CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO

Projeto de Decreto Legislativo nº 04/2015.
Assunto: Parecer Prévio do Julgamento da Prestação Anual de Contas da Prefeitura Municipal de Salvador referente ao exercício de 2013, gestão de Antonio Carlos Peixoto de Magalhães Neto, Processo TCM nº 08419-14.
Autor: Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.
Relator: Vereador Claudio Tinoco

PARECER

Parecer Prévio do TCM. Análise das contas de gestão municipal referente ao exercício de 2013. Opinativo do Ministério Público de Contas de aprovação com ressalvas. Opinativo do TCM de aprovação com ressalvas. Pleno atendimento a índices estabelecidos pela Constituição da República. Aprovação das contas.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.

O Parecer Prévio do Julgamento da Prestação Anual de Contas da gestão de Antonio Carlos Peixoto de Magalhães Neto referente ao exercício de 2013 - Processo TCM nº 08419-14 – foi encaminhado para esta Casa Legislativa a fim de ser apreciado, nos termos estabelecidos pelo Art. 31, *caput* e § 1º, da Carta Constitucional[1].

Recebido pela Câmara Municipal em 24 de novembro de 2015, em 1º de dezembro de 2015 foi entregue à Comissão Permanente de Finanças, Orçamento e Fiscalização, órgão competente para emissão de parecer opinativo, consoante determinado no Art. 172, § 4º, da Lei Orgânica Municipal e Art. 61, III, "*i*", §2º, do Regimento Interno desta Casa (Resolução 910/91).

[1] *Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da Lei.*
§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou dos Municípios, onde houver.

Então, o Edil infrafirmado, utilizando a sua prerrogativa de Presidente, avocou para si a relatoria da apreciação do Parecer do TCM/BA acerca das contas de gestão do atual Prefeito Municipal.

A importância da Câmara Municipal para opinar sobre as contas de gestão de um Alcaide decorre de texto normativo, valendo destacar que é reforçada através da confiança depositada pelos eleitores que escolheram pelo voto seus representantes para defender os preceitos da moral, ética, probidade, honestidade, dentre outros.

É de conhecimento comezinho que o Poder Legislativo, além de atuar na elaboração de normas, possui o relevante *munus* de fiscalizar os atos do Gestor, realizando verdadeiro controle externo, acompanhando, a todo tempo, o estrito cumprimento da legalidade e da satisfação do interesse público, o qual, segundo o entendimento de **Helio Saul Mileski**[2]: "*o sistema de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, efetua o acompanhamento não só da execução orçamentária, mas de todas as atividades financeiras e administrativas da organização governamental, no sentido de viabilizar, por meio das conclusões decorrentes de uma ação continuada de controle, o julgamento das contas que devem ser prestadas pelos gestores públicos*". Seguindo a mesma linha, **Hely Lopes Meirelles**[3] ensina que o poder de fiscalização do legislativo : "*deve ser exercido nos seguintes aspectos: da natureza dos fatos controlados (contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial); da amplitude do controle (Administração municipal direta e indireta); da legalidade; legitimidade; economicidade; aplicação das subvenções; e de renúncia de receita*".

Consoante previsão do Art. 31, *caput* e § 1º, da Constituição da República, o Parecer Prévio emitido pelo TCM **não** possui força vinculante, cuja finalidade é **apenas de auxilio** à apreciação das contas do Gestor pela Câmara Municipal, consistindo em posicionamento lastreado em apuração técnica contábil e financeira.

No presente caso, vale destacar que tanto o TCM como o Ministério Público de Contas opinaram favoravelmente à aprovação das contas da gestão

[2] O Controle da Gestão Pública, 2ª ed. rev., atual. e aum., pg. 283, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.
[3] Direito Municipal Brasileiro, 8ª ed., pg. 488, São Paulo: Malheiros, 1996.

referente ao exercício de 2013, circunstância muito positiva e relevante na presente apreciação.

A liberdade e independência da manifestação dos Vereadores representa prerrogativa do exercício de sua função, com lastro no Art. 29, VIII, da *Magna Carta*, cabendo a eles a análise mais apropriada acerca do atendimento ao interesse público, bem como da legitimidade dos gastos e atos de gestão praticados.

Portanto, o presente opinativo utilizará o valoroso trabalho do Parecer Prévio do TCM/BA, o qual lhe fornecerá os elementos para apreciar acerca da aprovação ou rejeição das constas do Prefeito Municipal referente ao ano de 2012.

2. RELATÓRIO.

O extenso e muito qualificado parecer prévio do Tribunal de Contas dos Municípios, após apresentar relevantes esclarecimentos sobre terminologia e conceitos técnicos financeiros, asseverou inúmeros pontos positivos, a exemplo do atendimento aos percentuais constitucionalmente estabelecidos referente aos investimentos em Educação e Saúde, valendo destacar que tal argumento foi um dos pontos centrais para a rejeição das contas referentes ao exercício de 2012 por esta Casa Legislativa.

Foram identificadas algumas supostas irregularidades, o que motivou as ressalvas na aprovação, contudo, o certo é que os esforços para a realização de uma gestão eficiente, transparente e voltada ao atendimento do interesse público são públicas e notórias, sendo percebidas por toda a população de Salvador, que vive atualmente um novo momento em uma cidade que cada vez mais se torna um local melhor e agradável para se viver.

Com efeito, foi analisado minuciosamente o planejamento orçamentário da Gestão Municipal de 2013 e sua respectiva execução, considerados os aspectos técnicos, contábeis e financeiros, culminando com um opinativo pela aprovação das contas.

3. DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL.

Nesse tópico restou consignado o cumprimento de todas as formalidades legais. O PPA teria *"atendido o caráter regionalizado das ações de governo"*(fl. 04), a LDO estabeleceu *"as diretrizes para a elaboração do orçamento de 2013, fixando as prioridades e metas da Administração, em atendimento aos ditames constitucionais e legais"*(fl. 05), fazendo breve menção sobre os resultados nominal e primário, registrando que a sua análise ocorreu no tópico referente a execução orçamentária. No que se refere à LOA, segundo o opinativo este diploma *"**atendeu** aos dispositivos da Resolução TCM nº 1.268/08, na medida em que estabeleceu as receitas e as despesas por fonte de recurso"*(fl.06).

O opinativo do TCM também demonstrou o atendimento as regras exigidas pela Lei Federal n º 4.320/64 referentes na elaboração da LOA(Lei 8.163/2012), no que se refere a abertura de créditos adicionais.

Em relação a programação financeira, ficou consignado que a gestão em 2013 *"**cumpriu** o quanto estabelecido no art. 8º, da Lei Complementar nº 101/00 na medida em que publicou a Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso para o exercício financeiro de 2013"(fl. 09).*

4. DA ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.

Após breves explanações acerca do exigido pela Lei 4.320/64, apontou-se que as demonstrações contábeis consolidadas cumpriram tal norma, apontando duas irregularidades, que seriam: a previsão no Art. 8º, da LOA da criação de crédito adicional sem a fixação de valor, o que seria vedado na Constituição da República, bem como que o Art. 11, daquela mesma norma, possibilitar a abertura de *"crédito adicional para o Poder Legislativo à conta de recursos provenientes do excesso de arrecadação relativo ao repasse de duodécimos por meio de remanejamento, transposições ou alterações de dotações até o limite do efetivamente ocorrido"(fls. 11).*

Todavia, *concessa venia*, apesar do afirmado pelo TCM, é de se observar que o aludido Art. 167, da Constituição da República não veda o teor do

dispositivo do Art. 8º da LOA, não merecendo acolhida a alegação de existência de irregularidade nesse sentido.

Em relação a segunda irregularidade, a informação de que ela representaria um descumprimento da Instrução Cameral TCM º 03/20111 e Pareceres TCM nº 1.416/06, 234/07 e 1538/07, é de se observar que tais documentos não possuem força normativa nem vinculativa, no sentido de criar obrigação. Merecem sim, atenção e observância por parte dos gestores, todavia, o princípio da estrita legalidade, viga mestra do direito administrativo confere às Leis a atribuição de criar obrigações, e, o descumprimento delas ou da Carta Constitucional é que podem ser consideradas irregularidades em sentido estrito, até porque não é atribuição da Corte de Contas a atividade legislativa.

Sem embargo disso, cumpre destacar que a LOA foi aprovada pela Câmara Municipal, não sofreu qualquer impugnação perante o Poder Judiciário, não teve nenhum dispositivo suspenso ou considerado nulo ou inválido, ou seja, a atuação do gestor ocorreu sob o amparo da Lei, sob autorização legislativa, exatamente como exigem a Lei 4.320/64 e Constituição da República.

Portanto, esse relator humildemente se posiciona de forma contrária ao respeitável posicionamento adotado pela Corte de Contas, reforçando que a gestão do atual Prefeito tem atuado estritamente em observância às Leis vigentes e à Carta da República.

Em relação as alterações orçamentárias, o pronunciamento técnico teria identificado uma diferença entre as contas apresentadas e o realmente executado no orçamento, no equivalente a R$ 4.432.100,00(quatro milhões, quatrocentos e trinta e dois mil e cem reais), o que foi devidamente esclarecido através da manifestação defensiva apontada pelo gestor, o que motivou a reconhecer a regularidade referente a tal ponto, uma vez que tudo foi devidamente contabilizado e demonstrado.

A arrecadação da Receita se demonstrou eficiente e superavitária, haja vista ter sido alcançado o montante de **R$ 4.374.249.538,30 (quatro bilhões, trezentos e setenta e quatro milhões, duzentos e quarenta e nove mil, quinhentos e trinta e oito reais e trinta centavos),** ou seja, 5,15%(cinco virgula

quinze por cento) a mais do estimado na LOA, implicando em excesso de arrecadação.

Mais do que isso, o parecer do TCM demonstra que a gestão de 2013, contrariou o histórico vivenciado entre 2010 e 2012, quando se arrecadava menos de que se estimava, pois, frise-se, houve excesso de arrecadação, a demonstrar a eficiência da gestão na adoção dos meios legais necessários para que o Município de Salvador arrecadasse sempre mais, como de fato arrecadou.

Ainda nesse sentido, restou destacado o crescimento da Receita Patrimonial e de Contribuições, que em termos de percentual, ultrapassaram as previsões, respectivamente em **495, 10%(quatrocentos e noventa e cinco virgula dez por cento)** e **114,43%(cento e quatorze virgula quarenta e três por cento).**

4.1. DA EXECUÇÃO DA DESPESA.

Segundo a Corte de Contas, foi utilizado **88, 21% (oitenta e oito virgula vinte e um por cento)** do estimado e autorizado, implicando em economia orçamentária no importe de **R$ 490.299.684,87 (quatrocentos e noventa milhões, duzentos e noventa e nove mil, seiscentos e oitenta e quatro reais e oitenta e sete centavos)**, evidenciando, portanto, que o Gestor Municipal efetivamente reduziu gastos públicos, e, mais do que isso, reforça o seu compromisso com o equilíbrio financeiro, especialmente, tendo em vista que houve excesso de arrecadação.

Assim, o **resultado orçamentário foi superavitário em R$ 704.442.223,17 (setecentos e quatro milhões, quatrocentos e quarenta e dois mil, duzentos e vinte e três reais e dezessete centavos)**, com **redução da dívida fiscal líquida** em **7,56%(sete virgula cinquenta e seis por cento), muito superior(4,61 vezes), inclusive, ao estimado na LDO.**

4.2. EXECUÇÃO FINANCEIRA.

Mais uma vez, se observa o atendimento às determinações do TCM/BA, haja vista o resultado superavitário em **R$ 307.080.573,05 (trezentos e sete milhões, oitenta mil, quinhentos e setenta e três reais e cinco centavos).**

4.3 GESTÃO PATRIMONIAL.

Neste ponto foi analisada a maneira como a Prefeitura Municipal cuidou e administrou os bens, direitos e obrigações do Município de Salvador durante o ano de 2012.

O confronto do Ativo com o Passivo apontou para um superávit de **R$ 203.826.802,04 (duzentos e três milhões, oitocentos e vinte e seis mil, oitocentos e dois reais e quatro centavos),** tendo sido destacado que a disponibilidade financeira registrada em caixa satisfatória para satisfazer as obrigações de curto prazo.

Em relação ao inventário patrimonial o pronunciamento técnico informou que todos os bens do Município **estão devidamente registrados e submetidos ao controle apropriado,** atendendo à Resolução TCM 1.060/05.

A dívida ativa foi objeto de muito empenho e atenção da gestão municipal, uma vez que encontrou diversos dados inconsistentes bem como muitos débitos prescritos, tendo, todavia, efetuado o recadastramento imobiliário, atualizado o CADIN Municipal, além de ter realizado programas de parcelamento incentivado de débitos, parcelamento administrativo e protesto de títulos da dívida ativa, este último ato, visando impedir que os débitos sejam alcançados pela prescrição.

Em relação a dívida consolidada, o parecer do TCM informa que esta representa 55, 51%(cinquenta e cinco virgula cinquenta e um por cento) da receita corrente líquida, **evidenciando que a Municipalidade cumpre satisfatoriamente o limite de 120%(cento e vinte por cento) estabelecido na resolução nº 40, do Senado Federal.**

Por fim, ficou pontuado o superávit patrimonial equivalente a **R$ 2.637.957.555,87(dois bilhões, seiscentos e trinta e sete milhões, novecentos e cinquenta e sete mil, quinhentos e cinquenta e cinco reais e oitenta e sete centavos),** o que merece destaque e elogios, especialmente em virtude de se constatar o crescimento da arrecadação e do patrimônio municipal, ao lado de uma maior prestação de serviços à população, em que pese o cenário econômico brasileiro ser de recessão, evidenciando a responsabilidade e eficiência de uma gestão que

segue positivamente na contramão do país, pois o Município cresce numa constante admirável.

5) EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.

A Inspetoria Regional apontou algumas falhas e irregularidades neste tópico, as quais foram objeto de questionamentos pelo TCM, conforme se observa na transcrição abaixo:

> **a) Despesas com juros e multas decorrentes no atraso do descumprimento de obrigações;**
>
> **b) Inobservância da Lei 4.360/64,** no tocante a empenho, liquidação e pagamento de algumas despesas;
>
> **c) Divergências na alimentação do SIGA;**
>
> **d) Ausência de planilha detalhada dos serviços a ser executados em cada unidade escolar;**
>
> **e) saída de numerário da conta do FEP/Royalties sem suporte documental;**

Com efeito, a gestão se manifestou sobre esses pontos e apresentou a respectiva documentação, todavia não conseguiu vencer o entendimento da existência de tais irregularidades. Entretanto, é importante frisar que o posicionamento do MP e do TCM foi no sentido de aprovação das contas, mesmo diante de tais fatos.

6) DA APLICAÇÃO DOS VALORES REFERENTES AOS ÍNDICES CONSTITUCIONAIS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO.

Os recursos destinados à Saúde superaram o mínimo constitucionalmente estabelecido de 16,14%, uma vez que foram aplicados **R$ 455.575.495,58(quatrocentos e cinquenta e cinco milhões, quinhentos e setenta e cinco mil, quatrocentos e noventa e cinco reais e cinquenta e oito**

centavos), ou seja, **15,65%** da arrecadação municipal, cumprindo o exigido pela Constituição da República no Art. 77, III, da ADCT.

O investimento na Educação foi de **25, 61%** do orçamento, ou seja, **R$ 805.846.637,44(oitocentos e cinco milhões, oitocentos e quarenta e seis mil, seiscentos e trinta e sete reais e quarenta e quatro centavos), superando** o exigido no Art. 212 da Carta Constitucional.

7)TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO E PAGAMENTO DE SUBSÍDIOS AOS AGENTES POLÍTICOS.

Neste ponto, a Gestão Municipal do ex-Alcaide atuou em plena regularidade, atendendo aos preceitos normativos vigentes, inclusive solicitando a devolução de valores pagos indevidamente pagos à Secretários Municipais.

8) DESPESAS COM PESSOAL.

Os gastos com pessoal estão dentro dos limites estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), no Art. 20, inciso III, alínea "b", uma vez que representaram **38,89%** da Receita Corrente Líquida.

09) PUBLICIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LIMITE DA DÍVIDA PÚBLICA.

O TCM observou que a publicidade da execução orçamentária e da gestão fiscal, assim como o limite da dívida pública ocorreram em plena observância às exigências legais, respeitando, portanto, as imposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e demais diplomas pertinentes à matéria.

10) AUDIÊNCIAS PÚBLICAS.

Restou consignado o atendimento ao exigido no Art. 9º, §4º, da LRF, tendo sido realizadas audiências públicas para a prestação das contas da gestão, a

evidenciar o compromisso com a transparência dos atos da administração.

11) DAS RESOLUÇÕES DO TCM.

A Corte de Contas informa que não foram identificas despesas incompatíveis com a legislação vigente no que se refere a CIDE(Resolução TCM 1.222/05), nem aos ROYALTIES/FUNDO ESPECIAL/COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS(Resolução TCM 931/04).

Questionou o repasse a entidades civis, regulamentado pela Resolução 1.121/05, o que foi justificado pelo Gestor e considerado cumprido de maneira satisfatória.

12) CONTROLE INTERNO MUNICIPAL.

É eminentemente louvável a preocupação da Corte de Contas, no sentido de aconselhar ao Alcaide para conferir maior autonomia à Controladoria do Município, pontuando sobre não concordar a subordinação desse órgão à Secretaria da Fazenda Municipal.

Entretanto, mais uma vez, vale registrar que a Constituição da República (Art. 31, *caput*), Constituição do Estado da Bahia (Art. 61, *caput*), e a Lei Orgânica do Município (Art. 159, *caput*), **de maneira expressa** informam que o sistema de controle interno será definido por Lei, não havendo previsão legal alguma sobre o modelo indicado pelo TCM.

Segue-se daí, em que pese o inquestionável valor do aconselhamento da Corte de Contas, em 29 de dezembro de 2014, através da Lei nº. 8.725, a Controladoria Geral do Município – CGM foi remanejada da Secretaria Municipal da Fazenda para o Gabinete do Prefeito – GAPB, criando na estrutura da Controladoria uma Coordenadoria e uma Corregedoria.

Todavia, repita-se que não há óbice legal para a Controladoria estar subordinada a uma Secretaria, pontue-se ser plenamente possível obter êxito nas suas funções na forma adotada.

13)GASTOS COM PUBLICIDADE.

O TCM informa que a Municipalidade destinou, apenas, 0,39% (zero virgula trinta e nove por cento) do seu orçamento para atender a este fim, montante que se considera plenamente razoável e adequado.

14) MULTAS E RESSARCIMENTOS.

As informações verificadas no Parecer Prévio sob análise noticiam a adoção de louváveis medidas objetivando a recuperação de créditos decorrentes de condenações da Corte de Contas, através de cobranças judiciais e extrajudiciais, de forma parcial.

14) CONCLUSÃO.

A gestão pública municipal deve ser lastreada na moralidade, probidade, eficiência, publicidade, estrita legalidade, conforme preconizado no Art. 37, da Constituição da República.

O Parecer emitido pelo Tribunal de Contas identificou pequenas e poucas irregularidades, algumas delas amiúde questionadas, as quais não podem ser chanceladas após uma análise séria e fundada nos preceitos acima elencados.

Portanto, esta Comissão, segundo o entendimento deste Relator, deve acompanhar o posicionamento da Corte de Contas, aprovando, com ressalvas, as contas referentes ao exercício financeiro de 2013.

É o opinativo, s.m.j.

Salvador, 11 de dezembro de 2015.

CLAUDIO TINOCO
Relator