

Processo nº:	eTC 4242.989.22-6
Prefeitura Municipal:	Embu-Guaçu
População estimada:	66.970 hab. (Censo 2022) ¹
Matéria:	Contas Anuais - Exercício de 2022

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

O processo em exame refere-se ao Parecer Prévio a respeito das Contas Anuais da Prefeitura Municipal acima indicada. Com o objetivo de melhor contextualizar a matéria, convém resgatar o histórico dos pareceres prévios do TCESP, indicando as recomendações aplicáveis ao exercício ora analisado. Na sequência, será exposto o trâmite processual das contas anuais em exame, com a posterior abordagem do mérito.

1. HISTÓRICO DOS PARECERES E RECOMENDAÇÕES APLICÁVEIS

Ao analisar as contas relativas aos exercícios anteriores, constata-se que o TCESP emitiu **Pareceres Desfavoráveis às Contas Anuais de 2018 e 2020 e Parecer Favorável às Contas de 2019** (2021 Parecer Desfavorável, em trâmite). É o que se infere das informações lançadas na tabela abaixo:

¹ Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>.



Contas Anuais de 2020	Contas Anuais de 2019	Contas Anuais de 2018
eTC 3212.989.20-6 Rel. RMC, Parecer Desfavorável (Ev. 153), RX 2096.23-1 ATJ PV (Ev. 19), em trâmite 16/08/2023 (Ev. 23)	eTC 4864.989.19-9, Rel. ARC, Parecer Favorável (Ev. 150), Trânsito 17/03/22 (Ev. 167)	eTC 4523.989.18-4 Rel. CCM, Parecer Desfavorável (Ev. 243), RX 27476.20, NP (Ev. 44), Trânsito 07/12/21 (Ev. 55)

À margem desses pareceres, foram emitidas **recomendações** ao Chefe do Poder Executivo a fim de que sanasse as falhas apontadas durante a instrução daqueles exercícios financeiros. A reincidência nas falhas que antes foram remetidas para o campo das recomendações pode levar à futura emissão de parecer prévio desfavorável. Nesse sentido, o *Parquet de Contas* entende que são aplicáveis as recomendações que transitaram em julgado até o final do mês de janeiro do exercício em análise, pois o gestor público teve outros onze meses para sanear as falhas recomendadas. Trata-se de aplicar a mesma lógica adotada pelo TCESP ao relevar o déficit orçamentário com base na estimativa da receita aferida no início do exercício financeiro. No presente caso, ganham destaque as recomendações indicadas no parecer prévio das **Contas Anuais de 2018 (trânsito em julgado em 07/12/2021)**.² Ao longo do parecer ministerial, estas recomendações serão cotejadas com as irregularidades apontadas nas contas anuais em exame, reforçando eventual reprovação da matéria.

2. INSTRUÇÃO FISCALIZATÓRIA E INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Quanto à **instrução fiscalizatória**, ao longo do exercício financeiro, a auditoria realizou Fiscalização Ordenada nas áreas de Resíduos Sólidos e de Educação (*II FO*) (**Eventos 15, 42 e 65 do eTC 6959.989.22-9**). Todos esses dados subsidiaram a instrução das contas em exame, balizando o exercício do controle externo. Nos autos principais, as ocorrências apuradas no exercício de 2022 foram anotadas nos relatórios de evento 15.102.

² Vide: TCESP, 2ª Câmara, Contas Anuais de 2018 da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu, eTC 4523.989.18-4 (Reexame 27476.20-7 Não Provido), Cons. Rel. Dimas Ramalho, j. 06/10/2020, DOE 18/11/2020, Trânsito em julgado 07/12/2021.



Quanto à **instrução processual**, a Fiscalização disponibilizou o relatório de encerramento do exercício, levando à notificação dos interessados mediante publicação no diário oficial de 04.08.2023 (*Evento 24.1*). Na sequência, houve dilação de prazo (*Evento 48.1*), apresentação de defesa (*Evento 54*) e manifestação da ATJ pela aprovação das Contas Anuais em exame (*Evento 78*), sendo os autos então remetidos para o MPC. Assim, resgatado o trâmite processual, constata-se, preliminarmente, o desenvolvimento válido e regular do processo, com a observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, na medida em que a Origem teve a oportunidade de se manifestar sobre as falhas e de comprovar documentalmente as alegações.

3. **ABORDAGEM DE MÉRITO, CONTAS ANUAIS DE 2022**

Na visão deste *Parquet de Contas*, os itens abordados no relatório consolidado da diligente Fiscalização podem ser reunidos em cinco grupos. Em primeiro lugar, a **gestão fiscal** envolve os resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais, além das questões relacionadas à dívida ativa (resíduo ativo), aos restos a pagar (resíduo passivo), à dívida de curto prazo e à situação dos precatórios, tendo em vista sua repercussão nas finanças locais. Em segundo lugar, os **gastos obrigatórios** enfatizam a aplicação das receitas vinculadas à Saúde, ao Ensino, ao Fundeb, sem perder de vista a conformidade e a qualidade do gasto público nestas áreas socialmente relevantes.

Em terceiro lugar, a **gestão de pessoal** abrange não somente o limite das despesas com pessoal na ordem de 54% da RCL, mas também a composição do quadro de pessoal, com a análise de eventuais terceirizações de mão de obra, os subsídios pagos ao Prefeito e aos Secretários, o cumprimento do teto constitucional das remunerações, o pagamento de horas extraordinárias, abonos e gratificações. Em quarto lugar, a **gestão de bens e serviços** engloba as despesas feitas sob o regime de adiantamento, a formalização e a execução dos contratos e a situação do Almoxarifado e dos Bens Patrimoniais.



Em quinto lugar, a **promoção da governança** abrange três fatores essenciais para o avanço da democracia material em termos de *accountability* de *responsiveness*: políticas públicas setoriais; orçamento público e controle. A análise das políticas públicas setoriais considera a observância do IEGM/TCESP e da Agenda 2030 da ONU (e.g. saneamento, resíduos sólidos, meio ambiente, urbanismo, tecnologia da informação, etc.). O exame do orçamento público leva em conta a elaboração, a aprovação e a alteração das leis orçamentárias (abertura de créditos adicionais, transposição, remanejamento e transferência de recursos). Por fim, a verificação do controle *lato sensu* inclui o controle interno, as ferramentas de transparência, assim como as instruções, orientações e recomendações fixadas pelo TCESP no exercício do controle externo.

Isto posto, ao cotejar estes cinco vetores ao presente caso, o MPC conclui pela **reprovação das contas anuais** devido à gravidade das falhas relacionadas à **gestão fiscal** (alterações orçamentárias), aos **gastos obrigatórios** (qualidade do gasto no setor de educação e de saúde; demanda reprimida em creche), à **gestão de pessoal** (excesso de despesa de pessoal; pagamento elevado de horas extras), à **gestão de bens e serviços** (obras paralisadas) e à **promoção da governança** (IEGM/2022 desfavorável e planejamento precário). Os demais apontamentos que não foram satisfatoriamente justificados podem ser alçados ao campo das recomendações.

GESTÃO FISCAL

C.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA Deficit de 4,12% na execução orçamentária.

C.1.5.1. PRECATÓRIOS O Balanço Patrimonial não registra, corretamente, os saldos financeiros existentes nas contas bancárias junto aos Tribunais.

C.2.1. REGIME DE ADIANTAMENTOS Falhas na formalização de processos de adiantamento.

C.2.3. DÍVIDA ATIVA Falhas na cobrança da dívida ativa, falta de controle do município em relação aos devedores.

C.2.5. DESPESAS IMPRÓPRIAS SEM RESSARCIMENTO – MULTAS DE TRÂNSITO Ocorrência de multas de trânsito sem ressarcimento.

C.2.6. TESOURARIA Lançamentos em contas correntes sem contrapartida e/ou com históricos genéricos/sintéticos.



Quanto à **gestão fiscal**, convém expor as tabelas com os resultados obtidos durante o exercício financeiro com o objetivo de facilitar a análise destes pontos, especificamente no que tange aos balanços orçamentário, financeiro, econômico e patrimonial (Itens C.1.1 e C.1.2):

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO (C.1.1)	2022
(+) RECEITAS REALIZADAS	R\$ 220.290.514,96
(-) DESPESAS EMPENHADAS (EXECUTADAS)	R\$ 222.994.157,33
(-) REPASSES DE DUODÉCIMOS À CÂMARA	R\$ 7.743.000,00
(+) DEVOLUÇÃO DE DUODÉCIMOS DA CÂMARA	R\$ 1.368.754,68
(-) TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS PARA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	R\$ 9.916.906,56
(+ ou -) AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO	
Resultado da execução orçamentária (déficit de -4,12%)	-R\$ 9.077.887,69

RESULTADOS (C.1.2)	2021	2022	VARIAÇÃO
RESULTADO FINANCEIRO	R\$ 21.083.066,81	R\$ 12.068.247,07	-42,76%
RESULTADO ECONÔMICO	R\$ 46.905.902,51	R\$ 43.129.979,02	-8,05%
RESULTADO PATRIMONIAL	R\$ 399.547.226,56	R\$ 443.203.954,84	10,93%

Apesar dos aspectos favoráveis relativos aos resultados apresentados acima, para o *Parquet* é **desfavorável o elevado volume de alterações orçamentárias**, realizadas por meio de créditos adicionais suplementares, no valor total de R\$ 103.262.573,91, equivalente a 58,01% da despesa inicialmente fixada (*Evento 15.101, fls. 14*). Tal percentual supera, e muito, a inflação oficial registrada no exercício de 2022, que se limitou a 5,79%, conforme Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE)³. Tal parâmetro é utilizado por essa E. Casa para limitar a reforma da LOA, em consonância com o que preleciona o Comunicado SDG nº 29/2010, item 3.

Nas justificativas, a Origem argumentou que não há na legislação vigente norma que proíba a abertura de créditos suplementares no patamar realizado pela municipalidade. Acrescentou que a abertura de créditos foi autorizada pelo Legislativo e que as modificações do orçamento foram

³ Consulta aos 07.08.2023 em https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=inflacao#plano-real-an.



provenientes de “*emendas parlamentares, convênios, reflexo da pandemia e elevado aumento dos custos de produtos e serviços provenientes de inflação provocados pela situação econômica do país*” (Evento 54.1).

Na visão do *Parquet*, contudo, as justificativas não afastam a ocorrência identificada, que reforça os precários esforços no âmbito do planejamento municipal e que, inclusive, é recorrente na Municipalidade, tendo em vista o percentual de 50,03% de alterações orçamentárias verificado no exercício anterior (2021) (eTC-7195.989.20-7). A modificação do orçamento em patamar elevado, como no caso do realizado na Prefeitura em exame, ainda que com recursos suficientes para respaldá-la, é expediente prejudicial às políticas públicas e ao próprio erário, tendo em vista que representa valores aplicados sem um adequado planejamento, numa repudiada dinâmica imediatista de uso do dinheiro público.

Sobre a matéria, o MPC reforça que a LOA (Lei Orçamentária Anual) é instrumento de planejamento que sintetiza e operacionaliza anualmente o que foi desenhado no plano plurianual, conforme tríade orçamentária estabelecida pela Constituição Federal (PPA, LDO e LOA, art. 165, CF/1988). Desse modo, alterá-la em demasia significa desapego ao arranjo normativo de médio prazo que direciona intertemporalmente o percurso das políticas públicas governamentais integradas e articuladas para a provisão de bens e serviços à sociedade que, em regra, requerem continuidade para sua realização. Assim, resta violada a regra constitucional que dispõe que o planejamento é determinante para o Setor Público (art. 174, CF/1988).

Por fim, vale reforçar que o posicionamento do Ministério Público de Contas sobre o tema encontra-se consolidado na Orientação Interpretativa MPC/SP nº 02.01⁴:

OI-MPC/SP nº 02.01: Concorre para emissão de parecer desfavorável realizar excessivas alterações orçamentárias, na medida em que

⁴ As Orientações Interpretativas do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, aprovadas pelo Colégio de Procuradores e publicadas no Diário Oficial do Estado de 12.04.2023, estão disponíveis no sítio oficial do MPC – <http://www.mpc.sp.gov.br/orientacoes-interpretativas/>



sinalizam dissonância entre as principais peças do orçamento, evidenciando planejamento precário ou desapego ao que foi programado, em violação ao princípio básico da responsabilidade fiscal.

GASTOS OBRIGATÓRIOS (Saúde e Ensino)

B.3. EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO ENSINO (i-Educ/IEG-M) a) Maior parte das turmas de creches em salas com menos de 2,3 m² por aluno. A Fiscalização apurou, por amostragem, que existe turma em sala com menos de 1 m² por aluno; b) Nenhuma creche possui sala de aleitamento materno; c) Todas as turmas de pré-escola contam com mais de 22 alunos por sala; d) 57 das 88 turmas dos anos iniciais do ensino fundamental estão em salas com menos de 1,875m² por aluno; e) **No ano fiscalizado 133 crianças não conseguiram vagas em creches no município;** f) Não houve nenhuma melhoria em estruturas físicas das creches em 2022; g) Instalações físicas das creches: a Fiscalização apurou que existe escola (EM Sítio Gerassi) onde os alimentos são estocados em sala de aula, em pallets cobertos, com teias de aranhas. Outras creches fiscalizadas possuíam variados problemas de infraestrutura como: problemas em portas, ralos, telhas de amianto desgastadas, infiltrações próximas à rede elétrica etc.

D.1.3. DEMAIS APURAÇÕES SOBRE O FUNDEB Não houve implementação do serviço de psicologia educacional e de serviço social na rede pública escolar compondo equipes multiprofissionais, nos termos da Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019.

D.1.4. DEMAIS INFORMAÇÕES SOBRE O ENSINO Município não cumpriu o piso nacional para o magistério público da educação básica.

B.4. EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO SAÚDE (i-Saúde/IEG-M) a) Ausência de sistema informatizado de gestão e controle de estoques; b) Falta de medicamentos; c) Falta de médicos nas equipes da Saúde da Família; d) Falta de médicos especialistas; e) Utilização de folha de ponto manual ao invés de ponto biométrico para os médicos (reincidência); f) Há munícipes aguardando por consulta/exame desde 2017; g) Atual estrutura do setor de regulação carece de servidores e não consegue realizar agendamento de “vagas de bolsão” no sistema SIRESP/CROSS. Além disso, a estrutura deficitária impede que possíveis cancelamentos/reagendamentos sejam realizados em tempo, causando um grande absenteísmo nas consultas/exames agendados; h) Município não utiliza funcionalidade Cadastro de Demanda por Recurso do sistema SIRESP/CROSS, com isso o Estado não tem informações precisas sobre a real fila de espera, dificultando alocação de vagas para o município e região.

Passando aos **gastos obrigatórios**, a Prefeitura ultrapassou o piso de 25% nos investimentos na **área da educação**, tal como previsto pelo art. 212 da Constituição Federal (**Item D.1**) (*Evento 15.101, fl. 68*), mas, ainda assim, a Fiscalização verificou inúmeros gargalos que denotam falta de qualidade do gasto público, confirmada na verificação realizada pelo IEGM (**Item B.3**), tendo em vista a valoração do indicador i-Educ no nível “C” (baixo nível de adequação) em 2022 (*Evento 15.101, fls. 16*), **situação que já vem se repetindo há anos:**

EXERCÍCIOS	2019	2020	2021	2022
i-Educ	C	C	C	C



A situação retro revela precariedade do setor, considerando os problemas atinentes a estrutura; profissionais da educação; e serviços, que repercutem o nítido desatendimento da legislação de regência (Lei nº 13.005/14; Lei nº 9.394/96; Lei nº 8.069/90). No contexto da Educação, extrai-se da Lei Maior que ao gestor não cabe a discricionariedade de limitar-se ao atendimento meramente matemático dos percentuais estipulados tanto no artigo 212, da CF/1988, quanto no artigo 25 da Lei nº 14.113/2020 (Legislação que Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)). A ele é imposto, do mesmo modo, o dever de garantir o padrão de qualidade do serviço público de educação, conforme o disposto nos artigos 206, inciso VII, e 211, § 1º, da Carta Magna, bem como na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996).

Ademais, no bojo dessas falhas, a fiscalização apurou **demanda de 133 crianças não atendida nas creches do município em 2022** (Evento 15.101, fls. 17). Sobre esse ponto, a Origem anunciou que “a Prefeitura Municipal inaugurará em 2023 uma Unidade Escolar na região de Cipó para atendimento da Modalidade de Educação Infantil – Creche – Etapa: Berçário I, II, Maternal I e II o que resolverá a questão da demanda reprimida em creches” (Evento 54.1). Na visão do MPC, contudo, as justificativas são insuficientes, eis que as providências sequer reverteram o quadro de irregularidade identificado no exercício em exame, em um contexto de violação ao princípio da anualidade das contas.

Sobre o tema, vale ressaltar que a referida situação não encontra amparo constitucional, que protege o direito social à educação (art. 6º, caput c/c art. 205) ao listar, entre os **deveres do Estado, a garantia de ensino infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade** (art. 208, inciso IV), nem na legislação dela derivada (Lei nº 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação):

CF/88, Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.



CF/88, Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

CF/88, Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

[...]

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

[...]

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

A lacuna retro, inclusive, foi recentemente enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Recurso Extraordinário (RE 1008166), aos 22/09/2022, reafirmando jurisprudência daquela Corte acerca do direito à vaga em creche, no qual se fixou a seguinte tese, com repercussão geral⁵:

"1. A educação básica em todas as suas fases - educação infantil, ensino fundamental e ensino médio - constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata.

2. A educação infantil compreende creche (de zero a 3 anos) e a pré-escola (de 4 a 5 anos). Sua oferta pelo Poder Público pode ser exigida individualmente, como no caso examinado neste processo.

3. O Poder Público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica".

Já no que tange à **gestão da Saúde**, a situação não é diferente. Isto é, a aplicação quantitativa do percentual determinado pelo artigo 7º da Lei Complementar nº 141/2012 (**Item D.2**) não evitou a constatação de inúmeras fragilidades expostas pela Fiscalização, notadamente no que toca à demanda reprimida para primeiras consultas e exames no município (**Item B.4.5**) (*Evento 15.101, fls. 29*). Nesse sentido, conforme relatou a auditoria, existe espera para certas especialidades médicas em que o paciente está na fila desde 2018 (considerando que a consulta sobre tais informações fora realizada em 2023). Sobre o tema, vale apresentar a tabela que expõe o tempo de espera por atendimento, extraída do Relatório de Fiscalização (*Evento 15.101, fls. 29*):

⁵ Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5085176>.



Especialidade	Quantidade Pacientes	Na fila desde
Neurocirurgia Adulto	146	07/06/2018
Reumato Adulto	107	13/06/2018
Endócrino Adulto	330	26/06/2019
Neurologia pediátrica	211	16/07/2019
Oftalmo Cirúrgico Adulto	156	01/03/2021
Gastro Adulto	104	18/10/2021
Ortopedia	896	07/04/2022
Cirurgia Vascular	203	07/06/2022
Otorrino	261	12/08/2022

* Posição 30/06/2023

Acerca das irregularidades no setor, que, inclusive, foram determinantes para manter o indicador avaliativo do IEGM, o i-Saúde, novamente em patamar insuficiente: “C” (*Evento 15.101, fls. 22*), na defesa, a Origem alegou que “as falhas não são suficientes para macular as contas do exercício de 2022, visto que a Administração Pública vem apurando e buscando adotar medidas a fim de solucioná-las”. Apresentou, na esteira desse entendimento, algumas medidas que visam corrigir os apontamentos de irregularidade apontados pela auditoria (*Eventos 54.1*). Na visão do *Parquet*, contudo, em que pese as justificativas apresentadas, fato é que os problemas identificados no Município de Embu-Guaçu desenham uma situação de grave restrição ao acesso a serviços de saúde, caracterizando importante afronta ao direito social à saúde, garantido pelo artigo 6º da Constituição Federal, bem como sinaliza nítida ineficiência na gestão de políticas sociais relacionadas às ações e serviços públicos de saúde, em descumprimento ao artigo 196 do referido diploma legal.

Em agravante, é preciso reforçar a patente falta de coerência entre os investimentos no setor, que, inclusive, superaram muito o piso legal (de 15% - artigo 7º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012), tendo em vista o percentual de 33,17% das receitas de impostos direcionadas ao setor no exercício em exame. Tal dispêndio não se compatibiliza com o compilado de lacunas e omissões registrados pela fiscalização, conforme itens **B.4.1. AUSÊNCIA DE SISTEMA INFORMATIZADO DE GESTÃO E CONTROLE DE**



ESTOQUES; **B.4.2.** FALTA DE MEDICAMENTOS; **B.4.3.** FALTA DE MÉDICOS - SAÚDE DA FAMÍLIA; **B.4.4.** FALTA DE MÉDICOS ESPECIALISTAS; **B.4.5** – FILA DE ESPERA NA SAÚDE; e **B.4.6.** OBRA PARALISADA, tudo a reforçar uma ineficiência administrativa contrária ao interesse público, situação que não comporta a aprovação desta Corte de Contas.

GESTÃO DE PESSOAL

C.1.9.1. DESPESA DE PESSOAL a) Classificação incorreta de despesas de terceirização de mão de obra (médicos); b) **Gastos de despesas de pessoal atingindo 58,04% da RCL no último quadrimestre** (considerando inclusão de despesas de pessoal decorrente de terceirização); c) Superação do limite prudencial no segundo quadrimestre de 2022.

C.1.10. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS a) Dados de quadro de pessoal informados incorretamente ao AUDESP (reincidência); b) Nove cargos comissionados de diretor de departamento que não possuem ensino superior, contrariando Comunicado 32/2015 da SDG;

C.1.10.1. CONTRATAÇÕES DE PESSOAL POR TEMPO DETERMINADO Contratação de pessoal por tempo determinado para cargos vagos que deveriam ter sido providos via concurso público.

C.1.10.2. EXCESSO DE HORAS EXTRAS a) Município aumentou em 42,8% o valor pago em horas extras de 2021 para 2022, resultando em pagamento de R\$ 5.036.630,98, contribuindo ainda mais para a superação do limite de 54% da RCL de despesas de pessoal; b) Diversos servidores receberam mais de 60h extras (em média) por mês em 2022; c) Nas folhas de ponto analisadas pela Fiscalização foi constatado que alguns servidores trabalharam por longos períodos (um deles por 214 dias) com apenas uma ou duas folgas, demonstrando ou que os documentos apresentados carecem de fidedignidade ou que os servidores estão sendo submetidos a jornadas de trabalho ilegais, para as quais propomos a remessa de cópia do relatório da fiscalização ao Ministério Público do Trabalho para averiguação dos casos narrados e de outras impropriedades na jornada de trabalho dos servidores públicos do município.

C.1.10.3. GRATIFICAÇÕES Prefeitura incorporou ao salário dos servidores gratificação de ensino superior para ocupantes de cargos que já exigiam o ensino superior como requisito de entrada, gerando gastos de R\$ 3.880.056,76 em 2022.

C.1.10.4. VERBAS RESCISÓRIAS Prefeitura não está recolhendo encargos de IRPF e INSS corretamente das verbas rescisórias de servidores comissionados exonerados.

Quanto à gestão de pessoal, a Prefeitura ultrapassou o limite de gastos imposto pelo artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Conforme dados extraídos do sistema AUDESP, o gasto com pessoal correspondeu a 53,25% da RCL, sendo posteriormente ajustado para 58,04% devido à inclusão de cerca de R\$ 10 milhões alusivos à contratação de serviços médicos (contendo médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem, técnico de gesso,



nutricionistas): “Tais despesas foram lançadas na categoria de gasto 3.3.90.39 – *“outros serviços de terceiros - pessoa jurídica”* (Arquivo C. 14), quando deveriam ter sido lançadas no elemento 3.3.90.34 – *“Despesas de pessoal decorrente de terceirização”*. O valor total liquidado em 2022 para essa despesa foi de R\$ 10.188.885,76” (Evento 15.101, fls. 48/49).

Acerca da matéria, a Origem informa que buscou enquadrar as suas despesas com pessoal dentro do disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, contudo, houve necessidade de contratação de equipe médica para atendimento da população em Unidade de Pronto Atendimento e Unidade Mista de Saúde do Município. Entendeu que os gastos com empresa terceirizada de gestão e apoio não deveriam ter sido computados em despesa com pessoal *“mas como despesas de serviços de terceiros, tendo em conta que o vínculo empregatício se verifica apenas com a entidade contratada”*. Além disso, ressaltou o impacto da pandemia da Covid-19 nos serviços de Saúde, *“visto a maior demanda por atendimentos e necessidade de celebração de contratos de equipe médica”* (Evento 54.1).

Na visão do *Parquet*, contudo, as justificativas não devem prosperar. O ajuste promovido pela Fiscalização obedece aos termos do art. 18, §1º, da LRF, tendo em vista que o serviço prestado no bojo da aludida contratação refere-se à atividade-fim da administração pública. Ademais, é grave que, conforme apurou a auditoria, em relação aos quadrimestres anteriores, com base no artigo 59, § 1º, II, da LRF, o Executivo Municipal foi alertado tempestivamente, por duas vezes, quanto à superação de 90% do específico limite da despesa laboral, o que já indicava certo descontrole de gastos que não foi contido no decorrer do exercício.

Ainda no que se refere ao gasto com pessoal, é preocupante o apontamento afeto ao **pagamento de horas extras** (Item C.1.10.2). Nesse caso, foram pagos R\$ 5.036.630,98 a título de sobrejornada, com o agravante de que alguns servidores receberam mais do que 540 horas, ou seja, média superior a 60 horas por mês. Na defesa, a Origem informou que tal fato ocorreu em razão



da defasagem de servidores efetivos, visto que há 1519 vagas não providas. Além disso, argumentou que *“o aumento no pagamento de horas extras deu-se principalmente em razão da pandemia da Covid-19, que ainda assolou o país no exercício de 2022 em razão do pico de casos em razão da propagação da variante OMICRON, sendo necessária uma maior atuação das equipes de saúde e de serviços funerários, que são essenciais e não podem ser paralisados”*. Na visão do *Parquet*, em que pese a justificativa municipal, tal não é suficiente para afastar a falha, que inclusive se revela reincidente, haja vista o aumento de 42,8% nos pagamentos a esse título entre 2021 e 2022:

Tipo	2021	2022	Aumento %
Hora Extra 50%	R\$ 2.331.199,30	R\$ 3.432.053,10	47,2%
Hora Extra 100%	R\$ 1.196.508,84	R\$ 1.604.577,88	34,1%
TOTAL	R\$ 3.527.708,14	R\$ 5.036.630,98	42,8%

Fonte: 2021: TC-07195.989.20 – Evs. 64.54 e 64.55. 2022: arquivo C.32

Reforça-se que a ausência de moderação na autorização de sobrejornada desafia os princípios de eficiência e da economicidade abrigados, respectivamente, nos artigos 37, *caput* e 70, *caput*, da CF/1988, além de denotar incontroversa falha de planejamento e distribuição de tarefas. A sobrejornada também é prejudicial ao interesse público na medida em que, ao exigir mais do trabalhador, combina remuneração maior pela hora trabalhada (XVI, art. 7º, da CF/1988) com qualidade inferior do serviço prestado. Tal pagamento, de forma habitual, inclusive, põe em risco o erário ante o potencial ônus decorrente de demandas judiciais trabalhistas, nos termos do disposto na Súmula nº 291 do TST⁶, que prevê direito de indenização a trabalhadores que, habitualmente, prestam serviços em jornada suplementar. Aliás, o pagamento sistemático de horas extras, além de descaracterizar o caráter de excepcionalidade que

⁶ Súmula nº 291 do TST: HORAS EXTRAS. HABITUALIDADE. SUPRESSÃO. INDENIZAÇÃO. (nova redação em decorrência do julgamento do processo TST-IUJERR 10700-45.2007.5.22.0101) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011 - “A supressão total ou parcial, pelo empregador, de serviço suplementar prestado com habitualidade, durante pelo menos 1 (um) ano, assegura ao empregado o direito à indenização correspondente ao valor de 1 (um) mês das horas suprimidas, total ou parcialmente, para cada ano ou fração igual ou superior a seis meses de prestação de serviço acima da jornada normal. O cálculo observará a média das horas suplementares nos últimos 12 (doze) meses anteriores à mudança, multiplicada pelo valor da hora extra do dia da supressão.”



autoriza o Administrador a retribuir o servidor por serviços realizados fora do seu turno normal de trabalho, demonstra verdadeira complementação de remuneração sem qualquer amparo legal.

GESTÃO DE BENS E SERVIÇOS

A.6. OBRAS PARALISADAS As construções de dois imóveis que deveriam abrigar Unidades Básicas de Saúde, programadas para os bairros de “Vila Cristina” e “Flórida”, permanecem paralisadas, gerando despesas à Administração, além de prejudicar os munícipes quanto ao melhor atendimento na área da saúde.

Quanto à **gestão de bens e serviços**, a equipe fiscalizatória chamou a atenção para a **paralisação de obras em imóveis que deveriam abrigar Unidades Básicas de Saúde**. Na defesa, a Origem esclareceu que, quanto à UBS Vila Cristina, foi celebrado em 30/05/2023 o Contrato Administrativo 19/2023 junto à empresa Engecon Empreendimentos e Construções Ltda, visando a conclusão da obra. Já em relação à UBS Florida foi concluído Relatório Fotográfico que indicou a necessidade de abertura de licitação para contratação de empresa especializada em engenharia geotécnica para aplicar técnicas de correção no solo para reforço e estabilização, bem como na estrutura além de drenagem nos locais saturados para melhorar a coesão do solo e redirecionamento do excesso de água (*Evento 54.1, fls. 05*). Na visão do *Parquet*, a situação é grave, notadamente por se tratar de irregularidade que se soma aos apontamentos já preocupantes no setor de Saúde do Município de Embu-Guaçu. É dizer, além de todas as omissões compiladas no **item B.4. EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO SAÚDE (i-Saúde/IEG-M)** do Relatório de Fiscalização, ainda persiste uma grave morosidade no setor de obras, que não se resolve desde 2019, e que já custou mais de R\$ 950.000,00 aos cofres públicos. Nesse contexto, as justificativas apresentadas pela Origem não reverterem o problema, tendo em vista que as ações foram tomadas no exercício seguinte ao ora examinado, e, ademais, conforme consulta ao Painel de Obras



Atrasadas ou Paralisadas⁷, foi possível observar que, na data base de 11/04/2023, as paralisações persistiam:

Valor inicial do contrato	Valor total Pago	Contratada	Classificação	Data da paralisação	Descrição da Obras	Data/prevista /conclusão
R\$ 780.475,42	R\$ 346.301,97	MILANEZ SERVIÇOS LTDA	Saúde (Hospitais, Postos de Saúde, UBS, CAPS e similares)	30/05/2019	Construção da UBS (UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE) na Rua Osvaldo Miguel de Assis, 47 no bairro da Vila Cristina - Embu Guaçu/SP, de acordo com o contrato Administrativo nº 0021/2014, Tomada de Preços nº 0006/2014, conforme processo nº 0049/2014, no valor contratual de R\$ 780.475,42, conforme planilha orçamentária anexa ao contrato.	27/11/2014
R\$ 774.920,87	R\$ 618.363,24	MACOR ENGENHARIA, CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO LTDA	Saúde (Hospitais, Postos de Saúde, UBS, CAPS e similares)	30/05/2019	Construção da UBS (UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE) FLÓRIDA, localizada na Rua Quatro, s/n, no bairro do Flórida no município de Embu Guaçu/SP, programa Requalifica UBS - Fundo Nacional de Saúde. Processo 250000357352011463, proposta 11.408.9970001/13-001, conforme Edital de Concorrência nº 0005/2014, Processo nº 0048/2014, Contrato Administrativo nº 0022/2014.	27/11/2014

Pondere-se, portanto, que a despeito de vultosos recursos já dispendidos, a Administração vem se mostrando ineficiente na retomada das obras e na consequente entrega das Unidades Básicas de Saúde, situação temerária em um contexto de graves omissões no setor de saúde (falta de medicamentos; falta de médicos nas equipes da Saúde da Família; falta de médicos especialistas; demanda reprimida por consulta/exame desde 2017, conforme Item B.4), denotando repudiada falta de eficiência, eficácia e efetividade na aplicação dos recursos públicos.

PROMOÇÃO DA GOVERNANÇA

POLÍTICAS PÚBLICAS SETORIAIS

A.1. ÍNDICES E INDICADORES DA GESTÃO MUNICIPAL Baixo índice de classificação no IEG-M nos últimos quatro anos, demonstrando que a gestão municipal não vem promovendo esforços para melhorar a efetividade da gestão.

A.4. FISCALIZAÇÕES ORDENADAS DO PERÍODO a) Resíduos Sólidos: diversas irregularidades apontadas em que não houve justificativa do município. Posteriormente a Fiscalização apurou que as irregularidades não foram sanadas; b) Educação: Problemas no transporte escolar e problemas estruturais nas escolas visitadas; c) Creche: Não houve busca ativa de crianças em idade escolar e as escolas possuíam diversos problemas estruturais.

B.1. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS (i-Plan/IEG-M) a) Não houve realização de diagnóstico dos problemas do município previamente a elaboração das peças orçamentárias. Tampouco existe participação popular; b) PPA: não foram incorporados diversos planos municipais como o de saúde, educação, saneamento básico, resíduos sólidos, plano diretor; c) PPA: Diversas metas não relacionadas com o indicador. Não havia metas para medicamentos dispensados (e foi constatado que o município sofreu com a falta de medicamentos em 2022) e meta para melhoria/ampliação do número de ligações de água e esgoto (fiscalização apurou que boa parte do município carece de ligação de esgoto); d) LDO: não havia metas suficientes para suprir a demanda do município em relação à estrutura física das creches e escolas infantis;

⁷ Disponível em:

https://paineldeobras.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3AObra%3Apainel_obras.wcdf/generate_dContent?userid=anony&password=zere. Acesso aos 20.09.2023.



e) LDO: Metas físicas da saúde não guardam relação com as ações. Em relação ao meio ambiente, não há metas de ligações de esgoto e abastecimento de água; f) LOA: destinação de recursos insuficiente para melhorias no sistema de água e esgoto e construção de novas creches; g) LOA: alterações orçamentárias correspondentes a 58% das dotações iniciais.

B.2. ADEQUAÇÃO FISCAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS (i-Fiscal/IEG-M) a) Não houve a implantação de Plano de Cargos e Salários Específico para os Fiscais Tributários, o que compromete a autonomia no desempenho de suas funções; b) O servidor responsável pela contabilidade da Prefeitura Municipal não é ocupante de cargo de provimento efetivo; c) Houve o estabelecimento de alíquotas progressivas, com base no valor venal do imóvel, para o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), contrariando a Súmula nº 656 do Supremo Tribunal Federal (STF).

B.5. EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS (i-Amb/IEG-M) a) Existência de pontos de descarte irregular de lixo no município; b) Os servidores responsáveis pelo meio ambiente não recebem treinamento específico para a matéria; c) Não foi instituída lei regulamentando a proibição de queimada urbana pelo Município; d) Não há participação em nenhum Programa de Educação Ambiental, contrariando o artigo 225, inciso VI, da CF/88; e) Não é realizado monitoramento e avaliação das ações e metas contidos em seu Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, contrariando o disposto no artigo 19, inciso XVII, da Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010; f) Não é realizada coleta seletiva de resíduos sólidos; g) Prefeitura utiliza dados sobre abastecimento de água e coleta de esgoto oriundos da SABESP, que atende a apenas parte do município; h) Últimos dados públicos disponíveis (2021) apontam que apenas 88,84% e 40,80% da população são atendidas com abastecimento de água e esgotamento sanitário, respectivamente. Prefeitura não deve conseguir cumprir suas próprias metas de universalização de água e esgoto para 2024.

B.6. EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFRAESTRUTURA (i-Cidade/IEG-M) Condições insatisfatórias do asfalto municipal, reincidente.

B.6.2 - Iluminação Pública Município tem déficit acumulado no gasto com iluminação pública dos recursos vinculados da CIP de R\$ 901 mil.

B.7. EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (i-Gov TI/IEG-M) a) Prefeitura não definiu as atribuições de pessoa da área de Tecnologia da Informação; b) Não foi promovido programa de capacitação e atualização da área de TI; c) A equipe de TI não participa da comissão de julgamento nem do recebimento de equipamentos de TI; d) Não há Plano Diretor de Tecnologia da Informação; e) Prefeitura não possui inventário dos Ativos de TI; f) Não foi regulamentado o tratamento de dados pessoais, de acordo com a LGPD; g) Não há software integrado para planejamento, controle de frotas, saúde, ensino e saneamento.

F.1. PERSPECTIVAS DE ATINGIMENTO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – ODS Possibilidade de não atingir diversas metas propostas pela Agenda 2030 da ONU.

F.2. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO Não atendimento a recomendações e determinações desta Corte.

CONTROLE LATO SENSU

A.5. FISCALIZAÇÃO DA ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO Não ficou comprovada a participação do responsável pelo controle interno em cursos, palestras, eventos, ou atividades, visando o aperfeiçoamento da sua capacitação técnica.

E.1. A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL a) Não foi regulamentada a lei de acesso à informação; b) Prefeitura não realiza todas as suas publicações no Diário Oficial Online, contrariando lei local.

E.2. FIDELIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP Divergências nas informações prestadas ao Sistema Audesp apontadas em diversos itens deste relatório.



Quanto à **promoção da governança**, o *Parquet* considera que a persistente **baixa efetividade dos gastos públicos aferida pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M/2022)**, em consonância com as Orientações Interpretativas sobre Contas de Prefeituras Municipais deste Ministério Público de Contas - OI-MPC/SP nº 02.17⁸, é causa suficiente para emissão de parecer desfavorável. O controle externo, sob a égide do art. 70, *caput*, da Constituição Federal, deve fiscalizar o aspecto operacional da gestão pública para que seja garantida, na forma do §10 do art. 165, também da CF/1988, “a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”, sem que haja qualquer prejuízo para a aferição dos parâmetros patrimoniais, contábeis, orçamentários e financeiros.

Nos presentes autos, houve o diagnóstico de que o Município de Embu-Guaçu, **assim como nos três exercícios anteriores**, obteve notas insuficientes de desempenho no IEG-M (*Evento 15.101, fls. 03*):

EXERCÍCIOS	2019	2020	2021	2022
IEG-M	C	C	C	C
i-Planejamento	C	C +	C	C
i-Fiscal	B	C +	C +	C +
i-Educ	C	C	C	C
i-Saúde	C +	C +	C	C
i-Amb	C	C	C	C
i-Cidade	C	C	C	C
i-Gov-TI	C	C	C	C

Além desse **resultado global** inepto, destacam-se os insuficientes resultados em **todas as dimensões abrangidas pelo índice (planejamento, fiscal, educação, saúde, meio ambiente, defesa civil e tecnologia)**, sendo grave que tal cenário já tenha sido objeto de recomendação exarada por esta e. Corte de Contas, conforme manifestação nas Contas de **2017** (eTC-6766.989.16-4), de **2018** (eTC-4523.989.18-4), de **2019** (eTC-4864.989.19-9) e de **2020** (eTC-3212.989.20-6) da

⁸ OI-MPC/SP nº 02.17: É causa suficiente para emissão de parecer desfavorável a baixa efetividade dos gastos públicos aferida pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M). Disponível em <https://www.mpc.sp.gov.br/orientacoes-interpretativas>



Prefeitura de Embu-Guaçu, o que representa uma preocupante alienação do gestor das contas em exame diante da necessidade de aperfeiçoamento, no que concerne à elaboração e à execução, das políticas públicas.

Nesse contexto, além da já mencionada precariedade em setores como o de educação e de saúde, o MPC chama a atenção para a situação do planejamento local, tendo em vista a avaliação precária - e recorrente - do indicador i-Planejamento, que se **manteve na insuficiente faixa “C”** (baixo nível de adequação) em 2022 (Item B.1) (*Evento 15.101, fls. 11*):

EXERCÍCIOS	2019	2020	2021	2022
i-Planejamento	C	C+	C	C

Ao examinar os pontos afetos ao planejamento, a auditoria listou ocorrências como *i)* não houve realização de diagnóstico dos problemas do município; *ii)* não existe participação popular para elaboração das peças orçamentárias; *iii)* não foi possível atestar a eficiência do diagnóstico e a adequação finalística dos programas previstos no PPA do Município; e *iv)* distorções afetas às peças de orçamento (LDO e LOA) (Item B.1) (*Evento 15.101, fls. 11/14*). Acerca da matéria, vale reforçar que a falta de um planejamento adequado compromete o controle e, conseqüentemente, a efetividade das ações administrativas. Nos termos da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) (art. 1º, §1º), a ação planejada é pressuposto da responsabilidade na gestão fiscal. Já nas orientações do “Manual de Planejamento Público 2021”⁹, recentemente editado por esta Corte de Contas, destaca-se:

“[...] Antes que qualquer outra função administrativa seja colocada em prática, as organizações precisam se planejar, ou seja, estabelecer quais serão seus objetivos e os meios utilizados para alcançá-los.



Ao se planejar, a Administração combate o imprevisto, definindo de forma consciente como reagir a situações futuras.

Com um planejamento bem realizado, o administrador aumenta a racionalidade das decisões, estabelece formas de lidar com os riscos e amplia a possibilidade de se atingir os objetivos traçados.

É até possível alcançar um determinado objetivo sem se planejar. Entretanto, as chances de isso acontecer são bastante reduzidas. Agir apenas com a vontade de acertar, sem uma definição clara de objetivos e de estratégias, pode ser o caminho para a adoção de improvisos e soluções de curto fôlego que dificilmente resolverão problemas de maior complexidade.

O planejamento se revela particularmente importante no âmbito do setor público. Com efeito, uma vez que a capacidade financeira do Estado é limitada, prioridades devem ser estabelecidas. Nesse contexto, o planejamento estabelece um espaço decisório no qual são definidas quais políticas públicas terão a primazia na alocação de recursos.” (fl. 06)

Portanto, é imprescindível aos gestores a visão sistêmica quanto à importância do efetivo planejamento na esfera pública, tendo em vista ser uma dimensão que contribui para o alcance de melhores índices nas demais esferas do IEGM, o que significa alcançar a excelência na gestão pública, materializada nos serviços públicos e consequentemente no atendimento dos interesses da sociedade. Frise-se que, conforme já observado por esta E. Corte de Contas¹⁰, há estreita correlação entre as notas no i-Planejamento e nas demais dimensões do IEGM, situação que pode ser observada na Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu, tendo em vista a valoração insuficiente em todas as dimensões do IEGM/2022.

Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por meio de seu Procurador de Contas, manifesta - se pela emissão de **parecer prévio desfavorável**, uma vez que as Contas de Governo, apesar de se apresentarem dentro dos parâmetros legais e dos

¹⁰ Conforme “Criação de diagnósticos e planejamento rumo à agenda 2030 - Manhã - 08/11/2018” (disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=6qviKHYqvaU>); “o Município que tem um bom planejamento tem um resultado melhor geral no seu IEGM. Que demonstra a necessidade de cada vez mais priorizarmos isso”.



padrões esperados pelo TCESP, possuem falhas graves, sobretudo nos aspectos relacionados à **gestão fiscal** (alterações orçamentárias), aos **gastos obrigatórios** (qualidade do gasto no setor de educação e de saúde; demanda reprimida em creche), à **gestão de pessoal** (excesso de despesa de pessoal; pagamento elevado de horas extras), à **gestão de bens e serviços** (obras paralisadas) e à **promoção da governança** (IEGM/2022 desfavorável e planejamento precário).

É o parecer que cumpria ofertar como *custos legis*.
São Paulo, 16 de novembro de 2023.

RAFAEL ANTONIO BALDO
Procurador do Ministério Público de Contas

/20



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



spoti.fi/2OQcACq