



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

PRIMEIRA CÂMARA DE 04/07/23

ITEM Nº71

PREFEITURA MUNICIPAL – CONTAS ANUAIS – PARECER

71 TC-007195.989.20-7

Prefeitura Municipal: Embu-Guaçu.

Exercício: 2021.

Prefeito(a): José Antonio Pereira.

Advogado(s): Miriam Athiê (OAB/SP nº 79.338).

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. CUMPRIMENTO DE ÍNDICES E PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO. RESULTADO FINANCEIRO POSITIVO. EXCESSIVO REDESENHO DAS PEÇAS ORÇAMENTÁRIAS. ELEVADO E REINCIDENTE PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS. BAIXOS INDICADORES OPERACIONAIS. ADVERTÊNCIAS. PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL.

RELATÓRIO

Nesses autos eletrônicos a prestação de Contas Anuais do PREFEITO DO MUNICÍPIO DE EMBU-GUAÇU, Senhor JOSÉ ANTONIO PEREIRA, exercício de 2021, inspecionadas por 8ª Diretoria de Fiscalização (DF-8) que, face a resultados da gestão¹ e indicadores precedentes, empreendeu a avaliação extensiva dos demonstrativos e registrou os seguintes apontamentos:

A.1. CONTROLE INTERNO:

¹ Relatórios de Acompanhamento das Contas Anuais constam dos eventos 32 (1º Quadrimestre) e 54 (2º Quadrimestre).



- Falta de respaldo para a efetividade de solicitações e apontamentos (reincidência); deficiências no cumprimento de funções constitucionais / legais (reincidência); falhas verificadas na validação dos indicadores do IEGM;

A.2. IEGM – I-PLANEJAMENTO – ÍNDICE C: abertura de créditos suplementares equivalente a 50,03% da despesa fixada inicial, superior aos 11,3% autorizados (reincidência); desacertos anotados na validação dos indicadores do IEGM;

B.1.2. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E PATRIMONIAL: inconsistência entre demonstrativos contábeis da pela Prefeitura;

B.1.4. DÍVIDA CONSOLIDADA DE LONGO PRAZO: a Prefeitura não registra contabilmente as dívidas com encargos;

B.1.5.1. PRECATÓRIOS: o Balanço Patrimonial da Origem não registra corretamente saldos financeiros de contas bancárias junto a Tribunais;

B.1.6.1. PARCELAMENTOS DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS: diferença entre os valores de extratos e documentos contábeis (R\$ 55.938,34); dívidas com encargos não são corretamente registradas.

B.1.6.2. DEMAIS PARCELAMENTOS (FGTS / PASEP): ausência de registro contábil das dívidas com encargos;

B.1.9.1. DESPESA DE PESSOAL: superado no primeiro quadrimestre o limite de 54% da RCL; no último quadrimestre, ultrapassado o patamar de 51,30% (95% de 54%) previsto no artigo 22 da LRF;

B.1.10. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS: dados divergentes entre o quadro de pessoal apresentado pela Prefeitura e o inserido no AUDESP (reincidência); ao término do exercício, havia onze



cargos comissionados de diretores de departamento que não possuíam ensino superior, em desrespeito ao Comunicado SDG 32/2015;

B.1.10.2. EXCESSO DE HORAS EXTRAS (REINCIDÊNCIA): aumento de 82,54% (média mensal) de horas extras em comparação com 2020; diversos servidores acumularam mais de 100 horas extras por mês, chegando a 300 horas extras em um único mês, em desacordo com a legislação trabalhista e sugerindo pagamento de horas extras não trabalhadas;

B.1.10.4. GRATIFICAÇÕES: Gratificação IV - Serviços Especiais da Área da Saúde: pagamento a servidores que não atuam no setor; nova lei manteve as irregularidades apontadas em anos anteriores (ausência de valores, critérios e cargos que fazem jus ao benefício); Gratificação VI - Nível Superior: alteração legislativa não especificou que formação superior seria compatível com as funções exercidas ou com o interesse público;

B.2. IEGM - I-FISCAL - ÍNDICE C+: Planta Genérica de Valores datada de 2002, sem revisão e somente sob correções monetárias; irregularidades levantadas na validação dos indicadores do IEGM;

B.3.1. REGIME DE ADIANTAMENTOS: processo autuado de forma incompleta e precária; responsável sem vínculo efetivo com a Origem; comprovação de despesas por intermédio de documentos não fiscais; nota de empenho não juntada ao processo; rejeição de prestação de contas e documentos apresentados;

B.3.3. MULTAS DE TRÂNSITO: despesas impróprias; descumprimento das disposições do artigo 320 da Lei nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro); divergências entre os saldos bancários e os documentos fornecidos pela Prefeitura; reincidências;



B.3.4. ROYALTIES (REINCIDÊNCIA): divergências entre os saldos de contas bancárias e documentos da Prefeitura;

B.3.5. ILUMINAÇÃO PÚBLICA (REINCIDÊNCIA): inconsistências entre saldos bancários e comprovantes da Origem, sob hipótese de eventual utilização de recursos em finalidade diversa; ausência de incorporação dos ativos de iluminação pública;

B.3.6. TESOURARIA (REINCIDÊNCIA): divergências de conciliação bancária ainda não resolvidas;

B.3.7. ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS: inobservância da ordem cronológica em diversos pagamentos;

B.3.8. CONTRATAÇÃO ANALISADA IN LOCO: pacto incompatível com as prioridades públicas;

B.3.10. DÍVIDA ATIVA: provisão para perdas sem atualização desde 2016;

C.1.3. DEMAIS INFORMAÇÕES SOBRE O ENSINO: oferta de vagas em creche deficitária; diminuição da quantidade de vagas ofertadas de 2020 para 2021; falta de implementação do serviço de psicologia educacional e de serviço social na rede pública escola;

C.1.3.1. ESTRUTURA FÍSICA DAS ATUAIS CRECHES: deficiências na qualidade das estruturas físicas das creches visitadas (infiltrações; portões quebrados; tomadas sem proteção; ferrugem nos móveis; dedetização e desratização vencidas; fiação elétrica exposta; etc.);

C.2. IEG-M – I EDUC – ÍNDICE C: gasto anual por aluno inferior à média dos municípios do Estado de São Paulo; irregularidades apuradas na validação de indicadores do IEGM;



C.3. ANÁLISE DE CONTRATAÇÕES DA EDUCAÇÃO: irregularidades em contratações de serviço de pintura e limpeza de fossa; ônibus de transporte escolar em péssimas condições, com lixo acumulado, cintos enferrujados e bancos rasgados;

D.2. IEG-M – I-SAÚDE – ÍNDICE C: irregularidades detectadas na validação dos indicadores do IEGM;

D.3. VISITA IN LOCO A UBS: uso de folha de ponto manual ao invés de ponto biométrico para os profissionais médicos (reincidência); UBS visitada apresentava diversas infiltrações, lixo exposto na área externa, porta com vidros quebrados e sem tranca;

E.1. IEG-M – I-AMB – ÍNDICE C: irregularidades detectadas na validação dos indicadores do IEGM;

F.1. IEG-M – I-CIDADE – ÍNDICE C: irregularidades detectadas na validação dos indicadores do IEGM;

G.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO AUDESP: divergências entre informações apresentadas pela Origem e registros do Sistema AUDESP (itens B.1.10 e B.3.10);

G.3. IEG-M – I-GOV TI – ÍNDICE C: irregularidades levantadas na validação dos indicadores do IEGM;

H.1. PERSPECTIVAS DE ATINGIMENTO DAS METAS DA AGENDA 2030 ENTRE PAÍSES-MEMBROS DA ONU, ESTABELECIDAS, POR MEIO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: indicativo de descumprimento das metas;

H.3. LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TCE: desatendimento de recomendações e determinações proferidas nos dois últimos exercícios apreciados.



Ocorrências registradas no laudo técnico (evento 64.73), foram regularmente levados ao conhecimento do responsável², que colacionou justificativas e documentos (eventos 101):

Unidade de Economia de ATJ (evento 114.1), destacou a boa ordem dos resultados fiscais – superávit orçamentário de 7,33% (R\$ 13.563.774,16); incremento do saldo financeiro positivo (de 7.514.215,89 para R\$ R\$ 21.083.066,81); suficiência de recursos para quitação da dívida de curto prazo; elevação dos saldos econômico e patrimonial. Acolhendo justificativas da Origem, consignou passíveis de recomendações para medidas saneadoras ocorrências relacionadas a inconsistências entre demonstrativos da Contabilidade; falta de registro contábil de encargos; incorreções na contabilização dos saldos em contas junto a tribunais e nos registros de débitos previdenciários.

Em razão do iterado enquadramento do IEGM na pior marca de avaliação (“C”; terceiro ano consecutivo) e do excessivo redesenho das peças orçamentárias (50,03% da Despesa Fixada Inicial), concluiu pela emissão de parecer prévio desfavorável às Contas.

Assessoria Jurídica (evento 114.2) filiou-se ao parecer de sua congênere pela reprovação dos comprovantes, somando recomendações quanto ao aperfeiçoamento e à regularização de falhas apontadas pela Inspeção, notadamente nos setores de pessoal e gestão municipal.

Conclusões desfavoráveis foram endossadas por **Chefia de ATJ**, com proposta de recomendação ao Executivo para que

² Notificação publicada no Diário Oficial em 03 de agosto de 2022 (eventos 67.1).



“adote medidas eficazes para melhorar os Índices de Eficiência da Gestão Municipal – IEG-M e regularize os apontamentos constatados no relatório da Fiscalização” (evento 114.3).

Sem embargo de determinações ao Executivo³, também o **Ministério Público** desaprova a gestão pelos seguintes motivos: • excessiva abertura de créditos (50,03%); • inconsistências nos demonstrativos contábeis (resultado financeiro; movimentação de recursos de Royalties); • quebra do calendário de pagamentos; • ausência de registros contábeis dos encargos sociais; • superação do

³ Como consta do parecer de MPC:

- Itens A.2, B.2, C.2, D.2, E.1, F.1 e G.3: avalie e desenvolva medidas para corrigir as falhas apontadas pelo IEGM sob as perspectivas Planejamento, Fiscal, Ensino, Saúde, Gestão Ambiental, Proteção à Cidade e Tecnologia da Informação, melhorando a efetividade dos serviços prestados.
- Item B.3.1: corrija as falhas constatadas nos processos de adiantamento;
- Item B.3.3: fiscalize a atuação de seus agentes no sentido de evitar multas de trânsito;
- Item B.3.5: corrija as divergências entre saldos bancários e os documentos fornecidos pela Prefeitura no que se refere à iluminação pública;
- Item B.3.6: solucione as divergências de conciliação bancária ainda não resolvidas;
- Item B.3.8: verifique as questões levantadas em relação à contratação analisada in loco;
- Item B.3.10: atualize a provisão para perdas no que se refere à Dívida Ativa;
- Item C.1.3: amplie a oferta de vagas em creches e implemente o serviço de psicologia educacional e de serviço social na rede pública escola;
- Itens C.1.3.1 e C.3: providencie melhorias nas estruturas físicas das creches visitadas pela fiscalização;
- Item D.3: observe as sugestões de melhoria feitas pela Fiscalização em visita in loco à UBS;
- Item G.1.1: Dê atendimento às normas de transparência vigentes;
- Item G.2: corrija as divergências verificadas nos dados fornecidos ao Sistema Audesp;
- Item H.1: planeje adequadamente suas políticas públicas, visando o melhor atendimento à população e o atingimento das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável;
- Item H.3: De pleno atendimento às recomendações da Egrégia Corte de Contas.



limite prudencial de gastos funcionais; • elevado custeio de horas extras, e sequente desrespeito a restrições do artigo 22 da Lei Fiscal; • concessão de gratificações desprovidas de critérios objetivos; • existência de cargos comissionados sem requisito de nível superior (11 diretores de departamento), e; • ineficiência do Controle Interno (evento 118).

Histórico de pareceres:

Exercício	Pareceres
2020 (TC-3212/989/20)	Desfavorável (desrespeito ao prazo constitucional para repasse de duodécimos ao Legislativo; excessivo pagamento de horas extras; irregularidades na concessão de gratificações; inobservância do teto constitucional na remuneração de servidores). Conselheiro Renato Martins Costa. Diário Oficial em 01 de dezembro de 2022. Autos em sede de reexame.
2019 (TC-4864/989/19)	Favorável, com recomendações. Conselheiro Antonio Roque Citadini. Trânsito em Julgado 17 de março de 2022.
2018 (TC-4523/989/18)	Desfavorável (desequilíbrio orçamentário e financeiro; despesas de pessoal acima do limite legal; déficit de vagas nas creches municipais). Conselheiro Dimas Ramalho. Diário Oficial em 18 de novembro de 2020. Pedido de Reexame desprovido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

TC-007195.989.20-7

VOTO

REGIÃO ADMINISTRATIVA	PORTE	POPULAÇÃO	RECEITA POR HABITANTE
METROPOLITANA DE SÃO PAULO	MÉDIO	70.402 HABITANTES	R\$ 2.626,83

Fonte: Relatório SMART 2021 (Dados: SEADE / IBGE / AUDESP)

TÓPICO DE INSPEÇÃO	SITUAÇÃO	REF.
Aplicação na Saúde (art. 77, III, ADCT da CF)	37,14%	(15%)
Aplicação no Ensino (art. 212, CF)	25,05%	(25%)
FUNDEB (art. 21, caput e § 2º, Lei Federal nº 11.494/07)	95,22%	(95% - 100%)
Aplicação da parcela diferida do FUNDEB	Em ordem	31/03 (exercício seguinte)
Pessoal do Magistério (art. 60, XII, ADCT da CF)	92,12%	(60%)
Despesa com Pessoal (art. 20, III, "b", LRF)	53,22%	(54%)
Transferências ao Legislativo (art. 29-A, §2º, I, CF)	Em ordem	7%
Execução Orçamentária	Superávit 7,33% (R\$ 13.563.774,16)	
Resultado Financeiro	[+] R\$ 21.083.066,81	
Precatórios e Requisitórios de Pequeno Valor	Em ordem	
Encargos Sociais (INSS; PASEP; FGTS; não há RPPS)	Em ordem	

IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal		
I-EGM	C	Componentes de Avaliação
i-AMB	C	Índice Municipal do Meio Ambiente: Infraestrutura, Contingenciamento, Resíduos Sólidos, IQR, Programa Ambiental, Plano Municipal de Saneamento.
i-CIDADE	C	Índice Municipal de Cidades Protegidas: Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SIDEC (DEFESA CIVIL)
i-EDUC	C	Índice Municipal de Educação: Avaliação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Infraestrutura, Material Escolar, Merenda, Mínimo Constitucional, Plano Municipal de Educação, Professor, Transporte Escolar, Uniforme, Vagas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal		
I-EGM	C	Componentes de Avaliação
i-FISCAL	C+	Índice Municipal de Gestão Fiscal: Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-GOV TI	C	Índice Municipal de Governança de Tecnologia da Informação: Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.
i-PLAN	C	Índice Municipal do Planejamento: Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-SAÚDE	C	Índice Municipal da Saúde: Atenção Básica, Atendimento à População, Campanha, Conselho Municipal de Saúde, Equipe de Saúde da Família, Infraestrutura, Mínimo Constitucional, Profissionais da Saúde.

(A) Altamente Efetiva / (B+) Muito Efetiva / (B) Efetiva / (C+) Em fase de adequação / (C) Baixo Nível de Adequação

Contas Anuais da Administração do Município de EMBU-GUAÇU, exercício de 2021.

Elementos de instrução confirmam respeito aos patrocínios mínimos obrigatórios em Saúde e Educação, bem como observância de limites e condicionantes estabelecidos à remuneração dos agentes políticos⁴, às transferências à Câmara Legislativa⁵.

Encargos sociais ordinários corretamente anuídos (INSS; FGTS; PASEP), bem assim parcelamentos vigentes; não obstante, houve divergência de valores entre extratos e demonstrativos de amortização ao ensejo de orientações da unidade fiscalizadora, que deverá acompanhar noticiadas medidas de correção. Já inexistência de registros contábeis da dívida previdenciária, em que pese justificativas da Origem quanto à falta de consolidação dos dados pelo INSS, motiva

⁴ Prefeito: R\$ 15.900,00; Vice-Prefeito: R\$ 7.950,00; Secretários: R\$ 7.500,00 (não houve Revisão Geral Anual).

⁵ Transferências correspondentes a 4,67% (R\$ 1.265.480,04) da Receita Tributária do exercício anterior; a termos do limite fixado no artigo 29-A da CF/88 (7%).



advertência para adequada escrituração dos compromissos. Dispõe o Município de Certificado de Regularidade Previdenciária vigente.

Em relação aos débitos judiciais, nota-se quitação integral de requisitórios baixa monta (R\$ 377.385,83); bem assim dos precatórios inscritos no Regime Especial de custeios (R\$ 1.747.663,23), com adequado ritmo para a satisfação integral dos débitos até 2029 (EC 109/2021). Também as falhas detectadas em lançamentos patrimoniais comportam advertir ao Executivo face a medidas de regularização.

Investimentos da Educação consumiram 25,05% da receita direta do Município⁶; houve aplicação total dos recursos do FUNDEB com o correspondente a 92,12%⁷ direcionado à remuneração

⁶ ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS.

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

⁷ LEI FEDERAL Nº 14.113, DE 25 DE DEZEMBRO DE 2020.

Art. 25. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 3º Até 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, nos termos do § 2º do art. 16 desta Lei, poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

REDAÇÃO DO ARTIGO 26 ANTERIOR À LEI FEDERAL Nº 14.276/2021:

Art. 26. Excluídos os recursos de que trata o inciso III do caput do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos



dos profissionais do Ensino Básico. Quanto ao gerenciamento da Saúde Municipal, recebeu equivalente a 37,14% da arrecadação do exercício⁸.

A condução fiscal operou superávit orçamentário de 7,33% (R\$ 13.563.744,16) e elevou o saldo financeiro em 180,58% com encerramento positivo em R\$ 21.083.066,81 (vinte e um milhões e oitenta e três mil e sessenta e seis Reais e oitenta e um centavos), importe que a Fiscalização consignou suficiente à anuência integral das obrigações de curto prazo. Dívida de longo prazo evoluiu em 10,31%, com destaque para a substancial redução de pendências previdenciárias ([-] 95,74%) e a assunção de débitos judiciais ([+] 14,58%).

No que respeita aos gastos laborais, percentual apurado em 53,22% (R\$ 97.273.075,89) da Receita Corrente Líquida no 3º quadrimestre revela obediência ao patamar de responsabilidade

Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais da educação básica em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - profissionais da educação básica: aqueles definidos nos termos do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, bem como aqueles profissionais referidos no art. 1º da Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019, em efetivo exercício nas redes escolares de educação básica;

⁸ ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS.

Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.



fiscal (54%)⁹, superado, porém, o limite prudencial postulado no artigo 22 da Lei Complementar nº 101/00 (51,30%), o que enseja alerta ao Executivo notadamente à vista de consequentes restrições impostas aos gastos da espécie¹⁰.

Em que pesem os assuntos em conformidade ou passíveis de orientações ao Executivo, desacertos relativos à excessivo redesenho das peças orçamentárias, ao exorbitante custeio de jornadas extraordinárias, e aos baixos indicadores do IEG-M obstam a aprovação das contas.

EXCESSIVO REDESENHO ORÇAMENTÁRIO

A reconfiguração do Orçamento prévio equivaleu a 50,03% da Despesa Fixada Inicial, em total aproximado a R\$ 71,248

⁹ Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

III - na esfera municipal: b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

¹⁰ Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.



milhões, com destaque para movimentações por anulação de dotações da ordem de R\$ 22,563 milhões. Arrazoa a defesa que “as aberturas de créditos suplementares ocorridas no exercício em exame atenderam as disposições legais e usuais, sendo processadas de acordo com o disposto na Lei Orçamentária Anual de 2021, elaborada pela gestão anterior em 2020, dentro do PPA 2018-2021”.

Entretanto, anotações da Fiscalização consignam o percentual limite de 11,30% autorizado pela Lei Orçamentária Anual (R\$ 16.821.046,00), o que evidencia a baixa adesão ao planejamento prévio que se agrava em razão de lacunas constatadas na apuração do i-Planejamento, notadamente quanto à dissonância entre os indicadores de metas e resultados em prejuízo da análise de eficiência das políticas e ações de governo, e à carência de avaliações formais da execução orçamentária a comprometer efetivo acompanhamento da gestão fiscal.

ELEVADO PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS

A exorbitância dos desembolsos com extraturnos não é inédita na Administração Municipal, ao ensejo de apontamentos nas Contas de 2016¹¹, e reprovação dos balanços de 2017¹², 2018¹³ e

¹¹ TC-4288/989/16. Parecer Desfavorável. Conselheiro Antonio Roque Citadini. Diário Oficial do Estado em 20 de dezembro de 2018: “Os gastos com pessoal e reflexos, que atingiram o percentual de 58,89% da receita corrente líquida, ficaram acima do limite fixado (54%) pela alínea “b”, do inciso III, do artigo 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal, fruto não só das dificuldades financeiras, mas também, de vantagens funcionais que acabam por onerar ainda mais a folha de pagamentos e consequentemente os gastos com pessoal e reflexos, como por exemplo: - **horas extras**, gratificações e cargos em comissão”.



2020¹⁴, recorrência a exigir medidas imediatas do Executivo que não se viram da gestão em apreço, que, ao contrário, majorou os pagamentos em 82,54% – de R\$ 1.846.873,14 em 2020, para R\$ 3.371.282,51.

A Prefeitura associa os desembolsos ao aumento da demanda de serviços públicos consequente da crise pandêmica sob imposição de continuidade da oferta de atendimentos, e às restrições de ampliação do quadro de servidores impostas pela Lei Complementar nº 173/2020.

Entretanto, os números apontados pela Inspeção revelam cenário desarrazoado de 300 horas extras realizadas em único mês por servidora da Saúde (Auxiliar de Enfermagem), constatadas,

¹² TC-6766/989/16. Parecer Desfavorável. Conselheira Cristiana de Castro Moraes. Pedido de Reexame desprovido: “[...] e o **pagamento de R\$ 2,7 milhões em horas extras** não apenas contrariaram objetivamente o regramento da Lei Fiscal como se mostram desarrazoados em uma Prefeitura que apresenta, há vários exercícios, desequilíbrio no contexto global de suas finanças”. Trânsito em Julgado em 28 de janeiro de 2021.

¹³ TC-4523/989/18. Parecer Desfavorável. Conselheiro Dimas Ramalho.: “No que diz respeito às **horas extras, o total pago ultrapassou o valor de um milhão de reais**, tendo sido registrado servidor que realizou 216 horas extras em um único mês, o que não é nada razoável. Também existem registros de pagamentos de horas extras em quantidade superior ao total de horas registradas no controle de ponto, indicando que podem ter ocorrido pagamentos por serviço não realizado”. Pedido de Reexame desprovido. Trânsito em Julgado em 07 de dezembro de 2021.

¹⁴ TC-3212/989/20. Parecer Desfavorável. Conselheiro Dimas Ramalho. Diário Oficial em 01 de dezembro de 2022: “Sobre o excesso de horas extras, a Fiscalização relatou que muitos servidores executaram serviços extraordinários, ultrapassando a quantidade permitida pelo Regime Jurídico dos Funcionários Públicos do Município de Embu-Guaçu (Lei Municipal nº 584/87). **O excesso e a habitualidade na execução das horas extras configuraram complementação salarial**. Destaco que a Prefeitura Municipal despendeu o montante de R\$ 1.846.873,14 a esse título no exercício em exame.”.



ainda, sobrejornadas mensais de 163,54 horas por Agente de Trânsito; 165, por Cozinheira, e 171, por Operário, dentre outras, em evidência de que os desembolsos elevados se desdobraram em vários setores da Administração Municipal. Malgrado argumentos de efetiva supervisão por registro eletrônico e acompanhamento dos superiores hierárquicos, a conjuntura não se mostra admissível, notadamente à luz do histórico de críticas anteriores à crise pandêmica.

BAIXOS INDICADORES DO IEGM

O IEG-M reincidiu na marca “C – Baixo Nível de Adequação”, menor patamar de avaliação também aferido em 06 dos 07 componentes de avaliação, 04 deles reincidentes, dentre os quais i-Educ, e 02 decadentes em comparação ao exercício anterior, i-Saúde e i-Planejamento.

INDICADOR TEMÁTICO	2018	2019	2020	2021
IEG-M:	C+ ↑	C ↓	C ↑	C ↓
i-PLANEJAMENTO:	C+ ↑	C ↓	C+ ↑	C ↓
i-FISCAL:	C+ ↓	B ↑	C+ ↓	C+ ↓
i-EDUC:	C+ ↓	C ↓	C ↓	C ↓
i-SAÚDE:	B ↑	C+ ↓	C+ ↓	C ↓
i-AMB:	C ↑	C ↓	C ↑	C ↓
i-CIDADE:	C+ ↑	C ↓	C ↑	C ↓
i-GOV TI:	C+ ↓	C ↓	C ↑	C ↑

Dados extraídos do Relatório SMART do Sistema AUDESP



As deficiências na gerência do Ensino remetem à insuficiência de vagas de creche (373); deficiente controle da demanda de atendimento; não implementação dos serviços social e de psicologia educacional; precariedades na infraestrutura de unidades escolares, em maior parcela sequente de falta de manutenção predial (carência de espaços e adequações necessárias para o atendimento de públicos específicos; infiltrações portões quebrados; tomadas sem proteção; ferrugem em mobiliários; fiação elétrica exposta; dedetização e desratização vencidas; irregularidades em contratações de serviços de contratados de pintura e limpeza; etc.); irregularidades nos serviços do Transporte Escolar sob contratação (C.2; C.1.3.1; C.3).

No tocante à Saúde, destaque para inconclusão de ações previstas no planejamento anual; indisponibilidade de recursos para as atividades do Conselho Municipal; precária gerência do estoque de materiais e de insumos médicos; incompletude das Equipes de Saúde da Família e de Atenção Primária; inexistência de agendamento remoto de serviços; controle deficiente da frequência dos profissionais (D.2; D.3).

Nos demais segmentos, preocupam as carências de treinamento para agentes do Meio Ambiente; de ações de Educação Ambiental em escolas municipais; de adequado monitoramento da gestão de resíduos sólidos; de coleta seletiva; de Plano de Mobilidade Urbana; de acessibilidade dos calçamentos públicos; e de adequada manutenção das vias públicas.

Ainda que a Administração reporte intervenções pontuais para correção de ocorrências, demais notícias apenas apontam



providências futuras ou refletem operações que não repercutiram em imediatividade de soluções voltadas a temas sensíveis a exigir ultimato de ações para o melhor atendimento da população.

Essas as considerações, nos termos do artigo 2º, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93¹⁵, c/c o artigo 56, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal¹⁶, voto pela emissão de **parecer prévio desfavorável** à aprovação das Contas do Senhor JOSÉ ANTONIO PEREIRA, PREFEITO do MUNICÍPIO DE EMBU-GUAÇU no exercício de 2021.

Devidamente apreciadas as razões de defesa, os remanescentes apontamentos da Inspeção comportam advertências à Prefeitura, para que:

- Promova a efetiva atuação da Controladoria Interna com vistas ao fiel cumprimento das atribuições do órgão, em atenção aos artigos 70 e 74 da Constituição Federal e às orientações do Manual "Controle Interno" (2023) da Corte de Contas¹⁷ (A.1.1);
- Proceda à fiel e criteriosa contabilização de seus dados orçamentários, financeiros, econômicos e patrimoniais em obediência aos princípios de Transparência e Evidenciação Contábil, notadamente em face de dívidas de precatórios e encargos sociais, receitas de royalties e pagamento de

¹⁵ Artigo 2º - Ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei, compete:

II apreciar e emitir parecer sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios, excetuada a do Município de São Paulo;

¹⁶ Art. 56. É da competência privativa das Câmaras:

II - a emissão de parecer prévio sobre a prestação anual das contas dos Prefeitos Municipais;

¹⁷ Link: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Controle%20Interno.pdf>



multas de trânsito (B.1.2; B.1.4; B.1.5.1; B.1.6.1; B.3.3; B.3.4; B.3.5; B.3.6);

- Imprima esforços necessários à correção das falhas apuradas por meio dos indicadores do IEGM, notadamente em face das debilidades vistas nos prioritários setores de Saúde e Educação Básica, tendo em vista os avanços necessários à efetividade e à extensão das ações e programas governamentais e à qualidade dos serviços prestados à população, bem como o cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável fixados na Agenda 2030 (A.2; B.2; C.1; C.2; D.2; E.1; F.1; G.3; H.1);

- Aperfeiçoe o planejamento orçamentário para o fim de evitar déficits, excessivas alterações orçamentárias, descumprimentos de limites e obrigações, e afastar eventuais prejuízos ao equilíbrio da gestão fiscal, em observância ao artigo 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00¹⁸, e ao Comunicado SDG 29/2010¹⁹ (A.2; B.1.1; B.1.2; B.1.3; B.1.4);

¹⁸ Art. 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.

¹⁹ COMUNICADO SDG nº 29/2010 (DOE 07/08/2010, 19/08/2010 e 21/08/2010).

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, deve a Administração atentar para os seguintes cuidados.

1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.



2. O projeto orçamentário agregará todas as entidades públicas do nível de governo, o que inclui Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; isso, nos termos do art. 165, § 5º da Constituição.
3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.
4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual (art. 167, VI da CF).
5. Conforme o art. 15 da Lei nº 4.320, de 1964, a despesa orçamentária será decomposta, no mínimo, até o nível do elemento.
6. Quanto aos precatórios judiciais, o montante das dotações deve conformar-se à opção feita no Decreto que, a modo dos incisos I e II, § 1º, art. 97 do ADCT, tenha sido editado pelo Poder Executivo.
7. Caso ainda exista dívida líquida de curto prazo (déficit financeiro), há de haver previsão de superávit orçamentário, contendo-se parte da despesa sob a forma de Reserva de Contingência.
8. De igual modo, há de haver Reserva de Contingência para evitar despesa à conta de eventual reserva financeira do regime próprio de previdência (art. 8º da Portaria Interministerial nº 163, de 2001, alterado pela Portaria Conjunta nº 1, de 2010 – STN/SOF).
9. A inclusão de obras e outros projetos depende do atendimento orçamentário dos que estão em andamento (art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal).
10. À vista do art. 165, § 6º da Constituição, há de se elaborar anexo demonstrando a perda de receita face às renúncias fiscais que ainda persistem no ente estatal (isenções, anistias, remissões e subsídios).
11. No escopo de controlar o art. 73, VI, “b” e VII da Lei Eleitoral, deve haver específica Atividade para os gastos de propaganda e publicidade, especialmente quanto ao último ano de mandato.
12. Para satisfazer o princípio da transparência fiscal, há de também haver específica Atividade para receptionar despesas sob o regime de adiantamento (art. 68 e 69 da Lei nº. 4.320, de 1964).
13. O orçamento legislativo deve conformar-se aos novos limites da Emenda Constitucional nº 58, de 2009, sendo que, em hipótese alguma, deve a Prefeitura assumir gastos próprios da Câmara de Vereadores.
14. As dotações da Educação devem apresentar certa folga, no intento de suportar eventual crescimento da receita de impostos e dos repasses do Fundo da Educação Básica – FUNDEB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

- Proceda a criteriosos controle e acompanhamento dos parcelamentos previdenciários, em fiel observância dos princípios de Transparência e Evidenciação Contábil (B.1.6.1);
- Regularize a concessão de gratificações aos servidores, com fixação legal de critérios objetivos e respectivas atribuições ensejadoras das benesses (B.1.10.4);
- Registre dados fidedignos no Sistema AUDESP (B.1.10; B.3.10; G.2);
- Revise o quadro comissionado para compatibilização de atribuições e requisitos, tendo em vista a excepcionalidade das livres nomeações e as disposições do artigo 37, inciso V, da CF/88²⁰ e do Comunicado SDG nº 32/2015²¹ (B.1.10; B.1.10.3);
- Ultime a adequação dos registros contábeis da aplicação de multas de trânsito, e observe fielmente o direcionamento postulado no artigo 320 do Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.503/97)²² – (B.3.4);

²⁰ Art. 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:

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

²¹ COMUNICADO SDG Nº 32/2015 (DOE 18/08, 09/09 e 30/09/2015):

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sua permanente tarefa de orientação a seus jurisdicionados, recomenda a observância de aspectos relevantes na elaboração das leis orçamentárias anuais e demais instrumentos de interesse que podem, assim, ser resumidos:

8. as leis devem definir com clareza as atribuições e a escolaridade exigidas para provimento de cargos em comissão de Direção e Assessoria exclusivos de nível universitário, reservando-se aos de Chefia a formação técnico-profissional apropriado.

²² Art. 320. A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, em engenharia de tráfego, em engenharia



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

- Incorpore os ativos da iluminação pública, e corrija divergências entre extratos bancários e registros da Contabilidade Municipal (B.3.5);
- Cumpra rigorosamente o calendário de exigibilidades (B.3.7);
- Atenha-se ao efetivo interesse público de suas contratações (B.3.8);
- Atualize a provisão de perdas da Dívida Ativa (B.3.10);
- Cumpra fielmente prazos, instruções e orientações desta Corte (H.3).

Aconselhável que a Fiscalização acompanhe a efetividade das notícias reportadas em relação aos tópicos B.1.4 (falhas nos registros da Dívida Fundada); B.1.6.2 (falta de registro contábil de parcelamentos previdenciários); B.1.10.4 (falhas quanto aos critérios e requisitos para outorga de gratificações); B.3.1 (desacertos no regime de adiantamentos); B.1.10 (críticas aos requisitos de cargos de livre nomeação).

Este é o voto.

GCECR
ADS

de campo, em policiamento, em fiscalização, em renovação de frota circulante e em educação de trânsito. (Redação dada pela Lei nº 14.440, de 2022). [...].

PARECER

TC-007195.989.20-7

Prefeitura Municipal: Embu-Guaçu.

Exercício: 2021.

Prefeito: José Antonio Pereira.

Advogado: Miriam Athiê (OAB/SP nº 79.338).

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. CUMPRIMENTO DE ÍNDICES E PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO. RESULTADO FINANCEIRO POSITIVO. EXCESSIVO REDESENHO DAS PEÇAS ORÇAMENTÁRIAS. ELEVADO E REINCIDENTE PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS. BAIXOS INDICADORES OPERACIONAIS. ADVERTÊNCIAS. PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL.

APLICAÇÃO NO ENSINO	25,05%
DESPESAS COM FUNDEB	95,22%
MAGISTÉRIO – FUNDEB	92,12%
DESPESAS COM PESSOAL	53,22%
APLICAÇÃO NA SAÚDE	37,14%
SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO	7,33%

A Egrégia Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sessão realizada em 04 de julho de 2023, pelo voto dos Conselheiros Edgard Camargo Rodrigues, Relator, Antonio Roque Citadini, Presidente, e Dimas Ramalho, com fundamento no artigo 2º, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93 e no artigo 56, inciso II, do Regimento Interno, decidiu emitir parecer prévio desfavorável à aprovação das contas do Senhor JOSÉ ANTONIO PEREIRA, PREFEITO

DO MUNICÍPIO DE EMBU-GUAÇU no exercício de 2021, sem embargo de advertências.

Recomendou, por fim, que a Fiscalização acompanhe a efetividade das notícias reportadas em relação aos tópicos B.1.4 (falhas nos registros da Dívida Fundada); B.1.6.2 (falta de registro contábil de parcelamentos previdenciários); B.1.10.4 (falhas quanto aos critérios e requisitos para outorga de gratificações); B.3.1 (desacertos no regime de adiantamentos); B.1.10 (críticas aos requisitos de cargos de livre nomeação).

O processo eletrônico ficará disponível aos interessados para vista, independentemente de requerimento, mediante cadastro no sistema.

Publique-se.

Sala das Sessões, 04 de julho de 2023.

Antonio Roque Citadini - Presidente

Edgard Camargo Rodrigues – Relator

TC-007195.989.20-7

CONSELHEIRO MARCO AURÉLIO BERTAIOLLI

TRIBUNAL PLENO DE 31/07/24

ITENS Nº 62 A 64

PEDIDO DE REEXAME

62 TC-017779.989.23-5 (ref. TC-007195.989.20-7)

Requerente(s): Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu.

Assunto: Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu, relativas ao exercício de 2021.

Responsável(is): José Antonio Pereira (Prefeito).

Em Julgamento: Pedido de Reexame interposto contra parecer prévio desfavorável à aprovação das contas, prolatado pela E. Primeira Câmara e publicado no DOE-TCESP de 24/07/23.

Advogado(s): Sérgio Carlos Fernandes (OAB/SP nº 387.393), Miriam Athiê (OAB/SP nº 79.338) e outros.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalização atual: GDF-8.

63 TC-017790.989.23-0 (ref. TC-007195.989.20-7)

Requerente(s): José Antonio Pereira – Prefeito do Município de Embu-Guaçu.

Assunto: Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu, relativas ao exercício de 2021.

Responsável(is): José Antonio Pereira (Prefeito).

Em Julgamento: Pedido de Reexame interposto contra parecer prévio desfavorável à aprovação das contas, prolatado pela E. Primeira Câmara e publicado no DOE-TCESP de 24/07/23.

Advogado(s): Sérgio Carlos Fernandes (OAB/SP nº 387.393), Miriam Athiê (OAB/SP nº 79.338) e outros.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalização atual: GDF-8.

64 TC-017791.989.23-9 (ref. TC-007195.989.20-7)

Requerente(s): José Antonio Pereira – Prefeito do Município de Embu-Guaçu.

Assunto: Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu, relativas ao exercício de 2021.

Responsável(is): José Antonio Pereira (Prefeito).

Em Julgamento: Pedido de Reexame interposto contra parecer prévio desfavorável à aprovação das contas, prolatado pela E. Primeira Câmara e publicado no DOE-TCESP de 24/07/23.

Advogado(s): Sérgio Carlos Fernandes (OAB/SP nº 387.393), Miriam Athiê (OAB/SP nº 79.338) e outros.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalização atual: GDF-8.

EMENTA: REEXAME. CONTAS MUNICIPAIS. JUSTIFICADAS AS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS EM PERCENTUAL ACIMA DO ÍNDICE DE INFLAÇÃO DO PERÍODO E O PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS. TOLERADA A BAIXA EFETIVIDADE DA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AFERIDAS PELO IEG-M. RECURSOS CONHECIDOS E PROVIDOS.

RELATÓRIO

A Colenda Primeira Câmara¹, em sessão de 4 de julho de 2023, emitiu Parecer desfavorável às CONTAS DO PREFEITO DE EMBU-GUAÇU, relativas ao **exercício de 2021**², tendo em vista (i) o elevado redesenho orçamentário, em montante (R\$ 71.248.891,10) equivalente a 50,03% da despesa inicialmente fixada e o (ii) excessivo pagamento de horas extras no período em exame.

Contribuiu para a desaprovação a baixa efetividade da gestão das políticas públicas empreendida pela Administração, uma vez mantida a nota “C” (Baixo Nível de Adequação) no período em perspectiva.

A Prefeitura, por meio de seu Procurador, argumenta que as alterações orçamentárias, operadas no exercício em exame, foram autorizadas

¹ **Composição da C. Primeira Câmara, em 4 de julho de 2023:** Conselheiros Edgard Camargo Rodrigues, Relator; Antonio Roque Citadini, Presidente, e Dimas Ramalho.

² TC-007195.989.20-7 – Parecer publicado no DOE-TCESP em 24 de julho de 2023.

pela Lei Orçamentária Anual e não provocaram desequilíbrio fiscal, porquanto registrados superávits orçamentário (7,33% - R\$ 13.563.774,16) e financeiro (R\$ 21.083.066,81), bem como resultados econômico (R\$ 46.905.902,51) e patrimonial (R\$ 399.547.226,56) positivos.

Explica que a expansão dos pagamentos de horas extras derivou do crescimento da demanda por serviços públicos, notadamente aqueles afetos ao setor de saúde, com vistas ao intenso combate à pandemia, período em que vigia a Lei Complementar Federal nº 173/2020, que restringiu a admissão de servidores para suprir a necessidade da prestação de diversos serviços essenciais à população.

Expõe que os dispêndios com trabalhos extraordinários não acarretaram extrapolação dos gastos com pessoal no exercício (53,22% da RCL), bem assim a Administração planejou e estruturou, no período em análise, concurso público objetivando o contingenciamento dos gastos de tal natureza.

Após afirmar que a crise sanitária ensejou a queda generalizada das notas obtidas por diversos municípios avaliados pelo IEG-M, entende possa a baixa efetividade da gestão das políticas públicas (2021 – IEG-M – Nota “C”) ser objeto de recomendação, conforme jurisprudência trazida aos autos (TC-007100.989.20, TC-006903.989.20, TC-006910.989.20, TC-007263.989.20, TC-6840.989.20, TC-007312.989.20, TC-007084.989.20 e TC-013481.989.22).

No mesmo sentido, o Chefe do Executivo, Senhor José Antonio Pereira, em peças processuais idênticas acostadas aos TCs nº 017790.989.23 e nº 017791.989.23, acrescenta que as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) relativas ao exercício de 2021 foram produzidas por seu antecessor (2020) e que o redesenho orçamentário, experimentado em seu primeiro ano de gestão (2021) e realizado mediante autorização legal, derivou essencialmente do agravamento da crise sanitária, que impôs ao município novas demandas não previstas anteriormente.

Segundo afirma, a internação e o afastamento de inúmeros servidores de diversos setores da Prefeitura, diante do avanço da pandemia, acarretaram sobrecarga de trabalho e necessidade da contratação de horas extras para garantir o atendimento à população, uma vez limitada a ampliação do quadro de pessoal imposta pela Lei Complementar Federal 173/2020.

Noticia, ainda, a realização de concursos públicos para o provimento de vagas afetas a diferentes cargos da Administração, bem assim a edição do Decreto nº 3.208, de 11 de outubro de 2022, que proibiu os Secretários Municipais de autorizarem a realização de horas extras (TC-17.790.989.23-5 - evento 1 – doc. 4).

O peticionário discorre sobre a atipicidade do exercício em exame, em que vivenciados os efeitos diretos e colaterais decorrentes do combate à pandemia, bem como sobre os esforços e os recursos dispendidos pela Administração com vistas a manutenção e melhoria dos serviços de saúde e ensino, tais como a aquisição de tablets para a vigilância epidemiológica e a adaptação das escolas para a realidade educacional imposta naquele período.

Por fim, após inferir que a queda dos indicadores medidos pelo IEG-M não se mostrou exclusiva no município de Embu-Guaçu, requer seja emitido parecer favorável à aprovação dos demonstrativos em perspectiva.

Unidade de Economia da Assessoria Técnica entende que o redesenho orçamentário criticado em primeira instância pode ser tolerado, diante dos bons resultados econômicos e financeiros observados. Por outro lado, considera que as razões recursais não demoveram impugnação relativa à baixa efetividade da gestão das políticas públicas aferidas pelo IEG-M. Assim, opina pelo desprovimento dos apelos (evento 25.1 - TC-017779.989.23-5).

Assessoria Jurídica considera que o cenário pandêmico vivenciado no período em exame justifica o pagamento de horas extras objetado pela C. Primeira Câmara e que os baixos índices de efetividade da gestão

pública medidos pelo IEG-M podem ser objeto de recomendação à Origem para que aperfeiçoe a qualidade dos gastos da Administração Municipal. Propõe, destarte, o provimento dos recursos (evento 25.2 – TC-017779.989.23-5).

Chefia de ATJ recomenda o conhecimento e o provimento dos Pedidos de Reexame (evento 25.3 – TC-017779.989.23 -5).

Ministério Público de Contas - MPC entende que as razões recursais não debelaram as excessivas alterações das peças orçamentárias, o pagamento de horas extras censurado em primeira instância, bem assim a baixa efetividade da gestão das políticas públicas aferidas pelo IEG-M. Sugere o conhecimento dos recursos tratados no TC-017779.989.23-5 e no TC-017790.989.23-0, bem como o arquivamento daquele protocolado sob nº TC-017791.989.23-9. No mérito, opina pelo não provimento dos recursos em apreço (TC-017779.989.23-5 - evento 29).

SDG compreende possam ser relevadas as movimentações orçamentárias em montante equivalente a 50,03% da despesa fixada inicial, tendo em vista que o superávit orçamentário de 7,33% possibilitou expressiva expansão da liquidez financeira entre 2020 e 2021. Contudo, opina pelo conhecimento e desprovimento dos recursos à vista do excessivo pagamento de horas extras e da baixa efetividade da gestão das políticas públicas medida pelo IEG-M (evento 48 do TC-017790.989.23-0).

É o relatório.

TC-017779.989.23-5, TC-017790.989.23-0 e TC-017791.989.23-9

PRELIMINAR

A Prefeitura de Embu-Guaçu, por intermédio de seu procurador, interpôs, em 4 de setembro de 2023, Pedido de Reexame sob o TC-017779.989.23-5. Presentes os pressupostos legais de admissibilidade, **conheço** do recurso.

Já o Chefe do Executivo, Senhor José Antonio Pereira, representado por sua advogada, interpôs dois Pedidos de Reexame idênticos, a saber, (i) TC-017790.989.23-0, às 17h56, e (ii) TC-017791.989.23-9, às 18h06, ambos do dia 4 de setembro de 2023. Assim, à vista da ocorrência de preclusão consumativa, acompanho o d. MPC e **conheço apenas o Pedido de Reexame interposto sob o TC-017790.989.23-0**, deixando de conhecer, portanto, aquele tratado no TC-017791.989.23-9.

VOTO

A baixa efetividade da gestão das políticas públicas aferida pelo IEG-M (2021 – Nota “C” - Baixo Nível de Adequação), bem assim o redesenho orçamentário, em montante (R\$ 71.248.891,10) equivalente a 50,03% da despesa inicialmente fixada e a expansão do pagamento de horas extras no período conduziram a C. Primeira Câmara, em sessão de 4 de julho de 2023, a emitir Parecer desfavorável às contas do Prefeito de Embu-Guaçu, relativas ao exercício de 2021.

Diante das dificuldades encontradas pela Prefeitura para empreender medidas voltadas ao incremento da gestão das políticas públicas aferidas pelo IEG-M, notadamente no primeiro ano do mandato, coincidente com o período em que se enfrentava a pandemia (2021), bem como em razão da comprovada adoção de medidas voltadas ao incremento funcional e estrutural de diversos setores da Administração (TC-017790.989.23-0 – evento 1 - docs. 5

a 9), entendo possível relevar a impugnação referente à imperfeita qualidade da aplicação dos recursos no período em apreço.

Com efeito, restou justificado o pagamento de horas extras aos servidores visando ao ininterrupto combate à Covid-19, o que exigiu maior esforço e comprometimento dos funcionários, não apenas da saúde, mas de diversos setores da Prefeitura (Segurança, Transporte, Mobilidade Urbana, Assistência Social, Administração e Infraestrutura) para a manutenção dos serviços essenciais à população.

Ademais, nos termos do § 1º do artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro³, à vista do contexto da emergência sanitária, que acarretou o afastamento e a internação de diversos servidores da Prefeitura, e das vedações trazidas pela Lei Complementar nº 173/2020⁴ para a reposição de mão de obra necessária à continuidade dos trabalhos da Administração Municipal, é de rigor considerar justificada a contratação de serviços extraordinários naquela oportunidade.

Foram demonstradas, ainda, ações voltadas ao contingenciamento de dispêndios de tal natureza (horas extras), pois (i) iniciada a reforma administrativa **no próprio período em exame**, mediante planejamento e estruturação de concurso público destinado à contratação de servidores para inúmeros setores da Administração e (ii) editado o Decreto Municipal nº 3.208/2022, que proibiu os Secretários Municipais de autorizarem a realização de horas extras a partir de outubro de 2022.

³ Lei federal nº 12.376/10

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

⁴ Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus

Desse modo, pode-se relevar a falha impugnada em primeira instância, sem prejuízo de se **advertir** a Origem para que restrinja a contratação de horas extras a situações devidamente justificadas e nos limites definidos pela legislação⁵.

Esse, aliás, o caminho trilhado em decisão do E. Tribunal Pleno que, em sessão de 22 de novembro de 2023, conheceu e deu provimento a Pedido de Reexame interposto pela Prefeitura de Embu-Guaçu (TC-002096.989.23-1⁶ – Relator: e. Conselheiro Renato Martins Costa), para o fim de se emitir Parecer favorável às contas afetas ao antecedente exercício (2020)

“Sobre o excessivo pagamento de horas extras, acolho as justificativas da Recorrente no sentido de que decorreu da falta de pessoal para compor a escala de trabalho e atender às demandas de todos os setores da municipalidade, que há alguns anos encontrava-se desfasados. Destacou, ainda, que em 2021 foi estruturada e planejada a realização de Concurso Público, aberto em 2022, dando continuidade ao processo de reestruturação do serviço público em Embu-Guaçu.

De fato, verifiquei que a Fiscalização informa em seu Relatório que não foram mais pagas horas extras em outubro, novembro e dezembro de 2022.

(...)

Ademais, é necessário destacar que mudanças na área de Recursos Humanos, com criação de cargos, correções salariais e a realização de concursos públicos para admissão de pessoal são matérias sensíveis e demandam estudos, especialmente quando envolvem irregularidades que perduram por vários anos como no caso do Município de Embu-Guaçu.”

No mesmo sentido, como cediço, a jurisprudência deste E. Tribunal⁷ tem relevado a abertura de créditos adicionais e a realização de

⁵ Assim dispõe o artigo 59 da Consolidação das Leis do Trabalho: “A duração diária do trabalho poderá ser acrescida de horas extras, em número não excedente de duas, por acordo individual, convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho”.

⁶ Tribunal Pleno; sessão de 22 de novembro de 2023; pelo voto dos Conselheiros Renato Martins Costa, Relator, Antonio Roque Citadini, Cristiana de Castro Moraes e Marco Aurélio Bertaiolli, e dos Substitutos de Conselheiro Sílvia Monteiro e Samy Wurman; DOE-TCESP 22 de janeiro de 2024; trânsito em julgado em 1º de fevereiro de 2024.

⁷ **TC-016339.989.20** - Pedido de Reexame das contas do Prefeito de Boa Esperança do Sul – exercício de 2018 – Relator: e. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues. Tribunal Pleno – Sessão de 28 de julho de 2021.

transferências, remanejamentos e transposições em percentual superior ao índice de inflação do período, **desde que as operações não tenham acarretado desajuste fiscal.**

No caso, as movimentações orçamentárias do exercício alcançaram quantia (R\$ 71.248.891,10) equivalente a 50,03% da despesa fixada inicial. Nada obstante, restou preservado o equilíbrio das contas almejado pelo § 1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal⁸, pois observados (i) expressivos superávits orçamentário (7,33% - R\$ 13.563.774,16) e financeiro (R\$ 21.083.066,81) no período em exame, (ii) a evolução dos resultados econômico (0,76%) e patrimonial (13,15%) em relação ao antecedente período, bem como (iii) a existência de recursos disponíveis para o pagamento da dívida flutuante (índice de liquidez flutuante – 1,80⁹).

Nestas circunstâncias, é possível relevar as críticas relativas à reconfiguração das peças orçamentárias, sem embargo de se **advertir** a Administração para que incremente o seu planejamento, bem como observe a regra disposta no artigo 43 da Lei federal nº 4.320/64¹⁰.

TC-003275.989.20 – Contas do Prefeito de Colina – exercício de 2020 – Relator: e. Conselheiro Robson Marinho. Segunda Câmara – Sessão de 04 de outubro de 2022

TC-007067.989.20 – Contas do Prefeito de Caconde – exercício de 2021 – Relatora: e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes. Segunda Câmara – Sessão de 1º de agosto de 2023.

⁸ **Art. 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.

⁹ Índice de Liquidez Imediata	Disponível	R\$ 37.338.226,35	1,80
	Passivo Circulante	R\$ 20.691.234,62	

¹⁰ **Art. 43.** A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

Ante o exposto, Voto pelo **provimento** dos Pedidos de Reexame para o fim de se emitir Parecer favorável à aprovação das contas do Prefeito de Embu-Guaçu, relativas ao exercício de 2021, mantendo-se os demais termos do r. Parecer recorrido, acrescidos das advertências consignadas na presente decisão.

Por fim, determino o arquivamento do processo TC-017791.989.23-9 (Pedido de Reexame não conhecido).

É o meu Voto.

GCMAB/JMCF

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

PARECER

TC-017779.989.23-5 (ref. TC-007195.989.20-7)

Requerente(s): Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu.

Assunto: Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu, relativas ao exercício de 2021.

Responsável(is): José Antonio Pereira (Prefeito).

Em Julgamento: Pedido de Reexame interposto em face de parecer prévio desfavorável à aprovação das contas, prolatado pela E. Primeira Câmara e publicado no DOE-TCESP de 24/07/23.

Advogado(s): Sérgio Carlos Fernandes (OAB/SP nº 387.393), Miriam Athiê (OAB/SP nº 79.338) e outros.

TC-017790.989.23-0 (ref. TC-007195.989.20-7)

Requerente(s): José Antonio Pereira – Prefeito do Município de Embu-Guaçu.

Assunto: Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu, relativas ao exercício de 2021.

Responsável(is): José Antonio Pereira (Prefeito).

Em Julgamento: Pedido de Reexame interposto em face de parecer prévio desfavorável à aprovação das contas, prolatado pela E. Primeira Câmara e publicado no DOE-TCESP de 24/07/23.

Advogado(s): Sérgio Carlos Fernandes (OAB/SP nº 387.393), Miriam Athiê (OAB/SP nº 79.338) e outros.

TC-017791.989.23-9 (ref. TC-007195.989.20-7)

Requerente(s): José Antonio Pereira – Prefeito do Município de Embu-Guaçu.

Assunto: Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu, relativas ao exercício de 2021.

Responsável(is): José Antonio Pereira (Prefeito).

Em Julgamento: Pedido de Reexame interposto em face de parecer prévio desfavorável à aprovação das contas, prolatado pela E. Primeira Câmara e publicado no DOE-TCESP de 24/07/23.

Advogado(s): Sérgio Carlos Fernandes (OAB/SP nº 387.393), Miriam Athiê (OAB/SP nº 79.338) e outros.

EMENTA: REEXAME. CONTAS MUNICIPAIS. JUSTIFICADAS AS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS EM PERCENTUAL ACIMA DO

INDICE DE INFLAÇÃO DO PERÍODO E O PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS. TOLERADA A BAIXA EFETIVIDADE DA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AFERIDAS PELO IEG-M. RECURSOS CONHECIDOS E PROVIDOS.

O Egrégio Plenário do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sessão realizada em 31 de julho de 2024, pelo voto dos Conselheiros Marco Aurélio Bertaiolli, Relator, Antonio Roque Citadini, Cristiana de Castro Moraes, Dimas Ramalho e Sidney Estanislau Beraldo e do Conselheiro Substituto Antonio Carlos dos Santos, em preliminar, não conheceu do Pedido de Reexame tratado no TC-017791.989.23-9, à vista da ocorrência de preclusão consumativa.

Decidiu, outrossim, ainda em preliminar, conhecer dos Pedidos de Reexame analisados nos TCs-017779.989.23-5 e 017790.989.23-0 e, quanto ao mérito, dar-lhes provimento, para o fim de se emitir parecer favorável à aprovação das Contas do Prefeito de Embu-Guaçu, relativas ao exercício de 2021, mantidos os demais termos do r. parecer recorrido, acrescidos das advertências consignadas no voto do Relator.

Determinou, por fim, com o transcurso do prazo legal e certificação do trânsito em julgado da presente decisão, e cumprimento de todas as providências cabíveis, o arquivamento dos autos, inclusive do TC-017791.989.23-9 e expedientes eventualmente referenciados ao processo principal.

Presente na sessão o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas em Exercício Rafael Neubern Demarchi Costa.

Os processos eletrônicos ficarão disponíveis aos interessados para vista, independentemente de requerimento, mediante cadastro no sistema.



TCE-SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

GABINETE DO CONSELHEIRO
MARCO AURÉLIO BERTAIOLLI
(11) 3292-3662 - gcmab@tce.sp.gov.br

Publique-se.

Sala das Sessões, 31 de julho de 2024.

Renato Martins Costa – Presidente

Marco Aurélio Bertaiolli – Relator

TC-017779.989.23-5 e outros.