



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



12-02-14

SEB

=====

35 TC-001251/026/11

Município: Aguaí.

Prefeito: Gutemberg Adrian de Oliveira.

Exercício: 2011.

Requerente: Gutemberg Adrian de Oliveira – Ex-Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Segunda Câmara, em sessão de 05-03-13, publicado no D.O.E. de 02-04-13.

Advogados: Thúlio Caminhoto Nassa, Milton Gonçalves Bezerra, Ana Paula Arruda Appezato e outros.

Acompanham: TC-001251/126/11 e Expediente(s): TC-001845/010/11, TC-000815/010/12, TC-000816/010/12, TC-014320/026/13 e TC-020383/026/13.

Procuradora de Contas: Letícia Formoso Delsin.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 A E. Segunda Câmara, em sessão de 05-03-2013, emitiu parecer desfavorável à aprovação das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE AGUAÍ**, exercício de 2011.

Para tanto, considerou caracterizados:

a) o descumprimento do artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (*déficit orçamentário, financeiro, insuficiência financeira frente aos restos a pagar, aumento do endividamento, entre outras*);

b) o não atendimento ao disposto no artigo 21, *caput* e § 2º, da Lei federal nº 11.494/07, diante da aplicação de somente **93,71%** dos recursos do FUNDEB no exercício;

c) as falhas apontadas pela Fiscalização nos itens: “Planejamento das Políticas Públicas”; “Fiscalização das Receitas”; “Outros Aspectos do Financiamento da Saúde”; “Tesouraria/Almoxarifado/Bens Patrimoniais”; “Formalização das Licitações/Dispensas e Inexigibilidades”; “Abastecimento e Distribuição de Água”; “Coleta e Tratamento de Esgoto”; “Coleta e Disposição Final de Resíduos Sólidos”; “Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema – AUDESP”; “Pessoal”; “Servidores com Férias Vencidas”; “Denúncias/Representações/Expedientes” e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



“Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal”.

1.2 Inconformado, o Prefeito à época, **GUTEMBERG ADRIAN DE OLIVEIRA**, apresentou Pedido de Reexame (fls. 188/206).

Em suas razões, alegou que, consoante manifestações dos órgãos desta E. Casa, em especial da **SDG**, o único ponto de reprovação das contas em comento repousou na suposta violação do contido no artigo 21, § 1º, da Lei federal nº 11.494/07, isto em virtude da glosa do valor de R\$ 999.982,74, destinado à aquisição de materiais para a obra do Teatro Municipal da Educação. A exclusão de tal importância fundou-se no entendimento de que a obra destinava-se exclusivamente a atividades culturais, portanto, não passíveis de cobertura com os recursos do FUNDEB, o que reduziu o percentual da aplicação da referida verba ao patamar de 90,46%, ensejando o parecer desfavorável.

Argumentou, entretanto, que a edificação do referido prédio foi aprovada pelo Conselho Municipal da Educação em 2010, encontrando-se inserta na LDO, bem como na LOA do ano de 2011, além de ter sido autorizada pelo Legislativo do Município de Aguaí, conforme comprovado nos autos.

Assinalou que consta do projeto que a obra seria erigida em imóvel da Secretaria da Educação, mais precisamente dentro dos limites do terreno onde funciona a Escola Municipal Joaquim Giraldi e também o Departamento Municipal de Educação.

Ressaltou que tal projeto decorreu da implantação do ensino em período integral no Município de Aguaí, sendo que nas dependências do Teatro Municipal da Educação seriam desenvolvidas atividades educativas em complementação ao processo de ensino-aprendizagem, tudo em conformidade com os parâmetros e diretrizes curriculares das escolas, em atendimento ao § 6º do artigo 26 Lei federal nº 9.394/96 (incluído pela Lei nº 11.769/08), que dispõe que a música deverá ser conteúdo obrigatório, mas não exclusivo do componente curricular do ensino da arte.

Destacou que o artigo 3º da Lei federal nº 11.769/08, estabeleceu o prazo de 03 (três) anos letivos para os sistemas de ensino se adaptarem às exigências estabelecidas na lei, sendo que referido prazo venceu em 18-08-2011, exatamente no ano das contas em exame.

Ponderou que o Município necessitava deste espaço educacional e, em razão disso é que houve a opção pela construção do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Teatro Municipal da Educação, destinando-se o material adquirido a obra a ser utilizada para a educação básica.

Consignou, quanto ao noticiário disponibilizado na Internet, dando conta de que o Teatro Municipal da Educação teria como objetivo a realização de atividades exclusivamente culturais, que tal fato não deve ser creditado ao entendimento eminentemente técnico da finalidade da construção, mas sim como uma forma de se alcançar a compreensão do público em geral.

Postulou, ao final, que o importe de R\$ 999.982,74, destinado à aquisição de materiais para a obra no Teatro Municipal da Educação e glosado de forma equivocada, seja considerado no cálculo de aplicação dos recursos do FUNDEB.

1.3 Instada a se pronunciar, a **Unidade de Cálculos da Assessoria Técnica** (fls. 212/216) manteve o percentual de aplicação dos recursos do FUNDEB, acolhido pelo Parecer, por não ter se deparado com nenhum elemento técnico que pudesse se contrapor à constatação de que o Teatro Municipal da Educação se destinou efetivamente a atividades culturais e artísticas em benefício de toda a população do Município.

No tocante ao argumento de que o objetivo principal do referido espaço seria a implantação do ensino da música na educação, enfatizou que, a partir da edição da Lei nº 11.769/2008, que inseriu o § 2º no artigo 26 da LDB, os gastos objetivando o ensino da arte, notadamente a música, não mais são afastados do cômputo da aplicação na educação, **desde que inseridos na programação do ensino local obrigatório a todos os alunos da educação básica pública municipal (fundamental e infantil).**

Por todo o apontado, concluiu que permanece inalterada a conclusão de que o Teatro Municipal de Educação trata-se, na realidade, de um espaço destinado ao desenvolvimento de atividades culturais e artísticas em benefício de toda a população do Município.

A **Unidade de Economia** (fls. 217/218) manifestou-se pelo **provimento parcial** do pedido de reexame, com a consequente reforma do parecer ora atacado, com relação aos aspectos orçamentário e financeiro, tendo em conta que, ao final do exercício, não restou demonstrada uma situação de elevado desequilíbrio, transparecendo uma situação que pode ser revertida nos exercícios futuros.

A **Unidade Jurídica** (fls. 219/222), de seu turno, opinou pela **improcedência do pedido de reexame**, eis que mantidas as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



irregularidades que comprometeram os demonstrativos do Executivo, especialmente o não atendimento ao contido no artigo 21, *caput* e § 2º, da Lei federal nº 11.494/07.

A **Chefia do órgão** (fl. 223) posicionou-se, por fim, pelo não provimento do apelo, mantendo-se o parecer desfavorável às contas.

1.4 O Ministério Público de Contas (fls. 224/226) concluiu pelo conhecimento e **não provimento** do Pedido de Reexame, vez que não há subsídios para acolher a pretensão de alteração do *decisum* guerreado, devendo este ser mantido, na sua integralidade, por seus próprios, jurídicos e sólidos fundamentos.

1.5 A Secretaria Diretoria-Geral (fls.227/229) manifestou-se pelo conhecimento e não provimento do pedido de reexame, tendo em conta que os argumentos apresentados não foram capazes de reverter toda instrução e fundamentação do voto exarado em primeira Instância, no sentido de que o Teatro Municipal da Educação destinou-se efetivamente a atividades artísticas e culturais em benefício de toda população municipal.

Nesse sentido a documentação apresentada em Primeira Instância, especialmente a veiculada pelos jornais locais, dão conta que a obra foi estimada em três milhões de reais, com previsão para anfiteatro, auditório, com capacidade para 550 pessoas, saguão para exposições e cinema, em uma área construída com mais de dois mil metros quadrados (fls. 98/100). Desse modo, somente pela descrição da obra pode-se aferir a magnitude do prédio e, conseqüentemente, a sua utilização por toda população.

Quanto ao argumento que o espaço seria utilizado para aulas de música, como bem salientado pela Unidade de Cálculos da ATJ, não ficou comprovada a utilização por todos os alunos da educação básica pública municipal, nos termos do precedente TC-002793/026/10.

É o relatório.

2. VOTO - PRELIMINAR

2.1 O parecer foi publicado no DOE de 02-04-2013



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



(fls. 183/184), de sorte que o recurso, interposto em 17-04-2013 (fls. 188/210), é tempestivo.

2.2 Presentes os demais requisitos de admissibilidade, voto pelo **conhecimento** do apelo.

3. VOTO - MÉRITO

3.1 No mérito, as razões de defesa ofertadas não são suficientes para afastar as irregularidades motivadoras da rejeição das contas.

3.2 Situação Orçamentária e Financeira – Conforme restou apurado no relatório da Fiscalização, não obstante tenha havido, no exercício, excesso de arrecadação no montante de R\$ 3.691.055,31 (7,23% da receita prevista de R\$ 51.022.200,00), ainda assim o resultado da execução orçamentária foi deficitário em R\$ 927.362,43 (*1,69% da receita efetivamente arrecadada de R\$ 54.713.255,31*) e sem amparo no resultado financeiro do exercício anterior, este também deficitário em R\$ 1.036.460,20.

▪ resultado financeiro apresentado no Balanço Patrimonial foi igualmente deficitário, em R\$ 1.119.016,15¹, repetindo a situação deficitária apurada em 31-12-10, mas aumentada em 7,97%.

▪ estoque de restos a pagar processados e não processados cresceu 192,11%, em relação a 2010 (de R\$ 2.250.211,65 para R\$ 6.573.135,91); a dívida de longo prazo, apresentou um crescimento de 32,70% (*de R\$ 2.061.424,95, em 2010, para R\$ 2.735.423,25, em 2011*); o endividamento total da Prefeitura, no encerramento do exercício, atingia 17,38% da Receita Corrente Líquida (R\$ 9.308.559,16); o estoque da dívida ativa, aumentou 109,98% (*de R\$ 4.334.055,81, em 2010, para R\$ 9.100.782,91, em 2011*).

¹ Calculado conforme orientação contida no Fórum SDG 77: "O Resultado financeiro deve ser extraído da diferença entre o Disponível Financeiro e a Dívida Flutuante, sem considerar os grupos Realizável, Exigível e Diversos do Ativo e Passivo Financeiro."

Dados de fls. 18 e 17 do Anexo:

	Disponível - R\$	Dívida Flutuante - R\$	Resultado - R\$
2010	1.550.544,81	2.587.005,01	(1.036.460,20)
2011	5.492.640,84	6.611.656,99	(1.119.016,15)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Apresentou, por fim, o Município, em 31-12-2011, insuficiência financeira no montante de R\$ 2.610.930,17 frente aos restos a pagar.

Como exposto no voto condutor, esse quadro restou agravado diante da constatação de que este Tribunal emitiu 06 (seis) alertas² ao Poder Executivo, diante da situação financeira desfavorável que se avizinhava, nos termos do artigo 59, § 1º, I, da LRF³, e nenhuma providência eficaz foi adotada; nem sequer o contingenciamento das despesas, como indica o artigo 9º⁴ da mesma Lei Fiscal.

A ausência de rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária conduz, assim, à conclusão de que o Município não se pautou pelos ditames do artigo 1º, § 1º, da LRF⁵, que preconiza a responsabilidade na gestão fiscal.

3.3 Aplicação dos Recursos do FUNDEB – A desaprovação das contas do Município teve, ademais, como um de seus fundamentos, a inobservância ao artigo 21, *caput* e § 2º, da Lei federal nº 11.494/07, uma

² Pesquisa realizada no endereço eletrônico www.audesp.sp.gov.br/audesp/pesquisardocumento.do - Relatórios de Alertas de Acompanhamento de Gestão Fiscal - documentos nºs 1399884, 1300025, 1268641, 1208814, 1202426 e 1196789.

³ “Artigo 59 - O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

(...)

§ 1º - Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no artigo 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do artigo 4º e no artigo 9º.”

⁴ “Artigo 9º - Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.”

⁵ “Artigo 1º - Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§1º - A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



vez que foi constatada a aplicação de apenas 93,71% dos recursos do FUNDEB no exercício de 2011.

Em razão disso, postula novamente a Prefeitura a inclusão das despesas realizadas com a construção do Teatro Municipal da Educação no montante de R\$ 999.982,74 (R\$ 299.999,21, recursos próprios, e R\$ 699.983,53, FUNDEB), alegando ser o espaço destinado exclusivamente aos alunos do ensino fundamental e infantil.

Não trouxe, entretanto, a Municipalidade qualquer elemento novo que pudesse justificar a reversão da glosa efetuada.

Em pesquisa realizada no endereço eletrônico do Departamento de Cultura e Turismo de Aguaí, localizou a assessoria de meu gabinete artigo, datado de 21 de março de 2012⁶, divulgando o início

⁶ <http://culturaeturismoaguai.blogspot.com.br/2012/03/obras-do-teatro-de-aguai-comecam-este.html>. Obras do Teatro de Aguaí começam este mês – 21-03-2012

A região vai ganhar um novo espaço cultural, o Teatro Municipal de Educação de Aguaí, que começa a ser construído este mês. A obra será edificada no Parque Interlagos, com capacidade para 550 expectadores. O projeto é ambicioso, prevê um anfiteatro, auditório, saguão para exposições e uma área construída de mais de dois mil metros quadrados.



Clique no link e veja o projeto na íntegra.
http://www.aguai.sp.gov.br/home/galeria.php?id_gal=20

Além disso, apresenta designer arrojado, com linhas modernas e formas que remetem à origem da cidade de Aguaí. O prefeito, grande incentivador do projeto, já transformou o Teatro em maquete e não esconde o orgulho em relação à obra. O Teatro aguaiano vai funcionar ainda como cinema. Na parte externa do auditório, o prédio terá um saguão que poderá ser usado para exposições ou outras atividades semelhantes.

A construção da fachada será usada para homenagear a história do município, isso porque as linhas da parte externa – com mais de 15 metros de altura, devem lembrar o nascimento da cidade. A área destinada à construção do novo prédio já foi escolhida, fica ao lado do departamento de educação, em frente à prefeitura, na Avenida Olinda Silveira Cruz Braga, no Parque Interlagos. Com 50% da obra finalizada ainda este ano, a previsão é de que o Teatro abra as portas e cortinas no final de 2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



das obras de construção do referido Teatro, contendo, inclusive, perspectiva ilustrada da fachada.

De acordo com o informado no referido artigo, *a obra será edificada no Parque Interlagos, em frente à Prefeitura na Avenida Olinda Silveira Cruz Braga, com capacidade para um público de 550 pessoas, terá como objetivo a realização de atividades culturais à **disposição de toda a população do Município** e deverá funcionar até mesmo como cinema. Na parte externa do Auditório, o prédio terá ainda um saguão que poderá ser usado para exposições ou outras atividades semelhantes.*

Os dados e a imagem apresentados evidenciam que não se trata de despesa inserida no artigo 70⁷ da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), uma vez que o Teatro, por mais que verbere a Municipalidade, não se configura em bem vinculado ou necessário ao ensino, constituindo-se, antes, em espaço cultural voltado a toda a população de Aguai.

Esse é, aliás, o tratamento dado à matéria no Manual *O FUNDEB e o Financiamento da Educação Pública no Estado de São Paulo*⁸, em resposta à indagação a respeito das obras que podem ser pagas com os recursos provenientes desse Fundo:

“Item 5.5. O que pode ser pago com a parcela de 40% dos recursos do FUNDEB?”

O custo total do projeto deve ultrapassar a marca dos três milhões de reais, mas o investimento não assusta, já que a funcionalidade do espaço promete ser grande. O projeto leva a assinatura dos arquitetos Carlos Eduardo Pozzer e Luiz Paulo Cobra Monteiro.

⁷ Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

⁸ Organizador César Callegari. 4ª edição, atualizada e ampliada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



R: Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino, sendo alcançadas por esta definição as despesas com:- ampliação, construção (terreno e obra) ou conclusão de escolas e outras instalações físicas de uso exclusivo do sistema de ensino".

(...)

Item 5.18. Que obras podem ser realizadas com os recursos do FUNDEB?

R: Poderão ser realizadas todas as obras relacionadas à construção, ampliação, conclusão ou reforma das instalações físicas integrantes do patrimônio público do respectivo governo (Estado ou Município) e utilizadas especificamente para a Educação Básica Pública, observando-se os respectivos âmbitos da atuação prioritária dos Estado e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do artigo 211 da Constituição federal"(grifei).

3.4 Finalmente, as impropriedades apuradas nos itens "Planejamento das Políticas Públicas"; "Fiscalização das Receitas"; "Outros Aspectos do Financiamento da Saúde"; "Tesouraria/Almoxarifado/Bens Patrimoniais"; "Formalização das Licitações/Dispensas e Inexigibilidades"; "Abastecimento e Distribuição de Água"; "Coleta e Tratamento de Esgoto"; "Coleta e Disposição Final de Resíduos Sólidos"; "Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema – AUDESP"; "Pessoal"; "Servidores com Férias Vencidas"; "Denúncias/Representações/Expedientes" e "Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal" restaram bem caracterizadas e não foram infirmadas pelas razões de defesa, reforçando, assim, o juízo desfavorável às contas em questão.

3.5 Diante do exposto acompanho as manifestações convergentes da ATJ, SDG e MPC e voto pelo **desprovemento** do Pedido de Reexame, mantendo-se incólume o r. Parecer impugnado.

Sala das Sessões, 12 de fevereiro de 2014.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO