

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO: 05/03/2024

78 TC-004472.989.22-7

Câmara Municipal: Divinolândia.

Exercício: 2022.

Presidente: Dirceu José Silva Júnior.

Advogado(s): Ana Paula Diogo de Oliveira (OAB/SP nº 390.472).

Procurador(es) de Contas: Élide Graziane Pinto.

Fiscalizada por: UR-19.

Fiscalização atual: UR-19.

(GC DER-50)

EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. CUMPRIMENTO DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. DEVOLUÇÃO DE DUODÉCIMOS INFERIOR AOS ANOS ANTERIORES E EM PERIODICIDADE ADEQUADA. DEPRECIÇÃO DO ATIVO IMOBILIZADO NÃO REALIZADA. IMÓVEL DA CÂMARA SEQUESTRADO JUDICIALMENTE AGUARDANDO DECISÃO RECURSAL. FALHAS NO PLANEJAMENTO, CONTROLE INTERNO E TRANSPARÊNCIA DE DADOS. NÃO ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES. RELEVAMENTO. REGULAR, COM RESSALVAS, RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as contas anuais do exercício de **2022**, da **CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINOLÂNDIA**.

1.2. Após inspeção *“in loco”*, a fiscalização da **Unidade Regional de Mogi Guaçu – UR-19** elaborou relatório constante do evento 18.44, cuja conclusão aponta as seguintes ocorrências:

A.1.1. ELABORAÇÃO DO PLANEJAMENTO

→ A participação popular poderia ser ampliada, reforçada ou melhorada através do levantamento das demandas da população, antes da elaboração do orçamento, a ser encaminhado formalmente ao Executivo, de modo a auxiliar na concepção dos diagnósticos necessários para a previsão das políticas públicas a serem executadas;

→ Inconsistências nas peças de planejamento não dirimidas no processo legislativo, prejudicando a ação fiscalizatória das políticas públicas pela sociedade e por seus representantes, os próprios membros do Poder Legislativo;

A.1.2. ACOMPANHAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

→ Embora disponha de setor/comissão responsável pelo acompanhamento da execução, pelo Executivo, das políticas públicas previstas no orçamento, a Câmara não formalizou procedimentos de análise durante o exercício;

→ Não houve acompanhamento e monitoramento das metas estabelecidas no Plano Municipal de Educação por nenhuma Comissão Permanente e tampouco foi criada comissão específica;

A.2. PLANEJAMENTO DOS PROGRAMAS E AÇÕES DO LEGISLATIVO

→ Em reincidência ao apontado no exercício anterior, os últimos relatórios de atividades apresentados ao Sistema Audesp, exercícios de 2018 a 2022, são idênticos em seu conteúdo, não variando nos últimos anos, e permanecendo duas metas fixas: “Aquisição de Veículos e ou equipamentos diversos” e “Construção, Ampliação e ou Reforma de Prédio Público”;

→ Os programas e ações descritos no planejamento orçamentário do município, também no que se referem à edilidade, possuíam descrições genéricas e muito sucintas, não se traduzindo as metas e indicadores em condições adequadas para mensuração de todas as ações;

A.3. CONTROLE INTERNO

→ Em reincidência ao apontado pela fiscalização nos exercícios anteriores, os relatórios permanecem automaticamente gerados por sistema informatizado, não havendo uma verificação mais aprofundada sobre temas, havendo necessidade de aprimoramento;

B.1.1. REPASSES FINANCEIROS RECEBIDOS E DEVOLUÇÃO

→ Devolução de duodécimo nos últimos meses de 2022, cabendo alerta quanto a decisões desta Corte para que as Câmaras devolvam periodicamente, mensal ou bimestralmente, importâncias que não lhes serão necessárias;

B.1.2. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

→ Em reincidência ao apontado nos exercícios anteriores, a Câmara Municipal não realizou a depreciação de seu ativo imobilizado em desacordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP, notadamente a NBC TSP 07 e com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP);

B.6.2. REGIME DE ADIANTAMENTO

→ Na extensão da amostragem realizada, identificamos os seguintes desacertos no uso do regime de adiantamento, conforme Termo de Verificação:

a. Os processos não possuíam numeração de suas folhas;

b. Verificamos a existência de processos realizados em nome da Controladora Interna que pendiam de assinatura de documentos, tais como: • Solicitação de adiantamento; • Relatório de Despesas; • Relatório de verificação do Controle Interno;

c. Nas despesas com viagens, constam descrições resumidas da missão oficial e sem a indicação da quantidade de participantes, bem como, do nome dos envolvidos, não constam ainda relatórios das atividades realizadas, contrariando as instruções desta Corte de Contas, conforme incisos I e II do Artigo 65 das Instruções nº 01/2020;

B.6.3. SITUAÇÃO DO IMÓVEL COMPRADO PELA CÂMARA MUNICIPAL EM 2010 PARA FINS DE CONSTRUÇÃO DE SUA SEDE

→ Registramos que o imóvel adquirido pela própria Câmara no ano de 2010, para fins de construção de sua sede, permanecia sequestrado em face de ação

judicial promovida pelo MP-SP, tendo em vista, dentre outras ilegalidades, a avaliação e pagamento acima do valor de mercado;

→ No exercício de 2023 foi proferida sentença em 1ª Instância, julgando procedente a ação declarando a nulidade do compromisso de compra e venda e condenando os envolvidos pela prática de ato de improbidade administrativa. Todavia, houve apresentação de recursos de apelação pelos requeridos, encontrando-se em tramitação;

D.1. CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS RELACIONADAS À TRANSPARÊNCIA

→ O site disponibiliza de forma parcial as respostas às perguntas mais frequentes da sociedade, visto que, embora disponibilize link de Perguntas Frequentes, estas são referentes à Lei de Acesso à Informação de um modo geral, e não as perguntas ou dúvidas dos cidadãos relacionadas ao município, gestão pública ou atos e ações do Executivo ou Legislativo Municipal;

→ Todas as leis promulgadas no exercício de 2023 pendiam de ser disponibilizadas no sítio eletrônico do órgão;

E.3. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

→ O Legislativo descumpriu recomendação desta Corte exarada no exercício de 2019.

1.3. Regularmente notificado nos termos do artigo 30 da Lei Complementar nº 709/93 (evento 27), o órgão apresentou suas justificativas (evento 54).

1.4. O **Ministério Público de Contas**, em sua primeira manifestação, requereu nova notificação dos responsáveis, para que se pronunciassem sobre uma possível caracterização de ineficiência do planejamento orçamentário, em razão da devolução de duodécimos ter alcançado 11,57% do total repassado (evento 35). Posteriormente, em seu parecer conclusivo, opinou pela **regularidade** das contas, com ressalvas (evento 59).

1.5. A análise das contas antecedentes tem histórico positivo¹.

É o relatório.

2021 - TC-006137.989.20-8
2020 - TC-003442.989.20-8
2019 - TC-005094.989.19-1

Regularidade, com ressalvas
Regularidade, com ressalvas
Regularidade, com ressalvas

2. VOTO

2.1. Contas anuais da **CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINOLÂNDIA**, relativas ao exercício fiscal de **2022**.

2.2. A instrução indica que os atos de gestão foram praticados em conformidade com os limites de receita e despesa fixados pela Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Os repasses financeiros ocorreram no montante de R\$ 1.078.500,00 (um milhão, setenta e oito mil e quinhentos reais), o mesmo da previsão orçamentária final, com a devolução de duodécimos de R\$ 124.776,08 (cento e vinte e quatro mil, setecentos e setenta e seis reais e oito centavos), correspondente a 11,57%.

O Ministério Público de Contas entendeu que o percentual indica ineficiência do planejamento orçamentário, em desatendimento ao disposto no art. 30 da Lei Federal nº 4.320/64, e no art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000 – LRF).

A equipe técnica e o *parquet* também destacaram que a devolução, feita somente no final do exercício, poderia ter sido periódica, mensal ou bimestral, conforme orientação contida no Comunicado SDG nº 26/2023, disponibilizando tempo necessário para o Executivo aplicar os recursos a favor do interesse público.

Do que consta no relatório de instrução, as devoluções ocorreram em três datas, a primeira em 29/09/2022, no valor de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais), a segunda em 08/11/2022, de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), e a última, em 27/12/2022, de R\$ 4.776,08 (quatro mil, setecentos e setenta e seis reais e oito centavos).

Ainda que a maior parcela da devolução tenha ocorrido em setembro e novembro daquele ano, e considerando os valores envolvidos, entendo que houve tempo para o redirecionamento dos recursos, sem potencial prejuízo por eventuais demandas não atendidas pelo Executivo.

Com relação às devoluções em exercícios anteriores, verifiquei que ocorreram em percentuais ainda maiores, de 29,22% em 2019, de 25,24% em 2020, e de 20,42% em 2021, indicando prática reiterada, porém, no julgamento das correspondentes contas anuais, o apontamento não foi considerado suficiente para comprometer as contas (2019 – TC-005094.989.19-1, 2020 – TC-003442.989.20-8 e 2021 – TC-006137.989.20-8).

Considerando o apurado acima, e por não ter sido relatado qualquer prejuízo às contas, relevo o ponto nesse momento, mas **recomendo** à Origem que adote cautela na elaboração da previsão orçamentária, conferindo maior precisão à sua execução, e evitando percentuais elevados de devolução de duodécimos.

Também **recomendo** que na gestão de seus recursos considere a possibilidade de devolução antecipada e parcelada dos duodécimos não utilizados, na medida que seu planejamento orçamentário e respectiva execução permitirem.

A Fiscalização atestou que os resultados econômico e patrimonial foram positivos, e constatou, sob amostragem, a regularidade dos recolhimentos dos encargos sociais e do regime próprio de previdência devidos no exercício.

Quanto aos limites Constitucionais e legais, foram observadas as regras contidas nos arts. 29, VI e VII, 29-A, *caput* e §1º, e 37, XI, todos da Constituição Federal, e art. 20, III, “a”, da LRF.

O total de despesas do Legislativo foi de 2,88% (até 7%), o gasto com folha de pagamento alcançou 51,15% (até 70%), a despesa com pessoal atingiu 1,27% (até 6%), a remuneração dos vereadores e do presidente da Câmara respeitaram os limites constitucionais (subsídio do deputado estadual e subsídio do Prefeito), e o total da despesa com remuneração dos edis foi de 0,82% (até 5% da receita do município).

Além desses aspectos formais e fiscais, constato que a instrução

do feito caminhou no sentido da aprovação dos demonstrativos, em razão das impropriedades listadas não terem provocado desequilíbrio nas contas.

2.3. A equipe técnica relatou, assim como ocorreu no exercício anterior, que não foi realizada a depreciação do ativo imobilizado, em desatendimento das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicáveis ao Setor Público NBC TSP 07, da Secretaria do Tesouro Nacional.

A Câmara informou que estão em andamento os cálculos de depreciação para registro no Balanço Patrimonial, que seria realizado nas demonstrações de 2023.

Assim, determino à Fiscalização que verifique a implementação das medidas anunciadas quando da realização do próximo roteiro.

2.4. Também foram levantadas falhas em relação às despesas realizadas em regime de adiantamento, como a falta de numeração das folhas dos processos, solicitação de adiantamento, relatório de despesa e relatório de verificação do Controle Interno sem assinatura, e despesas com viagens sem a descrição completa da missão oficial, indicação dos nomes e quantidade dos participantes, e relatórios das atividades realizadas.

Em que pesem as alegações de defesa, também **recomendo** que a Edilidade adote as medidas necessárias para que as falhas levantadas não se repitam no futuro.

2.5. Quanto às falhas levantadas nos setores de planejamento e do controle interno, cabe **recomendação** para o seu aprimoramento, em atenção à legislação pertinente, visando maior efetividade em suas ações.

A Fiscalização constatou a ausência de levantamento de demandas da população antes da elaboração da legislação orçamentária, bem como a falta de disponibilização de chats ou enquetes nas transmissões eletrônicas das audiências públicas, contribuindo negativamente para a definição das políticas públicas, bem como a efetividade da aplicação dos recursos no atendimento das reais necessidades dos cidadãos.

Assim, **recomendo** que a Edilidade adote medidas que incentivem a participação popular e a formalização de demandas, contribuindo para um planejamento orçamentário mais efetivo, que atenda as demandas da população.

Também foi registrado que, apesar do órgão possuir setor/comissão responsável pelo acompanhamento da execução orçamentária e das políticas públicas do Município, não foram formalizados documentos que permitissem a comprovação da realização das respectivas análises e verificações.

Dessa forma, **recomendo** à Edilidade que implemente as ações necessárias para a realização desse acompanhamento, por ser de sua competência constitucional, elaborando relatórios que formalizem as análises executadas.

A equipe técnica constatou, ainda, que tanto as leis orçamentárias quanto o Relatório de Atividades do Legislativo são pouco detalhados, com descrições genéricas dos programas e ações, bem como metas, unidades de medida e quantitativos insuficientes para um exato entendimento e mensuração, dificultando a análise do que foi estimado e do que foi executado (resultados).

Recomendo à Câmara que durante o processo de discussão da legislação que cuida do orçamento municipal, antes de sua aprovação, proponha melhorias ao Executivo, visando o aprimoramento dos textos legais, eliminando as falhas acima, detalhadas no relatório da Fiscalização.

Também cabe **recomendação** à Origem para que elabore seu Relatório de Atividades com mais detalhes e maior cautela, apresentando informações completas e suficientes para um melhor entendimento.

Alerto que a harmonia dos indicadores e metas estipuladas, com a execução dos programas e ações definidos nas peças de planejamento, é essencial para a avaliação da eficiência e efetividade da administração, em

observância ao que estabelece o artigo 1º, §1º, da Lei Complementar nº 101/00.

No que diz respeito ao controle interno, cabe **recomendação** à Edilidade para que tenha atenção com os trabalhos do setor, aprimorando os resultados de suas atividades com a elaboração de relatórios completos, com o registro das análises realizadas e dos apontamentos eventualmente encontrados.

2.6. Com relação ao imóvel da Câmara adquirido em 2010 para abrigar sua sede, mas que se encontra sequestrado em razão de decisão judicial, foi informado que o processo tramita em fase recursal, aguardando julgamento.

Assim, determino à Fiscalização que acompanhe a matéria quando da realização do próximo roteiro.

2.7. No que diz respeito às falhas na transparência de dados e informações, por infringência à Lei de Acesso às Informações (Lei Federal nº 12.527/11), **determino** à Câmara que dê cumprimento integral aos mencionados dispositivos legais.

2.8. Por fim, com relação ao não atendimento das **recomendações** deste Tribunal, cabe reiterar o comando para que sejam obedecidas as normas desta Corte, bem como adotadas medidas de ajustes e correções necessárias para regularização de todos os apontamentos realizados em exercícios anteriores e no atual.

2.9. Diante do exposto, acompanhado da manifestação do Ministério Público de Contas, **VOTO** pela **REGULARIDADE, com ressalvas, recomendações e determinações**, das contas da **CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINOLÂNDIA**, relativas ao exercício fiscal de **2022**, nos termos do art. 33, II, da Lei Complementar nº 709/93, excepcionando eventuais atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Em conformidade com dispositivo próprio da mesma Lei, dou

quitação aos responsáveis e lhes determino, ou a quem lhes haja sucedido, que atentem ao quanto recomendado no dispositivo.

Após o trânsito em julgado:

Remeta-se por **ofício** cópia da presente decisão ao Legislativo de **Divinolândia** para ciência do inteiro teor e cumprimento das seguintes **recomendações**:

- Tenha cautela em seu planejamento orçamentário, conferindo maior precisão à sua execução, e evitando percentuais elevados de devolução de duodécimos;
- Considere a possibilidade de devolução antecipada e parcelada dos duodécimos não utilizados, na medida que seu planejamento orçamentário e respectiva execução permitirem;
- Corrija as falhas levantadas pela equipe técnica relacionadas às despesas em regime de adiantamento;
- Aprimore os setores de planejamento e do controle interno, em atenção à legislação pertinente, visando maior efetividade em suas ações;
- Adote medidas que incentivem a participação popular e a formalização de demandas, contribuindo para um planejamento orçamentário mais efetivo, que atenda as demandas da população;
- Implemente as ações necessárias para a realização do acompanhamento da execução orçamentária e das políticas públicas do Município, por ser de sua competência constitucional, elaborando relatórios que formalizem as análises executadas;
- Proponha melhorias ao Executivo durante o processo de discussão da legislação orçamentária, antes de sua aprovação, visando o aprimoramento dos textos legais, eliminando as falhas apontadas no relatório da Fiscalização;

- Elabore o Relatório de Atividades do Legislativo com mais detalhes e maior cautela, apresentando informações completas e suficientes para um melhor entendimento;
- Tenha atenção com os trabalhos do setor de controle interno, aprimorando os resultados de suas atividades com a elaboração de relatórios completos, com o registro das análises realizadas e dos apontamentos eventualmente encontrados;
- Adeque-se plenamente à Lei de Acesso às Informações (*determinação*); e
- Atenda as recomendações e determinações deste Tribunal de Contas.

Deverá a fiscalização, durante a próxima auditoria, certificar se a Edilidade concluiu suas medidas e adotou as providências recomendadas.

Ao final, ao cartório para as providências formais de praxe, procedendo às anotações e promovendo o arquivamento do feito no meio digital adequado.

É como voto.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO