patrimonial lançado, o qual, por se constituir em documento público, goza de presunção de validade, exceto prova em contrário.

Outro detalhe que merece atenção, ainda no aspecto do art. 42 da LRF, consiste na acusação leviana da prática do delito tipificado no art. 359-C do Código Penal Brasileiro.

Ora, referido disposto do Código Penal, consiste em transcrição do art. 42 da LRF, possuindo o mesmo núcleo normativo:

> **Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:**

Ou seja, o tipo contém limites de incidência, tipificação, bem definida, qual seja:

- Ordenação de despesa;
- Que a ordenação seja nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato;
- Que não possa ser paga no exercício;
- Ausência de contrapartida em disponibilidade de caixa apurada no exercício.

Sobre este ponto, as considerações postas acima acerca do art. 42, são suficientes e demonstrar a total impropriedade do quanto consignado no Parecer Prévio do TCM, inclusive pela total inexistência de prática de qualquer delito pelo gestor.

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.

"5.2 - Aplicação em Educação

Foi registrado, no pronunciamento técnico, que o Município de Salvador aplicou em educação, R$587.440.541,97 (quinhentos e oitenta e sete milhões, quatrocentos e quarenta mil, quinhentos e quarenta e um reais e noventa e sete centavos), valor que corresponde a 20,08% (vinte vírgula oito por cento) da receita do Município resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, sendo o percentual encontrado é inferior ao limite mínimo estabelecido no art. 212, da Constituição Federal, qual seja, 25% (vinte e cinco por cento).

Na contestação, a CGM apresentou esclarecimentos acerca das glosas relativas à ausência da prestação de contas das entidades que receberam repasses de recursos da Educação. Afirmou que a Controladoria Geral do Município exige dos órgãos municipais, no caso em tela, da Secretaria Municipal de Educação, o encaminhamento da Prestação de Contas acompanhada de parecer do Fundo Municipal de Educação. Enviou, ainda, relação das entidades que receberam recursos da educação. Por fim, reitera que, por força dos argumentos e documentos anexados e com fundamento na Instrução Normativa nº 01/2008 da CGM e na Resolução TCM nº 1.121/05, não assiste qualquer razão ao TCM em manter a exclusão das despesas.

No mérito, as razões apresentadas não foram suficientes para reverter, completamente, as anotações efetuadas ao longo dos exames mensais, uma vez que quase toda a documentação que poderia comprovar a aplicação dos recursos da educação repassados para terceiros não foi

apresentada na defesa de modo que, após análise dos documentos ora acostados restou comprovado como gasto com educação o valor de R$2.306.365,12 (dois milhões, trezentos e seis mil, trezentos e sessenta e cinco reais e doze centavos). Assim, ao fim de toda a revisão decorrida, infere-se que a aplicação efetivamente realizada no exercício alcançou R$589.746.907,09 (quinhentos e oitenta e nove milhões, setecentos e quarenta e seis mil, novecentos e sete reais e nove centavos), correspondente ao percentual de 20,16% (vinte vírgula dezesseis por cento) das receitas mencionadas, a revelar que foi descumprido o disposto no artigo 212 da Carta Federal, pois não alcançou o percentual mínimo nele fixado."

Ora, Senhores, de simples leitura mostra-se que o TCM insistentemente nega-se a pronunciar-se de forma clara e precisa sobre documentos e argumentos prestados no processo de contas, esquecendo-se que os jurisdicionados estão sobre a garantia constitucional da ampla defesa e do contraditório.

Neste sentido, os atos administrativos, sobretudo aqueles de cunho decisório e que interferem na seara de direitos individuais, devem ser motivados e fundamentados.

Neste aspecto, em que pese estar consignado que a CGM apresentou esclarecimentos, documentos e fundamentos para afastar glosas relativas à ausência da prestação de contas das entidades que receberam repasses de recursos da Educação, as quais comprovariam o cumprimento do índice, o TCM, frustrando os preceitos constitucionais acima citados, limita-se a expor que:

No mérito, as razões apresentadas não foram suficientes para reverter, completamente, as anotações efetuadas ao longo dos exames mensais (...).

Percebe-se que a forma de decidir do TCM é absolutamente vazia e/ou genérica, sem se ater à devida exposição concreta dos fatos, além de não estar fundamentada.

Ora, se o Município repassa determinados valores a entidades, voltados à aplicação em ações de educação, a simples ausência de prestação de contas por parte desta entidade não se constitui como motivo hábil a se realizar a glosa dos repasses no cômputo do índice de educação.

A glosa somente seria possível no caso de omissão do órgão responsável em exigir a prestação de contas, ou de proceder à responsabilização administrativa do responsável pela entidade, o que não é o caso, posto que a CGM tomou as medidas necessárias para tanto.

O TCM deveria considerar os valores dos repasses efetivados à tais entidades, analisando os planos de trabalho estabelecidos em cada instrumento de convênio, para aferir se as ações pactuadas inserem-se como ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Isto é o que dispõe a Constituição Federal:

> Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.
> (...)

> §2º - **PARA EFEITO DO CUMPRIMENTO DO DISPOSTO NO "CAPUT" DESTE ARTIGO, SERÃO CONSIDERADOS** os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e **OS RECURSOS APLICADOS NA FORMA DO ART. 213**.
>
> (...)
>
> Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:
>
> I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;
>
> II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

Assim, a simples destinação de recursos às entidades, desde que os respectivos planos de trabalho guardem pertinência com ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, devem ser considerados como recursos aplicados pelo Município.

E os documentos acostados e esclarecimentos prestados pela CGM ao TCM/BA, ao nosso parecer, no que tange aos valores repassados às entidades, devem ser considerados e integrados ao índice da Educação. 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.

Resta claro que o parecer prévio não foi preciso quanto a esse ponto, sobretudo quando a Corte emite decisório genérico, sem indicar onde, quando e o valor em que houve ausência de prestação de contas.

Como dito anteriormente, o Município do Salvador apresentou ao TCM/BA argumentos robustos, acompanhados da documentação comprobatória quanto ao cumprimento do índice constitucional em

educação. Entretanto, a Corte não se manifesta de forma precisa e clara sobre a informação, inclusive quanto às prestações de contas.

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 tal omissão no dever de prestar contas representa, se o Município procedeu à exigência desta prestação de contas, entre outros elementos.

Ora, o gestor não pode ser responsabilizado por recursos públicos repassados e administrados por terceiros, no âmbito de convênios celebrados para a finalidade descrita no art. 212 da CF/88, sobretudo quando o Município do Salvador comprova que as prestações de contas foram entregues.

Outro aspecto que merece destaque, refere-se à autonomia administrativa e financeira da Secretaria de Educação, em cumprimento à determinações do próprio TCM.

Ora, o Ex-Alcaide Municipal, não foi ordenador de despesas, não exercia qualquer tipo de ingerência sobre a pasta da educação, que possuía plena autonomia administrativa e financeira, inclusive para assunção de despesas e realização de pagamentos, sobretudo por estar constituído e sobre gestão plena da pasta, o Fundo Municipal de Educação - FME.

Ao Alcaide municipal, cumpre apenas efetivar o devido repasse dos valores consignados no orçamento à Secretaria de Educação e FME.

A gestão e aplicação dos recursos em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive os valores repassados às entidades, são de responsabilidade do gestor do FME, assim como é de sua responsabilidade o cumprimento do índice constitucional.

O Alcaide, assim, possui atuação eminentemente governamental, sobretudo diante do tamanho da Prefeitura Municipal da 3ª maior Capital do Brasil, sendo impossível ao mesmo exercer a administração direta e responsabilidade sobre todas as pastas, razão pela qual efetivou-se a descentralização administrativa das pastas (Secretarias), passando a constituírem unidades orçamentárias autônomas.

Neste panorama, a responsabilidade primária pela execução das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino e cumprimento do respectivo índice de 25% (art. 212) é do Secretário Municipal de Educação, havendo que se avaliar se há atuação concorrente do Alcaide para o descumprimento do índice constitucional

Não estamos aqui falando de um Município de pequeno porte, como o de Gavião, Quixabeira, Quijingue, dentre outros Municípios de pequeno parte, onde o Prefeito age com plena centralização na gestão administrativa e financeira de todas as pastas, sendo os secretários meros auxiliares.

No âmbito da Prefeitura Municipal de Salvador, as pastas possuem plena autonomia administrativa e financeira.

O Prefeito Municipal, procede à avaliação de metas de governo, através de análise de relatórios gerenciais e aqueles emanados pelo

Controlador Geral do Município, sem qualquer interferência administrativa e financeira nas Secretarias.

Competiria ao TCM/BA, desta forma, proceder ao julgamento individual das contas das Secretarias Municipais, sobretudo da Secretaria de Educação, posto que seus representantes são os gestores e verdadeiros ordenadores de despesas públicas, como de fato determina a Constituição Federal:

> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
> (...)
> II - **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 irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

Ultrapassado este ponto, em que pese o TCM não ter atribuído peso maior às demais irregularidades, que isoladamente seriam tratadas como ressalvas, cumpre aqui fazer algumas considerações, tendo em vista o quanto consignado no voto do Relator.

Notadamente, cabe fazer destaque no apontamento de que a Prefeitura procedeu à admissão exacerbada de pessoas sem a realização de concurso público.

No que tange a admissão de pessoal sem concurso público, as conclusões tomadas mostram-se em contradição com os números, tendo em vista que o Parecer Prévio do TCM consigna a redução em 12,52% destes casos.

No que se refere às terceirizações, seja com pessoas físicas ou jurídicas, temos que destacar que além de se destinarem a prestações de serviços considerados atividades-meio, são essenciais à manutenção da administração, sendo prática plenamente legal, utilizado pelo próprio TCM e por esta Câmara Municipal, não havendo nenhuma irregularidade neste ponto.

O que se percebe e se conclui é que, assim como se deu em exercícios anteriores, o Tribunal de Contas se viu acuado no julgamento das contas do exercício de 2012.

É impossível negar os notáveis avanços que ocorreram na gestão financeira e administrativa no exercício de 2012, senão vejamos alguns pontos, alguns deles já mencionados acima:

>Efetivo crescimento da receita tributária (R$ 226 milhões);

>Resultado primário de 235 milhões de reais, 20,76% superior a meta fixada que era de 194 milhões de reais;

>Plena autonomia financeira para as Secretarias de Saúde e Educação;

>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;

A única maneira de rejeitar as contas do exercício de 2012, 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, o qual, segundo documentos apresentados junto a TCM, fora devidamente cumprido.

Forjou também o suposto descumprimento ao art. 42 da LRF, através de interpretação indevida do referido dispositivo, como consignado acima.

Por fim, entendemos que a condução do processo de contas anuais a cargo do TCM/BA, não se constituiu em atividade de controle técnico, função constitucional dos Tribunais de Contas, abstendo-se de quaisquer técnicas de Auditoria para análise das contas, abstendo-se de efetivar de forma plena o contraditório e o devido processo legal, ignorando em suas conclusões finais, a evolução em diversos índices de gestão financeira e patrimonial.

Além de não exercer sua função de acordo com as técnicas de auditoria, deixou de cumprir sua própria Lei Orgânica, sem se atentar em expor de forma clara, motivada e fundamentada a sua conclusão pela irregularidade das contas, consoante exige o art. 40, III da LC Estadual nº 06/91, cujo teor se repete:

> **Art. 40 - As contas serão consideradas:**
> **(...)**
> **III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:**
> **a) grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;**
> **b) injustificado dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou não razoável;**
> **c) desfalque, desvio de dinheiros, bens, ou valores públicos**

Como pode este Poder Legislativo acolher um pronunciamento emanado pelo TCM de forma destoada com a Legislação de regência.

Aliás, onde está no Parecer Prévio do TCM/BA "***grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial***"?!

Onde está consignado no Parecer Prévio do TCM/BA a ocorrência de "***injustificado dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou não razoável***", ou ainda a ocorrência de "***desfalque, desvio de dinheiros, bens, ou valores públicos.***"

Mister se faz realizar a leitura do posicionamento de um dos mais renomados administrativistas nacionais, para constatar que não há validade no que determina o Parecer Prévio e para tanto citamos o Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello, em Curso de Direito Administrativo, 13ª ed., 2000. Malheiros, São Paulo, pág 448, a saber:

> **Princípio da motivação, isto é, o da obrigatoriedade de que sejam explicitados tanto o fundamento normativo quanto o fundamento fático da decisão, ENUNCIANDO-SE, SEMPRE QUE NECESSÁRIO, AS RAZÕES TÉCNICAS, LÓGICAS E JURÍDICAS QUE SERVEM DE CALÇO AO ATO CONCLUSIVO, DE MOLDE A PODER-SE AVALIAR SUA PROCEDÊNCIA JURÍDICA E RACIONAL PERANTE O CASO CONCRETO. Ainda aqui se protegem os interessados do administrado, seja por convencê-lo do acerto da providência tomada – o que é o mais rudimentar dever de uma Administração democrática -,seja por deixar estampadas as razões do decidido, injurídicas...**

Destarte, verifica-se que o Princípio da Motivação tem como escopo justificar ou dar razões por que se fez ou se determinou à feitura de qualquer coisa.

No caso em tela, os motivos determinantes para um opinativo de rejeição pelo TCM/BA, estão delimitados em uma Lei Complementar Estadual, o art. 40, III da LC 06/91.

Contudo, em nenhum momento as conclusões do Parecer Prévio se amoldam em quaisquer umas das hipóteses descritas na norma, requisito inexiste na decisão do Parecer Prévio, que deveria se constituir como peça técnica de lastro a este julgamento.

Mas como se proceder a uma rejeição de contas lastreado em uma peça de acuidade técnica e jurídica questionável?

Desse modo, entendemos que a Câmara de Vereadores deve acatar as razões apresentadas pelo gestor no âmbito do TCM/BA, ou solicitar uma auditoria independente para avaliação das contas do exercício de 2012, uma vez que, o Parecer Técnico do TCM não apresenta especificidade técnica e não cumpre com sua finalidade, além de se constituir em opinativo genérico desprovido de efetiva fundamentação e motivação.

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.

Geraldo Junior

Vereador -SD