



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



28-07-15

SEB

=====

49 TC-001735/026/13

Prefeitura Municipal: Bauru.

Exercício: 2013.

Prefeito: Rodrigo Antonio de Agostinho Mendonça.

Advogados: Carla Cabogrosso Fialho e outros.

Acompanham: TC-001725/126/13 e Expedientes: TC-000812/002/13,
TC-030236/026/13, TC-020404/026/14, TC-021542/026/14,
TC-027681/026/14 e TC-000333/002/15.

Procurador de Contas: José Mendes Neto.

=====

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF, art. 212	26,05%	(25%)
FUNDEB – Lei federal nº 11.494/07, art. 21, caput e §2º	100%	(95% - 100%)
Pessoal do Magistério – ADCT da CF, art. 60, XII	79,72%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, art. 20, III, “b”	53,52%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, art. 77, III	25,08%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, art. 29-A, §2º, I	2,84%	5%
Plano Municipal de Saneamento Básico – Lei federal nº 11.445/07, arts. 11, 17 e 19	-	A partir de 2014
Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – Lei federal nº 12.305/10, art.18	Irregular	A partir de 02-08-12
Plano Municipal de Mobilidade Urbana – Lei federal nº 12.587/2012, art.24, §3º	¹	A partir de 2015
Lei da Transparência Fiscal – Lei federal nº 12.527/2011, arts. 8º e 9º	Regular	A partir de 18-05-12
Execução Orçamentária – (R\$ 3.650.697,28) devidamente amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior de R\$ 31.154.457,20	0,59% - Déficit	
Resultado Financeiro – R\$ 31.356.091,41	Superávit	
Remuneração de Agentes Políticos	Regular	
Precatórios	Regular	
Ordem Cronológica de Pagamentos	Irregular	
Encargos Sociais (INSS, PASEP, FGTS e Previdência Própria)	Regulares	
Parcelamentos (INSS, PASEP E FUNPREV)	Regulares	

¹ Obrigatório para Municípios com população acima de 20.000 habitantes.



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



CIDE	Apartado
Royalties	Regular
Multas de Trânsito	Regular
Investimentos + Inversões Financeiras: RCL	3,67%

ATJ: Favorável	MPC: Desfavorável	SDG: -
----------------	-------------------	--------

1. RELATÓRIO:

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE BAURU**, exercício de 2013.

1.2 O relatório da inspeção *in loco*, realizada pela Unidade Regional de Araraquara - UR-13 (fls. 18/97), apontou:

A.1. Planejamento das Políticas Públicas (fl. 19):

- Não foram editados os Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, em contrariedade às Leis federais n^{os} 11.445/07 e 12.305/10 (reincidência).

A.3. Do Controle Interno (fls. 20/21):

- Não foram elaborados relatórios de controle interno, existindo apenas Atas das reuniões mensais que não atendem ao Comunicado SDG nº 32/2012 e ao disposto nos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, 54 e 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF e 38, parágrafo único, da Lei Complementar nº 709/93.

B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária (fls. 21/23):

- Contrariedade ao princípio da competência e da anualidade do orçamento, em desatendimento ao inciso II do artigo 35 da Lei federal nº 4.320/64, distorcendo os resultados contábeis e da execução orçamentária e onerando recursos orçamentários indevidamente;

- Déficit de 0,59% na Execução Orçamentária, porém, devidamente amparado pelo superávit financeiro apurado no exercício anterior.

B.1.5. Fiscalização das Receitas (fl. 25):



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



- Desatendimento ao contido no artigo 35, I, da Lei federal nº 4.320/64.

B.1.5.1. Renúncia de Receitas (fls. 25/26):

- Renúncia indireta de receitas de IRRF face à base de cálculo dividida conforme relatado no item D.3.6 (reincidência).

B.2.2. Despesa de Pessoal (fls. 29/31):

- Inclusão pela fiscalização de despesas de pessoal com terceirização de mão de obra, referente às despesas com folha de pagamento da SORRI-BAURU, cujos convênios celebrados objetivaram única e exclusivamente a contratação de pessoal para compor as equipes do Programa Saúde da Família - PSF (R\$ 4.500.798,06);

- Extrapolação do limite prudencial estabelecido no artigo 22 da LRF face ao gasto de 53,52% com pessoal.

B.3.1. Ensino (fls. 31/39):

- Glosas da fiscalização (reincidência);

- Atuação ineficiente do Conselho do FUNDEB e contrariedade ao disposto no artigo 4º, II, das Instruções nº 02/2008, bem como do §9º do artigo 24 da Lei federal nº 11.494/2007 e §7º do artigo 2º da Lei municipal nº 5.434/2007;

- Falta de estrutura para atuação do Conselho de Alimentação Escolar em contrariedade às Resoluções nº 38/2009 e 26/2013 do FNDE e falha formal consistente no empenhamento de despesas de projetos sócio-educativos da Assistência Social na Merenda Escolar;

- Descumprimento das metas do IDEB 2013 para o Ensino Fundamental – Anos Finais.

B.3.2. Saúde (fls. 39/44):

- Glosas da fiscalização (reincidência);

- Não há aprovação do Conselho de Saúde quanto à gestão do 1º Quadrimestre;

- Constatação de falhas graves na prestação de serviços de saúde do Município de Bauru, apesar da aplicação do mínimo constitucional, carecendo de melhorias urgentes no setor.



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



B.3.3.2. Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE (fls. 44/45):

- Receita não aplicada de conformidade com os artigos 1º-A e 1º-B da Lei federal nº 10.336/2001 e artigo 6º da Lei federal nº 10.636/2002.

B.4.2. Precatórios a Receber (fls. 47/49):

- Receita de precatório já depositada em juízo (desde 2011) e ainda não levantada pela Prefeitura.

B.5.2. Subsídios dos Agentes Políticos (fls. 50/51):

- Lei de fixação baseada em lei anterior que já não estava mais em vigor, merecendo retificação ou novo ato de fixação;
- Concessão de revisão anual dos subsídios por Decreto, em desatendimento ao contido no artigo 37, X, da Constituição federal.

B.5.3. Demais Despesas Elegíveis para Análise (fls. 51/52):

- Falhas formais em adiantamento em contrariedade ao Comunicado SDG nº 19/2010;
- Despesas sem prévio empenho em desatendimento ao disposto no artigo 60 da Lei federal nº 4.320/64.

B.6. Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais (fls. 53/58):

- Pendências na tesouraria de exercícios anteriores sem os devidos ajustes após regularização de parte delas;
- Datas das pendências encaminhadas incorretamente ao sistema AUDESP em prejuízo às análises desta fiscalização;
- Conciliações de contas sem movimento não encaminhadas ao AUDESP;
- Falta de manutenção/conservação/segurança do prédio do Paço Municipal.

B.8. Ordem Cronológica de Pagamentos (fl. 59):

- Inobservância à estrita ordem cronológica de pagamentos (Reincidência);
- Publicação tardia de justificativas para a quebra.

C.1.1. Falhas de Instrução (fls. 60/65):



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



- Contratos administrativos por meio de inexigibilidade, cujos objetos caracterizam verdadeiros repasses ao 3º Setor (Contratos nºs 7.111/13 e 7.112/13, através da Secretaria Municipal de Saúde e a Sorri – Bauru nos valores de R\$ 2.400.000,00 e R\$ 648.000,00, respectivamente + Contratos nºs 7.113/13 e 7.114/13, através da Secretaria Municipal de Saúde e a APAE de Bauru nos valores de R\$ 2.400.000,00 e R\$ 648.000,00, respectivamente);

- Participação de empresas investigadas pelo Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado - GAECO em processos licitatórios de exercício anterior com média cotada e valores contratados acima do valor de mercado, refletindo nas despesas de 2013 (Pregões Presenciais para Registro de Preços nºs 35/2012 e 40/2012, pagos em 2013 R\$167.257,59 às empresas Edison Antonio dos Santos no valor de R\$ 163.191,19 e Jugatha Indústria e Comércio de Produtos Químicos no valor de R\$ 4.066,40), conforme planilha de empenhos do Pentaho/AUDESP.

C.2.3. Execução Contratual (fls. 66/71):

- Tomada de Preços nº 14/2010 – Contrato nº 6.599/11 (Walp Construções e Comércio Ltda. no valor de R\$ 1.114.882,91);

- Contrato nº 7.146/2013, originário da Tomada de Preços nº 02/2011 (Construtora Rio Obras Comércio de Materiais para Construção Ltda. no valor de R\$993.504,32 fonte de recursos 100% municipal);

- Pregão Presencial nº 53/2011 – Ata de Registro de Preços nº 05/2011 (Lacon Engenharia Ltda. no valor de R\$ 4.000.000,00):

- Diversas falhas em execução contratual, ocasionadas por falta de formalização de prorrogação de prazo, não aplicação de penalidade por descumprimento do contrato, alteração de objeto de ata de registro de preços tornando-o incompatível com este sistema, prorrogação ilegal.

D.1.1. Livros e Registros (fl. 73):

- Inconsistências nos livros e registros conforme comentários nos itens B.1.6, B.2.2, B.6 e D.3.6.



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



D.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP

(fl. 74):

- Divergências entre os dados da Prefeitura e os encaminhados ao Sistema AUDESP, conforme comentários nos itens B.1.3. B.1.6, B.5.3.2, B.6 e C.1 (Reincidência).

D.3. Pessoal (fls. 74/85):

- Falta de contratação direta pela Prefeitura de Agentes Comunitários de Saúde, em contrariedade ao disposto na Lei nº 11.350/06 e recomendação expressa deste Tribunal; Terceirização de mão de obra mediante convênio com a SORRI-BAURU em flagrante burla ao artigo 37, II, da Constituição Federal (Reincidência);

- Horas extras em quantidade excessiva (Reincidência);

- Registro de horas extras realizadas em meses anteriores apenas em valor, sem especificar a quantidade realizada e o mês correspondente;

- Pagamento de auxílio alimentação a servidores inativos (Reincidência);

- Folha suplementar não considerada conjuntamente à folha regulamentar para o cálculo do IRRF e verificação da extrapolação ao teto remuneratório (Reincidência);

- Pagamentos a servidores acima do teto remuneratório do Prefeito municipal em desatendimento ao disposto no artigo 37, XI, da Constituição federal.

D.5. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal (fls. 87/88):

- Desatendimento ao disposto no artigo 38, parágrafo único, da Lei Orgânica do Tribunal;

- Atendimento parcial das Instruções do Tribunal e desatendimento às recomendações (Reincidência).

1.3 Acompanham os autos os seguintes expedientes:



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



a) TC-000812/002/13 - Trata-se de expediente encaminhado pela Senhora Vanessa Isabella dos Santos Ramos, Presidente do Conselho da Alimentação Escolar de Bauru comunicando possíveis irregularidades ocorridas na Prefeitura, nos exercícios de 2012 e 2013, no tocante à falta de condições de funcionamento do Conselho, bem como ao atendimento da merenda escolar.

A Fiscalização (item B.3.1.3 – Conselho de Alimentação Escolar) informou que a estrutura necessária para a realização de reuniões, tais como sala de equipamentos de informática, mesa, cadeiras e demais itens foi apenas disponibilizada ao Conselho em novembro de 2013, após Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, assinado em 30-10-13 com o Ministério Público, por meio da 13ª Promotoria de Justiça de Bauru. Através do TAC a Prefeitura também se comprometeu a cessar a entrega de gêneros alimentícios, adquiridos com recursos da Secretaria Municipal de Educação, às entidades não governamentais que executam programas sócio-assistenciais a partir de convênios firmados com a Secretaria Municipal do Bem Estar Social (SEBES).

b) TC-030236/026/13 - Trata-se do Ofício nº 515/13 – AJ-CP, MP nº 38.0531.0000149/2013-9 do Ministério Público do Estado de São Paulo, Procuradoria Geral de Justiça, Subprocuradoria Geral de Justiça Jurídica, Assessoria Jurídica – Crimes de Prefeitos, subscrito por seu Promotor de Justiça Assessor, Dr. Luis Fernando de Moraes Manzano, solicitando informações acerca de despesas ordenadas pela Prefeitura no último quadrimestre de 2012, que não foram pagas em 2012 porque não havia disponibilidade de caixa, violando, desta forma, o disposto no artigo 42 da LRF.

A Fiscalização informou que a Prefeitura, conforme relatório das contas do exercício de 2012 (TC-001667/026/12) atendeu ao disposto no artigo 42 da LRF (fls. 15/17 do expediente).

c) TC-020404/026/14 - Trata-se do Ofício nº 2272/2014/COPEM/SURIN/STN/MF-DF do Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Relações Financeiras



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



Intergovernamentais, Coordenação Geral de Operações de Crédito de Estados e Municípios, subscrito por seu Subsecretário Senhor Eduardo Coutinho Guerra, informando sobre o arquivamento do Processo de Regularização de Operação de Crédito nº 17944.000538/2014-71, em virtude do recebimento em 07-05-14 do comprovante de quitação do termo assinado pelo representante da instituição não financeira, encaminhado pelo Ofício nº 077/2014/SR Bauru/GIGOV/BU, de 06-05-14 da Caixa Econômica Federal.

A Fiscalização (item D.4 – Denúncias/Representações/ Expedientes), conforme informações do Sistema AUDESP, verificou que não foram realizadas operações de créditos em 2013, no entanto, foi assinado em 05-06-07 Termo de Confissão de Dívida e Renegociação de Débitos em Moratória com a Companhia Paulista de Força e Luz – CPFL no valor de R\$ 11.442.799,80, quitado em 30-04-14.

d) TC-021542/026/14 - Trata-se de expediente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Comarca de Bauru, Foro de Bauru, 1ª Vara da Fazenda Pública, subscrito por sua Juíza Dra. Regina Aparecida Caro Gonçalves, encaminhando cópia da sentença, acórdão e certidão de trânsito em julgado da ação popular nº 0013447-76.1999.8.26.0071, que trata dos contratos nºs 2836/97, 2951/97, 3022/98, 3023/98 e 3102/99 firmados entre a Prefeitura de Bauru e as empresas Bariri Transportadora Turística Ltda. e Pérola Turismo Ltda.

A Fiscalização (item D.4 – Denúncias/Representações/ Expedientes) informou que, conforme consta do voto nº 21.939, a municipalidade teve seu apelo provido, sendo a mesma excluída do Pólo Passivo da relação processual. Além disso, os referidos contratos foram celebrados em 1998 e 1999.

e) TC-027681/026/14 (cópia do expediente TC-014897/026/14) - Trata-se de Ofício nº 0536/14-CAOCível/PGJ, referente à Operação Colludium, Registro no CAO nº 889/13 do Ministério Público do Estado de São Paulo, Procuradoria Geral de Justiça, subscrito por seu Procurador de Justiça Dr. Tiago Cintra Zarif, encaminhando cópia de material do GAECO



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



apontando a existência de grupo organizado de Pessoas Físicas e Jurídicas, que se dedicam, supostamente, à prática de crimes contra o patrimônio público, especialmente nos municípios de Bauru e São Manuel.

A Fiscalização (item C.1.1, “b” – Participação de Empresas Investigadas pelo GAECO em Processos Licitatórios com Média Cotada e Valores Contratados Acima do Valor de Mercado) identificou apenas dois processos licitatórios realizados no exercício de 2012. No Pregão Presencial nº 35/2012, dos 05 (cinco) lotes licitados, 02 (dois) tiveram como vencedoras as empresas investigadas Jugatha Indústria e Comércio de Produtos Químicos (Lote 2) e Jofran Comércio de Produtos para Higienização Ltda. (Lote 5). Já no Pregão Presencial nº 40/2012, dos 05 (cinco) lotes licitados, 03 (três) tiveram como vencedoras as empresas investigadas Jofran Comércio de Produtos para Higienização Ltda. (Lote 2) e Edison Antonio dos Santos – ME (Lotes 3 e 4). Verificou ainda a Fiscalização que foram pagos em 2013 R\$ 167.257,59 (empresas Edison Antonio dos Santos no valor de R\$ 163.191,19 e Jugatha Indústria e Comércio de Produtos Químicos no valor de R\$4.066,40), conforme planilha de empenhos do Pentaho/AUDESP e que, embora os processos licitatórios tenham ocorrido no exercício de 2012, as falhas tiveram reflexo nas despesas de 2013.

f) TC-000333/002/15 (Juntado após a fiscalização) - Trata de expediente encaminhado pela Prefeitura de Bauru, subscrito pelo Senhor Prefeito Rodrigo Antônio de Agostinho, encaminhando cópia da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN nº 2.010.315-34.2015.8.26.0000 do Poder Judiciário, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na qual foi concedida liminar, em 30-01-15, a fim de suspender a validade das expressões “aos inativos e pensionistas”, constantes nos artigos 1º, caput, e 3º, caput, e §§2º e 3º, da Lei Municipal nº 5.323, de 26-12-05 (que dispõe sobre a concessão de vale compra aos servidores públicos municipais inativos e pensionistas) até o julgamento da respectiva ação, em virtude de contrariedade à Súmula nº 680 do STF. A Prefeitura informou que tomou as devidas providências visando cancelar o pagamento de vale compra aos aposentados e pensionistas, regularizando a impropriedade apontada no relatório das contas do exercício de 2013.



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



1.4 Regularmente notificado, o Senhor Prefeito apresentou justificativas (fls. 105/175) e documentos (fls. 176/271).

Especificamente quanto aos itens: “**B.2.2.** Despesa de Pessoal”; “**B.3.3.2.** Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE”; “**B.5.2.** Subsídios dos Agentes Políticos” e “**D.3.** Pessoal”, sustentou, em síntese:

B.2.2. Despesa de Pessoal (fls. 110/117):

- O Convênio celebrado entre a Prefeitura e a SORRI é totalmente legal e atende aos ditames da lei, tanto que as prestações de contas de 2010 a 2012 a que se referem os repasses públicos ao terceiro setor, em convênio do Programa Saúde da Família, foram julgados regulares por este E. Tribunal², determinando somente que os agentes comunitários sejam contratados diretamente e através de concurso público. Portanto, não existe terceirização de mão de obra indevida, razão pela qual os repasses deverão ser classificados como despesas de transferências correntes, para efeito de apuração dos limites com gastos de pessoal, o que, aliás, tem sido feito nos últimos 06 (seis) anos. Como se trata de uma OSCIP, corresponsável pelo desenvolvimento do Programa, esta E. Corte tem entendido que essas despesas não devem ser computadas nos cálculos dos gastos com pessoal, devendo ser excluídas por se tratar de ingresso de recursos vinculados à realização de projeto específico e objeto de convênio (Resolução nº 9.117/2001).

B.3.3.2. Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE (fl. 130):

- O pagamento realizado à empresa EMDURB, referente ao contrato de limpeza pública no valor de R\$ 39.784,94, foi devolvido para a conta bancária da CIDE em 08-10-14.

B.5.2. Subsídios dos Agentes Políticos (fl. 131):

² TC-000915/002/13 (exercício de 2010), TC-000916/002/13 (exercício de 2011) e TC00001917/002/13 (exercício de 2012) – Prestação de Contas – Repasses Públicos ao Terceiro Setor, julgados regulares, Sessão da Primeira Câmara de 24-06-2014, Relator E. Conselheiro DIMAS EDUARDO RAMALHO.



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



- Quanto à fixação de subsídios por meio de Lei municipal nº 6.176/2012, realmente ocorreu um equívoco quando de sua publicação. O processo administrativo nº 71.871/2011 será remetido ao Gabinete do Prefeito com a sugestão de envio à Câmara municipal para a retificação.

D.3. Pessoal (fls. 155/174):

- O Convênio celebrado entre a Prefeitura e a SORRI está em conformidade com os ditames legais, conforme já explicitado no item **“B.2.2. Despesa de Pessoal”**.

- Todos os servidores recebem até 60 (sessenta) horas extras mensais, e o restante é anotado em banco de horas, sendo ultrapassado este limite apenas nos locais que prestam serviços emergenciais, em conformidade com o Decreto municipal nº 12.372/2013. No entanto, foi encaminhada a Circular nº 03/2014 determinando a redução das mesmas em todos os órgãos da Administração Direta e Indireta.

- Ao apreciar as contas do exercício de 2012 (TC-001667/026/12), o E. Relator determinou que a Prefeitura cessasse o pagamento do vale-compra, uma vez que afronta a Súmula 680 do STF. No entanto, referido preceito proíbe apenas o pagamento de vale-alimentação aos inativos.

- No que se refere às folhas suplementares, desde setembro de 2013 o sistema de folha de pagamento da Prefeitura vem contabilizando-as para o cálculo do imposto de renda.

- Alguns servidores recebem remuneração acima do teto constitucional em decorrência de vantagens que não integram o salário para fins de redução. O Superior Tribunal de Justiça³, juntamente com o Conselho de Justiça Federal, através de uma resolução, disciplinou a questão a ser aplicada a partir de janeiro do corrente exercício, excluindo

³ Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial nº 233.286/CE, 5ª Turma, Rel. Ministro FELIX FISCHER, julgado em 16-03-00.

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. VANTAGENS PESSOAIS. EXCLUSÃO DO TETO. LEI Nº 8.112/90, ARTIGO 42, PARÁGRAFO ÚNICO.

“As vantagens remuneratórias de natureza pessoal estão excluídas do teto de remuneração previsto no artigo 37, XI, da Constituição Federal. Precedentes do STJ e STF.

Recurso a que se nega provimento.”



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



do teto remuneratório as parcelas referentes às diárias, ajuda de custo, auxílio funeral, auxílio reclusão, indenização de férias, indenização de transporte, auxílio alimentação, abono de permanência, acréscimos de valores pagos em atraso, valor de licença prêmio convertida em pecúnia, devolução de valores tributários e/ou contribuições previdenciárias indevidamente recolhidas, acréscimos remuneratórios decorrentes de adiantamento de férias e de gratificação natalina ou décimo terceiro salário e qualquer parcela de caráter indenizatório prevista em lei. Portanto, não houve irregularidade.

1.5 A Unidade de Economia da Assessoria Técnico-Jurídica (fls. 273/277) constatou que a abertura de créditos suplementares/adicionais e transferências, transposições e remanejamentos no percentual de 15,55% da despesa prevista final se encontra devidamente autorizada pelo Legislativo e Lei Orçamentária Anual e mostrou-se menor que a expectativa inflacionária, não chegando a comprometer os demonstrativos em análise, restando observadas as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal e o Comunicado SDG nº 29/2010. Observou que o pequeno déficit orçamentário estava amparado por superávit financeiro do exercício anterior, bem como havia, ao final do exercício, disponibilidade suficiente para cobertura integral do passivo de curto prazo. Os recebimentos da dívida ativa (R\$ 31.101.152,32) mostraram-se superiores ao montante das inscrições (R\$ 19.756.191,27), ocasionando diminuição no estoque de 5,19%, os precatórios e requisitórios de baixa monta foram quitados, em cumprimento à Emenda Constitucional nº 62/09 e foram realizados investimentos na ordem de 3,67% da RCL.

Assim, ante os bons resultados econômico, financeiro e patrimonial alcançados e tendo em vista que a Prefeitura noticiou providências para saneamento das falhas formais, manifestou-se pela emissão de **parecer favorável** às contas.



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



A **Unidade Jurídica** (fls. 278/283), em relação aos itens “B.3.3.2. Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE” e “B.5.2. Subsídios dos Agentes Políticos”, tendo em vista a adoção de providências regularizadoras pela Prefeitura (fls. 130 e 131, respectivamente), propôs sejam relevadas as impropriedades e que a próxima inspeção *in loco* verifique o deslinde do assunto.

No que se referem aos itens “C.1.1. Falhas de Instrução” e “C.2.3. Execução Contratual” sugeriu a análise em autos próprios.

Desta forma, tendo em vista que foram observadas as regras impostas à Administração no que tange aos investimentos mínimos e limites reclamados pela Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal e, diante dos resultados contábeis satisfatórios, concluiu manifestando-se pela emissão de **parecer favorável**, sendo acompanhada por sua **Chefia** (fl. 284).

1.6 Já o **Ministério Público de Contas** (fls. 285/288) divergiu e pugnou pela emissão de **parecer desfavorável** às contas pelos seguintes motivos: **a)** números expressivos no quadro de pessoal (5.962 servidores efetivos e 135 ocupantes de cargos em comissão); **b)** pagamentos acima do limite constitucional a servidores, em afronta ao disposto no artigo 37, XI, da CF; **c)** pagamento de horas extras em excesso; **d)** emissão de folha de pagamento suplementar aos servidores, de modo a impedir a correta retenção do imposto de renda devido (itens B.1.5.1. e D.3.6); **e)** cargos vagos no quadro de pessoal de agentes comunitários de saúde, servindo a Prefeitura de interposta pessoa jurídica para o recrutamento e a contratação desses profissionais; **f)** ilícita terceirização dos serviços na área da saúde; **g)** irregularidades na prestação dos serviços de saúde (item B.3.2.3) e; **h)** ilícitos e vultosos acréscimos e prorrogações verificadas na execução da ata de registro de preços com a sociedade empresária Lacon Engenharia Ltda. (item C.2.3, “4”), passando de uma estimativa inicial de R\$4.000.000,00 para uma despesa já correspondente a R\$ 12.548.514,79,



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



apontamentos que inclusive motivaram a instauração do TC-000896/013/14.

Por fim, propôs a abertura de autos específicos para tratar do item “C.1.1, “b” (Participação de empresas investigadas pelo GAECO em Processos Licitatórios com média cotada e valores contratados acima do valor de mercado).

1.7 Pareceres anteriores:

2010 – **Favorável** (TC-002606/026/10 – Relator E. Conselheiro Substituto ANTONIO CARLOS DOS SANTOS, DOE de 18-07-12).

2011 – **Favorável** (TC-001078/026/11 – Relator E. Conselheiro ROBSON MARINHO, DOE de 12-03-13).

2012 – **Favorável** (TC-001667/026/12 – Relator E. Conselheiro RENATO MARTINS COSTA, DOE de 13-12-13).

1.8 Dados Complementares:

a) Receita *per capita* do Município em relação à média dos Municípios Paulistas:

RECEITA ARRECADADA NO EXERCÍCIO DE 2013	NÚMERO DE HABITANTES	RECEITA PER CAPITA	MÉDIA DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS	ABAIXO DA MÉDIA
R\$ 614.745.216,44	350.392	R\$ 1.754,45	R\$ 3.045,39	(42,39%)

Fonte: AUDESP

b) Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:

EXERCÍCIOS	2010	2011	2012	2013
(Déficit)/Superávit	(4,07%)	3,48%	(3,59%)	(0,59%)

Fonte: fls. 289/294.

c) Indicadores de Desenvolvimento



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



Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)

4ª série/5º ano
IDEB Projetado x Observado

Bauru (*)	2005	2007	2009	2011	2013	2015
Crescimento		+5%	+15%	+8%	-5%	
Ideb	4,4	4,6	5,3	5,7	5,4	--
Meta	-	4,5	4,8	5,2	5,5	5,7

(*) Fonte: endereço eletrônico <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado>

Comparativo com o Federal e o Estadual

Entes Federativos (*)	Observado				
	2005	2007	2009	2011	2013
Município de Bauru	4,4	4,6	5,3	5,7	5,4
Estado de SP – Pública	4,5	4,8	5,3	5,4	5,8
Brasil – Pública	3,6	4,0	4,4	4,7	4,9

(*) Fonte: endereço eletrônico <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado>

8ª série/9º ano
IDEB Projetado x Observado

Bauru (*)	2005	2007	2009	2011	2013	2015
Crescimento		+2%	+9%	-4%	+2%	
Ideb	4,4	4,5	4,9	4,7	4,8	--
Meta		4,5	4,6	4,9	5,3	5,6

(*) Fonte: endereço eletrônico <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado>

Comparativo com o Federal e o Estadual

Entes Federativos (*)	Observado				
	2005	2007	2009	2011	2013
Município de Bauru	4,4	4,5	4,9	4,7	4,8
Estado de SP – Pública	3,8	4,0	4,3	4,4	4,4
Brasil – Pública	3,2	3,5	3,7	3,9	4,0

(*) Fonte: endereço eletrônico <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado>



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



Percentuais Atingidos pelo Município

Aplicação (*)	2005	2007	2009	2011	2013
Artigo 212 CF (25%)	25,05%	22,23%	27,75%	25,40%	26,05%
FUNDEB (100%)	-	100%	100%	100%	100%
Artigo 60 ADCT	-	79,26%	82,05%	77,10%	79,72%

Fonte: (*) TC-002625/026/05 (Exercício de 2005), TC-002214/026/07 (Exercício de 2007), TC-000208/026/09 (Exercício de 2009), TC-001078/026/11 (Exercício de 2011).

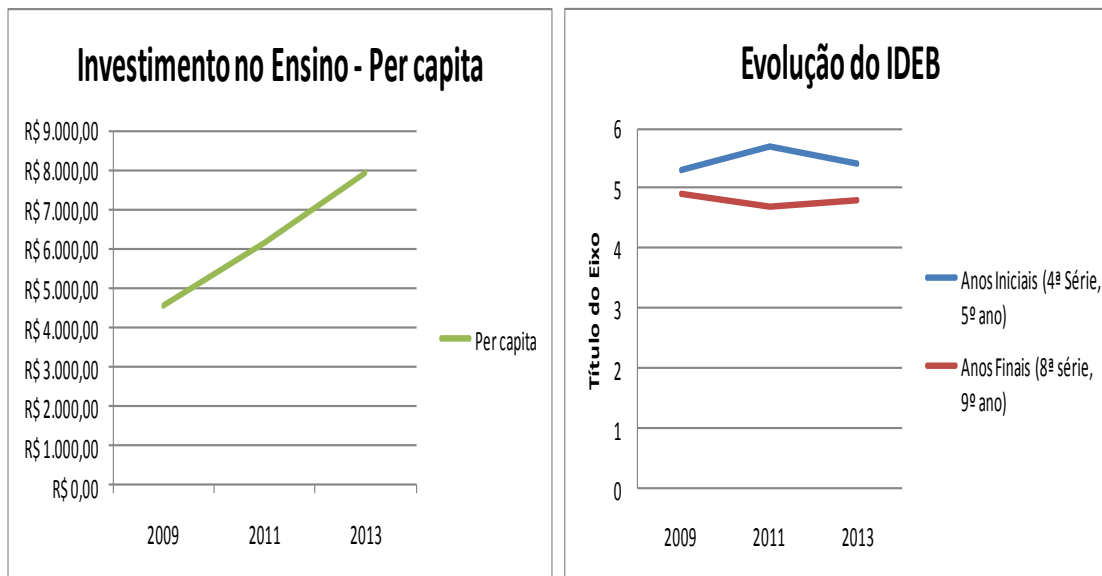
d) Investimento na Educação Per Capita (Recursos Próprios considerando o “Plus” Aplicado do FUNDEB, quando houver).

Exercício	Recursos Próprios - R\$	FUNDEB - Perda ou Plus (1)	Aplicação Excedente do FUNDEB (2)	Total - R\$	Nº de Matrículas(3)	Per Capita
2009	78.295.052,83	9.601.541,54		87.896.594,37	19328	4.547,63
2011	103.493.949,30	10.198.497,82		113.692.447,12	18392	6.181,63
2013	128.072.302,98	15.751.009,77		143.823.312,75	18109	7.942,09
(1) Total Receitas do FUNDEB (-) Receitas Retidas do FUNDEB						
(2) Valor Aplicado no FUNDEB (-) Total Receitas do FUNDEB						
(3) Fonte: http://matricula.educacenso.inep.gov.br/controller.php						

e) Investimento Per Capita em relação à Evolução do IDEB.



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



Os gráficos indicam que o Município apresentou, nos exercícios de 2009 a 2013, crescimento no investimento *per capita* {R\$4.547,63 (2009), R\$6.181,63 (2011) e R\$7.942,09 (2013)}, e, no mesmo período:

- uma progressão no índice IDEB 4ª série/5º ano de 8% {5,3 (2009) para 5,7 (2011)} de 2009 a 2011 e uma regressão de 5% {5,7 (2011) para 5,4 (2013)} de 2011 a 2013;

- uma regressão no IDEB 8ª série/9º ano de 4% {4,9 (2009) para 4,7 (2011)} de 2009 a 2011 e uma progressão de 2% {4,7 (2011) para 4,8 (2013)} de 2011 a 2013.

Ressalto que os resultados alcançados em 2013 em ambas as séries ficaram aquém das metas projetadas para o exercício {IDEB 4ª série/5º ano: 5,5 e IDEB 8ª série/9º ano: 5,3}.

É o relatório.

2. VOTO



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



2.1 A instrução dos autos demonstra que o **Município de Bauru** observou as normas **constitucionais e legais** no que se refere à aplicação no ensino, FUNDEB, saúde, remuneração dos profissionais do magistério, transferências de duodécimos ao Legislativo, precatórios, remuneração dos agentes políticos, Royalties, Multas de Trânsito e encargos sociais (INSS, PASEP, FGTS, Previdência Própria e Parcelamentos de INSS, PASEP e FUNPREV).

2.2 Relativamente às “Despesas com Pessoal”, observo que com o advento da Lei federal nº 11.350, de 05-10-06, estabeleceu-se a proibição de terceirização de Agentes Comunitários e de Agentes de Combate às Endemias, conforme se extrai do disposto em seu artigo 16:

***Artigo 16** - É vedada a contratação temporária ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias, salvo na hipótese de combate a surtos epidêmicos, na forma da lei aplicável. (Redação dada pela Lei nº 12.994, de 2014)”.*

O artigo 17 da mesma Lei federal dispõe que o Município deve realizar **Concurso público**, objetivando à **contratação** dos referidos Agentes para os Programas de Saúde:

***“Artigo 17:** Os profissionais que, na data de publicação desta Lei, exerçam atividades próprias de **Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate às Endemias**, vinculados diretamente aos gestores locais do SUS ou a entidades de administração indireta, não investidos em cargo ou emprego público, e não alcançados pelo disposto no parágrafo único do artigo 9º, poderão permanecer no exercício destas atividades, até **que seja concluída a realização de processo seletivo público pelo ente federativo**, com vistas ao cumprimento do disposto nesta Lei.” (gn)*

Neste contexto, observo que esta E. Corte tem condenado ajustes quando resta evidente a terceirização da execução do Programa Saúde da Família, quando efetuada de forma imprópria, ou seja, terceirizada, diante a vedação legal retro citada.



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



Destaco que o Manual Básico Financiamento das Ações e Serviços de Saúde, editado por esta E. Corte Tribunal – Dezembro/2012, prevê a possibilidade de terceirização do Programa Saúde da Família, mas proíbe, expressamente, a contratação dos Agentes Comunitários de Saúde, consoante se depreende:

*“Sob o aspecto da gestão do trabalho, a profissão dos Agentes Comunitários de Saúde – ACS deve ser exercida exclusivamente no âmbito do SUS e vinculada ao gestor do Município onde atua. A Lei federal nº 11.350, de 05-10-06 (DOU de 06-10-06) foi editada (Portaria GM nº 648/06) para regulamentar o § 5º do artigo 198 da CF, dispondo sobre o aproveitamento de pessoal amparado pelo parágrafo único do artigo 2º da Emenda Constitucional nº 51, de 14-02-06 e revogou a LF nº 10.507/02 (artigo 21) estabelecendo requisitos para o exercício das atividades de ACS (artigo 6º), **cuja admissão dependerá da realização de processo seletivo público** (artigo 9º).*

*Cabe ao gestor local do SUS dispor sobre a criação dos cargos ou empregos públicos e demais aspectos inerentes à atividade, observadas as especificidades locais (artigo 14) e os admitidos submetem-se ao regime jurídico da CLT, salvo se, nas unidades federativas, lei local dispuser de forma diversa (artigo 8º). **Observa-se, ainda, que são vedadas as contratações temporárias ou terceirizadas**, salvo na hipótese de combate a surtos endêmicos, na forma de lei aplicável”.*(g.n)

Ressalto que, no presente caso, este E. Tribunal julgou irregulares os convênios firmados junto à Sociedade SORRI (TC's 001001/002/08 e TC-000313/002/13⁴), tendo em vista o descumprimento

⁴ **TC-001001/002/08** - Convênio nº 965/2008 firmado entre a Prefeitura Municipal de Bauru e a Sociedade para reabilitação e Reintegração do Incapacitado – SORRI BAURU, Colenda Primeira Câmara em 10-06-14 - Irregular.

TC-000313/002/13 – Convênio nº 1824/2013 firmado entre a Prefeitura Municipal de Bauru e a SORRI BAURU, Colenda Primeira Câmara em 20-05-14 – Relator E. Conselheiro ROBSON MARINHO.

“A rigor, a principal impropriedade cometida pela municipalidade diz respeito à violação ao § 4º do artigo 198 da Constituição Federal e aos artigos 9º e 16 da Lei Federal nº 11.350/2006, pois, conforme se depreende dos autos, a contratação dos Agentes Comunitários de Saúde não ocorreu por regular seleção pública, ficando ao encargo da entidade conveniada a contratação dos respectivos agentes.



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



do disposto no artigo 37, II da Constituição Federal, à Emenda Constitucional nº 51/2006 e à Lei federal nº 11.350/2006.

Cito a decisão do TC-001001/002/08 - Relator E. Conselheiro DIMAS EDUARDO RAMALHO:

“2.1. A contratação de entidades do terceiro setor para prestação de serviços relacionados ao Programa Saúde da Família e Agente Comunitário de Saúde, não deve, em hipótese alguma, servir de burla ao disposto no inciso II do artigo 37 da Constituição Federal, tampouco afrontar a Emenda Constitucional nº 51/2006 e os termos da Lei federal nº 11.350/2006.

2.2. A respeito do tema, o artigo 199 da Constituição federal prevê, em seu §1º, que “as instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência às entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos” (grifei).

De se destacar, que o Manual Básico Financiamento das Ações e Serviços de Saúde, editado por este Tribunal, já previa a possibilidade de terceirização do Programa Saúde da Família, mas a proibia, expressamente, para a contratação dos Agentes Comunitários de Saúde, consoante se depreende: **“todavia, além de todas as exigências legais específicas que os regem, no que tange aos Agentes Comunitários de Saúde prevalecem as disposições da LF nº 11.350/06, ou seja, pertencerão ao quadro permanente de pessoal do Poder e, em cláusulas específicas dos ajustes, poderá ser pactuada a cessão de tais servidores para a consecução do objeto do Convênio ou do Termo de Parceria.”** (g.n)

Dessa forma, não há sustentáculo para a tese de „duplo comando“, posto que, feita a seleção pública, os funcionários seriam cedidos às entidades para consecução das atividades conveniadas, restando, ao conessor, o franco gerenciamento das atividades desenvolvidas, portanto, a responsabilidade de cada partícipe não se confunde”.

Não é demasia assinalar que a diretriz conceitual da implantação do Programa de Agentes Comunitários de Saúde e do Programa Saúde da Família decorreu da necessidade de reorientação do Sistema Único de Saúde, sem, contudo, se apartar da legislação constitucional e infraconstitucional, consoante se extrai da definição contida no sítio do Ministério da Saúde¹. [HTTP://dab.saude.gov.br/atencaobasica.php](http://dab.saude.gov.br/atencaobasica.php)

Por essas razões, é incontroverso que houve tempo, além do suficiente, para o Município de Bauru adequar-se ao texto da Emenda Constitucional nº 51/2006 e da Lei Federal nº 11.350/2006, ambas promulgadas no exercício de 2006, e sua inação não pode servir de sustentáculo à inobservância de dispositivo constitucional, como bem frisou a ATJ. texto da Emenda Constitucional nº 51/2006 e da Lei Federal nº 11.350/2006, ambas promulgadas no exercício de 2006, e sua inação não pode servir de sustentáculo à inobservância de dispositivo constitucional, como bem frisou a ATJ.

Com relação às metas, a despeito das justificativas, há que se observar, com rigor, as disposições contidas no §1º do artigo 116 da Lei federal nº 8.666/93.

Diante do exposto e acompanhando as manifestações da ATJ, Chefia e MPC, voto pela **irregularidade** do convênio celebrado,



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



2.3. Já a Lei nº 8.080/1990, que “dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências”, assim estabelece:

“Artigo 2 - Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.

Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público”. (grifei)

2.4. Na esfera de regulamentação, a Portaria nº 358/GM de 22-02-06, que instituiu as diretrizes para contratação de serviços assistenciais do Sistema Único de Saúde, determina expressamente no artigo 5º que:

Artigo 5º - Esgotada a capacidade de prestação de ações e serviços de saúde pelos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional, a gestão do Sistema Único de Saúde nos Municípios, nos Estados e no Distrito Federal deverá dar preferência às entidades filantrópicas e às sem fins lucrativos, para participação complementar no sistema. (grifei)

2.5. Por seu turno, e para que não restem dúvidas acerca da matéria, a Portaria nº 648/GM, de 28-03-06, prescreve que a “Atenção Básica tem a Saúde da Família como estratégia prioritária para sua organização de acordo com os preceitos do Sistema Único de Saúde” (grifei), determinando, expressamente, que a contratação de profissionais constitui atribuição da Secretaria de Saúde Municipal (item 2.1).

*2.6. Nesse compasso, tem-se que a Administração Pública somente pode terceirizar serviços de saúde de forma complementar às atividades por ela realizadas, ainda assim quando **esgotada a capacidade de prestação direta, e de modo que não se configure a “contratação intermediada”**.*

2.7. Incabível, conseqüentemente, a transferência total das ações de saúde, inclusive o Programa Saúde da Família, a entidades privadas, ainda que sem fins lucrativos.

2.8. O procedimento adotado pela Administração – terceirização de mão de obra, inclusive agentes comunitários de saúde, em vez da contratação direta – configura, ainda, burla ao artigo 37, II, da Constituição Federal, na medida em que os profissionais deveriam ter



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



sido admitidos pelo Poder Público, mediante concurso público, observados os princípios da isonomia e impessoalidade.

Aliás, especificamente em relação aos agentes comunitários de saúde, o artigo 2º da Lei nº 11.350/2006 preconiza que devem exercer suas atividades no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, por meio de vínculo direto com o órgão ou entidade da administração direta, autárquica ou fundacional, vedada a contratação temporária ou terceirizada (artigo 16). Excepcionam-se apenas os casos que os agentes comunitários foram contratados antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 51/06, através de processo seletivo realizado por órgão da administração direta ou indireta, ou, ainda, por outras instituições, com supervisão e autorização do poder público (artigo 2º, parágrafo único, da EC. Nº 51/06).

2.9. *A agravar a situação, o objeto do Convênio não se coaduna com a finalidade estatutária da Entidade, que, a propósito, é ampla e genérica, versada no “favorecimento do desenvolvimento pessoal, integração social e profissional, promovendo atendimento à comunidade em geral, com atuação em regime de parceria com pessoas, grupos, órgãos governamentais e não governamentais, e associações congêneres, para atendimento nas áreas de assistência social, saúde, educação e cultura”, bem como na “promoção do acesso pleno, imediato e na participação ativa das pessoas com deficiência, no dia a dia da comunidade”.*

Oportuno, citar ainda, a decisão proferida nos autos do TC-026211/026/10⁵, pelo E. Relator EDGARD CAMARGO RODRIGUES:

“Impende ter em conta tratar-se de iniciativa inserida no contexto do Programa Saúde da Família – PSF, circunstância amplamente ilustrada no instrumento de convênio, plano de trabalho, justificativas e documentos de trâmite interno e demais peças subsidiárias do feito.
(...)

⁵ **TC-026211/026/10 - Conveniente:** Prefeitura Municipal de Diadema. **Conveniadas:** Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP e SPDM Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina. **Objeto:** Conjunção de esforços para o desenvolvimento dos programas e ações de saúde no Município de Diadema, em regime de cooperação técnico-científica em matérias de interesse recíproco dos partícipes. Segunda Câmara de 17-09-13.



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



Dentre os objetivos alçados no instrumento de convênio encontram-se o de (i) “Estabelecer um sistema de prestação de serviços de forma a aprimorar o atendimento universalizado à clientela do Sistema Único de Saúde do Município” e o de (ii) “Desenvolver a Estratégia Saúde da Família em Diadema, denominada Saúde em Casa” (cláusula primeira, alíneas I e II).

Avançando na apuração, desde logo se impõe estabelecer que, por se tratar de serviço público essencial – e, portanto, de competência precípua do Estado - inserido no contexto da “Atenção Básica à Saúde”, sob a esfera de atuação do SUS (Serviço Único de Saúde) e execução pelo gestor local, ao caso concreto também não se atende por meio de convênio, haja vista que, de acordo com a Constituição Federal, “As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, (...)” (Artigo 199, § 1º)(¹).

(...)

Da leitura fácil, rápida vista ao instrumento convênio, plano de trabalho e, sobretudo, às planilhas de serviços prestados (fls. 92/136) faz-se possível aferir que a implantação ou o desenvolvimento do Programa Saúde da Família no Município sucumbe à evidência de terceirização irregular de mão de obra, burla ao instituto do concurso público, ao artigo 37, inciso II, da Constituição Federal(³).

(...)

Neste particular aspecto, vale espreitar o primoroso enfrentamento providenciado pela Assessoria Técnica (a fls. 262-A/264 dos autos do TC-001088-010-08), que transcrevo:

“Por constituir-se de serviço público essencial e atividade-fim do Poder Público, inserida na Atenção Básica à Saúde, cuja execução é de competência do gestor local do SUS, as atividades dos demais profissionais de saúde, tais como médico, enfermeiro e auxiliar ou técnico de enfermagem, necessários ao atendimento do Programa de Saúde da Família – PSF, não podem ser delegadas a organizações não-governamentais com ou sem fim lucrativos, nem terceirizadas para realização por intermédio de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), criadas conforme a Lei federal nº 9.790, de 1999, mediante celebração de convênio, termo de parceria, credenciamento ou mesmo contratação através de licitação, assim como não encontra amparo legal o credenciamento direto de pessoal ou a contratação de prestadores autônomos de serviço, ou quaisquer outras formas de terceirização (Prejulgado 1853 do E. TCESC).



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



Para viabilizar a execução do PSF – Programa de Saúde da Família e/ou do PACS – Programa dos Agentes Comunitários de Saúde (Prejulgado nº 1867 do E. TCE/SC), a Administração Municipal, não dispondo de pessoal próprio suficiente e capacitado para a prestação dos serviços, deverá implementar o regime de empregos públicos, que se submete às regras ditadas pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, para a admissão dos profissionais da saúde e dos agentes comunitários de saúde necessários para constituir a(s) Equipe(s), por tempo indeterminado, os quais não adquirem estabilidade no serviço público (artigo 41 da Constituição Federal).

Tais empregos devem ser criados mediante edição de lei específica de iniciativa do Chefe do Poder Executivo (artigo 61, § 1º, II, “a”, da Constituição federal) e providos mediante a realização de prévio concurso público (artigo 37, II, da Constituição Federal), à exceção dos Agentes Comunitários de Saúde (Lei Federal nº 11.350, de 2006).

Para a admissão dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS), foi promulgada a Emenda Constitucional nº 51, de 14 de fevereiro de 2006, e editada a Lei Federal nº 11.350, de 05 de outubro de 2006 (ambas ainda não vigoravam no exercício examinado de 2005), que impõe a prévia aprovação em processo seletivo público. Devem eles exercer suas atividades no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, mediante vínculo direto com o órgão ou entidade da administração direta, autárquica ou fundacional (artigo 2º da Lei nº 11.350, de 2006) – o artigo 16 da Lei nº 11.350/06 veda expressamente a contratação temporária ou terceirizada.

Apenas ficam dispensados da realização do processo seletivo público os Agentes Comunitários de Saúde que se encontravam em atividade na data da promulgação da Emenda Constitucional nº 51 (14-02-2006), desde que tenham sido contratados mediante anterior seleção pública realizada por órgão da administração direta ou indireta do Estado, Distrito Federal ou do Município, ou, se por outras instituições, mediante supervisão e autorização da administração direta dos entes da Federação (União, Estado, DF ou Município, artigo 2º, parágrafo único, da EC nº 51). É vedada a admissão e/ou prestação de serviços por Agentes Comunitários de Saúde que não tenham sido submetidos previamente a processo seletivo público, observado o artigo 17 da Lei nº 11.350, de 2006, que prevê a possibilidade de permanência dos Agentes Comunitários de Saúde em exercício na data da publicação da Lei (06-10-2006), até conclusão de processo seletivo público pelo ente federativo (Estado, DF ou Município).



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



Entendemos, pois, que a execução dos programas de agentes comunitários e do programa de saúde da família por pessoal não aprovado em concurso público (o processo seletivo para os Agentes Comunitários só foi admitido pela Emenda nº 51/05), que, em tese, permitiu à entidade implementar (nas atividades pertinentes e contratar os profissionais necessários) é ilegal.”

A essa altura, no enfrentamento questão, o E. Conselheiro ROBSON MARINHO já havia advertido, por ocasião do debate de fundo, nos autos do TC-001213-007-08⁶), sobre “verdadeiras terceirizações de atividades típicas do Estado, contrariando (...) o § 1º do artigo 199 da Constituição federal, nos quais ficou assentado que tanto as entidades do terceiro setor quanto as instituições privadas poderão participar de forma apenas complementar do Sistema Único de Saúde”.

*“Na prática, - ainda segundo o E. Conselheiro - **temos vivenciado o desvirtuamento das finalidades dessas Organizações, que, em sua maioria, se revestem como contratos de prestação de serviços e/ou de fornecimento de mão de obra, a evidenciar manobras para não licitar e nem promover concursos públicos de admissão, sem contar que muitas vezes esses mecanismos de contratação são anunciados como soluções políticas para a resolução de problemas regionais, ou, até mesmo, utilizados como forma de afastamento de políticas fiscais.**” (g.n)*

Ao agregar valorosa contribuição para o escrutínio da conduta, voto pela irregularidade do instrumento de convênio”.

É possível extrair das ponderações contidas nas decisões transcritas o posicionamento deste E. Tribunal **não acolhendo ajuste que configure mera terceirização de um serviço de titularidade do Estado**, notadamente no tocante à prestação de serviços de saúde, infringindo ditame constitucional de que as contratações de pessoal deverão ser realizadas mediante a promoção de concurso público.

Diante de todo o exposto, acompanho os cálculos apresentados pela Equipe Técnica de Fiscalização e, assim, a Prefeitura despendeu com pessoal 53,52% da RCL⁶, em cumprimento ao disposto no

⁶ Quadro de Despesa de Pessoal (fl. 30):

Período	Dezembro/2012	Abril/2013	Agosto/2013	Dezembro/2013
% Permitido Legal	54%	54%	54%	54%
Gastos -A	326.803.165,68	332.959.725,06	350.963.342,00	373.755.408,15
(+) Inclusões Fiscalização -B				4.500.798,06
(-) Exclusões Fiscalização -C				144.080,80



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



artigo 20, III, “b” da LRF. E, finalmente, observo que, conforme pesquisa realizada pelos dados do sistema AUDESP – “Relatório de Gestão Fiscal - Poder Executivo - 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2014”, que serão confirmados quando da Fiscalização “*in loco*”, a Prefeitura Municipal de Bauru apresentou, respectivamente, os seguintes indicadores: 52,50%, 50,23% e 50,85%, dando assim cumprimento ao dispositivo retro citado.

2.3 No que se refere à **Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE**, a Fiscalização apurou (fls. 44/45) que a Prefeitura utilizou todo o saldo da receita de R\$ 39.784,94 para pagamento, em 31-10-13, de despesas com limpeza pública à Empresa Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural de Bauru - EMDURB, vinculada à ação 02056 “Coleta de Lixo e Destinação de Resíduos” (fls. 365/371 do Anexo II), em descumprimento ao disposto nos artigos 1º-A e 1º-B da Lei Federal nº 10.336, de 2001⁷, que preveem aplicação dos recursos nos programas de infraestrutura de transportes, não restando, assim, comprovado que o objetivo da aplicação tenha sido um dos elencados no artigo 6º da Lei 10.636/2002⁸.

Gastos Ajustados - D		332.959.725,06	350.963.342,00	378.112.125,41
RCL - E	688.408.404,61	682.157.059,45	700.662.386,16	706.470.776,26
(+) Inclusões Fiscalização-F				
(-) Exclusões Fiscalização-G				
RCL Ajustada - H		682.157.059,45	700.662.386,16	706.470.776,26
% Gasto = A/E	47,47%	48,81%	50,09%	52,90%
% Gasto Ajustado = D/H		48,81%	50,09%	53,52%

⁷ “**Artigo 1º A:** A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal, para ser aplicado, obrigatoriamente, no financiamento de programas de infraestrutura de transportes, o percentual a que se refere o art. 159, III, da Constituição federal, calculado sobre a arrecadação da contribuição prevista no artigo 1º desta Lei, inclusive os respectivos adicionais, juros e multas moratórias cobrados, administrativa ou judicialmente, deduzidos os valores previstos no art. 8º desta Lei e a parcela desvinculada nos termos do artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Incluído pela Lei nº 10.866, de 2004)”

Artigo 1º B: Do montante dos recursos que cabe a cada Estado, com base no **caput** do art. 1º-A desta Lei, 25% (vinte e cinco por cento) serão destinados aos seus Municípios para serem aplicados no financiamento de programas de infraestrutura de transportes. (Incluído pela Lei nº 10.866, de 2004).”

⁸ **Artigo 6º:** A aplicação dos recursos da CIDE nos programas de infraestrutura de transportes terá como objetivos essenciais a redução do consumo de combustíveis automotivos, o atendimento mais econômico da demanda de transporte de pessoas e bens, a segurança e o conforto dos usuários, a



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



Nas justificativas, o Senhor Prefeito alegou que referido valor foi devolvido para a conta bancária da CIDE em 08-10-14, no entanto, tal informação restou desacompanhada da respectiva documentação, matéria que deverá ser analisada em autos apartados.

2.4 Quanto aos **Pagamentos acima do Teto Remuneratório do Prefeito Municipal**, tendo em conta o valor apurado pela Fiscalização (R\$ 3.547.782,55 já excluídos 1/3 de férias, férias indenizadas/gozadas, 13º salário, licença prêmio indenizada e abono de permanência), entendo que o assunto deva ser analisado em autos apartados.

2.5 Em relação aos **Resultados Econômico-Financeiros**, a Fiscalização apurou (fl. 21) que o Município apresentou **déficit de arrecadação** de R\$ 22.349.343,61 (3,51% da receita prevista de R\$ 637.094.560,05). O **resultado da execução orçamentária** correspondeu a **déficit** de **0,59%**, isto é, R\$ 3.650.697,28 da receita arrecadada (R\$ 614.745.216,44), devidamente amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior, de R\$ 31.154.457,20.

O financeiro correspondeu a **superávit** de R\$ 31.356.091,41, acréscimo de **0,65%** (fl. 23).

O estoque de restos a pagar apresentou um decréscimo de **18,19%** (em 2012 era R\$ 46.344.075,60, em 2013 passou para R\$ 37.911.845,92, fl. 23).

O endividamento de longo prazo aumentou **4,20%** em relação ao exercício anterior (de R\$ 273.403.339,82 para R\$ 284.874.833,59, fl. 24).

O estoque da dívida ativa apresentou um decréscimo de **5,19%** (de R\$ 462.245.493,66 em 2012 para R\$ 438.244.689,27 em 2013). No exercício foram recebidos R\$ 31.101.152,32, isto é, **6,72%** do estoque (fls. 26/27).

diminuição do tempo de deslocamento dos usuários do transporte público coletivo, a melhoria da qualidade de vida da população, a redução das deseconomias dos centros urbanos e a menor participação dos fretes e dos custos portuários e de outros terminais na composição final dos preços dos produtos de consumo interno e de exportação.



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



O Município realizou investimentos correspondentes a **3,67%** da Receita Corrente Líquida – RCL.

No que se refere às **alterações realizadas no orçamento**, a Equipe de Fiscalização observou que alcançaram o montante de R\$ 87.855.704,18, equivalente a **15,55%** das despesas inicialmente previstas (R\$ 565.001.939,00), não obstante a Lei municipal nº 6.307, de 12-12-12 (LOA, fls. 1.181/1.186 do Anexo VI)⁹, em seu artigo 7º, tenha autorizado a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 7%.

Com o fito de analisar a adequação desses créditos abertos ao percentual autorizado, devem ser subtraídas do valor de R\$87.855.704,18:

- a quantia relativa à inflação do ano (5,9108%¹⁰) incidente sobre a despesa inicial fixada – R\$ 33.396.134,61;
- o superávit financeiro do ano anterior – R\$ 31.154.457,20; e
- o excesso de arrecadação havido no exercício – no caso, inexistente.

Reduzido o total alcançado – R\$ 64.550.591,81 - do valor dos créditos abertos [R\$ 87.855.704,18 (-) R\$ 64.550.591,81 = R\$ 23.305.112,37], verifica-se que o resultado importou em **4,12%** da despesa inicial fixada, acima, portanto, do percentual considerado satisfatório por este E. Tribunal.

Tendo em vista, entretanto, que essa alteração orçamentária não causou desajuste fiscal, uma vez que foram cumpridos todos os índices constitucionais e legais, entendo possa tal falha ser conduzida ao campo das advertências.

2.6 Por fim, as demais falhas constantes do relatório da

⁹ **“Artigo 7º: Fica o Poder Executivo autorizado a:**

I – abrir, durante o exercício, créditos suplementares até o limite de 7% (sete por cento), calculado sobre a despesa fixada na Lei Orçamentária e observado o disposto no artigo 43, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1.964.”

¹⁰ Endereço Eletrônico: <http://www.portalbrasil.net/ipca.htm>



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



Fiscalização são dignas de advertências.

2.7 Diante do exposto, acompanho a manifestação da **ATJ** e voto pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas da **Prefeitura de Bauru do exercício de 2013**, com as determinações e advertências constantes no corpo do voto.

2.8 Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao Chefe do Executivo com as seguintes advertências:

a) Providencie a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/07) e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/10).

b) Regule o Sistema de Controle Interno, nos termos dos artigos 31 e 74 da Constituição Federal e das orientações traçadas por este E. Tribunal no *Manual Básico – O Controle Interno do Município – Fevereiro de 2015*.

c) Promova rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária, nos termos do artigo 1º, § 1º, da LRF¹¹.

d) Em relação às despesas de pessoal, efetue os ajustes necessários observando as vedações do parágrafo único do artigo 22 da LRF.

e) Cumpra o disposto nos artigos 1º-A e 1º-B da Lei federal nº 10.336/2001 e artigo 6º da Lei federal nº 10.636/2002 no que se refere à Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE.

¹¹ “**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 consolidadas 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



f) No que tocante aos subsídios dos agentes políticos, cumpra o disposto no artigo 37, X, da CF¹²;

g) Em relação aos adiantamentos, cumpra o disposto no artigo 68 da Lei federal nº 4.320/64.

h) Respeite as normas da Lei federal nº 8.666/93 em relação aos contratos e à ordem cronológica de pagamentos.

i) Efetue imediatamente ajustes para garantir a fidedignidade das informações inseridas no banco de dados do Sistema AUDESP, em cumprimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil, nos termos do Comunicado SDG nº 34/09¹³, atentando para os prazos de encaminhamento dos documentos exigidos por esse Tribunal pelo referido sistema.

j) Regularize definitivamente as impropriedades verificadas nos itens “Fiscalização das Receitas”, “Renúncia de Receitas”, “Ensino”, “Saúde”, “Precatórios a Receber”, “Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais”, “Livros e Registros” e “Pessoal”.

k) Promova melhorias na qualidade do ensino, tendo em vista que os índices IDEB 4ª série/5º ano e IDEB 8ª série/9º ano alcançados pelo

¹² **“Artigo 37:** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Regulamento)”

¹³ **“O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO alerta** que constitui falha grave a ausência de fidelidade das informações enviadas ao Tribunal de Contas em relação àquelas registradas na Origem, vez que ofende aos princípios da transparência (artigo 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei nº 4.320/64), ocasionando efetivo prejuízo à ação de controle dos recursos públicos.

As informações enviadas ao Sistema AUDESP devem corresponder aos fatos registrados na Origem; alterações posteriores devem seguir normas, procedimentos e princípios aceitos pela ciência contábil.

(...)”



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



Município em 2013 foram inferiores às metas projetadas e houve regressão no IDEB 4ª série/5º ano.

Deixo de propor a abertura de autos próprios para tratar dos Contratos nº 7.111/2013 (com a empresa SORRI de Bauru) e nº 7.113/2013 (com a APAE de Bauru), bem como do Pregão Presencial nº 53/2011 (Lacon Engenharia Ltda. no valor de R\$ 4.000.000,00), pois os mesmos estão sendo apreciados, respectivamente, nos TCs-001446/002/14, 001448/002/14 e 001324/002/14¹⁴.

Determino, ainda:

a) a expedição de ofício aos i. Subscritores dos expedientes TCs-030236/026/14, 020404/026/14 e 027681/026/14 com cópia deste parecer bem como das correspondentes notas taquigráficas;

b) a formação de autos apartados para tratar do “Pagamento a servidores acima do teto constitucional” e da “Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE”;

c) que o processo acessório TC-001735/126/13, bem como os expedientes TCs-000812/002/13, 030236/026/13, 020404/026/14, 021542/026/14, 027681/026/14 e 000333/002/15 permaneçam apensados a estes autos.

A Fiscalização verificará, na próxima inspeção, a implantação de providências regularizadoras, especialmente em relação:

a) ao Termo de Ajustamento de Conduta – TAC assinado em 30-10-2013 com o Ministério Público (no tocante à falta de condições de funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar, bem como ao atendimento da merenda escolar, objeto do expediente TC-000812/002/13);

¹⁴ TC-001446/002/14 – Contrato entre a Prefeitura Municipal de Bauru e a empresa SORRI de Bauru, pendente de julgamento, Relator E. Conselheiro ROBSON MARINHO.

TC-001448/002/14 – Contrato entre a Prefeitura Municipal de Bauru e a APAE de Bauru, pendente de julgamento, Relator E. Conselheiro RENATO MARTINS COSTA.

TC-001324/002/14 – Contrato entre a Prefeitura Municipal de Bauru e a empresa LACON Engenharia, pendente de julgamento, de minha Relatoria.



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



b) à noticiada suspensão dos pagamentos de vale compra aos aposentados e pensionistas, objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN nº 2.010.315-34.2015.8.26.0000 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

2.9 Esta deliberação não alcança os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Sala das Sessões, 28 de julho de 2015.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO