



ESTADO DE SERGIPE
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO: TC - 000592/2009
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACAJU
ASSUNTO: 45 - CONTAS ANUAIS DE GOVERNO
INTERESSADO: EDVALDO NOGUEIRA FILHO
PROCURADOR: PARECER N.568/2014 - JOÃO AUGUSTO BANDEIRA DE MELLO
RELATORA: CONSELHEIRA MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO

PARECER PRÉVIO TC 2937 -PLENÁRIO

EMENTA: EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS ANUAIS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACAJU, EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2008. COM RECOMENDAÇÃO PARA QUE O MUNICÍPIO DE ARACAJU PRIORIZE OS GASTOS ORÇAMENTÁRIOS COM DESPESAS VINCULADAS AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS, NÃO OS CONTINGENCIANDO EM PROVEITO DE GASTOS EM ÁREAS MENOS PRIORITÁRIAS COMO FESTAS E EVENTOS.

RELATÓRIO

Cuidam os autos da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Aracaju, referente ao exercício financeiro de 2008, de responsabilidade do Sr. Edvaldo Nogueira Filho.

Do Relatório n. 38/2010, constante da análise formal da Prestação de Contas (fls. 3201/3223), a 6ª Coordenadoria de Controle e Inspeção (6ª CCI) concluiu que as contas foram apresentadas dentro do prazo regulamentar e estão

Handwritten signatures of the council members, including a large signature on the left and several smaller ones below.



ESTADO DE SERGIPE
TRIBUNAL DE CONTAS

PROC. TC - 000592/2009 PARECER PRÉVIO - 2937 - PLENÁRIO

de acordo com a Legislação vigente, fazendo registro dos seguintes fatos como mais relevantes:

- A Prefeitura de Aracaju cumpriu com o que determina a Lei Orçamentária do exercício (Lei nº 3.515/2007, art. 6º, II) quanto ao limite previsto para abertura de créditos suplementares;

- A receita arrecadada foi inferior a prevista em R\$ 33.183.168,95 (trinta e três milhões cento e oitenta e três mil reais cento e sessenta e oito reais e noventa e cinco centavos).

- Houve um superávit financeiro de R\$ 15.572.260,60 (quinze milhões quinhentos e setenta e dois mil duzentos e sessenta reais e sessenta centavos);

- Foi aplicado o percentual de 18,82% em Ações e Serviços Públicos de Saúde, em cumprimento ao estabelecido pela Constituição Federal;

- Os gastos com a remuneração dos profissionais do Magistério representaram 90,72% do total da receita do FUNDEB, cumprindo o mínimo de 60% estabelecido pelo art. 7º da Lei Federal nº 9.424/96;

- O percentual aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental foi de 26,59%, estando de acordo com o determinado no art. 212 da Constituição Federal;

- As despesas com Pessoal e Encargos Sociais atingiram o percentual de 47,89%, também em conformidade com o definido na Lei Complementar nº101/2002.

Remetidos os autos à Auditoria, esta, em Parecer nº 20/2011 (fl. 3225), de autoria do Auditor Francisco Evanildo

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page, including a large signature on the left and several smaller ones in the center and right.



ESTADO DE SERGIPE
TRIBUNAL DE CONTAS

PROC. TC - 000592/2009 PARECER PRÉVIO - 2937 - PLENÁRIO

de Carvalho, opinou pela emissão de Parecer Prévio pela **Regularidade**, em face das evidências de exatidão dos demonstrativos contábeis encaminhados, bem como da demonstração de atendimento aos preceitos constitucionais envolvendo a aplicação mínima de recursos em ações na saúde e educação, e da observância aos principais limites estabelecidos em prol da responsabilidade fiscal.

Consta dos autos, Despacho nº 012/2011 (fl. 3271/3273), da lavra do então Procurador Geral João Augusto Bandeira de Mello, propondo que a Representação de iniciativa do Ministério Público Estadual no Ofício nº 469/2010 - Protocolo nº 2010/12698-4 (fl. 3.226), acerca de suposto crescimento indevido da dívida fundada do Município de Aracaju, no que pertine à relação Município - INSS, seja avaliada no bojo das Contas Municipais, nos exercícios financeiros de 2006 a 2009.

Atendendo a determinações da Diretoria Técnica (DITEC) em conjunto com o Ministério Público Especial, estabelecidas em reunião realizada em 22/08/2011, a CCI oficiante emitiu Informação Complementar nº 146/2011 (fls. 3295/3304) com o fito de analisar a gestão *sub examine* quanto ao atendimento aos princípios estabelecidos no art. 70 da Constituição Federal.

A análise foi feita com base nas seguintes verificações:



PROC. TC - 000592/2009 PARECER PRÉVIO - 2937 - PLENÁRIO

1. Aplicação da receita na educação infantil, nos programas finalísticos da saúde, e nos gastos com festas, eventos e publicidade;

2. Valor da dívida pública do exercício financeiro de 2008 comparando com exercícios anteriores;

3. Valor da dívida ativa do exercício em exame comparando-o também com os exercícios anteriores.

Feitas as devidas observações, a CCI concluiu que o gestor, ao executar os citados programas de governo, não cumpriu as metas preestabelecidas na elaboração do Planejamento, deixando transparecer que utilizou o Plano Plurianual como um documento que destinava atender o formalismo imposto pela legalidade dos atos públicos, evidenciando, de forma preliminar, o descumprimento aos princípios da legalidade, razoabilidade, proporcionalidade, economicidade e legitimidade durante a execução orçamentária, e elencou 11 itens, apresentados por letras, em ordem alfabética, que demonstram tal descumprimento.

Citado o gestor responsável (fls. 3305/3306), apresentou defesa (fls. 3307/3349), acompanhada de vasta documentação, com as principais alegações preliminares:

Do Plano Plurianual

O Plano Plurianual é um documento legislativo que fixa metas para políticas públicas para o período de 4 (quatro) anos, não podendo ser analisado de modo fracionado; devendo ser cotejado de modo amplo e irrestrito, porquanto se trata de um



ESTADO DE SERGIPE
TRIBUNAL DE CONTAS

PROC. TC - 000592/2009 PARECER PRÉVIO - 2937 - PLENÁRIO

fixador de metas e parâmetros para quatro anos de Administração. Os valores estimados para as ações dos programas finalísticos para cada ano financeiro são meramente indicativos, passíveis de alteração, sob pena de se extrair todo e qualquer poder de gestão do administrador e retirar toda a validade da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da própria Lei Orçamentária.

Da Inviabilidade de verificação do cumprimento das metas e diretrizes prefixadas - Análise meramente contábil e efetuada de modo segmentado do Relatório Final do PPA 2006/2009.

Justamente por se tratar de um instrumento de planejamento, com caráter diretivo, o suposto descumprimento do PPA, ainda que fosse possível fazê-lo cotejando apenas um exercício financeiro, não deve ser efetuado com base em uma simples leitura contábil da execução orçamentária ou do comportamento dos indicadores de arrecadação de receita e realização da despesa. Exige-se um arcabouço muito mais amplo do que números e valores orçamentários, do qual possa ser extraída, de fato, a conclusão a acerca do não cumprimento de determinado programa ou meta do PPA. Para subsidiar melhor essa análise, o Município produziu o Relatório Final do Plano Plurianual 2006/2009, anexando-o à defesa.

Da Incongruência entre a conclusão apresentada na Informação Complementar nº 149/2011 e o Objeto do Processo 000592/2009.



ESTADO DE SERGIPE
TRIBUNAL DE CONTAS

PROC. TC - 000592/2009 PARECER PRÉVIO - 2937 - PLENÁRIO

Ao invés de analisar se as contas de governo do ano de 2008 da Prefeitura de Aracaju atenderam aos Princípios Constitucionais do Art. 70, os técnicos apresentaram uma conclusão acerca do suposto descumprimento de metas, meramente indicativas, de algumas poucas ações finalísticas previstas no Plano Plurianual, sendo que, a legalidade, a legitimidade, a economicidade e a razoabilidade são direcionadas aos atos de gestão do responsável, não havendo previsão no tocante aos resultados obtidos em cada exercício financeiro com base nas metas fixadas no PPA. Ademais, inexistente qualquer base legal que fundamente a obrigatoriedade do cumprimento estrito das estimativas de dotações anuais para a realização das ações dos programas finalísticos.

Concluídas as alegações preliminares, o gestor faz outras considerações justificando um a um os itens elencados pela CCI oficiante, constatados na sua análise, e, por fim, pugna pelo reconhecimento da regularidade das contas anuais de governo do exercício de 2008, sob sua responsabilidade.

Com a finalidade de atender ao pleito do *Parquet* Especial para que fosse averiguada a existência de prejuízo ao erário advindo do aumento da dívida e do pagamento de encargos moratórios na relação entre o município de Aracaju e o INSS, foi encaminhada Diligência nº 420/2013, à referida Prefeitura, solicitando cópia de documentos.



ESTADO DE SERGIPE
TRIBUNAL DE CONTAS

PROC. TC - 000592/2009 PARECER PRÉVIO - 2937 - PLENÁRIO

Após o pronto atendimento à Diligência, a 6ª CCI emitiu Manifestação Técnica nº 67/2014 (fls 3403/3408), concluindo da seguinte forma, *in verbis*:

"Após análise da defesa do gestor, à luz dos documentos acostados aos autos, damos conhecimento ao Ministério Público Especial quanto às suas solicitações através do Despacho nº 12/2011, que os parcelamentos contratados entre o Município de Aracaju e o INSS em 2001 e 2006, descritos nos itens 2.1.2.1, alíneas "a", "b", "c" e "d", ocorreram em período anterior à Administração de Edvaldo Nogueira Filho, cuja responsabilização dos gestores pelo dano causado ao erário municipal, em função do aumento da dívida e do pagamento de encargos moratórios, será apurada à parte, através do Protocolo nº 2010/12698-4, de 26.11.2010, em tramitação nesta Coordenadoria."

"Quanto às Contas do Município de Aracaju, referentes ao exercício de 2008, informamos que foram elaboradas e apresentadas de acordo com a legislação, restando evidenciado o cumprimento aos princípios da legalidade, legitimidade, razoabilidade e da proporcionalidade, **motivo pelo qual sugerimos a emissão de Parecer Prévio pela regularidade** na forma do art. 109, § 1º, da Lei Complementar nº 04/90. Porém, deverá ser observado o disposto no 4.1, abaixo, eis que o resultado do referido Processo culminará no cumprimento ou não dos princípios constitucionais e, conseqüentemente, na possível irregularidade das Contas." (grifo nosso)



ESTADO DE SERGIPE
TRIBUNAL DE CONTAS

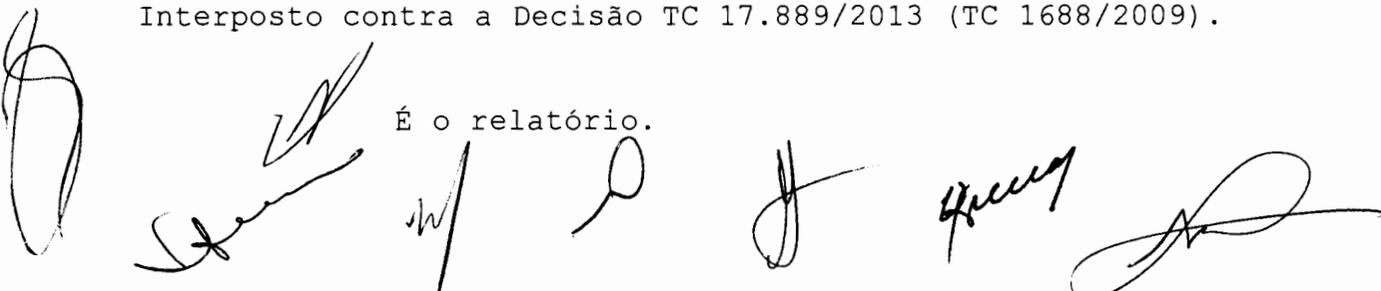
PROC. TC - 000592/2009 PARECER PRÉVIO - 2937 - PLENÁRIO

"4.1. O Processo TC 1688/2009, com Decisão TC 17889 - Plenário (fls. 3.767/3.803), referente a propositura do Procurador do Ministério Público Especial desta Corte de Contas, José Sérgio Monte Alegre, acerca de irregularidades em convênios celebrados entre a Prefeitura Municipal de Aracaju e a entidade Sociedade Eunice Weaver de Aracaju, originário do Relatório de Inspeção Especial nº 34/2009 (fls.3637/3.717), encontra-se em tramitação aguardando resultado dos recursos interpostos pelos interessados condenados."

Com o necessário encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas, o Procurador João Augusto Bandeira de Mello, através do Parecer n. 568/2014 (fls. 3411/3417), pugnou, em função da inexistência de falhas e/ou irregularidades que prejudiquem as contas do exercício, pela **emissão de Parecer Prévio no sentido da Aprovação** das contas em apuração, expedindo-se **Recomendação ao Município de Aracaju** para que haja a priorização dos gastos orçamentários com despesas vinculadas a Direitos Fundamentais, alertando que não se pode contingenciá-las em proveito de gastos com áreas não prioritárias, como aquelas vinculadas a festas e eventos.

Pugnou ainda pela ciência ao Ministério Público Estadual, em face do interesse manifestado acerca da apuração da denúncia formulada àquele Parquet sobre o aumento do endividamento do município de Aracaju, bem como para que o presente Parecer Prévio não prejudique a tramitação do Recurso Interposto contra a Decisão TC 17.889/2013 (TC 1688/2009).

É o relatório.





ESTADO DE SERGIPE
TRIBUNAL DE CONTAS

PROC. TC - 000592/2009 PARECER PRÉVIO - 2937 - PLENÁRIO

VOTO

A Prestação de Contas em exame foi analisada com elevada proficiência pela 6ª Coordenadoria de Controle e Inspeção, consubstanciada em abrangente documentação encartada aos autos, compreendendo: O Planejamento (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual); A Execução (Demonstrativos Contábeis, Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial, Demonstrativo das Variações Patrimoniais); O atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal (Relatório resumido da Execução orçamentária, Relatório de Gestão Fiscal, Relatório das Despesas com Pessoal e reflexos); A aplicação no ensino e na saúde; Além de outras peças integrantes do Processo (Relatório da Conta Bancos, Relatório do Controle Interno, Certificado de Auditoria com Parecer, Relatório de Combate à sonegação e Cobrança da Dívida Ativa, Relação dos 50 maiores devedores de Tributos Municipais).

Denota-se, na análise feita, que a Prefeitura Municipal de Aracaju não apresentou falhas e ou irregularidades que possam macular o exercício financeiro analisado, e todas as diretrizes normativas foram devidamente atendidas.

Manifestaram-se a digna Unidade Técnica e a Auditoria pela emissão de Parecer Prévio recomendando a Aprovação das referidas Contas.



ESTADO DE SERGIPE
TRIBUNAL DE CONTAS

PROC. TC - 000592/2009 PARECER PRÉVIO - 2937 - PLENÁRIO

O Parquet Especial posicionou-se favorável à recomendação pela Aprovação do exercício financeiro com a Recomendação apontada em seu posicionamento.

Endosso a Recomendação formulada pelo Ministério Público de Contas por entender ser pertinente, uma vez que o seu acolhimento pelos futuros gestores efetivamente atenderá às prioridades impostas pela Carta Magna.

Vale destacar que, em face da representação encaminhada ao Ministério Público Estadual, e, por este, redirecionada ao Ministério Público de Contas, foi averiguada possível lesão ao erário municipal em virtude de pagamento de juros, encargos e correção monetária relativamente à dívida contraída pelo município de Aracaju perante o INSS, e ficou consignada, na análise da CCI oficiante, que o dano causado ao erário quanto a este fato ocorreu em período anterior à Administração ora apreciada, e a sua responsabilização está sendo apurada à parte, através do Protocolo nº 126984/2010, de 26/11/2010.

Assim, diante do exposto,

DELIBERA O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, em Sessão Plenária, realizada no dia 07.05.2015, por unanimidade de votos, pela emissão de **PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Aracaju, referentes ao exercício financeiro de 2008, de responsabilidade do Sr. Edvaldo Nogueira Filho, sem prejuízo



ESTADO DE SERGIPE
TRIBUNAL DE CONTAS

PROC. TC - 000592/2009 PARECER PRÉVIO - 2937 - PLENÁRIO

da recomendação para que o Município de Aracaju priorize os gastos orçamentários com despesas vinculadas aos Direitos Fundamentais, não os contingenciando em proveito de gastos em áreas menos prioritárias como festas e eventos. Esta Decisão tem fulcro na Lei Complementar nº 04/90, vigente à época dos fatos.

Determino o encaminhamento de cópia desta Decisão ao Ministério Público Estadual para que tome ciência acerca do que foi apurado na representação objeto do Ofício nº 469/2010, encaminhado ao Ministério Público Especial junto a este Tribunal.

Esclarecendo ao gestor responsável pelas contas, que o Parecer Prévio estará sujeito à revisão, de ofício ou mediante provocação do Ministério Público Especial, acaso sejam constatadas Irregularidades insanáveis na apreciação dos processos ainda em curso nesta corte.

PARTICIPARAM DO JULGAMENTO OS CONSELHEIROS:

Maria Angélica Guimarães Marinho - Relatora, Carlos Alberto Sobral de Souza, Luiz Augusto Carvalho Ribeiro e Susana Maria Fontes Azevedo Freitas, sob a Presidência do Conselheiro Carlos Pinna de Assis.

PUBLIQUE-SE e CUMPRA-SE.

Sala das Sessões do TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE SERGIPE, em Aracaju, 28 MAI 2015



ESTADO DE SERGIPE
TRIBUNAL DE CONTAS

PROC. TC - 000592/2009 PARECER PRÉVIO - 2937 - PLENÁRIO


CARLOS PINNA DE ASSIS

Conselheiro Presidente


MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO

Conselheira Relatora

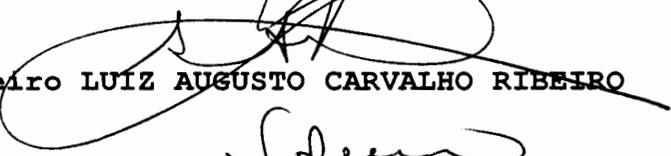

Conselheiro CLOVIS BARBOSA DE MELO

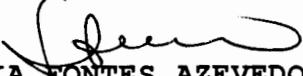
Vice-Presidente

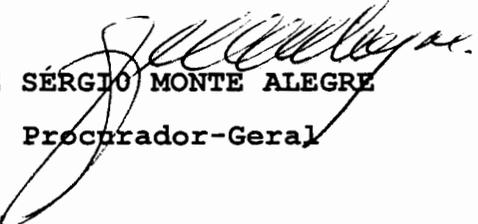

Conselheiro ULICES DE ANDRADE FILHO

Corregedor-Geral


Conselheiro CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA


Conselheiro LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO


Conselheira SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS


JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE

Procurador-Geral

Fui Presente: