



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO



Assessoria Técnico-Jurídica - ATJ

Senhora Assessora Procuradora-Chefe.

Tratam os autos das contas anuais da **Prefeitura Municipal de Amparo**, relativas ao exercício de 2023 auditada pela Unidade Regional de Mogi-Guaçu – U.R. 19 (evento 62.67).

A cargo desta Unidade está a análise dos aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial do Município, tendo por base, os dados contidos no relatório da fiscalização, em atenção à r. determinação, evento 137.1.

Regularmente notificado (evento 71.1), o Responsável, após solicitar a prorrogação do prazo, apresentou suas alegações (evento 113.1) e os documentos complementares (eventos 113.2/113.31), assim como a Prefeitura, que também protocolou suas manifestações (evento 133.1) e demais documentos pertinentes (eventos 133.2/133.17).

Inicialmente, informo que os pareceres das contas dos exercícios de 2020 a 2022 foram favoráveis, ainda que acompanhados de recomendações e ressalvas:

Exercícios	Processos	Pareceres	Publicação do Parecer
2020	TC-3265.989.20	Favorável com recomendações.	1º-12-2022
2021	TC- 7248.989.20	Favorável com recomendações.	18-09-2023
2022	TC-4295.989.22	Favorável com ressalvas.	06-05-2024

Da Gestão Fiscal.

No que se refere aos **aspectos econômicos e financeiros** que repercutem nas contas em exame, observo que a Municipalidade registrou **déficit** orçamentário de R\$ 30.730.191,18 (7,43% das receitas realizadas no período de R\$413.585.542,09)¹ amparado pelo expressivo superávit financeiro do exercício anterior de R\$68.309.697,62. Ressalto que, ainda assim, Município possuía ao final do

1

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	Valores	
(+) RECEITAS REALIZADAS	R\$ 413.585.542,09	
(-) DESPESAS EMPENHADAS	R\$ 439.473.763,10	
(-) REPASSES DE DUODÉCIMOS À CÂMARA	R\$ 6.626.200,00	
(+) DEVOLUÇÃO DE DUODÉCIMOS DA CÂMARA	R\$ 1.784.229,83	
(-) TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS À ADMINISTRAÇÃO INDIRETA		
(+ ou -) AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO		
RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	-R\$ 30.730.191,18	-7,43%

Dados: Balanço orçamentário – Sistema Audesp (DOC 21, fls. 01/04). Dados convergentes com os documentos da origem (DOC 21, fls. 19/20). Repasses e devolução de duodécimos (DOC 20, fls. 02/03).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO



Assessoria Técnico-Jurídica - ATJ

exercício a disponibilidade dos recursos necessários à quitação integral das dívidas de curto prazo contraídas pelo município:

Resultados	Exercício em exame	Exercício anterior	%
Financeiro	R\$ 43.783.872,96	R\$ 68.309.697,62	-35,90%
Econômico	R\$ 10.641.226,55	R\$ (93.176.887,26)	111,42%
Patrimonial	R\$ 259.888.734,13	R\$ 244.293.215,54	6,38%

Dados: Balanço Patrimonial – Sistema AudeSp (DOC 21, fls. 08/09).

O **endividamento de longo prazo** registrou um aumento de 297,63% em relação ao exercício anterior, passando de R\$ 12.453.881,25 para R\$ 49.519.808,41. Esse crescimento decorre, principalmente, do reconhecimento de débitos da operação de crédito FINISA (R\$ 9.316.591,06), do ajuste para a desapropriação amigável do prédio da Santa Casa Anna Cintra (R\$ 22.780.000,00), a ser pago em 240 parcelas, e do mapa de precatórios previstos para o exercício seguinte.

As **alterações nas disposições orçamentárias** originais, mediante a abertura de créditos adicionais suplementares e a realização de transposições, transferências ou remanejamentos de dotações, alcançaram o montante de R\$99.047.625,62, equivalente a 20,98% da Despesa Fixada inicial (R\$472.144.780,00).

Passivo Judicial.

A Fiscalização informou que, no caso dos precatórios judiciais, o Executivo Municipal, enquadrado no regime ordinário, cumpriu com suas obrigações de pagamento. Os testes realizados, na extensão considerada necessária, permitiram verificar que houve o pagamento da dívida referente ao exercício analisado, totalizando R\$ 5.980.643,98 ao longo do período.

Além disso, em continuidade ao verificado nos exercícios anteriores, informou a Fiscalização que o Município de Amparo possui dois parcelamentos de precatórios junto ao TRT/15, firmados em 2019, e um junto ao TJSP, firmado em 2020, nos termos do art. 100, § 20, da CF/88. Esses parcelamentos foram deferidos com a exigência de pagamento de 15% do valor total na primeira parcela, enquanto o saldo remanescente foi dividido em cinco parcelas anuais.

Quanto aos requisitórios de baixa monta, verifica-se que todos os pagamentos devidos no exercício em análise, totalizando R\$ 773.647,49, foram devidamente efetuados.

Encargos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO



Assessoria Técnico-Jurídica - ATJ

No que se refere ao recolhimento dos encargos sociais, foram apresentadas as guias comprobatórias do INSS, FGTS e PASEP, evidenciando a regularidade dos pagamentos.

Gestão Operacional.

No que tange ao **Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M)**, o município registra a seguinte série histórica de classificações:

INDICADOR TEMÁTICO	2020	2021	2022	2023
IEG-M:	C+ ↓	C+ ↓	C+ ↑	C+
i-PLANEJAMENTO:	B ↑	C ↓	C ↓	C ↑
i-FISCAL:	C+ ↓	B ↑	B ↑	C+ ↓
i-EDUC:	B ↓	B ↑	B ↑	B ↓
i-SAÚDE:	B ↑	C+ ↓	B ↑	B
i-AMB:	C ↑	C ↑	C ↓	C ↑
i-CIDADE:	C ↓	B+ ↑	B+ ↓	B+ ↓
i-GOV TI:	C+ ↑	B ↑	B+ ↑	A ↑

Quanto às dimensões sob responsabilidade desta Assessoria, constato que os apontamentos registrados no relatório da Fiscalização foram:

B.1. Planejamento das Políticas Públicas (i-Plan/IEG-M):

- Faixa "C": Estagnação em baixo índice de efetividade nos últimos quatro exercícios.
- Falta de fidedignidade na prestação das informações;
- Não houve a realização de consulta pública online para a coleta de sugestões para a elaboração do PPA 2022-2025;
- Não houve publicidade dos resultados da avaliação dos programas finalísticos do Plano Plurianual;
- O acompanhamento e avaliação da execução orçamentária serve de retroalimentação para o replanejamento dos programas e metas das peças orçamentárias, no entanto, é realizado sem a emissão de relatório e sem a ciência do prefeito;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO



Assessoria Técnico-Jurídica - ATJ

- Inobservância ao parágrafo único do artigo 45 da LRF²;
- Não houve emissão de relatório sobre a execução orçamentária e nem ciência ao Prefeito;
- PPA do quadriênio 2022/2025: os indicadores de programas e metas apresentam valoração percentual (ou índices não mensuráveis ou inadequados) para todas as ações, independentemente das metas físicas e produtos desejados, o que dificulta a mensuração da conexão destes programas com a efetiva realização e atingimento real das demandas sociais;
- PPA do quadriênio 2022/2025: previsão de metas de programas e ações que apresentam suas correspondentes metas físicas “zeradas”, mas que informam um valor estimado para suas realizações;
- LDO para o exercício de 2023- previsão de metas de programas e ações que apresentam suas correspondentes metas físicas “zeradas”, mas que informam um valor estimado para suas realizações;
- LOA autoriza a abertura de créditos suplementares em percentual (15%) acima do aceitável pela Jurisprudência deste Tribunal;
- Realização de alterações orçamentárias, que representaram 21,40% (R\$ 92.166.781,28) das dotações iniciais (R\$ 430.606.960,00);
- O Município não atualizou seu Plano Diretor.

B.2. Adequação Fiscal das Políticas Públicas (i-Fiscal/IEG-M)

- Faixa “C+”: Índice demonstra involução com relação a 2022 (B);
- Falta de fidedignidade na prestação das informações;
- Não houve a implantação de Plano de Cargos e Salários Específico para os Fiscais Tributários;
- Não realiza controle das ações judiciais em que é parte (polo passivo);
- Realizou o envio dos dados, das informações e dos documentos referentes à Gestão Fiscal e à Prestação Anual de Contas fora do prazo estabelecido no Calendário Anual de Obrigações do Sistema Audesp;
- Durante todo o exercício fiscalizado (1º ao 6º bimestre) o Município esteve acima dos percentuais previstos no artigo 167-A, caput da CF (85%), sendo que a partir do 3º bimestre esteve acima de 95%, quando mensuradas as despesas correntes em relação às receitas correntes;
- A Municipalidade emitiu, em 10/08/2023, decreto de contingenciamento de despesas, no entanto, as medidas anunciadas não foram eficazes em conter o avanço das despesas correntes sobre as receitas correntes, haja vista que ao final do exercício a despesa corrente atingiu 104,24 % da receita corrente municipal.

² O Poder Executivo deixou de encaminhar ao Legislativo, no prazo devido, relatório com as informações a respeito da inclusão de novos projetos na lei orçamentária, comprovando atendimento dos projetos em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO



Assessoria Técnico-Jurídica - ATJ

Entendimento desta Assessoria Técnica

As contas da Prefeitura de Amparo em 2023 mostram que, apesar de enfrentar um déficit orçamentário de R\$ 30,7 milhões (7,43% das receitas realizadas), o município conseguiu manter o equilíbrio financeiro. Esse resultado só foi possível graças ao superávit do ano anterior, de R\$ 68,3 milhões, que ajudou a compensar os desafios do período.

Por outro lado, a fiscalização apontou que o município ultrapassou os limites estabelecidos pela Constituição Federal para gastos correntes em relação às receitas. A partir do terceiro bimestre, o índice superou 95%, encerrando o ano em 104,24%. Para cobrir as despesas de 2023, como já dito anteriormente, foi necessário utilizar parte do superávit de 2022, evidenciando dificuldades estruturais nas contas públicas.

Como resposta, a administração municipal informou a adoção de medidas de contenção de despesas, destacando-se a edição do Decreto nº 6.764, de agosto de 2023, que implementou cortes de gastos em diversas secretarias e outras ações voltadas ao controle fiscal. Além disso, alegou que fatores externos, como a redução na arrecadação do ICMS e do FPM, agravaram o quadro financeiro.

O responsável pelas contas corroborou as justificativas apresentadas pela administração, sustentando que, em 2023, foram implementadas ações de controle fiscal, tais como: criação do Núcleo de Acompanhamento e Gestão (responsável pela deliberação sobre contratações, horas extras e demais despesas); a revogação do aumento de 43% no cartão alimentação dos servidores, contribuindo para a redução da pressão sobre a folha de pagamento e a adoção de medidas de contingenciamento, visando mitigar os efeitos da queda na arrecadação.

Justificou que a queda na arrecadação foi devido à crise econômica e à redução de repasses, levou ao uso de R\$ 61,9 milhões em superávit financeiro de anos anteriores e destacou que apesar do déficit de -7,43%, a administração manteve um crescimento nos investimentos, buscando equilibrar as contas diante dos desafios.

Esta Assessoria Técnica entende que os esclarecimentos apresentados podem ser aceitos, considerando-se, ainda, indicadores financeiros que demonstram aspectos positivos da gestão fiscal no período:

- Manutenção de boa liquidez: o índice de liquidez apurado foi de 2,39, ou seja, para cada R\$ 1,00 de dívida de curto prazo, havia R\$ 2,39 disponíveis, garantindo a capacidade de quitação das obrigações;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO



Assessoria Técnico-Jurídica - ATJ

- Superávit financeiro ao final de 2023: mesmo diante da redução de R\$ 20 milhões nas transferências correntes, o município encerrou o exercício com um superávit financeiro de R\$ 43,7 milhões (conforme demonstrado no Anexo 12 - Balanço Orçamentário dos exercícios de 2022 e 2023)³.

- Expansão do percentual de investimentos: a administração manteve tendência de crescimento nos investimentos públicos, atingindo 7,16% da receita em 2023, superior aos 6,62% de 2022, 4,58% de 2021 e 3,18% de 2020.

Dessa forma, o entendimento desta Assessoria Técnica é de que, apesar da falha identificada no descumprimento do limite de despesas correntes, os esforços realizados pelo município, bem como os resultados positivos alcançados em outros indicadores, como a liquidez, o superávit financeiro e o crescimento dos investimentos, indicam que essa falha não constitui motivo suficiente para a reprovação das contas. A irregularidade deve ser vista com cautela, mas sem macular a regularidade geral das contas do exercício de 2023.

Nesse sentido, cito o TC- 4020.989.22 (parecer publicado no DOE de 27-06-2024) que apresenta precedente em matéria similar.

Com relação à **Gestão Operacional**, foram identificadas deficiências nas dimensões de Planejamento das Políticas Públicas (i-Plan) e Adequação Fiscal (i-Fiscal).

Na dimensão i-Plan, o município obteve nota "C", evidenciando estagnação nos últimos quatro anos. A fiscalização apontou a falta de fidedignidade nas informações prestadas e a ausência de consulta pública efetiva para a elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025, comprometendo a coleta de sugestões da sociedade.

Os indicadores e metas do PPA foram classificados como inadequados, apresentando valores percentuais genéricos e metas físicas zeradas, dificultando a mensuração da eficácia dos programas. Ademais, o município não publicou os resultados das avaliações dos programas do PPA, e a execução orçamentária careceu de relatórios que possibilitassem o replanejamento adequado das metas e ações.

Outro ponto crítico foi a falta de atualização do Plano Diretor, que permanece desatualizado desde 2006.

³ 2023 - Transferências Correntes R\$ 274.931.618,18.
2022 - Transferências Correntes – R\$ 294.861.152,14.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO



Assessoria Técnico-Jurídica - ATJ

A Prefeitura de Amparo reconheceu a estagnação nos índices de efetividade e apontou medidas como capacitação de servidores, criação da "Comissão de Indicadores" e realização de consultas públicas para o PPA 2022-2025. Comprometeu-se ainda a corrigir inconsistências nos indicadores e metas, além de implementar um novo sistema para aprimorar o planejamento e a execução orçamentária.

No i-Fiscal, a nota "C+" refletiu uma involução em relação a 2022. Foram identificadas falhas na prestação de informações, ausência de um Plano de Cargos e Salários para fiscais tributários e a falta de controle sobre ações judiciais contra o município.

A Municipalidade destacou a implantação de um sistema integrado para melhorar a transparência, o envio de informações fiscais e a gestão de diárias e passagens.

Com relação às irregularidades relativas ao acompanhamento e avaliação dos programas finalísticos do Plano Plurianual PPA, resalto que não há escassez de orientações já fornecidas nesse sentido.

Este Tribunal, em sua relevante missão pedagógica, enfatiza no *Manual de Planejamento Público*⁴ a importância das metas quantificáveis no planejamento orçamentário. Essas metas são essenciais para monitorar a execução das políticas públicas, assegurar eficiência, transparência e viabilizar a avaliação de resultados. A ausência de metas claras compromete o equilíbrio fiscal, dificulta a priorização de demandas, inviabiliza o acompanhamento efetivo das ações governamentais e pode levar ao desperdício de recursos. Metas bem definidas são indispensáveis para uma gestão fiscal responsável e para atender de forma eficaz às necessidades da população.

O *Manual* também destaca que a falta de estudos diagnósticos prejudica significativamente o planejamento orçamentário municipal, dificultando a identificação precisa de demandas e necessidades reais. Essa carência compromete a definição de metas, o monitoramento de ações e pode resultar tanto em desperdício de recursos quanto no atendimento inadequado às prioridades locais. O diagnóstico adequado é fundamental para alinhar as estratégias de governo às necessidades específicas do município, promovendo maior eficiência, transparência e efetividade na gestão pública.

Destaco que as deficiências relatadas já foram objeto de recomendação nas contas de 2021 e 2022, períodos em que o atual gestor estava à frente do Executivo Municipal. Entretanto, considerando que os pareceres relativos a essas contas foram publicados em setembro de 2023, próximo ao término do exercício em análise, e em 06

⁴ Disponível em: [MANUAL DE Planejamento PÚBLICO TCESP](#).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO



Assessoria Técnico-Jurídica - ATJ

de maio de 2024, esta Assessoria sugere a reiterar as orientações emitidas, enfatizando a necessidade de ações urgentes para corrigir as falhas apontadas, aprimorar o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) e garantir maior eficiência na gestão pública.

Com relação às **alterações orçamentárias**, a fiscalização apontou que, em 2023, a Prefeitura de Amparo realizou alterações orçamentárias (R\$99.047.625,62) que atingiram 20,98% da despesa inicialmente fixada, superando em aproximadamente 4,5 vezes o índice de inflação registrado no período (4,62%)⁵, referência que, de acordo com o entendimento pacificado desta Corte, deve limitar a expressão financeira das despesas não previstas originalmente na peça orçamentária aprovada pelo Legislativo municipal.

Contudo, considerando que as alterações mencionadas não resultaram em desajuste fiscal, entende-se que essa irregularidade, caso assim considere o Exmo. Senhor Conselheiro Relator, pode ser tratada no campo das recomendações. Ademais, entendo necessário alertar a municipalidade para a importância de realizar um planejamento orçamentário mais adequado, com a redução do volume de alterações e o cumprimento da obrigatoriedade de lei específica, conforme amplamente destacado por esta E. Corte nos Comunicados SDG nº 29/10 e nº 18/2015.

Conclusão

Diante do exposto, quanto à gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, entendo que as contas da Prefeitura Municipal de Amparo relativas ao exercício de 2023, estão em condições de receber parecer **favorável** à aprovação.

Ressalto, contudo, que o posicionamento aqui adotado não alcança os aspectos pertinentes às demais áreas de atuação desta ATJ.

À consideração de Vossa Senhoria.
A.T.J., em 12 de fevereiro de 2025.

Cibele Trivelato de Carvalho Ampudia
Assessoria Técnica

⁵ Índice oficial divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o período de janeiro a dezembro/2023. [Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA](#).