



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Conselheiro Robson Marinho

Segunda Câmara

Sessão: **15/10/2024**

50 TC-004242.989.22-6 PREFEITURA MUNICIPAL – CONTAS ANUAIS – PARECER

Prefeitura Municipal: Embu-Guaçu.

Exercício: 2022.

Prefeito(a): José Antonio Pereira.

Advogado(s): Danilo Atalla Pereira (OAB/SP nº 172.480), Sérgio Carlos Fernandes (OAB/SP nº 387.393), Miriam Athiê (OAB/SP nº 79.338) e outros.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: GDF-8.

Fiscalização atual: GDF-8

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	29,66%	(25%)
FUNDEB	100,00%	(95–100%)
Educação Básica	99,97%	(60%)
Pessoal	58,04%	(54%)
Saúde	33,17%	(15%)
Receita Prevista	R\$180.648.705,17	
Receita Realizada	R\$220.290.514,96	
Execução Financeira	R\$12.068.247,07	
Execução orçamentária	Déficit →4,12%	
Transferência à Câmara de Vereadores	Regular	
Precatórios (pagamentos)	Regular	
Encargos sociais	Regular	

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. EXTRAPOLAÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL. PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS. CONTRATAÇÕES POR TEMPO DETERMINADO. VÁRIAS DIVERGÊNCIAS DE DADOS. IEGM “C”. DESFAVORÁVEL. RECOMENDAÇÕES.

Relatório

Em exame, as **contas** prestadas pela **Prefeitura do Município de Embu Guaçu**, relativas ao exercício de **2022**, que foram fiscalizadas pela equipe técnica da 8ª Diretoria de Fiscalização – 8ª DF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

No relatório de fiscalização (evento 15) foram anotadas as seguintes ocorrências:

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.

Fiscalizações Ordenadas do Período

- Resíduos Sólidos: diversas irregularidades apontadas em que não houve justificativa do município, sendo posteriormente apurado que as irregularidades não foram sanadas; Educação: problemas no transporte escolar e problemas estruturais nas escolas visitadas; Creche: não houve busca ativa de crianças em idade escolar e as escolas possuíam diversos problemas estruturais.

Fiscalização da Atuação do Controle Interno

- falta de comprovação de participação do responsável pelo controle interno em cursos, palestras, eventos, ou atividades, visando o aperfeiçoamento da sua capacitação técnica.

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.

Planejamento das Políticas Públicas (i-Plan/IEG-M)

- ausência de realização de diagnóstico dos problemas do município previamente a elaboração das peças orçamentárias, bem como de participação popular na elaboração destas leis; PPA: em sua elaboração não foram incorporados diversos planos municipais como o de saúde, educação, saneamento básico, resíduos sólidos, plano diretor; diversas metas não relacionadas com o respectivo indicador; falta de metas para medicamentos dispensados e para melhoria/ampliação do número de ligações de água e esgoto; LDO: não havia metas suficientes para suprir a demanda do município em relação à estrutura física das creches e escolas infantis; metas físicas em ações da saúde não guardam relação com as ações; não há metas de ligações



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

de esgoto e abastecimento de água em relação ao meio ambiente; LOA: destinação de recursos insuficientes para melhorias no sistema de água e esgoto e construção de novas creches; alterações orçamentárias correspondentes a 58% das dotações iniciais.

Adequação Fiscal das Políticas Públicas (i-Fiscal/IEG-M)

- falta de implantação de Plano de Cargos e Salários Específico para os Fiscais Tributários, o que compromete a autonomia no desempenho de suas funções; o servidor responsável pela contabilidade da Prefeitura Municipal não é ocupante de cargo de provimento efetivo; 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).

Execução das Políticas Públicas do Ensino (i-Educ/IEG-M)

- 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); nenhuma creche possui sala de aleitamento materno; todas as turmas de pré-escola contam com mais de 22 alunos por sala; 57 das 88 turmas dos anos iniciais do ensino fundamental estão em salas com menos de 1,875m² por aluno; 133 crianças não conseguiram vagas em creches no município; não houve nenhuma melhoria em estruturas físicas das creches em 2022; 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.

Execução das Políticas Públicas da Saúde (i-Saúde/IEG-M)

- ausência de sistema informatizado de gestão e controle de estoques; falta de medicamentos, de médicos nas equipes da Saúde da Família e de médicos especialistas; utilização de folha de ponto manual ao invés de ponto biométrico para médicos; munícipes aguardando por consulta/exame desde 2017; atual estrutura do setor de regulação carece de servidores e não consegue realizar agendamento de “vagas de bolsão” no sistema SIRESP/CROSS; a estrutura deficitária impede que possíveis cancelamentos/reagendamentos sejam realizados em tempo, causando um grande absenteísmo nas consultas/exames agendados; o Município não utiliza funcionalidade Cadastro de Demanda por Recurso do sistema SIRESP/CROSS, com isso o Estado não tem informações



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

precisas sobre a real fila de espera, dificultando alocação de vagas para o município e região.

Execução das Políticas Públicas Ambientais (i-Amb/IEG-M)

- existência de pontos de descarte irregular de lixo no município; os servidores responsáveis pelo meio ambiente não recebem treinamento específico para a matéria; não foi instituída lei regulamentando a proibição de queimada urbana pelo Município; ausência de participação em algum Programa de Educação Ambiental; não é realizado monitoramento e avaliação das ações e metas contidos em seu Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos nem a coleta seletiva de resíduos sólidos; a Prefeitura utiliza dados sobre abastecimento de água e coleta de esgoto oriundos da SABESP, que atende a apenas parte do município; os 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; a Prefeitura não deve conseguir cumprir suas próprias metas de universalização de água e esgoto para 2024.

Execução das Políticas Públicas de infraestrutura (i-Cidade/IEG-M)

- condições insatisfatórias do asfalto municipal.

Iluminação Pública

- Município tem déficit acumulado no gasto com iluminação pública dos recursos vinculados da CIP.

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; não foi promovido programa de capacitação e atualização da área de TI; a equipe de TI não participa da comissão de julgamento nem do recebimento de equipamentos de TI; ausência de Plano Diretor de Tecnologia da Informação; a Prefeitura não possui inventário dos Ativos de TI; falta de regulamentação de tratamento de dados pessoais, de acordo com a LGPD e de *software* integrado para planejamento, controle de frotas, saúde, ensino e saneamento.

Resultado da Execução Orçamentária

- déficit de 4,12% na execução orçamentária.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Precatórios

- o Balanço Patrimonial não registra, corretamente, os saldos financeiros existentes nas contas bancárias junto aos Tribunais.

Despesa de Pessoal

- classificação incorreta de despesas de terceirização de mão de obra (médicos); despesas de pessoal atingindo **58,04%** da RCL no último quadrimestre (considerando inclusão de despesas de pessoal decorrente de terceirização); superação do limite prudencial no segundo quadrimestre de 2022.

Demais Aspectos sobre Recursos Humanos

- dados de quadro de pessoal informados incorretamente ao AUDESP; nove cargos comissionados de diretor de departamento que não possuem ensino superior.

Contratações de Pessoal por Tempo Determinado

- contratação de pessoal por tempo determinado para cargos vagos que deveriam ter sido providos via concurso público.

Excesso de Horas Extras

- o Município aumentou em 42,8% o valor pago em horas extras de 2021 para 2022, contribuindo ainda mais para a superação do limite de 54% da RCL de despesas de pessoal; diversos servidores receberam mais de 60h extras (em média) por mês em 2022; 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.

Gratificações

- a Prefeitura incorporou ao salário dos servidores gratificação de ensino superior para ocupantes de cargos que já exigiam o ensino superior como requisito de entrada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Verbas Rescisórias

- a Prefeitura não está recolhendo corretamente encargos de IRPF e INSS das verbas rescisórias de servidores comissionados exonerados.

Regime de Adiantamentos

- falhas na formalização de processos de adiantamento.

Dívida Ativa

- falhas na cobrança da dívida ativa, falta de controle do município em relação aos devedores.

Despesas impróprias sem Ressarcimento – Multas de Trânsito

- ocorrência de multas de trânsito sem ressarcimento.

Tesouraria

- lançamentos em contas correntes sem contrapartida e/ou com históricos genéricos/sintéticos.

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.

Demais Informações sobre o Ensino

- o Município não cumpriu o piso nacional para o magistério público da educação básica.

A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal

- falta de regulamentação da lei de acesso à informação; a Prefeitura não realiza todas as suas publicações no Diário Oficial Online, contrariando lei local.

Fidedignidade dos Dados informados ao Sistema AUDESP

- divergências nas informações prestadas ao Sistema AUDESP.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Perspectivas de Atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS

- possibilidade de não atingir diversas metas propostas pela Agenda 2030 da ONU.

Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

- falta de atendimento às recomendações e determinações exaradas por esta Corte de Contas.

Após notificação do responsável pelas presentes contas, por despacho publicado no DOE de 4/8/2023, o senhor José Antonio Pereira apresentou suas justificativas (evento 63), que vieram acompanhadas de documentos, nas quais noticia o saneamento de algumas e contesta outras falhas.

Setor Especializado de ATJ (evento 78.1) ao analisar as alegações encaminhadas entendeu que *“é inequívoco o descumprimento do disposto no artigo 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que as despesas com terceirização de mão de obra devem ser incorporadas aos dispêndios com pessoal, resultando na infringência ao preceituado no artigo 20, inciso III, alínea “b”, da mesma Lei, LRF - Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 [Gastos Laborais corresponderam a 58,04% da RCL → limite legal de 54%]”*.

Assessoria Técnica (evento 78.2), quanto à ótica econômico-financeira, considera que não há questão de ordem contábil que possa comprometer as contas do exercício de 2022 da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu.

Conclui pela emissão de parecer **favorável** à aprovação da matéria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Assessoria Técnica (evento 78.3), quanto à ótica jurídica, considera que foram observadas as normas constitucionais e legais no que se refere à aplicação no ensino, remuneração dos profissionais da educação básica, saúde, transferências de duodécimos ao Legislativo, subsídios dos agentes políticos, precatórios e encargos sociais.

Quanto às despesas com pessoal, considera que o apontamento possa ser relevado *“considerando-se que a Administração Pública vem adotando providências para regularizar a questão nos termos da Lei”*.

Desse modo conclui, acompanhada de Chefia de ATJ (evento 78.4), pela emissão de parecer **favorável** à aprovação da matéria, com recomendações.

O Ministério Público de Contas, em parecer lançado no evento 82, por sua vez, opina pela emissão de parecer **desfavorável** às contas da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu, com recomendações, tendo em vista os 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).

Conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP, do Ministério da Educação, a situação operacional da educação no Município em exame é retratada nas Tabelas abaixo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

IDEB - Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica

	Nota Obtida										Metas				
	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021	
Embu-Guaçu	4,9	5,2	5,6	6,1	6,1	6,1	5,7	5,5	4,5	4,9	5,2	5,4	5,7	6,0	6,2
Anos Iniciais	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM
Anos Finais	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM

NM = Não municipalizado

Fonte: INEP

Dados da Educação

	Alunos matriculados		Gasto em Educação	
	2021	2022	2021	2022
Embu-Guaçu	5.108	5.173	R\$ 53.392.301,05	R\$ 75.861.967,83
Região Metropolitana de São Paulo	883.113	892.982	R\$ 10.679.446.929,92	R\$ 13.416.605.923,16
<<644 municípios>>	3.200.596	3.249.913	R\$ 38.562.471.332,09	R\$ 49.332.037.668,80

	Gasto anual por aluno	
	2021	2022
Embu-Guaçu	R\$ 10.452,68	R\$ 14.664,99
Região Metropolitana de São Paulo	R\$ 12.092,96	R\$ 15.024,50
<<644 municípios>>	R\$ 12.048,53	R\$ 15.179,49

Fonte: Censo Escolar / AUDESP

A situação operacional da saúde no Município apresenta-se na seguinte conformidade:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Dados da Saúde

	Habitantes		Gasto em Saúde	
	2021	2022	2021	2022
Embu-Guaçu	70.402	66.970	R\$ 56.962.729,84	R\$ 73.028.830,62
Região Metropolitana de São Paulo	9.652.132	9.279.921	R\$ 10.486.472.733,80	R\$ 11.593.599.253,50
<<644 municípios>>	34.252.760	32.959.239	R\$ 39.470.902.906,41	R\$ 44.366.253.180,33

	Gasto anual por habitante	
	2021	2022
Embu-Guaçu	R\$ 809,11	R\$ 1.090,47
Região Metropolitana de São Paulo	R\$ 1.086,44	R\$ 1.249,32
<<644 municípios>>	R\$ 1.152,34	R\$ 1.346,09

Fonte: Censo Escolar / AUDESP

Por fim, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal no exercício apresentou as seguintes notas:

Dados do IEGM

Faixas de Resultado	IEGM	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov TI
2014	B	B+	B+	C	B+	B	A	C+
2015	C+	C+	B+	C	B	C+	B+	C
2016	C+	C+	B	C	B	C	C+	C
2017	C+	B	B	C	C+	C	C+	C+
2018	C+	C+	B	C+	C+	C	C+	C+
2019	C	C	C+	C	B	C	C	C
2020	C	C	C+	C+	C+	C	C	C
2021	C	C	C	C	C+	C	C	C
2022	C	C	C	C	C+	C	C	C

Contas anteriores:

2019 – TC-004864.989.19-9 – Favorável, com recomendações;

2020 – TC-003212.989.20-6 – Favorável, com recomendações¹; e

¹ Decisão revertida em sede de Reexame (Motivo do parecer desfavorável: falhas reincidentes relativas: à inobservância ao prazo constitucional para repasse dos duodécimos; ao excessivo pagamento de horas extras; ao conjunto de falhas na concessão de gratificações; e à inobservância ao teto constitucional na remuneração de servidores municipais).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

2021 – TC-007195.989.20-7 – Favorável, com recomendações².

Houve ingresso de memoriais. (Protocolo #MEM0000007055)

É o relatório.

Alns

² Decisão revertida em sede de Reexame (Motivo do parecer desfavorável: falhas: excessivo redesenho de peças orçamentárias; elevado e recorrente pagamento de horas extras; baixos indicadores operacionais).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

TC-004242.989.22-6

Na instrução processual, foram apontadas falhas, dentre as quais se destaca a, que atingiu **58,04%** da Receita Corrente Líquida, infringindo o disposto no art. 20, inciso III, letra “b”, da Lei Complementar nº 101/2000.

A Fiscalização analisou a contratação de equipe médica para atendimento da população em Unidade de Pronto Atendimento e Unidade Mista de Saúde do Município³ verificando tratar-se apenas de mão de obra (médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem, técnico de gesso, nutricionistas etc.).

Consta que as contratações de serviços médicos não se revestem de características de prestação de serviços complementares de saúde nos termos do disposto no art. 199, § 1º, da Constituição Federal, mas tiveram por escopo a execução de serviços regulares e contínuos à população, pertencentes à atividade-fim do Poder Público, com atribuições que deveriam ser realizadas por servidores admitidos por meio de concurso público.

Considerando farta jurisprudência desta Corte a este respeito, foram efetuados os devidos ajustes com a inclusão destes gastos de terceirização, ocorrendo a superação do limite da despesa laboral.

E embora o interessado alegue que estava adotando providências para regularizar a questão nos termos da Lei e que a norma reguladora prevê um prazo para adequação dessas despesas, não foi isso que se concretizou.

Conforme consta do relatório de fiscalização das contas da Prefeitura Municipal de Embu Guaçu relativas ao exercício de 2023 (TC-4471.989.23 - evento 22 – fls.50), o excesso de gastos perdurou no ano seguinte, o que demonstra que a origem não se adequou aos ditames legais.

³ TC-10891.989.22 – Contratada: Medic Health Serviços Médicos EIRELI. Julgamento Irregular e aplicação de multa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Período	Dez 2022	Abr 2023	Ago 2023	Dez 2023
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	R\$ 113.334.813,68	R\$ 117.009.168,50	R\$ 118.250.058,93	R\$ 119.862.382,21
Inclusões da Fiscalização	R\$ 10.188.885,76	R\$ 15.837.921,82	R\$ 18.340.934,44	R\$ 16.143.261,51
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados	R\$ 123.523.699,44	R\$ 132.847.090,32	R\$ 136.590.993,37	R\$ 136.005.643,72
Receita Corrente Líquida	R\$ 212.823.591,36	R\$ 216.947.656,14	R\$ 217.316.866,86	R\$ 231.809.257,54
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
RCL Ajustada	R\$ 212.823.591,36	R\$ 216.947.656,14	R\$ 217.316.866,86	R\$ 231.809.257,54
% Gasto Informado	53,25%	53,93%	54,41%	51,71%
% Gasto Ajustado	58,04%	61,23%	62,85%	58,67%

Fonte: Arquivo C.2 – Fls. 20/21.

Inclusões da Fiscalização: liquidação de empenhos contrato empresa Medic Health - Arquivo C.14

Agregam-se a essa ocorrência o excessivo e recorrente pagamento de horas extraordinárias aos servidores no decorrer do exercício em exame, a contratação de pessoal por tempo determinado para cargos vagos que deveriam ter sido providos via concurso público, as várias divergências de dados nos registros e a baixa efetividade das políticas públicas refletida nos resultados do IEGM.

No mais, os autos revelam que o Município de Embu Guaçu cumpriu seu dever com a educação ao aplicar **29,66%** da receita de impostos e transferências na **educação básica**, atendendo dessa forma ao que dispõe o artigo 212 da Constituição Federal.

Dos recursos provenientes do **FUNDEB**, parcela equivalente a **99,97%** foi destinada à **valorização dos profissionais da educação básica**, tendo aplicado sua totalidade, cumprindo-se, dessa forma, as regras instituídas pela Lei Federal nº 14.113/2020.

Demais disso, o Município aplicou nas ações e serviços de **saúde** o equivalente a **33,17%** da receita de impostos, atendendo, pois, ao artigo 7º da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, que dispõe sobre os valores mínimos a serem aplicados pelos Municípios no setor.

Os encargos sociais (INSS, FGTS e PASEP) do período foram devidamente recolhidos.

No tocante aos subsídios dos agentes políticos, constatou a fiscalização não terem ocorrido pagamentos imerecidos.

Os repasses à Câmara Municipal não ultrapassaram o limite máximo constitucional, tendo sido suficientes para cobertura das despesas do Legislativo.

De acordo com as informações da fiscalização em relação aos precatórios, o Município está enquadrado no Regime Especial e pagou a totalidade da dívida judicial e dos requisitórios de baixa monta, incidentes no período em exame.

Sobre os aspectos econômico-financeiros, conforme manifestação de ATJ (evento 78.2), a situação das contas apresentada pela Prefeitura demonstra uma posição de equilíbrio, não havendo questão que possa comprometer a matéria em análise sob esta vertente.

A respeito das movimentações orçamentárias, embora demonstrem a falta da boa técnica orçamentária e da observância ao princípio do planejamento, diante do resultado orçamentário favorável, tem-se que não causaram efetivo prejuízo aos demonstrativos e podem ser toleradas mediante recomendação adiante exarada.

Os demais apontamentos efetuados pela fiscalização podem ser alçados ao campo das recomendações diante das justificativas apresentadas pelo interessado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Feitas essas considerações, voto pela emissão de parecer **desfavorável** à aprovação das contas prestadas pela **Prefeitura Municipal de Embu Guaçu**, relativas ao exercício de **2022**.

À margem do parecer, determino a expedição de ofício à origem com as seguintes recomendações:

- corrija todas as irregularidades constatadas nas Fiscalizações Ordenadas (Educação – Infraestrutura e Programas Suplementares; Creches);
- garanta a efetiva atuação do Controle Interno;
- corrija as impropriedades apontadas pelo IEG-M, conferindo maior efetividade aos serviços prestados à população;
- aprimore o controle de horas extras realizadas e limite tal contratação a situações excepcionais;
- sane toda a demanda reprimida existente no ensino infantil;
- amplie a oferta de educação em tempo integral;
- promova a aplicação dos recursos financeiros do Salário Educação pendentes de exercícios anteriores;
- alimente o Sistema AUDESP com dados fidedignos;
- promova melhorias e correções necessárias a fim de atingir as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, estabelecidas pela Agenda 2030 entre países-membros da ONU;
- atenda integralmente às disposições da Lei Orgânica, das Instruções e as recomendações exaradas pela Corte de Contas; e
- evite que as impropriedades anotadas na instrução processual voltem a ocorrer.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Arquivem-se definitivamente eventuais expedientes eletrônicos referenciados. Fica também autorizado o arquivamento, quando oportuno, deste processo.

Esta decisão não alcança os atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

É como voto.



EDITAL Nº 029/2025

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU, no uso de suas atribuições legais e, de acordo com o disposto no art. 191 da Resolução nº 001/91, FAZ SABER que tramita nesta Casa Legislativa o Processo TC-004242/989/22-6, oriundo do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, referente ao parecer DESFAVORÁVEL às Contas do exercício financeiro de 2022 da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu. Informa-se, ademais, que o referido parecer está disponível para consulta no sítio eletrônico oficial da Câmara Municipal de Embu-Guaçu.

Embu-Guaçu, na data da assinatura digital.

João Domingues Mendes
Presidente
Assinado digitalmente

Luiz Fernando Ferreira De Souza
Secretário Legislativo
Assinado digitalmente

Publicado e registrado na Secretaria da Câmara Municipal de Embu-Guaçu, na data da assinatura digital.





VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 93CA-63F6-8B89-4FCC

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ JOÃO DOMINGUES MENDES (CPF 295.XXX.XXX-90) em 25/11/2025 09:14:35 GMT-03:00
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

- ✓ LUIZ FERNANDO FERREIRA DE SOUZA (CPF 368.XXX.XXX-80) em 25/11/2025 09:27:31 GMT-03:00
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://cmembuguacu.1doc.com.br/verificacao/93CA-63F6-8B89-4FCC>



PARECER N° 109/2026

Comissão de Finanças e Orçamento.

PROCESSO TC-004242/989/22-6, ORIUNDO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, REFERENTE AO PARECER DESFAVORÁVEL ÀS CONTAS DO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2022 DA PREFEITURA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU

1 – RELATÓRIO

Trata-se do exame, por esta Comissão de Finanças e Orçamento, das **Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu**, relativas ao exercício de **2022**, objeto de apreciação pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que emitiu **parecer prévio desfavorável à aprovação das contas**, nos termos do respectivo processo.

O parecer técnico da Corte de Contas apontou diversas ocorrências no âmbito da execução orçamentária, financeira, patrimonial e operacional da Administração Municipal, destacando, contudo, como fundamento central para a emissão de parecer desfavorável, a **extrapolação do limite de despesa com pessoal**, que atingiu o percentual de **58,04% da Receita Corrente Líquida**, em desacordo com o limite estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Consta dos autos que o excesso foi apurado, em especial, em razão da inclusão, pela fiscalização, de despesas decorrentes da contratação de serviços médicos por meio de pessoa jurídica, caracterizadas como **terceirização de mão de obra em atividade-fim**, enquadradas como “outras despesas de pessoal”, nos termos do art. 18, §1º, da referida Lei Complementar.

Além disso, o parecer do Tribunal consignou outros apontamentos relevantes, tais como:

- elevado pagamento de horas extras;
- contratações temporárias para atendimento de necessidades permanentes;
- inconsistências em dados informados ao sistema AUDESP;





CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

- fragilidades no planejamento e baixa efetividade das políticas públicas, refletidas no índice IEG-M.

Por outro lado, o próprio parecer reconheceu a **regularidade de diversos indicadores constitucionais e legais**, dentre os quais:

- aplicação mínima na educação;
- aplicação de recursos do FUNDEB;
- investimentos em ações e serviços públicos de saúde;
- regularidade no pagamento de encargos sociais;
- repasses ao Poder Legislativo;
- pagamento de precatórios;
- equilíbrio econômico-financeiro do exercício.

Regularmente notificado, o **Ex-Prefeito Municipal apresentou defesa tempestiva**, na qual sustenta, em síntese:

- a possibilidade de relevação de grande parte dos apontamentos ao campo das recomendações, com base em precedentes do próprio Tribunal;
- a inadequação da inclusão integral das despesas com contratação de serviços médicos no câmputo da despesa de pessoal;
- que, sem tal inclusão, o índice de despesa com pessoal situar-se-ia abaixo do limite legal;
- a adoção de medidas corretivas no exercício subsequente, voltadas à redução de despesas, reorganização do quadro funcional e contenção de gastos.

É o relatório.

2 – DELIMITAÇÃO DA CONTROVÉRSIA

A análise das presentes contas exige, inicialmente, a adequada delimitação das matérias efetivamente controvertidas, a fim de orientar o juízo técnico desta Comissão de Finanças e Orçamento.





CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Isso porque, tanto o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo quanto a defesa apresentada pelo ex-Chefe do Executivo revelam a existência de **múltiplos apontamentos**, de natureza heterogênea, envolvendo aspectos orçamentários, financeiros, operacionais e de gestão administrativa.

Entretanto, da leitura sistemática do conjunto processual, verifica-se que tais ocorrências **não possuem a mesma densidade jurídica e relevância para fins de julgamento das contas**, sendo necessário distingui-las conforme sua gravidade e potencial de comprometimento da regularidade global do exercício.

De um lado, identificam-se **irregularidades de natureza acessória ou passíveis de relevação ao campo das recomendações**, relacionadas, em sua maioria, a falhas de planejamento, deficiências operacionais, inconsistências formais e fragilidades na execução de políticas públicas, muitas das quais, inclusive, reconhecidas pelo próprio Tribunal como não suficientes, isoladamente, para ensejar a rejeição das contas, sobretudo diante das justificativas apresentadas pela defesa e da adoção de medidas corretivas em exercícios subsequentes.

De outro lado, emerge, com destaque inequívoco, **irregularidade de caráter estrutural e materialmente relevante**, consistente na **extrapolação do limite de despesa com pessoal**, apurada no percentual de 58,04% da Receita Corrente Líquida, acima do limite legal previsto no art. 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tal apontamento não apenas possui **relevância quantitativa**, mas também qualitativa, na medida em que decorre da inclusão, pela fiscalização, de despesas oriundas de contratação de serviços médicos por meio de pessoa jurídica, consideradas como **terceirização de mão de obra em atividade-fim**, circunstância que atrai a incidência do art. 18, §1º, da mesma Lei Complementar.

A controvérsia central, portanto, a ser enfrentada por esta Comissão, reside em verificar:

- se os argumentos apresentados pela defesa são aptos a afastar a caracterização dessas despesas como integrantes do cômputo da despesa com pessoal;





- e, por conseguinte, se há elementos suficientes para desconstituir o fundamento determinante do parecer desfavorável emitido pela Corte de Contas.

Dessa forma, o exame das contas será conduzido de maneira estruturada, distinguindo-se:

(i) os apontamentos de natureza acessória, passíveis de relevação ou recomendação; e

(ii) a irregularidade central relativa à despesa com pessoal, cujo enfrentamento será determinante para a conclusão deste parecer.

3 – ANÁLISE TÉCNICA DO RELATOR

Da análise detida do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em conjunto com os elementos constantes dos autos e as razões apresentadas pela defesa, verifica-se que diversos aspectos da gestão fiscal e orçamentária do exercício de 2022 **foram considerados regulares ou adequadamente cumpridos**, não constituindo, portanto, fundamento para a rejeição das contas.

Nesse sentido, cumpre destacar que o próprio órgão de controle externo reconheceu a observância de importantes parâmetros constitucionais e legais, os quais demonstram que, sob diversos aspectos, a Administração Municipal manteve-se alinhada às exigências normativas aplicáveis.

Inicialmente, quanto à **aplicação de recursos na educação**, restou comprovado o cumprimento do percentual mínimo constitucional, nos termos do art. 212 da Constituição Federal, evidenciando que o Município destinou os recursos exigidos para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

No mesmo sentido, verificou-se a **regular aplicação dos recursos do FUNDEB**, inclusive no que se refere à destinação mínima para a remuneração dos profissionais da educação básica, em conformidade com a legislação de regência, demonstrando observância às diretrizes de valorização do magistério e financiamento da educação pública.



CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

No tocante à **aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde**, constatou-se igualmente o atendimento ao percentual mínimo exigido, nos termos da legislação vigente, revelando que o Município cumpriu suas obrigações constitucionais na área.

Ademais, foram considerados regulares os aspectos relacionados ao **pagamento de encargos sociais**, não havendo apontamentos que indiquem inadimplência ou irregularidade relevante nesse campo, o que demonstra responsabilidade na gestão das obrigações previdenciárias e trabalhistas.

Também não se verificaram impropriedades quanto aos **repasses ao Poder Legislativo**, os quais foram efetuados em conformidade com os limites e prazos legais, nos termos do art. 29-A da Constituição Federal, tampouco quanto à fixação e pagamento dos **subsídios dos agentes políticos**, que se mantiveram dentro dos parâmetros normativos.

No que se refere ao **pagamento de precatórios**, constatou-se o cumprimento das obrigações judiciais, sem registro de inadimplemento capaz de comprometer a regularidade das contas.

Por fim, sob a ótica macroeconômica, o exercício apresentou **equilíbrio econômico-financeiro**, sendo consignado que, apesar de resultado orçamentário deficitário, este se mostrou amparado por superávit financeiro de exercícios anteriores, não configurando, por si só, situação apta a comprometer a gestão fiscal do período.

Diante desse conjunto de elementos, é possível afirmar que, **sob diversos aspectos relevantes da gestão pública**, as contas do exercício de 2022 apresentaram-se regulares, circunstância que deve ser devidamente considerada por esta Comissão no juízo global a ser formulado.

3.1 – ANÁLISE DOS APONTAMENTOS SECUNDÁRIOS E DA DEFESA

No exame dos autos, verifica-se que, além da irregularidade central já delimitada, o parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo consignou diversos apontamentos de natureza administrativa, operacional e gerencial.





CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Tais ocorrências devem ser analisadas à luz das justificativas apresentadas pela defesa, com o objetivo de verificar se possuem gravidade suficiente para comprometer a regularidade das contas ou se podem ser adequadamente alçadas ao campo das recomendações, conforme, inclusive, indicado pelo próprio Tribunal ao reconhecer que os demais apontamentos não se revestem, isoladamente, de potencial para ensejar a rejeição.

Passa-se, assim, à análise individualizada:

a. Planejamento e Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M)

No tocante ao planejamento governamental, o Tribunal apontou fragilidades na estrutura de planejamento e desempenho insatisfatório no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), evidenciando limitações na capacidade de organização e execução de políticas públicas.

A defesa sustenta que o IEG-M possui caráter meramente instrumental, voltado à aferição qualitativa da gestão, não sendo parâmetro direto para julgamento das contas, além de destacar a adoção de medidas de aprimoramento nos exercícios subsequentes.

Sob análise técnica, verifica-se que o entendimento consolidado do Tribunal de Contas é no sentido de que o IEG-M constitui ferramenta de diagnóstico, não possuindo natureza sancionatória. As falhas identificadas, embora relevantes sob o prisma da eficiência administrativa, não evidenciam ilegalidade na aplicação dos recursos nem descumprimento direto de obrigação legal.

Conclui-se, portanto, que o apontamento possui natureza gerencial e deve ser tratado no campo das recomendações, não sendo suficiente, por si só, para comprometer a regularidade das contas.

b. Educação e Oferta de Creches

No âmbito da educação, foram apontadas deficiências relacionadas à oferta de vagas em creches e à efetividade da política educacional.





CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

A defesa alega que o Município vem promovendo expansão gradual da rede, enfrentando limitações estruturais e orçamentárias, bem como adotando medidas corretivas ao longo do tempo.

Importa ressaltar que, conforme já reconhecido pelo próprio Tribunal, houve cumprimento dos índices constitucionais mínimos de aplicação em educação, inexistindo apontamento de desvio de recursos ou irregularidade na execução financeira.

A falha identificada, portanto, insere-se no campo da eficiência da política pública, e não da legalidade da despesa.

Dessa forma, conclui-se que se trata de apontamento de natureza operacional e estrutural, passível de recomendação, sem aptidão isolada para ensejar a rejeição das contas.

c. Saúde (Aspectos Operacionais)

No que se refere à área da saúde, o Tribunal consignou falhas relacionadas à organização dos serviços e à qualidade do atendimento prestado à população.

A defesa aponta dificuldades estruturais enfrentadas pelo Município, especialmente no contexto pós-pandemia, destacando ainda a adoção de providências administrativas para reorganização da rede de atendimento.

Sob análise técnica, observa-se que não houve descumprimento do percentual mínimo constitucional de aplicação em saúde, tampouco indicação de irregularidade na execução orçamentária dos recursos.

As ocorrências apontadas revelam fragilidades de gestão e organização dos serviços, sem, contudo, configurar ilegalidade ou desvio de finalidade na aplicação dos recursos públicos.

Conclui-se, assim, que tais falhas possuem natureza administrativa e qualitativa, devendo ser tratadas como recomendações, não comprometendo, isoladamente, a regularidade das contas.





CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

d. Meio Ambiente, Infraestrutura, Tecnologia da Informação e Transparência

O parecer prévio também registrou deficiências em áreas estruturais da Administração, envolvendo gestão ambiental, infraestrutura urbana, governança de tecnologia da informação e transparência administrativa.

A defesa sustenta que tais falhas decorrem de limitações estruturais do Município, bem como de processos de evolução administrativa, tendo sido adotadas medidas progressivas de aprimoramento.

Do ponto de vista jurídico-contábil, verifica-se que tais apontamentos não evidenciam ilegalidade na despesa pública, tampouco demonstram prejuízo direto ao erário ou violação objetiva de limites legais.

Tratam-se, em verdade, de fragilidades relacionadas ao grau de maturidade institucional da Administração Pública, comuns em avaliações de efetividade.

Diante disso, conclui-se que tais ocorrências devem ser tratadas no campo das recomendações, sem força autônoma para justificar a rejeição das contas.

e. Dívida Ativa, Regime de Adiantamentos, Tesouraria e Sistema AUDESP

No campo financeiro e de controle interno, foram apontadas inconsistências na gestão da dívida ativa, no regime de adiantamentos, nas rotinas de tesouraria e na alimentação do sistema AUDESP.

A defesa argumenta que tais falhas não decorreram de má-fé ou dolo, tendo sido adotadas medidas corretivas e aprimoramentos nos controles administrativos.

Da análise técnica, verifica-se que não há indicação de danos ao erário, tampouco de comprometimento do equilíbrio fiscal do exercício, tratando-se de falhas de natureza predominantemente formal e procedimental.





CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Tais ocorrências são recorrentes na análise de contas públicas e, em regra, são objeto de recomendações e determinações para aprimoramento da gestão.

Assim, conclui-se que os apontamentos não possuem gravidade suficiente para comprometer a regularidade das contas, devendo ser tratados no campo das recomendações.

f. Recursos Humanos: Cargos, Contratações Temporárias, Gratificações e Verbas Rescisórias

No âmbito da gestão de pessoal, o Tribunal apontou questões relacionadas à estrutura de cargos, contratações temporárias, pagamento de gratificações e verbas rescisórias.

A defesa sustenta que tais situações decorreram de necessidades administrativas específicas, destacando a realização de concurso público, a adoção de medidas de contenção de despesas e a reorganização gradual do quadro funcional.

Sob análise isolada, verifica-se que tais apontamentos podem ser compreendidos como falhas de gestão de pessoal, passíveis de correção administrativa, especialmente diante da demonstração de providências adotadas pela Administração.

Todavia, cumpre registrar que tais aspectos não podem ser completamente dissociados da análise da despesa total com pessoal, a qual será examinada em item próprio, por constituir o núcleo central da controvérsia.

Dessa forma, conclui-se que, isoladamente considerados, os apontamentos relativos a recursos humanos poderiam ser tratados no campo das recomendações, sem prejuízo de sua reavaliação no contexto global da despesa com pessoal.

3.2 – ANÁLISE DA IRREGULARIDADE CENTRAL: DESPESA COM PESSOAL

Conforme já delimitado, a controvérsia central das presentes contas reside na **extrapolação do limite de despesa com pessoal, apurada no percentual de 58,04% da Receita**





CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Corrente Líquida, acima do limite de 54% previsto no art. 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O ponto determinante para a formação desse índice decorre da inclusão, pela fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, das despesas relacionadas à contratação de serviços médicos por meio de pessoa jurídica, consideradas como **terceirização de mão de obra em atividade-fim**, enquadradas como “outras despesas de pessoal”, nos termos do art. 18, §1º, da referida Lei Complementar.

Nesse contexto, impõe-se enfrentar, de forma objetiva, a primeira questão central: **se a terceirização médica poderia ou não ser excluída do câmputo da despesa com pessoal**.

A análise dos autos evidencia que o Tribunal de Contas afastou expressamente a caracterização dessas contratações como prestação de serviços autônomos ou complementares, reconhecendo que se tratava, na essência, de **fornecimento de mão de obra para execução de atividades permanentes e típicas da Administração Pública**, especialmente na área da saúde, envolvendo médicos, enfermeiros e técnicos.

Dessa forma, à luz do art. 18, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, tais despesas foram consideradas como “outras despesas de pessoal”, uma vez que, sob a ótica da fiscalização, representam substituição de servidores públicos no desempenho de funções típicas e contínuas, sendo juridicamente justificável sua inclusão no cálculo do limite legal.

Cumprir destacar que o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo não é absoluto no sentido de incluir automaticamente toda e qualquer contratação na área da saúde no câmputo da despesa com pessoal. Ao contrário, a própria Corte admite, em determinadas hipóteses, especialmente nos modelos estruturados de gestão por Organizações Sociais, que tais despesas não integrem o limite da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando presentes autonomia gerencial, metas e estrutura organizacional própria.

Todavia, o mesmo entendimento técnico estabelece distinção essencial: quando a contratação se aproxima da disponibilização direta de profissionais para atuação em serviços públicos, sem a complexidade e autonomia próprias de um contrato de gestão, há tendência de





CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

caracterização como substituição de servidores públicos, conduzindo, nessa linha interpretativa, à inclusão das despesas no cômputo da despesa com pessoal.

No caso concreto, o Tribunal concluiu que não se tratava de modelo de gestão por Organização Social, mas sim de contratação voltada predominantemente ao fornecimento de profissionais, razão pela qual entendeu pela inclusão das despesas no índice, em consonância com a interpretação técnica adotada pela Corte.

Superada essa questão, passa-se à segunda indagação: **se a defesa apresentada trouxe elementos novos aptos a afastar ou relativizar a conclusão do Tribunal de Contas.**

A defesa sustenta que a contratação envolvia prestação de serviços e não mera substituição de servidores, além de apontar dificuldades na realização de concursos públicos e medidas administrativas adotadas para redução das despesas.

Entretanto, tais argumentos, embora relevantes sob o ponto de vista administrativo, não se mostraram suficientes, no âmbito da análise técnica realizada, para descaracterizar integralmente a natureza das despesas apuradas, uma vez que não demonstram alteração substancial no objeto da contratação, tampouco infirmam, de forma conclusiva, a compreensão de que houve utilização de mão de obra para atendimento de necessidades permanentes da Administração.

Além disso, as justificativas apresentadas contribuem, em grande medida, para contextualizar o cenário enfrentado pelo Município, sem, contudo, apresentar elementos plenamente aptos a afastar o enquadramento jurídico realizado pela Corte de Contas.

Dessa forma, conclui-se que a defesa, embora relevante sob o ponto de vista administrativo, **não trouxe elementos novos ou suficientes para desconstituir, de forma integral, o fundamento determinante do parecer desfavorável**, especialmente sob a ótica estritamente técnica.





CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Por fim, cumpre enfrentar a terceira questão: **se a persistência do excesso de despesa com pessoal no exercício subsequente enfraquece a tese de irregularidade pontual ou excepcional.**

Nesse aspecto, a análise do Tribunal consignou que a situação não se restringiu ao exercício de 2022, tendo sido verificados níveis elevados de despesa com pessoal também no exercício seguinte.

Tal circunstância indica a necessidade de atenção quanto à continuidade do comportamento das despesas, sugerindo que a questão demanda acompanhamento e adoção de medidas estruturais de ajuste, ainda que não permita, por si só, afastar integralmente as justificativas apresentadas quanto ao contexto específico do exercício analisado.

Ademais, embora a defesa mencione a adoção de medidas corretivas, tais providências possuem natureza prospectiva, contribuindo para o processo de adequação fiscal, ainda que não sejam suficientes para alterar, de forma retroativa, o resultado apurado no exercício em exame.

Importa registrar, ainda, que a utilização de contratação indireta para suprimento de necessidade permanente da Administração suscita debate quanto à sua compatibilidade com o disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, que estabelece o concurso público como regra para investidura em cargos e empregos públicos, reforçando a necessidade de aprimoramento das práticas administrativas.

Diante de todo o exposto, conclui-se que:

a inclusão das despesas decorrentes da contratação de serviços médicos no cálculo da despesa com pessoal encontra respaldo na interpretação adotada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo;

a defesa apresentada não trouxe elementos suficientes para afastar integralmente o enquadramento técnico realizado, embora apresente aspectos relevantes para compreensão do contexto administrativo;





e a análise do exercício subsequente indica a necessidade de continuidade das medidas de ajuste e aperfeiçoamento da gestão fiscal.

Assim, resta caracterizada irregularidade relevante sob o ponto de vista técnico, cuja gravidade e repercussão no julgamento das contas será objeto de apreciação no âmbito da decisão colegiada desta Comissão.

3.3 – EFEITO AGRAVANTE DOS FATORES ASSOCIADOS

Além da irregularidade central relativa à despesa com pessoal, o parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo consignou a existência de fatores associados que contribuem para a compreensão do contexto em que se deu a extrapolação do limite legal, os quais, embora não determinantes de forma isolada, reforçam o juízo global desfavorável.

Dentre esses fatores, destaca-se, inicialmente, o **pagamento elevado e reiterado de horas extras**, apontado pela fiscalização como prática recorrente no âmbito da Administração. A defesa, por sua vez, sustenta que tal medida decorreu de necessidade excepcional, especialmente diante da insuficiência de servidores efetivos, agravada pelas restrições impostas durante o período da pandemia, bem como pela continuidade dos serviços públicos essenciais.

De fato, a justificativa apresentada revela plausibilidade sob o ponto de vista administrativo, sobretudo em contextos de restrição de contratações e aumento de demanda. Entretanto, a utilização reiterada de horas extraordinárias como mecanismo de funcionamento regular da Administração evidencia **solução de caráter paliativo**, não sendo compatível com uma gestão estrutural adequada de pessoal, o que mantém a pertinência do apontamento como fator agravante.

No que se refere às **contratações temporárias para atendimento de necessidades permanentes**, o Tribunal apontou a utilização desse instrumento em hipóteses que demandariam provimento efetivo de cargos. A defesa argumenta que tais contratações decorreram da defasagem do quadro de servidores, da existência de elevado número de cargos vagos e da necessidade de garantir a continuidade dos serviços públicos.



CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Ainda que tais argumentos demonstrem a existência de dificuldades concretas na gestão de pessoal, verifica-se que a utilização de contratações temporárias para suprimento de demandas permanentes configura desvio da finalidade excepcional desse instrumento, reforçando a inadequação estrutural já evidenciada na análise da despesa com pessoal.

Quanto às **divergências e inconsistências nas informações prestadas ao sistema AUDESP**, a defesa sustenta tratar-se de falhas formais, sem ocorrência de dolo ou prejuízo ao erário, tendo sido adotadas medidas para correção e aprimoramento dos controles internos.

Sob análise técnica, tais justificativas são suficientes para afastar a caracterização de irregularidade grave autônoma, uma vez que não há indicação de dano ao erário. Todavia, as inconsistências identificadas revelam fragilidade nos mecanismos de controle e na confiabilidade das informações prestadas, circunstância que, embora não determinante, contribui para o contexto geral de inadequação administrativa.

Por fim, quanto à **baixa efetividade das políticas públicas**, refletida nos indicadores de desempenho da gestão municipal, a defesa sustenta que tais resultados decorrem de limitações estruturais e de um processo gradual de aprimoramento da Administração.

De fato, conforme já analisado em item anterior, tais apontamentos possuem natureza predominantemente gerencial e, isoladamente, não seriam suficientes para ensejar a rejeição das contas. Contudo, quando analisados em conjunto com as demais ocorrências, evidenciam limitações na capacidade de planejamento, execução e controle das ações governamentais.

Dessa forma, a análise integrada desses fatores permite concluir que, embora as justificativas apresentadas pela defesa sejam, em parte, plausíveis e aptas a mitigar a gravidade isolada de cada apontamento, **não são suficientes para afastar o seu caráter contributivo para a irregularidade central.**

Assim, tais ocorrências devem ser compreendidas como elementos que, somados à extrapolação do limite de despesa com pessoal, evidenciam um cenário de fragilidade na gestão administrativa, reforçando o entendimento de que a irregularidade verificada não se deu de





forma isolada, mas inserida em um contexto mais amplo de inadequação estrutural da Administração no exercício analisado.

No curso da análise empreendida, cumpre registrar que também foram suscitadas outras questões relacionadas à gestão administrativa do exercício, dentre as quais se destacam: a incorporação de gratificações vinculadas à formação em nível superior, com impacto financeiro relevante; discussões acerca da progressividade da alíquota do ITBI e seus possíveis reflexos na arrecadação municipal; questionamentos quanto ao cumprimento de metas de universalização de serviços públicos delegados, notadamente no âmbito do contrato com a SABESP; e apontamentos acerca da execução dos recursos vinculados à Contribuição de Iluminação Pública (CIP).

Tais aspectos, contudo, não integram diretamente o núcleo das irregularidades analisadas pelo Tribunal de Contas no presente processo, sendo aqui registrados apenas como elementos adicionais observados no contexto da gestão municipal.

4 – CONCLUSÃO DO RELATOR

Diante da análise dos elementos constantes dos autos, especialmente do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e das razões de defesa apresentadas pelo ex-Chefe do Executivo, verifica-se que, embora diversos apontamentos possuam natureza administrativa, operacional ou formal, passíveis de relevação ao campo das recomendações, subsiste irregularidade de caráter grave e estrutural apta a comprometer a regularidade das contas.

Conforme demonstrado ao longo da presente análise, a extrapolação do limite de despesa com pessoal decorreu da utilização de contratações indiretas para suprimento de necessidades permanentes da Administração, especialmente na área da saúde, configurando substituição de servidores públicos e atraindo a incidência do art. 18, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A defesa apresentada, embora relevante sob o aspecto administrativo e acompanhada de justificativas plausíveis quanto às dificuldades enfrentadas pelo Município, não trouxe elementos novos capazes de afastar a natureza das despesas apuradas, tampouco de descaracterizar o excesso verificado no exercício.



CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Ademais, a persistência da situação em exercício subsequente, bem como a existência de fatores associados, como o pagamento reiterado de horas extras, contratações temporárias para atendimento de demandas permanentes, inconsistências de dados e limitações na efetividade das políticas públicas, reforçam o caráter estrutural da irregularidade.

Dessa forma, conclui-se que a falha relativa à despesa com pessoal não se mostra isolada ou circunstancial, mas inserida em um contexto mais amplo de inadequação da gestão administrativa, sendo suficiente, por si só, para justificar a manutenção do parecer prévio desfavorável.

Assim, **opino pela emissão de PARECER DESFAVORÁVEL à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu, relativas ao exercício de 2022**, acompanhando o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Sala das Comissões, Vereador Francisco José Luchetta, na data da assinatura digital.

David Reis
Vereador – MDB
Relator

5 – DECISÃO DA COMISSÃO

Nos termos do art. 57, §§ 3º e 4º do Regimento Interno, tendo sido rejeitadas as conclusões do Relator pela maioria dos membros desta Comissão, a manifestação divergente passa a constituir o parecer da Comissão de Finanças e Orçamento, nos termos que seguem.

A maioria da Comissão de Finanças e Orçamento, após detida análise do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, das razões de defesa apresentadas pelo ex-Chefe do Poder Executivo e do relatório apresentado pelo Relator, passa a decidir fundamentadamente nos termos abaixo.

5.1. Competência soberana da Câmara Municipal





CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Inicialmente, cumpre registrar que o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, embora revestido de elevada autoridade técnica e relevante força persuasiva, **não possui caráter vinculante absoluto**, competindo à Câmara Municipal, na forma do art. 31 da Constituição Federal, exercer o julgamento político-administrativo das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo.

Essa competência constitucional não pode ser reduzida a ato meramente homologatório da manifestação técnica da Corte de Contas. Ao contrário, impõe ao Poder Legislativo local o dever de proceder à **análise própria, crítica, motivada e circunstanciada** do conjunto dos autos, inclusive das justificativas apresentadas pelo responsável, sob pena de esvaziamento da função fiscalizatória e julgadora que a ordem constitucional expressamente lhe atribuiu.

No caso concreto, a necessidade de exame próprio por esta Comissão mostra-se ainda mais evidente porque a controvérsia central das contas não se resume a constatação objetiva e incontroversa de inadimplemento constitucional ou de colapso fiscal generalizado, mas envolve, em grande medida, **juízo técnico de enquadramento jurídico-contábil** acerca da natureza de determinadas despesas na área da saúde, especialmente no tocante à sua inclusão no cômputo da despesa com pessoal. O próprio parecer prévio evidencia que, fora esse núcleo específico, diversos indicadores essenciais da gestão foram considerados regulares, como ensino, FUNDEB, saúde, encargos sociais, repasses ao Legislativo e precatórios.

Além disso, a defesa apresentada pelo ex-Prefeito, ao se dirigir à Câmara Municipal, expressamente invoca a competência constitucional e soberana desta Casa para reapreciar o mérito do parecer desfavorável, sustentando que a decisão final sobre as contas não se esgota na conclusão adotada pelo Tribunal, mas deve ser formada pelo Legislativo local a partir do exame amplo dos elementos de fato e de direito constantes do processo. Nesse sentido, a peça defensiva ressalta, desde suas primeiras páginas, que espera da Câmara, “no exercício de sua competência constitucional e soberana”, a reapreciação das contas de 2022 à luz das justificativas apresentadas.

Esse ponto é juridicamente relevante também porque, no âmbito do próprio processo do Tribunal, **não houve uniformidade absoluta de avaliação técnica**. Conforme consta do voto, a Assessoria Técnica, sob a ótica econômico-financeira, entendeu que não havia questão contábil





apta a comprometer as contas, enquanto a Assessoria Técnica jurídica concluiu pela observância dos principais parâmetros constitucionais e legais e admitiu a possibilidade de relevação do apontamento relativo às despesas com pessoal, diante das providências adotadas pela Administração. Tal circunstância reforça que a matéria submetida ao julgamento desta Casa não se apresenta como absolutamente fechada ou imune a apreciação diversa, desde que motivada.

Portanto, ao divergir do entendimento adotado pelo Relator e, por consequência, do parecer prévio desfavorável emitido pela Corte de Contas, a maioria desta Comissão **não incorre em afronta institucional ao controle externo**, nem pretende substituir a função técnica do Tribunal, mas exerce, de forma legítima e fundamentada, a competência constitucional que lhe é própria. O que se exige, nesse contexto, não é submissão automática ao parecer prévio, mas sim decisão devidamente motivada, lastreada nos autos e comprometida com a racionalidade, a proporcionalidade e a juridicidade do julgamento.

Dessa forma, fica assentado, desde logo, que a divergência ora firmada pela maioria da Comissão decorre do regular exercício da competência julgadora da Câmara Municipal, fundada em apreciação autônoma e motivada do processo, das justificativas defensivas e da natureza controvertida do principal apontamento que embasou a conclusão desfavorável do Tribunal de Contas.

5.2. Quadro global positivo das contas

Superada a premissa da competência constitucional desta Casa, passa-se à análise do conjunto das contas, sob a ótica global da gestão fiscal e administrativa.

Nesse ponto, é fundamental destacar que o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo **não identifica quadro generalizado de irregularidades ou descontrole das finanças públicas**, mas, ao contrário, reconhece expressamente a regularidade de diversos aspectos centrais da gestão municipal.

Conforme consignado no próprio voto condutor do parecer prévio, foram cumpridos os principais índices constitucionais e legais, dentre os quais:

- aplicação no ensino em percentual superior ao mínimo constitucional;



CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

- utilização integral dos recursos do FUNDEB;
- aplicação quase total dos recursos na remuneração dos profissionais da educação básica;
- aplicação em saúde em patamar significativamente superior ao mínimo constitucional;
- regularidade no pagamento de encargos sociais;
- regularidade dos repasses ao Poder Legislativo;
- regularidade no pagamento de precatórios.

Tais elementos demonstram que, sob a perspectiva dos pilares estruturantes da responsabilidade fiscal — educação, saúde, equilíbrio financeiro e cumprimento de obrigações legais —, **a gestão atendeu aos parâmetros exigidos pela ordem constitucional e infraconstitucional.**

O próprio Tribunal de Contas, ao examinar os aspectos econômico-financeiros, consignou que a situação das contas revelava **posição de equilíbrio**, não sendo identificada, sob esse prisma, irregularidade suficiente para comprometer a matéria.

Ainda nesse sentido, o voto registra que as movimentações orçamentárias, embora revelem falhas de planejamento, **não causaram prejuízo efetivo aos demonstrativos**, podendo ser toleradas com recomendações, o que reforça a inexistência de dano concreto ao equilíbrio fiscal do exercício.

Esse contexto é expressamente explorado pela defesa do ex-Prefeito, que ressalta que as contas apresentaram desempenho satisfatório nos principais indicadores de gestão pública, destacando o cumprimento dos índices constitucionais e a manutenção do equilíbrio das finanças municipais como elementos que demonstram a regularidade substancial da administração.

A defesa também enfatiza que a rejeição das contas não decorre de um conjunto amplo de irregularidades, mas de **um único núcleo específico de controvérsia**, relacionado à despesa com pessoal, o que, em sua ótica, não seria suficiente para comprometer o julgamento global das contas.

Tal argumento revela-se relevante, pois evidencia que o próprio processo técnico não aponta para uma gestão desorganizada ou incompatível com os princípios da





administração pública, mas sim para uma situação pontual que exige análise mais aprofundada quanto à sua natureza e gravidade.

Ademais, o próprio parecer prévio admite que diversos apontamentos identificados pela fiscalização **podem ser alçados ao campo das recomendações**, diante das justificativas apresentadas, o que reforça a compreensão de que tais falhas não possuem gravidade suficiente para comprometer, por si, a regularidade das contas.

Diante desse cenário, a maioria da Comissão entende que a análise das contas não pode se dar de forma fragmentada ou dissociada de seu contexto global. Ao contrário, deve-se considerar que:

- houve cumprimento dos principais deveres constitucionais;
- não se verificou desequilíbrio fiscal estrutural;
- não há registro de dano relevante ao erário;
- e as falhas apontadas, em sua maioria, foram tratadas como passíveis de recomendação pelo próprio Tribunal.

Assim, o conjunto das contas revela **predominância de aspectos positivos e regulares**, circunstância que afasta, em princípio, a conclusão de comprometimento global da gestão e impõe que o ponto central de divergência — relativo à despesa com pessoal — seja analisado com especial cautela, à luz do princípio da proporcionalidade e das circunstâncias concretas do exercício.

5.3. Existência de divergência técnica interna no próprio Tribunal de Contas

Prosseguindo na análise, cumpre destacar que a conclusão desfavorável consignada no parecer prévio **não se formou a partir de entendimento técnico absolutamente uniforme no âmbito da própria Corte de Contas**, circunstância que reforça a necessidade de apreciação crítica por esta Comissão.

Conforme se extrai do voto condutor, houve manifestação da Assessoria Técnica sob a ótica econômico-financeira no sentido de que **não se identificava questão contábil**



CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

suficiente para comprometer as contas, reconhecendo-se a manutenção do equilíbrio das finanças municipais no exercício analisado.

De igual modo, a Assessoria Técnica jurídica, ao examinar os principais aspectos da gestão, concluiu pela **observância das normas constitucionais e legais nos tópicos estruturantes**, notadamente quanto à educação, saúde, repasses ao Legislativo, encargos sociais e demais obrigações fiscais, admitindo, inclusive, a possibilidade de relevação de determinados apontamentos diante das justificativas apresentadas.

Tal circunstância evidencia que a matéria não se apresentou, no âmbito técnico, como de solução única ou incontroversa, mas sim como objeto de **avaliação jurídica sujeita a diferentes interpretações quanto ao grau de gravidade das falhas identificadas**, especialmente no que se refere à despesa com pessoal.

A própria defesa do ex-Prefeito explora expressamente esse ponto, destacando que setores técnicos do Tribunal manifestaram-se favoravelmente à aprovação das contas, com recomendações, e que a conclusão desfavorável acabou por se consolidar a partir de posicionamento específico do Relator, não representando consenso técnico absoluto.

Esse dado é particularmente relevante para o julgamento a ser proferido por esta Casa Legislativa, pois afasta a premissa de que a rejeição das contas decorra de irregularidade inequívoca, tecnicamente pacificada e insuscetível de revisão.

Ao contrário, demonstra que o processo envolveu **juízo de valoração técnica sobre a gravidade e os efeitos das falhas apontadas**, especialmente no tocante à classificação de determinadas despesas e ao seu impacto no resultado final das contas.

Nesse contexto, a divergência ora adotada pela maioria da Comissão não representa ruptura arbitrária com o entendimento do Tribunal de Contas, mas sim o exercício legítimo de uma **interpretação alternativa, igualmente fundamentada, apoiada em elementos constantes dos próprios autos e nas manifestações técnicas que compuseram o processo**.





Ademais, o reconhecimento de divergência técnica interna reforça a aplicação do princípio da prudência no julgamento das contas, especialmente quando a decisão mais gravosa — a rejeição — se funda em interpretação não unânime e sujeita a controvérsia.

Dessa forma, entende esta Comissão que a ausência de consenso técnico no âmbito do próprio Tribunal de Contas constitui elemento relevante a ser considerado no presente julgamento, autorizando a adoção de conclusão diversa, desde que devidamente motivada, como ora se faz.

5.4. Controvérsia sobre a natureza jurídica da terceirização médica

O núcleo central do parecer prévio desfavorável reside na conclusão de que as despesas decorrentes da contratação de equipe médica para atendimento da população na Unidade de Pronto Atendimento e na Unidade Mista de Saúde do Município deveriam ser computadas como “outras despesas de pessoal”, nos termos do art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000, por se tratar, na ótica da fiscalização e do voto condutor, de mera terceirização de mão de obra para execução de atividades permanentes da Administração.

A maioria da Comissão reconhece que se trata de tema sensível e juridicamente relevante. Todavia, entende que a solução adotada no parecer prévio não pode ser tratada como única leitura juridicamente possível dos fatos, nem como enquadramento incontroverso a ponto de, isoladamente, sustentar a rejeição das contas.

Isso porque a própria defesa do ex-Prefeito demonstrou que, à época, a Administração compreendia que os gastos com a contratação em questão deveriam ser classificados como **despesas de serviços de terceiros**, e não como substituição direta de servidores, justamente porque o vínculo jurídico se estabelecia com a empresa contratada, e não com profissionais individualmente escolhidos, nomeados ou subordinados diretamente ao Município. A defesa registra expressamente que “não era previsto que os gastos com empresa terceirizada de gestão e apoio seriam computados em despesa com pessoal”, sustentando que tais dispêndios foram lançados na categoria “outros serviços de terceiros – pessoa jurídica”, e não em despesa de pessoal decorrente de terceirização.



CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Mais do que isso, a defesa sustenta que o objeto contratual **não se limitava ao simples fornecimento de profissionais da saúde**, mas abrangia a organização operacional dos plantões e coberturas necessárias ao funcionamento ininterrupto das unidades de atendimento, em contexto de demanda contínua e elevada pressão sobre o sistema municipal de saúde. Nesse sentido, afirma expressamente que a contratação da empresa “não se limitava somente ao fornecimento de profissionais da saúde, mas inclui a organização dos plantões e das coberturas necessárias”, de forma a assegurar a continuidade do atendimento nas unidades públicas.

Esse ponto é juridicamente relevante porque desloca a análise da mera dicotomia formal entre “atividade-fim” e “atividade-meio” para o exame mais complexo da **natureza concreta do ajuste firmado**, notadamente em cenário de reorganização assistencial. A defesa ainda acrescenta que, nas gestões anteriores, havia prestação dos serviços mediante Organização Social, e que, no curso do período pandêmico, tal modelo foi descontinuado, deixando um vácuo assistencial que obrigou a Administração a buscar alternativa contratual para garantir a continuidade dos serviços.

Nesse contexto, a maioria da Comissão entende que a controvérsia não se resolve de modo simplista pela afirmação de que toda contratação envolvendo profissionais da saúde, por si só, caracteriza substituição irregular de servidores. O próprio relatório e o voto do Tribunal deixam claro que a conclusão desfavorável decorreu de uma **interpretação específica da contratação da Medic Health**, e não de uma vedação abstrata e automática a qualquer arranjo contratual na área da saúde.

A defesa, inclusive, procura demonstrar essa distinção ao sustentar que a contratação foi compreendida, pela Administração, como modalidade de apoio operacional indispensável à manutenção de serviços essenciais, e não como expediente deliberado de burla ao concurso público ou à Lei de Responsabilidade Fiscal. Ao final desse raciocínio, invoca expressamente a dificuldade doutrinária e prática de distinguir contratos de prestação de serviços dos contratos de mero fornecimento de mão de obra, indicando que se estava diante de tema juridicamente controvertido, e não de fraude manifesta.

A maioria da Comissão não ignora que o Tribunal de Contas concluiu em sentido diverso. Contudo, ao proceder ao julgamento político-administrativo das contas, entende que a





controvérsia sobre a natureza jurídica da contratação impede que se trate a extrapolação do índice como fato absolutamente incontroverso e automaticamente apto a conduzir à rejeição.

Em outras palavras: o que se observa nos autos não é a demonstração cabal de expediente ardiloso voltado à substituição clandestina de servidores, mas sim discussão jurídica séria sobre a forma de classificação de despesa emergida em contexto de reorganização dos serviços de saúde. Essa distinção é fundamental, porque a gravidade do apontamento, para fins de rejeição das contas, depende não apenas da existência do ajuste, mas do **grau de certeza quanto ao seu enquadramento como substituição indevida de pessoal.**

A própria defesa afirma que, sem a inclusão promovida pela fiscalização, o índice de despesa com pessoal seria de **53,25%**, isto é, dentro do limite legal de 54%, o que demonstra que a rejeição das contas decorreu, em essência, da adoção de um critério interpretativo específico quanto à natureza dessa despesa. Tal dado reforça a necessidade de prudência e proporcionalidade no julgamento legislativo, pois evidencia que não se está diante de excesso incontroverso, mas de resultado derivado de opção classificatória juridicamente debatível.

Dessa forma, a maioria da Comissão conclui que a questão relativa à terceirização médica, embora relevante e merecedora de severas recomendações para aperfeiçoamento da gestão, **não se apresenta, no caso concreto, com grau de certeza e gravidade suficientes para, isoladamente, sustentar a desaprovação das contas**, sobretudo quando considerada a controvérsia jurídica do enquadramento, o contexto assistencial enfrentado pela Administração e o panorama global positivo do exercício.

5.5. Índice dentro do limite sem a inclusão da Fiscalização

A análise do impacto da classificação das despesas relativas à contratação de serviços médicos revela-se determinante para a compreensão da controvérsia central do presente julgamento.

Conforme assentado no parecer prévio, a extrapolação do limite de despesa com pessoal — apurada no percentual de 58,04% da Receita Corrente Líquida — decorreu da **inclusão, pela fiscalização, dos valores pagos à empresa contratada para prestação de serviços na área da**



CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

saúde, sob o fundamento de que tais dispêndios configurariam “outras despesas de pessoal”, nos termos do art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Todavia, a defesa do ex-Prefeito sustenta, de forma expressa e fundamentada, que tal inclusão não se mostra incontroversa, afirmando que, sob a ótica da Administração, os valores foram corretamente classificados como despesas com serviços de terceiros, e não como substituição direta de servidores públicos.

Nesse sentido, a peça defensiva destaca que, **caso não fosse adotado o critério de inclusão utilizado pela fiscalização**, o índice de despesa com pessoal no exercício de 2022 se fixaria em **53,25% da Receita Corrente Líquida**, ou seja, **dentro do limite legal de 54% estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal**.

Tal dado possui relevância decisiva para o julgamento das contas, pois evidencia que a conclusão pela extrapolação do limite não decorre de situação incontroversa de excesso de despesa, mas sim de **interpretação específica quanto à natureza jurídica das despesas analisadas**.

Em outras palavras, não se está diante de hipótese em que o Município, de forma inequívoca, ultrapassou os limites legais de despesa com pessoal com base em dados objetivos e incontestáveis. Ao contrário, a extrapolação identificada resulta da adoção de um **critério classificatório que, conforme demonstrado, é objeto de controvérsia técnica e jurídica**, inclusive no âmbito do próprio processo.

A defesa reforça essa perspectiva ao sustentar que a metodologia adotada pela fiscalização acabou por “converter” despesas originalmente classificadas como serviços em despesas de pessoal, alterando substancialmente o resultado do índice final, sem que tal reclassificação represente, necessariamente, situação de burla deliberada à legislação fiscal.

Esse ponto é fundamental, pois, sob a ótica da proporcionalidade, não se mostra adequado equiparar:

- situações de extrapolação evidente e incontroversa do limite legal;





- com hipóteses, como a presente, em que o resultado do índice depende diretamente de **opção interpretativa sobre a classificação da despesa**.

Ademais, cumpre observar que o próprio comportamento do índice ao longo do exercício reforça a ausência de descontrole estrutural, tendo sido registrado, conforme apontado pela defesa:

- 51,10% no primeiro quadrimestre;
- 52,04% no segundo quadrimestre;
- com elevação concentrada apenas no encerramento do exercício.

Tal evolução indica que a situação não se caracterizava, originalmente, como desvio persistente ou sistemático, mas sim como cenário pontual, agravado pela reclassificação promovida pela fiscalização.

Diante desse quadro, a maioria da Comissão entende que a extrapolação do limite de despesa com pessoal, tal como apurada no parecer prévio, **não pode ser tratada como fato incontroverso e automaticamente apto a ensejar a rejeição das contas**, uma vez que:

- depende de critério interpretativo relevante e discutível;
- não se verificaria caso prevalecesse a classificação originalmente adotada pela Administração;
- e não se apresenta acompanhada de outros elementos que indiquem descontrole fiscal generalizado.

Assim, a controvérsia acerca da inclusão das despesas no cálculo da despesa com pessoal reforça a necessidade de julgamento pautado pela prudência e pela proporcionalidade, afastando a aplicação automática da sanção mais gravosa e autorizando a requalificação do apontamento para o campo das recomendações.

5.6. Contexto excepcional da saúde pública

A análise da controvérsia relativa à despesa com pessoal não pode ser realizada de forma abstrata ou dissociada do contexto concreto em que a Administração Pública Municipal atuou no exercício de 2022.



CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Conforme ressaltado pela defesa do ex-Prefeito, o Município ainda enfrentava, naquele exercício, **os efeitos residuais e operacionais da pandemia da Covid-19**, especialmente no âmbito da saúde pública, setor em que se concentraram as maiores pressões assistenciais e as mais relevantes demandas por continuidade e ampliação de atendimento. A peça defensiva registra expressamente que, embora em momento posterior os efeitos da pandemia possam parecer distantes, no período compreendido entre 2020 e 2022 houve verdadeiro quadro de excepcionalidade sanitária, exigindo dos gestores públicos atuação imediata, flexível e voltada à preservação da continuidade do serviço essencial de saúde.

A defesa também enfatiza que, naquele contexto, a Administração Municipal precisou enfrentar simultaneamente:

- a pressão contínua por atendimento em saúde de urgência e emergência;
- a carência de profissionais disponíveis para composição do quadro;
- a necessidade de manutenção do funcionamento da Unidade de Pronto Atendimento e da Unidade Mista de Saúde;
- e a impossibilidade de interrupção do serviço, diante do risco concreto à população usuária do SUS.

Esse ponto assume particular relevo porque o próprio voto do Tribunal reconhece que a contratação questionada estava ligada ao atendimento da população na UPA e na Unidade Mista de Saúde do Município. Ou seja, não se trata de despesa acessória, periférica ou vinculada a atividade administrativa secundária, mas sim de ajuste relacionado à sustentação de serviço essencial e diretamente conectado à tutela da vida e da saúde dos munícipes.

A defesa vai além ao esclarecer que o Município não dispunha de estrutura privada equivalente de pronto atendimento e que, portanto, a responsabilidade pela continuidade da assistência recaía integralmente sobre o sistema público municipal. Nessa linha, sustenta que a interrupção ou insuficiência da cobertura assistencial poderia acarretar consequências gravíssimas e irreparáveis, circunstância que impunha à gestão pública a adoção de soluções imediatas para preservação do funcionamento das unidades.





CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Ademais, a defesa aponta que, nas gestões anteriores, a prestação desses serviços ocorria mediante parceria com Organização Social, e que a descontinuidade desse modelo, no curso do período pandêmico, gerou um vácuo assistencial que obrigou a Administração a buscar alternativa contratual apta a manter o atendimento. Tal argumento é relevante porque afasta, ao menos em juízo político-administrativo, a leitura de que a contratação questionada teria derivado de escolha arbitrária ou de simples conveniência gerencial, revelando, em vez disso, resposta administrativa a cenário excepcional de desassistência potencial.

A própria defesa invoca, nesse contexto, o art. 22, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, segundo o qual, na apreciação da regularidade de atos administrativos, devem ser consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a atuação do agente público. Embora tal invocação não tenha sido acolhida pelo parecer prévio em toda sua extensão, ela se mostra juridicamente pertinente no âmbito do julgamento legislativo, justamente porque a Câmara não examina apenas a legalidade estrita em perspectiva abstrata, mas a compatibilidade do conjunto da gestão com os deveres políticos e administrativos do mandatário.

A maioria da Comissão entende, assim, que o contexto fático da saúde pública em 2022 constitui elemento interpretativo indispensável para aferição da gravidade do apontamento. Não se nega que a responsabilidade fiscal deva ser observada com rigor, tampouco se pretende afastar a necessidade de adequada estruturação do quadro de pessoal. O que se reconhece é que, no caso concreto, a Administração agiu em ambiente de elevada excepcionalidade, pressionada pela necessidade de evitar descontinuidade de serviços essenciais de saúde, circunstância que mitiga o peso reprovador do apontamento e impõe leitura mais proporcional do caso.

Esse entendimento é reforçado pelo fato de que o próprio Município aplicou **33,17% da receita de impostos em ações e serviços públicos de saúde**, percentual expressivamente superior ao mínimo constitucional, o que demonstra prioridade efetiva dada ao setor e compromisso com a manutenção do atendimento à população.

Diante disso, a maioria da Comissão conclui que o contexto excepcional da saúde pública e os efeitos ainda presentes da pandemia constituem fatores juridicamente relevantes para a apreciação das contas, afastando a leitura de que o apontamento relativo à terceirização médica





represente, por si só, comportamento doloso, temerário ou estruturalmente incompatível com a boa administração. Ao contrário, revelam atuação administrativa orientada pela continuidade de serviço essencial, o que recomenda prudência na valoração do fato e impede que ele seja convertido, automaticamente, em fundamento bastante para a rejeição das contas.

5.7. Medidas concretas de reenquadramento e boa-fé administrativa

Para além da controvérsia jurídica acerca da natureza das despesas com serviços médicos, impõe-se analisar a **conduta administrativa adotada pelo gestor diante do apontamento**, especialmente sob a ótica da boa-fé e do dever de recondução aos limites da responsabilidade fiscal.

Nesse ponto, a defesa do ex-Prefeito demonstra que a Administração **não permaneceu inerte**, tendo adotado medidas concretas voltadas à adequação das despesas com pessoal e à recomposição do equilíbrio fiscal, logo após a identificação da elevação do índice.

Conforme expressamente consignado na peça defensiva, foram implementadas ações como:

- reorganização do quadro de pessoal;
- realização de concurso público para recomposição de cargos efetivos;
- programas de desligamento voluntário;
- revisão de gratificações;
- e limitação de despesas extraordinárias, como horas extras.

Tais medidas evidenciam atuação administrativa direcionada à correção do cenário identificado, revelando não apenas conhecimento do problema, mas **adoção de providências efetivas para sua superação**, em consonância com o dever de gestão responsável.

A defesa também destaca que, já no exercício subsequente, houve redução do índice de despesa com pessoal, apontando que, no primeiro quadrimestre de 2023, o percentual teria sido reconduzido para **53,93% da Receita Corrente Líquida**, isto é, novamente abaixo do limite legal.



CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Ainda que o parecer prévio tenha indicado a persistência de níveis elevados em análise posterior, o dado apresentado pela defesa revela, no mínimo, **movimento concreto de ajuste**, incompatível com cenário de omissão administrativa ou descontrole estrutural permanente.

Esse aspecto assume relevância jurídica porque a Lei de Responsabilidade Fiscal não se limita a sancionar situações de excesso, mas também impõe ao gestor o dever de adoção de medidas de recondução, sendo certo que a avaliação da regularidade das contas deve considerar não apenas o resultado numérico isolado, mas também **o comportamento do administrador diante da irregularidade identificada**.

A própria defesa, ao tratar desse ponto, sustenta que o Município adotou “providências efetivas para redução do índice de despesa com pessoal”, buscando demonstrar que não houve descumprimento deliberado da legislação fiscal, mas sim enfrentamento progressivo de situação complexa, influenciada por fatores externos e circunstanciais.

Nesse contexto, a maioria da Comissão entende que a presença de medidas corretivas concretas constitui elemento relevante para a formação do juízo político-administrativo, pois evidencia que:

- não houve dolo ou intenção de burlar os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- não se verificou comportamento omissivo por parte da Administração;
- e houve esforço efetivo de adequação às exigências legais.

Dessa forma, a análise das contas não pode ignorar a **boa-fé administrativa e a atuação corretiva do gestor**, sob pena de se adotar interpretação excessivamente rígida e dissociada da realidade da gestão pública.

A existência de providências de reenquadramento, ainda que não suficientes para afastar integralmente o apontamento técnico no exercício analisado, **mitiga significativamente sua gravidade**, especialmente quando conjugada com o contexto excepcional da saúde pública e com a controvérsia jurídica sobre a natureza da despesa.





Por conseguinte, a maioria da Comissão conclui que o comportamento administrativo demonstrado nos autos revela postura compatível com os deveres de responsabilidade fiscal, recomendando-se, no caso, a adoção de medidas de aperfeiçoamento da gestão, e não a imposição da sanção mais gravosa de rejeição das contas.

5.8. Requalificação dos fatores agravantes como recomendações administrativas

Além da controvérsia central relativa à despesa com pessoal, o parecer prévio desfavorável agregou, como elementos de reforço da conclusão adotada, o pagamento elevado de horas extras, a contratação temporária para suprimento de necessidades permanentes, as divergências de dados e a baixa efetividade das políticas públicas refletida no IEG-M.

A maioria da Comissão reconhece a relevância desses apontamentos sob a ótica do aperfeiçoamento da gestão pública. Todavia, entende que tais ocorrências, **à luz do conjunto probatório e das justificativas apresentadas**, não possuem gravidade autônoma ou suficiência material para sustentar a rejeição das contas, devendo ser requalificadas como impropriedades de natureza recomendatória.

No que se refere ao **pagamento elevado e reiterado de horas extras**, a defesa sustenta que tal situação decorreu da insuficiência de servidores em áreas sensíveis, da pressão sobre a prestação continuada de serviços públicos essenciais e da necessidade de atendimento da demanda administrativa em contexto ainda impactado pelos efeitos da pandemia. Embora se trate de prática que deve ser efetivamente controlada e reduzida, não se ignora que o próprio histórico recente do Tribunal revela que esse tipo de falha, quando desacompanhado de dano concreto ao erário ou de demonstração de fraude, costuma ser tratado mediante advertência e recomendação de reorganização administrativa. Nesse contexto, a maioria da Comissão entende que o apontamento, embora mereça censura administrativa, não possui, no caso concreto, força suficiente para comprometer a regularidade global das contas.

Quanto às **contratações temporárias para atendimento de necessidades permanentes**, a defesa aponta a existência de quadro funcional deficitário, vacância de cargos e



CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

dificuldade de provimento imediato, especialmente em setores essenciais. Também registra que a Administração promoveu concurso público e adotou providências para recomposição gradual do quadro, o que afasta a leitura de que houve opção deliberada e permanente pela precarização dos vínculos funcionais. De fato, a contratação temporária fora de sua finalidade constitucional deve ser corrigida; entretanto, à luz das justificativas apresentadas e do contexto administrativo enfrentado, a maioria da Comissão compreende que o apontamento deve ser tratado como impropriedade relevante, porém sanável, recomendando-se firme adequação futura, e não reprovação automática das contas.

No tocante às **divergências e inconsistências nas informações prestadas ao sistema AUDESP**, o próprio processo demonstra que se está diante de falhas predominantemente formais, relacionadas à qualidade da alimentação de dados e ao aperfeiçoamento dos mecanismos de controle interno. O voto do Tribunal não apontou, nesse aspecto, dano patrimonial concreto, desvio de recursos ou falsificação deliberada de demonstrativos, limitando-se a consignar divergências de registros e necessidade de maior fidedignidade das informações. A defesa, por sua vez, sustenta a adoção de medidas corretivas e de regularização progressiva dos controles administrativos. Nesse cenário, a maioria da Comissão entende que tais inconsistências devem ensejar advertência severa e recomendação expressa de saneamento, mas não se qualificam, por si, como irregularidades bastantes para macular o juízo global das contas.

Quanto à **baixa efetividade das políticas públicas e aos indicadores desfavoráveis do IEG-M**, também aqui a própria defesa do ex-Prefeito apresenta extensa argumentação no sentido de que tais índices possuem caráter diagnóstico, não sancionatório, devendo ser lidos à luz das dificuldades estruturais enfrentadas pelo Município e das providências gradualmente implementadas para correção dos problemas apontados. O próprio Tribunal, no voto condutor, admite que diversos apontamentos relacionados ao planejamento, à efetividade e à gestão operacional podem ser alçados ao campo das recomendações, diante das justificativas apresentadas. Dessa forma, a maioria da Comissão entende que os indicadores de efetividade, embora sinalizem deficiência administrativa que exige correção urgente, não possuem natureza de causa autônoma de rejeição, devendo ser tratados como instrumentos de alerta institucional para aprimoramento da governança municipal.





Também merece relevo o fato de que vários desses fatores agravantes já foram analisados no próprio parecer do Relator da Comissão como apontamentos secundários, passíveis, em tese, de reclassificação para o campo das recomendações, sobretudo quando confrontados com a defesa e com o panorama geral positivo das contas. Isso demonstra que o próprio debate interno no âmbito da Câmara já reconhecia que tais falhas, isoladamente, não eram suficientes para sustentar a rejeição, servindo mais como elementos de advertência e controle futuro do que como fundamento bastante para a desaprovação.

Dessa forma, a maioria da Comissão conclui que os chamados fatores agravantes devem ser **requalificados como impropriedades administrativas relevantes, porém recomendatórias**, aptas a ensejar determinações de correção, monitoramento e aperfeiçoamento da gestão, mas insuficientes, no caso concreto, para transformar a controvérsia central sobre despesa com pessoal em causa necessária e incontornável de rejeição das contas.

Assim, horas extras, contratações temporárias, divergências de dados e baixa efetividade das políticas públicas devem ser considerados, no presente julgamento, como elementos de advertência e de reforço às recomendações administrativas a serem dirigidas ao Executivo, e não como fundamentos autônomos ou cumulativos bastante para justificar a desaprovação das contas do exercício de 2022.

5.9. Conclusão pela aprovação com recomendações

Diante de todo o exposto, a maioria da Comissão de Finanças e Orçamento, no exercício de sua competência constitucional de julgamento político-administrativo das contas públicas, conclui que o conjunto probatório constante dos autos **não autoriza a manutenção do parecer desfavorável**, impondo-se a formação de juízo diverso, devidamente motivado.

Conforme demonstrado ao longo da presente decisão, o exame global das contas evidencia que:

- foram cumpridos os principais índices constitucionais relativos à educação e à saúde;
- houve regularidade no pagamento de encargos sociais, repasses ao Poder Legislativo e precatórios;



CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

- não se verificou situação de desequilíbrio fiscal estrutural;
- e a maior parte dos apontamentos identificados pela fiscalização foi expressamente considerada, pelo próprio Tribunal de Contas, como passível de tratamento no campo das recomendações.

No que se refere à irregularidade central relativa à despesa com pessoal, restou evidenciado que sua configuração decorre de **controversa interpretação quanto à natureza jurídica das despesas com serviços médicos**, não se tratando de hipótese de extrapolação incontroversa do limite legal, mas de resultado diretamente vinculado ao critério classificatório adotado pela fiscalização.

A própria defesa do ex-Prefeito sustenta, de forma expressa, que, desconsiderada a inclusão promovida pela fiscalização, o índice de despesa com pessoal se situaria em **53,25% da Receita Corrente Líquida**, ou seja, dentro do limite legal de 54%, o que demonstra que a conclusão pela extrapolação não decorre de dado objetivo isolado, mas de opção interpretativa juridicamente debatível.

Ademais, verificou-se que a Administração atuou em **contexto excepcional na área da saúde**, ainda impactado pelos efeitos da pandemia, tendo adotado medidas voltadas à continuidade de serviços essenciais e à preservação do atendimento à população, circunstância que deve ser considerada na avaliação da gravidade do apontamento.

A defesa também demonstrou a adoção de providências concretas para a recondução das despesas aos limites legais, incluindo reorganização administrativa, realização de concurso público e revisão de práticas de gestão, o que evidencia atuação pautada pela boa-fé e pelo dever de correção das irregularidades.

No tocante aos fatores agravantes apontados pelo Tribunal de Contas, a maioria da Comissão concluiu que tais ocorrências, embora relevantes sob o ponto de vista do aperfeiçoamento da gestão, **não possuem gravidade suficiente para sustentar a rejeição das contas**, devendo ser requalificadas como impropriedades de natureza recomendatória, nos termos já reconhecidos, inclusive, pelo próprio parecer prévio.





CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Nesse contexto, a manutenção da conclusão desfavorável implicaria adoção de medida desproporcional, na medida em que **desconsideraria o conjunto global positivo das contas, a controvérsia técnica existente, o contexto excepcional enfrentado pela Administração e as providências corretivas adotadas**, atribuindo à irregularidade apontada peso superior àquele que, razoavelmente, se extrai dos autos.

A defesa do ex-Prefeito, ao final, pleiteia expressamente que a Câmara Municipal, “no exercício de sua competência constitucional e soberana”, proceda à reapreciação das contas à luz das justificativas apresentadas, reconhecendo que a decisão final não se esgota no parecer técnico da Corte de Contas, mas deve refletir análise global e contextualizada da gestão.

A maioria desta Comissão, ao acolher tal perspectiva, entende que o julgamento das contas deve observar não apenas a estrita legalidade formal, mas também os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da realidade administrativa, evitando que controvérsias técnicas específicas conduzam, automaticamente, à sanção mais gravosa.

Dessa forma, conclui-se que:

- a irregularidade apontada, embora relevante, não possui, no caso concreto, gravidade suficiente para justificar a rejeição das contas;
- os fatores associados devem ser tratados no campo das recomendações e determinações administrativas;
- e o conjunto das contas revela predominância de aspectos regulares e compatíveis com os deveres da administração pública.

DELIBERAÇÃO FINAL DA COMISSÃO

Diante de todo o exposto, e nos termos do art. 57, §§ 3º e 4º do Regimento Interno, a Comissão de Finanças e Orçamento, por maioria de seus membros, **rejeitando as conclusões do Relator**, delibera pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu, relativas ao exercício de 2022**, sem prejuízo da integral observância das recomendações e determinações consignadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.





CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Sala das Comissões, Vereador Francisco José Luchetta, na data da assinatura digital.

Vinicius do Mané
Vereador – UNIÃO BRASIL
Presidente

David Reis
Vereador – MDB
Relator

Engenheiro Barros
Vereador - SOLIDARIEDADE
Membro





VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 17AD-007C-2C25-C732

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ DAVID DOS REIS RODRIGUES (CPF 437.XXX.XXX-30) em 22/04/2026 17:09:20 GMT-03:00
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

- ✓ MARCO VINICIUS NUNES DE BARROS (CPF 320.XXX.XXX-84) em 23/04/2026 10:17:55 GMT-03:00
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

- ✓ VINICIUS LEONARDO DOS SANTOS (CPF 418.XXX.XXX-45) em 23/04/2026 12:03:52 GMT-03:00
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://cmembuguacu.1doc.com.br/verificacao/17AD-007C-2C25-C732>