COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO – CFOF

Projeto de Decreto Legislativo nº 02/2018.
Assunto: Parecer Prévio do Julgamento da Prestação Anual de Contas da Prefeitura Municipal de Salvador referente ao exercício de 2016, gestão de Antonio Carlos Peixoto de Magalhães Neto, Processo TCM nº 07497e17.
Autor: Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.
Relator: Tiago Correia

PARECER

Parecer Prévio do TCM. Análise das contas de gestão municipal referente ao exercício de 2016. 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.

Em consonância com as disposições previstas na Constituição Federal de 1988, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, em caráter auxiliar ao exercício do controle externo de competência do Poder Legislativo Municipal, no que tange ao exercício da fiscalização do Município do Salvador, proferiu Parecer Prévio de Julgamento da Prestação Anual de Contas da Prefeitura Municipal de Salvador referente ao exercício de 2016 - Processo TCM nº 07497e17, encaminhando em seguida, para o devido conhecimento e tramitação regular nesta Casa Legislativa.

Em cumprimento ao quanto disposto no § 3º do art. 31 da CF/1988, as contas anuais do Poder Executivo, relativas ao exercício do ano de 2016, ficaram disponibilizadas publicamente pelo prazo de 60 (sessenta) dias, para consulta pública, por intermédio do endereço eletrônico http://e.tcm.ba.gov.br/epp/ConsultaPublica/listView.seam.

Findado o prazo aludido acima, a prestação de contas anual submeteu-se ao exame da 1ª Diretoria de Controle Externo do Tribunal de Contas dos Municípios, que, após pronunciamento técnico, notificou regularmente o Chefe do Poder Executivo Municipal, para apresentação de defesa final no prazo de 20 (vinte) dias, em observância e cumprimento aos princípios jurídico constitucionais do contraditório e ampla defesa, o que foi devidamente desincumbido pelo gestor municipal, por meio de processo eletrônico.

Nesse sentido, encaminhou-se o respectivo Parecer Prévio exarado pela Corte de Contas, para fins de apreciação por parte desta Casa Legislativa, estando sob análise e emissão de parecer opinativo de competência desta Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização – CFOF, nos termos estabelecidos pelo art. 31, *caput* e § 1º, da Carta Constitucional, art. 172, § 4º, da Lei Orgânica Municipal e art. 68, III, "*i*", e §4º, do Regimento Interno desta Casa.

A manifestação desta Casa Legislativa acerca das contas de gestão de um Alcaide tem previsão em texto normativo, estando reforçada mediante a confiança depositada pelos eleitores que escolheram através de voto os seus representantes.

É cediço que o Poder Legislativo, além de atuar na elaboração de normas, possui o relevante *múnus* fiscalizatório dos 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**[1]: *"o sistema de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, efetua o acompanhamento não só da execução orçamentária, mas de*

[1] O Controle da Gestão Pública, 2ª ed. rev., atual. e aum., pg. 283, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

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**[2] 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*".

Nesse diapasão, consoante disposição prevista no Art. 31, *caput* e § 1º, da Constituição da República, o Parecer Prévio emitido pelo TCM **não** possui força vinculante, sendo que sua finalidade é **apenas de auxílio** à apreciação das contas do Gestor pela Câmara Municipal, consistindo em posicionamento lastreado em apuração técnica contábil e financeira.

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 à eles, a análise mais apropriada acerca do atendimento ao interesse público, bem como da legitimidade dos gastos e atos de gestão praticados.

Outrossim, vale destacar que o TCM opinou pela aprovação das contas, com ressalvas, sem incidência de multas, da gestão referente ao exercício de 2016, ora sob apreciação. 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 aludidas contas da Prefeitura Municipal de Salvador.

---

[2] Direito Municipal Brasileiro, 8ª ed., pg. 488, São Paulo: Malheiros, 1996.

2. RELATÓRIO.

O parecer prévio do Tribunal de Contas dos Municípios, após apresentar um breve panorama acerca dos opinativos referente a exercícios anteriores, bem como uma síntese da sua tramitação, destacou diversos pontos relevantes, evidenciando o comprometimento do Executivo Municipal com a regularidade, probidade e atendimento às exigências legais.

Foram apontados alguns indícios de irregularidades, no que pertine à contratação de prestadoras de serviços de saúde "para atuar no gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde", bem como o gerenciamento complementar das Unidades de Pronto Atendimento – UPA, além da celebração de aditivos contratuais em desacordo com a regra estabelecida no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93, e contratação de pessoal por tempo determinado, sob a justificativa de atendimento excepcional de interesse público, porém, contrariamente à regra geral do concurso público, disposta no art. 37, II da C.F/1988. Pontuou-se, ainda, indícios de irregularidades em relação ao suposto pagamento de despesas em valor superior ao quanto estabelecido no Contrato Administrativo de Limpeza Urbana.

Apresentadas as devidas justificativas pelo gestor municipal, o posicionamento adotado pela Corte de Contas, seguiu o mesmo entendimento do Ministério Público de Contas, no sentido de aguardar uma análise da área técnica do TCM, a fim de ser procedido um exame de mérito apurado sobre as ocorrências identificadas, para efeitos de elucidação e conclusão dos fatos.

Em que pese os apontamentos realizados na forma acima disposta, o opinativo é no sentido de que os esforços para a realização de uma gestão eficiente, transparente e voltada ao atendimento do interesse público são evidentes, à partir do alcance dos objetivos e metas traçadas pela respectiva gestão municipal.

Com efeito, foi analisado minuciosamente o planejamento orçamentário da Gestão Municipal de 2016 e sua respectiva execução, considerados os aspectos técnicos, contábeis e financeiros, culminando com um opinativo pela aprovação das contas.

3. DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL.

Consoante se infere das disposições da Carta Magna, o planejamento governamental apresenta-se como um instituto de relevada importância na preparação e estabelecimento das principais metas e diretrizes à serem observadas na gestão pública do ente governamental, como forma de busca e eleição das ações pertinentes aos objetivos estatais, em consonância à consecução de políticas públicas e instituição de programas que a gestão entende, elementares para o alcance de resultados imprescindíveis e satisfatórios ao interesse público em geral.

Para tanto, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu o planejamento governamental como um mecanismo essencial ao exercício do Poder Público Estatal, por meio de seu gestor governamental, como forma de dispor os planos de ações e metas públicas, de forma ordenada e organizada, subdividindo-o em três instrumentos essenciais para efeitos de observância e propositura, quais sejam, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

O Plano Plurianual - PPA apresenta-se na forma de um instrumento utilizado pela administração pública, que situa de forma regionalizada, as diretrizes (que são as linhas gerais que desenham o Plano), os objetivos (que são expressos em cada programa do PPA) e as metas (parcelas de resultados) que se pretende alcançar no período de vigência do Plano, a cada programa. Tudo isto, objetivando orientar a administração, na aplicação dos recursos públicos de forma ordenada, funcionando como forma de subsídio para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, dispõe-se como um instrumento de eleição dos programas prioritários contidos no PPA, à serem executados mediante dotações contidas do orçamento anual. É responsável por dimensionar as metas e orientações acerca da elaboração da Lei Orçamentária, dispondo também sobre alterações na legislação tributária, políticas de pessoal e encargos sociais.

Já a Lei Orçamentária Anual, popularmente denominada LOA, deve compreender o orçamento fiscal referente aos Poderes Municipais, aos seus Fundos, órgãos e entidades da Administração direta e indireta; o orçamento de investimento das empresas em que o Poder Público Municipal, direta ou indiretamente detenha a maioria do capital social com direito a voto; o orçamento da Seguridade Social, incluindo todas as entidades e órgãos à ela vinculados, conforme previsto no § 5º, art. 165 da Constituição Federal de 1988.

Observa-se com supedâneo no parecer prévio da Corte de Contas, que a Gestão Municipal atendeu regularmente a todas as formalidades legais, relativas a propositura do PPA, LDO e LOA, estabelecendo um planejamento adequado para o desenvolvimento congruente das metas estabelecidas pela administração municipal, constituído por diretrizes e prioridades relacionadas a aplicação de programas de suma importância para o interesse público.

Nota-se por meio do PPA, o atendimento regionalizado das ações de governo, tendo possibilitado o alcance da eficácia das ações governamentais e a otimização dos recursos públicos quanto a sua aplicabilidade, em cumprimento ao disposto no art. 165, § 1º, da Constituição Federal.

Igualmente a LDO, uma vez que o diploma apresentou-se em cumprimento as determinações constitucionais e legais, destacando-se, inclusive, a ampliação das novas funções no regramento fiscal dos gastos públicos, como forma de aprimoramento e controle de custos e avaliação de resultados obtidos com os recursos dos orçamentos, além da fixação de metas e avaliação dos passivos

contingentes que possam vir a influenciar nas contas públicas, dentre outras, conferindo assim, um caráter mais estratégico e ordenado da gestão.

No que se refere à LOA, verificou-se que, além da indicação dos recursos, a execução orçamentária e financeira encontra-se em obediência aos limites da programação financeira para o exercício, conforme cronograma de execução mensal de desembolso, tendo se apresentado, portanto, em consonância com o PPA e a LDO.

4. DA ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.

Nota-se que, com relação as receitas e despesas do Município do Salvador, o gestor público municipal, fixou para o orçamento de 2016, o percentual de 36,27% para o custeio dos gastos de manutenção da máquina pública e ações de prestação de serviços à população, classificando-os como "Outras Despesas Correntes", sendo que, para a folha de pagamento de servidores foram reservados 41,06%. Em 2015 essas despesas alcançaram no orçamento do período, respectivamente, em 38,67% e 38,63%.

O Parecer do TCM concluiu pela regularidade na abertura dos créditos adicionais especiais por anulação de dotações e suplementares em virtude do excesso de arrecadação, bem como das alterações realizadas no QDD e a respectiva contabilização destas no demonstrativo consolidado de despesa orçamentária de 2016.

Vale pontuar que ocorreu uma análise discriminada da abertura dos créditos adicionais suplementares por superávit financeiro em relação ao exercício de 2015, posto que, verificando-se as justificativas apresentadas por meio das peças contábeis dos entes beneficiados com as suplementações orçamentárias, restou evidenciado a existência de recursos que deram suporte aos acréscimos dos respectivos orçamentos.

Destarte, conclui-se pela regularidade da abertura de créditos adicionais suplementares por superávit financeiro, indicando suficiente cobertura no tocante a fonte 00, fonte 04, fonte 10, fonte 11, fonte 13, fonte 15, fonte 17, fonte 18, fonte 28, fonte 29, fonte 50, fonte 51, fonte 92 evidenciando o respeito ao limite fixado no Art. 167, V, da Constituição, o que também foi observado na anulação de dotações orçamentárias.

Em relação ao balanço e resultado orçamentário (análise das receitas e despesas), a Corte registrou que a execução do orçamento permitiu um superávit de R$ **150.925.194,77** (cento e cinqüenta e milhões, novecentos e vinte e cinco mil, cento e noventa e quatro reais e sessenta e sete centavos). Esse valor corresponde à diferença entre as receitas realizadas, que alcançaram **R$5.831.763.933,01** (cinco bilhões, oitocentos e trinta e um milhões, setecentos e sessenta e três mil, novecentos e trinta e três reais e um centavo), e as despesas empenhadas de **R$ 5.680.838.738,24** (cinco bilhões, seiscentos e oitenta milhões, oitocentos e trinta e oito mil, setecentos e trinta e oito reais e vinte e quatro centavos).

5. DA ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS.

O Balanço Financeiro se apresenta na forma de demonstrações contábeis com o intuito de confrontar num dado momento, as receitas e as despesas orçamentárias, bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extraorçamentária, conjugados com os saldos em espécie, provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte, de forma quantitativa e qualitativa.

A posição patrimonial do ente municipal, apresentou-se de forma superavitária financeiramente no valor de **R$ 749.060.391,84** (setecentos e quarenta e nove milhões, sessenta mil, trezentos e noventa e um reais e oitenta e quatro centavos) à partir da realização de um confronto entre o Ativo e o Passivo Financeiro, demonstrando que os numerários, créditos e valores superaram as

obrigações conhecidas e estimadas, o que constatou-se a consistência da peça contábil.

O opinativo do TCM concluiu pela existência de regularidade na execução dos restos a pagar, no balanço financeiro e balanço patrimonial, bem como na informação da disponibilidade de caixa, pois, houve efetivo cumprimento das determinações legais.

A análise do saldo imobilizado apontou uma variação positiva de 10,42% em relação ao exercício anterior, no que se refere aos registros de bens patrimoniais. Registrou-se também o cumprimento das exigências legais no tocante ao inventario patrimonial, estando de acordo com a Resolução do TCM nº 1.060/05.

No tocante a dívida ativa, constatou-se que os valores resgatados no exercício em exame, corresponde a menos de 1% do saldo da dívida em 2015, percentual este, considerado muito baixo, tendo sido recomendado pela Corte de Contas, o implantação de medidas que se fazem necessárias à recuperação dos valores inscritos em dívida ativa, com a instituição e aprimoramento de mecanismos de controle e recuperação já existentes.

O opinativo técnico informa a conformidade do passivo circulante com as exigências do item 39, do art. 9, da Resolução TCM 1.060/05, na sua atual redação.

No tocante aos precatórios, conclui-se que foi cumprido o Art. 9º, item 39, da Resolução TCM 1.060/05 e o art. 30, § 7º e art. 10 da Lei Complementar nº 101/00 (LRF), uma vez que o relatório técnico apresentou a relação dos requerentes com os respectivos valores a receber.

No tocante às variações patrimoniais, identificou-se um superávit patrimonial de **R$ 3.808.922.776,47** (três bilhões, oitocentos e oito milhões, novecentos e vinte e dois mil, setecentos e setenta e seis reais e quarenta e sete

centavos), concluindo-se que o resultado patrimonial foi regular, pois, atendeu o art. 104, da Lei 4.320/64.

6. DAS OBRIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS.

Mais uma vez, as contas municipais atenderam ao exigido no Art. 212, da Constituição da República, pois investiu 27,23% da receita resultante dos impostos na educação.

Verificou-se também com espeque no opinativo da Corte de Contas, que foi investido 88,23% dos recursos do FUNDEB, em completo atendimento do quanto estabelecido no Art. 22, da Lei 11.494/07.

Merece destaque também, o cumprimento no tocante aos investimentos em saúde, pois aplicou 19,29% dos recursos decorrentes da arrecadação de impostos, em total atendimento ao quando disposto no art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012.

Conclui-se também, pela regularidade nas transferências de recursos ao Poder Legislativo, bem como no que se refere a remuneração dos agentes políticos.

Assim, em mais um ano, o Alcaide evidencia a sua elevada preocupação com este importante item, o qual foi responsável pela reprovação das contas do seu antecessor na Prefeitura Municipal de Salvador.

7. DAS EXIGÊNCIAS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

A análise técnica constatou que a despesa com pessoal foi de 39,57% da receita corrente líquida - RCL, atendendo-se assim, o limite fixado no Art. 20, III, alínea "b", da Lei Complementar 101/2000.

Restou consignado no opinativo o atendimento as exigências da LRF em relação a publicidade dos relatórios, bem como a realização das audiências públicas, além da transparência na execução do orçamento, disponibilizado no sitio oficial da Prefeitura, em observância à obrigatoriedade da transparência pública, disciplinada pela Lei Complementar nº 131/2009.

8. CONTROLE INTERNO.

O opinativo informa que o gestor municipal responsável pelas contas, teve o devido conhecimento do Relatório Anual do Controle Interno, tendo sido, por sua vez, apresentados os resultados das ações de controle interno atinentes aos achados constantes no Relatório Anual da entidade elaborado pela Inspetoria Regional.

9. RESOLUÇÕES DO TRIBUNAL.

Não foram identificadas irregularidades nas despesas glosadas em exercícios anteriores, no referente ao CIDE, nem aos royalties, ao fundo especial, as compensações financeiras de recursos minerais e hídricos.

Em relação aos repasses à entidades civis, conclui-se pelo atendimento à Resolução TCM 1121/05.

10. DESPESAS COM PUBLICIDADE.

Com relação as despesas com publicidade, destaca-se que as mesmas representaram um percentual de 0,95% da receita arrecadada pelo Município do Salvador, resultando, desta forma, em um decréscimo nas despesas dessa natureza, comparando-se com os gastos realizados nos exercícios de 2014 e 2015, ressaltando-se, entretanto, a necessidade de adoção de uma postura mais equilibrada e contida face à esses gastos, em observância aos princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade.

11. MULTAS E RESSARCIMENTOS.

Os quadros demonstrativos contidos no parecer, bem como as informações prestadas pelo gestor municipal, demonstram que as multas e ressarcimentos impostos pelo TCM à diversos gestores, foram devidamente inscritos em Dívida Ativa, os quais encontram-se aguardando o prazo administrativo para pagamento do débito, sob pena de cobrança pela via judicial.

O opinativo recomenda a manutenção e intensificação dos esforços, destacando-se de antemão, que a CGM procedeu com as cobranças das multas e ressarcimentos de forma amigável e judicial.

12. CIENTIFICAÇÃO/RELATÓRIO ANUAL.

Foram identificadas divergências no relatório anual, as quais foram devidamente justificadas, esclarecidas ou sanadas, a demonstrar a efetiva preocupação do Alcaide com o cumprimento das normas, bem como para realizar uma gestão eficiente e responsável.

13. 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 pendencias, as quais não podem ser chanceladas após uma análise séria e fundada nos preceitos acima elencados.

Foram expedidas recomendações, na parte final do voto, que deverão ser estritamente observadas pelo Alcaide Municipal, sendo certo que o próprio opinativo da Corte foi no sentido de aprovação das contas, com ressalvas, sem incidência de multa.

Portanto, esta Comissão, segundo o entendimento deste Relator, deve acompanhar o posicionamento da Corte de Contas, aprovando as contas referentes ao exercício financeiro de 2016.

Salvador, 03 de agosto de 2018.

Vereador Tiago Correia

Relator

Presidente da Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização

Uziel Bueno

Vice-Presidente

Alfredo Mangueira Felipe Lucas Kiki Bispo Marta Rodrigues Rogéria Santos

Membros