

24-09-24

SEB

106 TC-004819.989.23-7

**Câmara Municipal:** Monte Aprazível.

**Exercício:** 2023.

**Presidente:** Marcos César Caminholla Batista.

**Procurador de Contas:** Rafael Antonio Baldo.

**EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. CUMPRIMENTO DOS ÍNDICES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. REGIME DE ADIANTAMENTO. GLOSA DE DESPESAS IMPRÓPRIAS. COMPROVAÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. DETERMINAÇÃO. CONTROLE INTERNO. NECESSIDADE DE APRIMORAMENTO DO SISTEMA. DILATADO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO. RECOMENDAÇÕES. REGULARIDADE, COM RESSALVAS.**

2023 - CÂMARA MUNICIPAL DE MONTE APAZÍVEL		População:	22.280 <sup>1</sup>
Título		Situação	Ref.
Despesa Total – CF. art. 29-A (3,5 a 7% sobre a receita do ano anterior - RTA)		3,37%	7%
Despesa com folha de pagamento – CF. art. 29-A, § 1º		58,21%	70%
Despesa com pessoal e reflexos – LRF art. 20, III, “a” (RCL)		2,21%	6%
Subsídios dos Agentes Políticos (Presidente) - CF. art. 29, VI (20 a 75% do subsídio dos Deputados Estaduais)		24,30%	30%
Quantidade de Vereadores – CF. art. 29, IV		9	11
Mapa das Câmaras		Situação	Mediana
Despesa liquidada com pessoal e custeio <i>per capita</i>		R\$ 123,92	R\$ 109,48
Relação percentual da despesa sobre a receita própria municipal		13,55%	13,05%
Outros Indicadores			
Duodécimos recebidos		R\$ 3.425.000,00	
Execução Orçamentária – relação percentual dos duodécimos devolvidos sobre o valor dos repasses financeiros recebidos		R\$ 637.151,05	18,60%
Demais apontamentos			
Recolhimento dos encargos sociais		Em ordem	
Repasses de duodécimos		Sem atrasos/Em ordem	
Pagamento de verba de gabinete ou assemelhada		Não	
Pagamento de sessões extraordinárias		Não	
Quadro de Pessoal – Relação população/vagas providas		2.785	
Quadro de Pessoal – Relação quadro comissionado/vereador		0,11	
Fiscalizada por UR-08 – Unidade Regional de São José do Rio Preto <sup>2</sup>			

<sup>1</sup> De acordo com Mapa das Câmaras.

<sup>2</sup> Localização e Mapa das Câmaras:

**MPC – Irregularidade**

## **1. RELATÓRIO**

**1.1** Em exame as contas da **CÂMARA MUNICIPAL DE MONTE APRAZÍVEL**, exercício de **2023**.

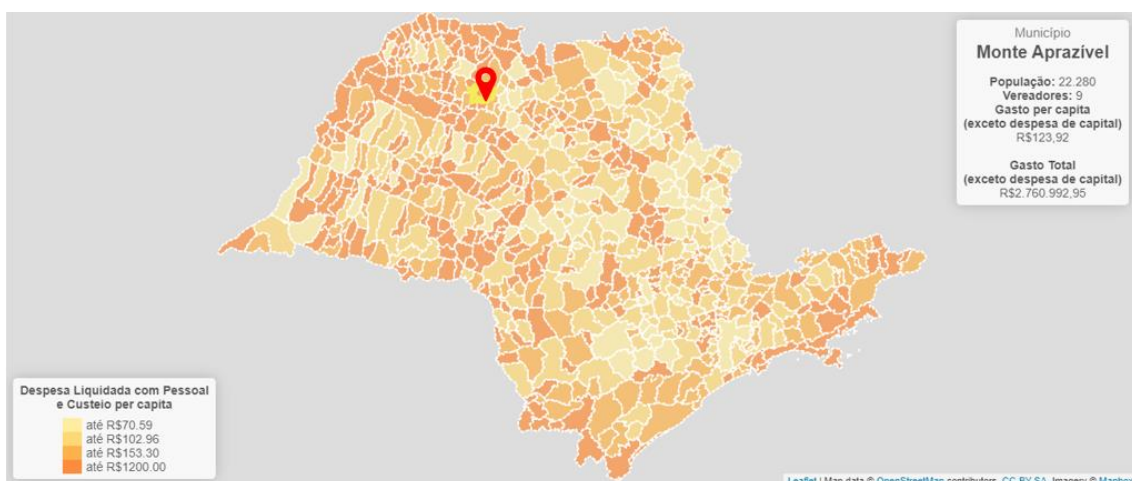
**1.2** A **Fiscalização**, na conclusão de seus trabalhos (evento 19.16), apontou ocorrências, tendo a **Câmara Municipal de Monte Aprazível** apresentado justificativas e documentos (evento 33), a seguir expostos:

### Elaboração do planejamento municipal

Apontamento(s) - não houve incentivo à participação popular;  
- a Câmara não encaminhou formalmente, ao Executivo, levantamento das demandas da população, antes da elaboração do orçamento, de modo a auxiliar na concepção dos diagnósticos necessários para a previsão das políticas públicas a serem executadas.

Resposta(s) Enumerou todas as medidas tomadas para divulgar as audiências públicas e estimular o comparecimento dos cidadãos, assegurando que o número de participantes era maior do que o constante da lista.

Quanto ao encaminhamento das demandas da população ao Executivo, afirmou que o apontamento é descabido e demonstra o desconhecimento sobre o processo legislativo orçamentário.



Planejamento dos programas e ações do Legislativo:

Apontamento(s) - o Relatório de Atividades não contempla as atividades legislativas e as atividades de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, em desacordo com o Regimento Interno e o princípio da transparência.

Resposta(s) Alegou que não há como mensurar e planejar uma iniciativa de fiscalização daquilo que não foi realizado, e só a partir de um fator concreto tais procedimentos se iniciariam.

Controle Interno:

Apontamento(s) - inefetividade do Controle Interno, em desatendimento ao art. 74, I e II, da Constituição Federal.

Resposta(s) Afirmou que o apontamento padece de falha lógica grave, pois justamente pelo fato de o Controle Interno acompanhar o fluxo diário dos repasses recebidos e das despesas efetuadas, que não assinalou as incongruências indicadas no relatório, argumentando que a Fiscalização falhou ao apontador irregularidades que o Controle Interno já sabia inexistirem.

Repasses financeiros recebidos e devolução:

Apontamento(s) - falha no planejamento orçamentário, tendo em vista o potencial superdimensionamento;  
- devolução da totalidade dos saldos duodecimais somente ao final do exercício.

Resposta(s) Argumentou que a devolução dos recursos excedentes aconteceu graças a mecanismos de economia e controle rigoroso, e não por alguma deficiência no momento de elaboração do planejamento orçamentário.

Comunicou que a partir de 2024 foi adotado o sistema de devolução antecipada, bimestralmente parcelada.

Regime de adiantamento:

Apontamento(s) - comprovantes de despesas sem identificação do número de comensais e número de diárias de hospedagem;  
- inclusão de despesas em desacordo com o interesse público ("couvert artístico" e gorjeta);  
- mácula ao princípio da segregação de funções, tendo em vista que o servidor responsável pelos adiantamentos é também responsável pelo Controle Interno.

Resposta(s) Defendeu que o princípio da segregação de funções foi introduzido pela Lei nº 14.133/21 e só seria exigível a partir do exercício de

2024, devendo ser ponderada a aplicação concomitante de outros princípios administrativos (eficiência, economicidade, etc), em busca do melhor aproveitamento no caso concreto, tendo a Presidência já determinado que novos processos de adiantamento sejam preferencialmente realizados por servidores não submetidos a outras funções no mesmo processo.

Sobre as despesas glosadas pela Fiscalização, apresentou comprovante de recomposição ao erário no valor de R\$ 107,17, não sem manifestar inconformismo quanto aos apontamentos.

Comunicou, ademais, a expedição de orientações aos interessados, visando ao saneamento.

Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e recomendações do TCESP:

Apontamento(s) - não atendimento de recomendações deste Tribunal.

Resposta(s) As justificativas foram ofertadas nos itens pertinentes.

**1.3** O **Ministério Público de Contas** opinou pela **irregularidade** dos demonstrativos (evento 44), destacando o longo histórico de elevadas devoluções de duodécimos, o incremento na previsão inicial para o exercício seguinte, a reincidência do tópico e seus reflexos na concretização dos direitos sociais e, ainda, no cálculo do limite constitucional, porquanto, descontado o saldo de duodécimos não utilizado, a despesa com folha de pagamento não corresponderia a 58,21%, como apurado, mas sim, a 71,15% do total repassado, extrapolando o liame estabelecido em 70% para esses gastos.

Aos demais apontamentos prescreveu a emissão de recomendações.

**1.4** Contas anteriores:

**2020: Regulares, com ressalvas**, levando ao campo das recomendações questões relacionadas com os repasses financeiros e com o pagamento de gratificação universitária a cargo que já exigia formação em nível superior (TC-003554.989.20, Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini – trânsito em julgado em 22-09-23).

**2021: Regulares**, expedindo, entre outras, as seguintes recomendações à Câmara: adote cautela em seu planejamento orçamentário, conferindo maior precisão à sua execução; adote medidas de aprimoramento da

atuação do setor de planejamento, com a elaboração de relatórios e demonstrativos mais coerentes, no que se refere à relação entre as metas dos programas e ações e o orçamento previsto para cada uma delas; cumpra a legislação visando à fidedignidade dos dados e registros gerenciais e contábeis (determinação) (TC-006249.989.20, Relator Conselheiro Dimas Ramalho - trânsito em julgado em 28-11-23).

**2022: Regulares, com ressalvas**, determinando ao atual Presidente que aprimore o Sistema de Controle Interno; atenda à legislação relacionada à transparência e às Instruções e recomendações do TCESP; e advertindo a edilidade para que avalie com maior rigor sua programação orçamentária, com alerta de que a caracterização de superestimativa de receita, com o intuito de aumentar, artificialmente, o limite de gastos, pode comprometer o julgamento de contas futuras (TC-004584.989.22, Relator Conselheiro Robson Marinho – trânsito em julgado em 24-04-24).

É o relatório.

## **2. VOTO**

**2.1** Os autos (eventos 17.17 e 17.10) informam que a despesa total do Legislativo foi de R\$ 2.787.848,95, correspondente a 3,37% da receita tributária do exercício anterior do Município (R\$ 82.711.785,18), abaixo, portanto, dos 7% permitidos pelo artigo 29-A, I, da Constituição Federal, diante do número de habitantes (22.280).

A despesa com folha de pagamento, para os fins do § 1º desse dispositivo constitucional, foi de R\$ 1.993.574,87, equivalente a 58,21% da transferência total da Prefeitura (R\$ 3.425.000,00), inferior, deste modo, ao limite máximo admitido de 70%.

O Legislativo despendeu R\$ 2.428.977,39 com pessoal e reflexos, importância que representa 2,21% da receita corrente líquida do Município (R\$ 110.130.192,67).

Os subsídios dos agentes políticos foram fixados<sup>3</sup> pela Lei Municipal nº 3.678/2020<sup>4</sup>, não se verificando, no período, pagamento de verbas de gabinete, sessões extraordinárias ou outros assemelhados. No exercício, não houve concessão de revisão geral anual.

O repasso de duodécimos, suficiente para suprir as despesas do Legislativo, transcorreu conforme previsto, cabendo à Prefeitura a devolução de R\$ 637.151,05, correspondente a 18,60% do montante repassado.

A esse respeito, este Tribunal vem emitindo recomendações para que o Legislativo aprimore a previsão orçamentária ao menos desde as contas de 2018, repetindo-as em 2019<sup>5</sup> e nos exercícios seguintes.

Inclusive, não é demais lembrar que a Casa de Leis já foi alertada sobre o uso do superdimensionamento orçamentário como expediente para o aumento artificial do limite do dispêndio com folha de pagamento, tendo, nesse quesito, o Ministério Público de Contas anotado que, em vista da receita líquida (eventual aplicação de desconto do saldo não utilizado), a aferição das despesas com folha de pagamento saltaria do percentual apurado em 58,21%, para 71,15%, superando a baliza constitucional<sup>6</sup>.

Cabe, portanto, **recomendar** ao Legislativo para, além de elaborar seu orçamento com maior exatidão, igualmente atentar à evolução de sua despesa com pessoal e custeio.

É bem-vinda a notícia de que a devolução dos saldos duodecimais passou a ser feita de maneira periódica ao Executivo, eficácia que será confirmada pela Fiscalização em roteiro próximo, devendo a Edilidade manter o equilíbrio contábil de suas despesas com pessoal e custeio.

<sup>3</sup> Fixados em R\$ 4.041,00 para os vereadores e em R\$ 7.057,00 para o Presidente da Câmara, alcançaram, com a revisão geral anual de 2022, os valores respectivos de R\$ 4.447,52 e de R\$ 7.590,00.

<sup>4</sup> Observo que o diploma padece de vício formal, porquanto o instrumento adequado para a fixação, ato *interna corporis*, é a Resolução.

<sup>5</sup> Respectivamente TC-004865.989.18 e TC-005206.989.19, ambos com trânsito em julgado em 05 e 06/2021.

<sup>6</sup> Artigo 29-A, § 1º, da Constituição Federal: A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.



O resultado patrimonial foi satisfatório e não incidiram apontamentos sobre atrasos no recolhimento dos encargos.

Sobre o encaminhamento das demandas da população ao Executivo, alerto a Casa de Leis de que o auxílio na concepção dos diagnósticos necessários à previsão das políticas públicas a serem executadas também é função da vereança e reivindica atenção para o diligente saneamento, mediante ações práticas e sem complexidade, naturais para a atividade legislativa, porém hábeis para impedir a recorrência de apontamentos dessa natureza.

Há de se destacar, ainda, diante do quadro histórico do IEG-M, que o Município de Monte Aprazível se ressentir de melhor atendimento em praticamente todas as suas dimensões, resultados que demonstram a necessidade de aperfeiçoamento das ações governamentais e do efetivo envolvimento do Legislativo.

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

As **recomendações** pertinentes estão lançadas no dispositivo deste voto e, como vem ao caso, disponibilizo trechos de interesse da “Carta de Princípios”, integrante da Cartilha do Vereador<sup>7</sup>, editada pelo Senado Federal:

Durante o mandato, os vereadores devem empenhar esforços, capacidade e vontade política em suas ações legislativas.

1º – Transformar a Câmara em instrumento de verdadeira e efetiva participação popular nas decisões sobre os problemas que afetam a vida no Município.

2º – Dar transparência a todas as ações do Poder Legislativo, de forma plena, para formar e informar a consciência política dos munícipes.

3º – Desenvolver estratégias visando a projeção do Poder Legislativo como um todo, para que seja respeitado e reconhecido diante dos outros Poderes e da sociedade.

4º – Reforçar a Câmara Municipal como referência de fiscalização e controle do Poder Executivo, especialmente para acompanhar a elaboração e execução do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, além das demais matérias orçamentárias e tributárias.

<sup>7</sup> <https://www12.senado.leg.br/interlegis/comunicacao/publicacoes-1/cartilha-do-vereador/>

5º – Incentivar o cidadão a apresentar ideias e propostas para a melhoria das leis por meio de audiências públicas e pela participação nas decisões das leis orçamentárias e do plano diretor.

Quanto ao relatório de atividades, o documento produzido não se amolda à transparência (evento 19.5). Espera-se que o relatório demonstre os aspectos do planejamento dos programas e ações da Câmara, inclusive sua produção legislativa, concretamente. A coerência entre metas físicas e financeiras e entre resultados dos indicadores dos programas e metas das ações deverá evidenciar e justificar os resultados alcançados em face dos objetivos estabelecidos.

Relativamente ao Controle Interno, **recomendo** a observância à metodologia prescrita no item 8<sup>8</sup> do “Manual do Controle Interno” editado por esta Casa de Contas e disponível em sua página institucional, de forma a auxiliar no saneamento das falhas, que foram corretamente apontadas pela Fiscalização deste Tribunal de Contas.

Alerto a Câmara de que o princípio da segregação de funções há muito norteia as práticas administrativas ligadas à execução das despesas públicas, servindo como a base essencial do Controle Interno. Tal é sua relevância que a aplicação já se encontrava no Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, editado em 2001 (IN nº 01, de 06-04-01, p. 72):

*IV. segregação de funções - a estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/ aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio.*

Quanto às despesas feitas sob regime de adiantamento, em face da recomposição ao erário do valor glosado na inspeção, relevo o apontamento, sem embargo de **determinação** para que a Câmara iniba a ocorrência de quaisquer gastos sem observância ao interesse público.

---

<sup>8</sup> O item 8 do Manual cuida do “Planejamento do Controle Interno” e destaca a importância de plano operativo anual de controladoria, fundado nos relatórios anteriores do próprio Controle Interno, deste Controle Externo e dos votos dos Conselheiros sobre as contas anuais, alertas do Sistema Audesp e, ainda, em denúncias e representações apresentadas por cidadãos ou vereadores, entre outros.



**2.2** Diante do exposto, voto pela **regularidade, com ressalvas**, das contas da **Câmara Municipal de Monte Aprazível**, exercício de 2023, nos termos do artigo 33, II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, com a quitação do Responsável, Marcos Cesar Caminholla Batista, à vista do artigo 35 do mesmo diploma legal.

Não obstante o julgamento favorável, **determino** ao Legislativo que zele pela fidedigna prestação de contas na concessão de adiantamentos aos agentes políticos em viagens oficiais, cuidando para que os dispêndios guardem concreta consonância com o interesse público.

**Recomendo**, ainda, que a Edilidade:

- observe, para o aprimoramento da atuação e dos relatórios do Controle Interno, a metodologia prescrita no Manual do Controle Interno editado por este Tribunal de Contas;

- avalie continuamente a divisão de atribuições entre os servidores, de modo a evitar atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos;

- elabore o planejamento orçamentário na medida das reais necessidades camarárias e atente para a evolução das despesas com pessoal e custeio, visando ao seu comedimento;

- promova as audiências públicas para discussão dos planos orçamentários em horário acessível à maioria da sociedade, como forma de incentivo à participação;

- formalize o levantamento das demandas da população e concretize o envio desses pleitos ao Poder Executivo, antes da elaboração do orçamento, visando auxiliar o melhor prognóstico das políticas públicas, com observância ao disposto no Estatuto da Cidade<sup>9</sup> (Lei nº 10.527/11);

---

<sup>9</sup> Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...];

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

[...].

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

[...];

III – planejamento municipal, em especial:

[...];

- elabore o relatório de atividades com o intuito de permitir o cotejo e a compreensão entre as quantidades estimadas e realizadas, atuando, no que for pertinente, em conjunto com o Poder Executivo, para adequação das peças de planejamento, imprimindo maior transparência às informações, em consonância com o parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal e o artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Encaminhe-se, por ofício, cópia do acórdão e das notas taquigráficas ao atual Presidente da Câmara para adoção das providências necessárias ao exato cumprimento da decisão desta Corte.

A Fiscalização deverá verificar na próxima inspeção a efetiva adoção das medidas noticiadas e recomendadas ou determinadas nos autos.

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

Sala das Sessões, 24 de setembro de 2024.

**SIDNEY ESTANISLAU BERALDO**  
**CONSELHEIRO**

---

f) gestão orçamentária participativa;  
[...].

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

## ACÓRDÃO

**TC-004819.989.23-7**

**Câmara Municipal:** Monte Aprazível.

**Exercício:** 2023.

**Presidente:** Marcos César Caminholla Batista.

**Procurador de Contas:** Rafael Antonio Baldo.

**Fiscalização atual:** UR-8.

**EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. CUMPRIMENTO DOS ÍNDICES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. REGIME DE ADIANTAMENTO. GLOSA DE DESPESAS IMPRÓPRIAS. COMPROVAÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. DETERMINAÇÃO. CONTROLE INTERNO. NECESSIDADE DE APRIMORAMENTO DO SISTEMA. DILATADO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO. RECOMENDAÇÕES. REGULARIDADE, COM RESSALVAS.**

Vistos, relatados e discutidos os autos.

ACORDA a E. Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sessão de 24 de setembro de 2024, pelo voto do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, Relator, da Conselheira Cristiana de Castro Moraes, Presidente em exercício, e do Conselheiro Substituto - Auditor Samy Wurman, nos termos do artigo 33, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, **julgar regulares, com ressalvas**, as contas da Câmara Municipal de Monte Aprazível, relativas ao exercício de 2023, quitando-se o responsável, Senhor Marcos Cesar Caminholla Batista, à vista do artigo 35 do mesmo diploma legal, sem prejuízo do pleno atendimento da **determinação** e das **recomendações** especificadas no voto do Relator, inserido aos autos.

**Determina**, outrossim, o encaminhamento, por ofício, de cópia do acórdão e das notas taquigráficas ao atual Presidente da Câmara para adoção das providências necessárias ao exato cumprimento da decisão desta Corte de Contas, devendo a Fiscalização competente verificar, na próxima inspeção, a efetiva adoção das medidas noticiadas e recomendadas ou determinadas nos autos.

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

Presente o Procurador do Ministério Público de Contas, Dr. João Paulo Giordano Fontes.

Publique-se.

São Paulo, 03 de outubro de 2024.

**ROBSON MARINHO**  
**PRESIDENTE DA SEGUNDA CÂMARA**

**SIDNEY ESTANISLAU BERALDO**  
**RELATOR**