



PROCESSO Nº : 34.210-6/2017 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : AUDITORIA DE CONFORMIDADE
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTO PARAGUAI
RESPONSÁVEL : DIANE VIEIRA DE VASCONCELLOS ALVES
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO ISAÍAS LOPES DA CUNHA

PARECER Nº 3.181/2018

AUDITORIA DE CONFORMIDADE. EXERCÍCIO DE 2017. PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTO PARAGUAI. ÁREA DE RECURSOS HUMANOS. IMPROPRIEDADES NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE LOTACIONOGRAMA. FALHA NO CÔMPUTO DE GASTOS COM PESSOAL. MANIFESTAÇÃO PELA APLICAÇÃO DE MULTA E EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÕES LEGAIS.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Auditoria de Conformidade**¹, realizada na área de recursos humanos da **Prefeitura Municipal de Alto Paraguai**, com o objetivo de avaliar o controle da folha de pagamento e despesas com pessoal durante o exercício de 2017, gestão da **Sra. Diane Vieira de Vasconcellos Alves**.

2. Os trabalhos foram realizados em inspeção na sede da Prefeitura, no período de 27/11/2017 a 30/11/2017, em atendimento à Ordem de Serviço nº 14830/2017, em conformidade com as normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente.

3. A Equipe Técnica apresentou **Relatório Preliminar**² manifestando-se sobre os seguintes aspectos: a) objeto; b) objetivo e questões de auditoria; c) metodologia utilizada; c) limitações de auditoria; d) volume de recursos fiscalizados; e) benefícios estimados da fiscalização. A partir desta análise, foram elencados **02 achados de auditoria**, quais sejam:

1 Documento Digital nº 313913/2017..

2 Documento Digital nº 72216/2017.



1. KB 99. Pessoal_Grave. Irregularidade referente a Pessoal, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

1.1. Instrumentos legais relativos a atos de pessoal desatualizados e inobservância às determinações contidas nas legislações municipais vigentes.

2. KB 99. Pessoal_Grave. Irregularidade referente a Pessoal, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE nº 17/2010.

2.1. Excessivo gasto com prestadores de serviços e empenho destas despesas em dotação incorreta.

4. Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, a responsável foi devidamente notificada, ocasião em que apresentou **defesa**³.

5. Ato contínuo, a Secex apresentou **Relatório Técnico de Defesa**⁴, sugerindo a **manutenção das irregularidades** inicialmente apontadas e a seguinte **Proposta de Encaminhamento**:

I. Aplicar as penalidades previstas no artigo 75, III, da Lei Complementar nº 269/2007, c/c o artigo 289, II, da Resolução nº 14/2007, 3º da Resolução Normativa nº 17/2016 e Resolução Normativa nº 02/2015 aos responsáveis.

Achado de auditoria nº 1

- que seja determinado a revisão e atualização do Estatuto e Leis Posteriores, e que seja definido prazo para adequação das leis como solicitado pela Gestora;
- que seja determinado providências efetivas que viabilizem o pagamento do RGA aos servidores do município;
- que seja determinado à administração a utilização dos devidos instrumentos legais (Leis) para criação de cargos, aumento e redução de remuneração;
- que seja determinado à administração municipal adequação da estrutura administrativa de forma a atender a realidade do município.

Achado de auditoria nº 02

- que seja determinado à administração municipal a contabilização correta das despesas com contratações temporárias;
- que o montante de R\$ 870.122,52 relativo aos gastos com prestadores de

3 Documento Externo nº 99878/2018.

4 Documento Digital nº 119362/2017.



serviços de janeiro a junho de 2017 sejam computados como despesa com pessoal.

II. Encaminhar cópia do relatório conclusivo e da deliberação que vier a ser proferida ao Ministério Público Estadual do Estado de Mato Grosso para conhecimento e adoção de providências cabíveis.

6. Vieram os autos para manifestação ministerial.

7. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

8. Conforme o modelo de fiscalização implementado pela Resolução Normativa nº 15/2016, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso tem como um dos instrumentos de fiscalização as auditorias (art. 2º, I), as quais são descritas como o “instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para o exame objetivo e sistemático das operações contábeis, orçamentárias, financeiras, operacionais e patrimoniais dos órgãos jurisdicionados” (art. 3º, *caput*).

9. Como preceituam os art. 4º e 5º da mesma Resolução nº 15/2016-TCENT, as auditorias são classificadas em “de conformidade”, “financeira” ou “operacional”, quanto à natureza, ou ainda como “coordenadas”, “especiais” ou “ordinárias”, quanto à forma, a saber:

Art. 4º. As auditorias, quanto à natureza, podem ser de regularidade, que abrange a auditoria de conformidade e a auditoria financeira, ou operacional.

§ 1º Auditoria de conformidade tem por objetivo o exame da legalidade e da legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à jurisdição do TCE/MT, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

§ 2º Auditoria financeira tem por objetivo examinar se um conjunto de informações financeiras, seja na forma de conta ou demonstração contábil, no âmbito consolidado ou individual, evidencia adequadamente, em seus aspectos relevantes, os atos e fatos concernentes à administração orçamentária, financeira e patrimonial, de acordo com a legislação pertinente, os princípios e as normas contábeis aplicáveis.

§ 3º Auditoria operacional é uma técnica de exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações,



programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

Art. 5º. As auditorias, quanto à forma, podem ser coordenadas, especiais ou ordinárias.

§ 1º A auditoria coordenada será adotada quando o objeto e o escopo envolverem diferentes unidades gestoras fiscalizadas de uma ou mais relatorias, merecendo, para o alcance de melhores resultados, uma atuação conjunta e padronizada, desdobrando-se em um processo de auditoria por unidade gestora.

§ 2º A auditoria especial será adotada para objetos relevantes, de natureza incomum ou extraordinária, podendo envolver diferentes unidades gestoras fiscalizadas de uma ou mais relatorias, instruída por meio de um único processo de auditoria.

§ 3º Auditoria ordinária é a modalidade de auditoria previamente programada ou inserida no Plano Anual de Fiscalização - PAF, restrita a uma unidade gestora fiscalizada.

§ 4º As auditorias ordinárias, coordenadas e especiais podem ser, quanto à sua natureza, de regularidade ou operacionais.

10. Importa ressaltar que as auditorias ordinárias são previamente previstas ou inseridas no Plano Anual de Fiscalização (PAF), elaborado de acordo com critérios de materialidade, relevância, risco e oportunidade, na forma dos art. 17 e seguintes da citada Normativa.

11. Em tal contexto, consoante se denota do **Relatório Técnico Preliminar**, a inspeção realizada revelou como despesa relevante, para fins de auditamento, aquela decorrente dos atos de pessoal, tendo como volume de recursos fiscalizados o montante de **R\$ 6.804.228,30**, sendo R\$ 5.934.105,78 referente às folhas de pagamentos do período de janeiro a setembro 2017, e R\$ 870.122,52 relativo a despesas com prestadores de serviço de janeiro a junho de 2017.

12. Isso porque, o total das despesas com pessoal no 1º Quadrimestre de 2017 já apresentava o montante de R\$ 1.343.305,73, **equivalendo a 61,25% da Receita Corrente Líquida, ou seja, já estava superior ao limite de 54%** nos termos dos incisos I, II e III do artigo 20 da LRF, e em descumprimento ao artigo 169 da Constituição Federal.

13. Assim, a presente auditoria teve por objetivo fiscalizar o Setor de Recursos Humanos visando o cumprimento da legislação, formulando-se as **questões**



adiante elencadas:

Q1. Os cargos Públicos foram criados através do devido instrumento legal e contemplam a realidade do executivo?

Q2. Houve realização de despesas de pessoal classificada em dotação incorreta?

14. Isto posto, passa-se à análise de mérito das irregularidades identificadas durante os trabalhos de auditoria.

2.1. Mérito

15. A irregularidade apontada no **item 1 (JB 03)** identificou que no município de Alto Paraguai há leis que regulam a criação e a forma de provimento de cargos públicos, contudo foram verificadas falhas como: **a)** Ordenamento jurídico desatualizado – Estatuto; **b)** Não cumprimento das determinações contidas em Leis – Estatuto (“não pagamento do RGA, leis com indefinição do número vagas e atribuições, aumento e redução da remuneração por Decretos); **c)** Não elaboração do Lotacionograma em 2017; **d)** Criação de cargos sem atribuições.

16. Em oportunidade de **defesa**, a gestora informa, quanto à desatualização do Estatuto do Servidor, que a Administração já está realizando trabalho de levantamento da legislação no sentido de revisá-lo, solicitando um prazo de 180 dias para adequação da referidas lei, conforme as necessidades apontadas por esta equipe técnica.

17. Diz que a Lei de criação de cargos de Chefia, assessoramento e direção, não estavam acompanhadas de descrição de atribuições, pois alguns já estavam contemplados na Lei nº 378/2014, que dispõe sobre a estrutura administrativa do Município, esta que, por sua vez, não contempla todos os cargos que a administração precisa para desenvolver seus trabalhos e por isso são criados cargos conforme a necessidade para atender a população.

18. Sobre a Revisão Geral Anual, sustenta que o município passa por



dificuldades financeiras, não sendo possível o cumprimento da aplicação dos índices. Contudo, no mês de março concedeu a aplicação do piso dos profissionais da educação e, em seguida, deu início aos estudos com o objetivo de encontrar possibilidades da aplicação da RGA aos demais servidores.

19. Explica, ainda, que alterou a remuneração por meio de Decretos em razão da urgência em diminuir os gastos com pessoal, vindo a promover a alteração dos vencimentos dos cargos em comissão, redução do salário da Prefeita, do Vice-prefeito, dos secretários e dos cargos de segundo escalão, como forma de ajuste e adequação do gasto com pessoal, além de outras medidas tomadas para cumprimento dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

20. Ao final, argumenta que a maioria dos municípios do Estado, sobretudo os mais pobres, dependem de recursos oriundos da FPM, bem como dos repasses decorrentes de Programas do Governo Federal e Estadual, os quais, em sua maioria, no ano de 2017, não foram repassados ou estão sendo transferidos com imenso atraso.

21. A **Secex**, por sua vez, refuta a defesa apresentada e aduz que a RGA na renumeração dos servidores constitui expectativa de pequeno reajuste a cada ano, o que não foi feito pela gestão municipal, a qual, mesmo com a situação financeira caótica, criou novos cargos com número de vagas elevadas, novas unidades na estrutura administrativa, aumentou a remuneração para Assessores e Diretores, além de realizar gastos elevados com prestadores de serviços.

22. Discorda, também, sobre a Lei nº 378/2014, uma vez que não constam as atribuições dos cargos definidos no Anexo I – Cargos de provimento em comissão e Anexo II – Cargos de provimento efetivo, bem como porque a prefeitura passou a dispor de 116 cargos comissionados e 470 de provimento efetivo e 04 cargos para membro do Conselho Tutelar totalizando 590 cargos, ou seja, a estrutura administrativa é grande para um município de área territorial pequena (10184 habitantes).

23. Assim, devido à ausência do Lotacionograma, situação não justificada



pela defendente, foi realizado levantamento dos cargos ocupados até o mês de novembro e constatou-se que haviam mais de 50% de cargos vagos entre efetivos e comissionados, por isso, não se justifica criação de novos cargos ainda por meio de Decreto do Executivo.

24. **Passa-se à análise ministerial.**

25. Corroborar-se com os técnicos na manutenção da irregularidade. Verifica-se, quanto à **falha na atualização do Estatuto dos Servidores de Alto Paraguai**, que a defendente acaba por confirmar o apontamento ao solicitar prazo para adequar a norma no âmbito municipal, em razão do andamento dos estudos nesse sentido.

26. Frise-se, entretanto, que a mera alegação de providências não sana a irregularidade, primeiro porque não há como negar a sua ocorrência, e, segundo, porque não foram juntados documentos que comprovem tais justificativas.

27. Conforme, informações constantes no Relatório de Auditoria, a remodelação da legislação municipal, vigente desde 1990, é necessária, a fim de corrigir situações como a verificada no seu art. 31, o qual define o período de dois anos corresponde ao estágio probatório, em desacordo com a Constituição Federal e com o próprio PCCS de Alto Paraguai.

28. Da mesma maneira, não assiste razão à defesa, no que concerne às disposições Lei nº 378/2014, que trata da estrutura administrativa do ente, uma vez que ela, embora traga dados sobre a nomenclatura dos cargos e quantidade de vagas, **não informou as atribuições** desses cargos e a justificativa da real necessidade da criação de 69 unidades, bem como não constou as tabelas salariais dos novos cargos criados para as Secretarias de Saúde e Educação.

29. Em relação à **inexistência de um lotacionograma**, não é demais relembrar que a sua exigibilidade tem fulcro no artigo 61, § 1º, II, “a”, da Constituição Federal c/c o art. 148 da Constituição do Estado de Mato Grosso. A sua ausência dificultou a análise dos cargos e vagas existentes e também a verificação da situação do



quadro de pessoal da Prefeitura, uma vez que este instrumento, como evidenciado pelos técnicos, “dá uma visão exata da disposição dos recursos humanos de uma instituição, facilitando a coordenação das reservas braçais e intelectuais disponíveis e favorece possíveis trabalhos de remanejamento ou de reorganização.”

30. Por fim, no que se refere a **não concessão da Revisão Geral Anual aos servidores** e aos **aumentos remuneratórios por meio de Decreto**, tem-se por ressaltar que tais condutas vão de encontro aos ditames do art. 37, X, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

31. Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso publicou a seguinte decisão no seu **Boletim de Jurisprudência**:

13.76) Pessoal. Remuneração. Reajuste de vencimentos a categorias específicas.

1. É possível a concessão de reajuste de vencimentos a categorias funcionais específicas, desde que **autorizada por lei**, com previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias e que haja comprovação de capacidade orçamentária, financeira e fiscal.

2. **Diferentemente da Revisão Geral Anual (RGA)** – art. 37, X, CF/1988 –, que se destina à reposição de perdas inflacionárias ocorridas em lapso anual anterior, o “reajuste” configura aumento real de vencimentos, não vinculado à correção de perdas inflacionárias, podendo ser concedido a determinados cargos ou categorias funcionais específicas.

(Representação de Natureza Interna. Relator: Conselheiro Domingos Neto. **Acórdão nº 189/2017-TP**. Julgado em 09/05/2017. Publicado no DOC/TCE-MT 16/05/2017. Processo nº 15.850-0/2016).

32. Logo, era dever da gestão realizar o planejamento financeiro para concessão da revisão geral anual. Assim como promover as alterações remuneratórias por meio de lei.



33. Como se vê, também, a Decisão acima explica que reajustes de vencimentos podem ser concedidos a categorias específicas, diferentemente do RGA, que deve ser aplicável a todos os servidores, uma vez que se destina à reposição de perdas salariais em decorrência da inflação.

34. Ocorre que a Prefeitura de Alto Paraguai, no exercício de 2017, pagou a revisão somente para os cargos de provimento efetivo da educação, havendo uma preterição das demais categorias.

35. Por outro lado, deve-se considerar que de fato os municípios mato-grossenses, assim como o próprio Estado de Mato Grosso, estão enfrentando dificuldades financeiras que impossibilitam a concessão da revisão salarial. Além disso, no caso do município de Alto Paraguai, a equipe técnica demonstrou que o Município ultrapassou os limites das despesas de pessoal, fato que corrobora com a defesa no sentido de não ser possível a concessão do RGA em 2017.

36. Nesse norte, em recente decisão do Tribunal Pleno desta Corte de Contas, fora homologada medida cautelar para suspender o pagamento do RGA aos servidores do Poder Executivo estadual, uma vez que tal concessão faria o Governo ultrapassar os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e colocaria em risco o equilíbrio financeiro e fiscal do Estado. Veja-se:

ACÓRDÃO Nº 186/2018 – TP

Resumo: GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO. SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MATO GROSSO. REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA ACERCA DE **IRREGULARIDADES NA CONCESSÃO E PAGAMENTO DA REVISÃO GERAL ANUAL (RGA) DA REMUNERAÇÃO E DO SUBSÍDIO PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL, COM AUMENTO REAL E EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL.** HOMOLOGAÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR ADOTADA SINGULARMENTE, COM O ACRÉSCIMO DA SUSPENSÃO DO REAJUSTE PREVISTO NO ARTIGO 6º DA LEI ESTADUAL 10.572/2017. ACOLHIMENTO DA PROPOSIÇÃO DO RELATOR DE REEXAME DA TESE PREVISTA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA 29/2016; E, AINDA,



ACOLHIMENTO DA SUGESTÃO DO CONS. LUIZ HENRIQUE LIMA DE REEXAME DA TESE PREVISTA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA 28/2016, DA DECISÃO ADMINISTRATIVA 16/2005 E DOS ACÓRDÃOS QUE TRATAM DO MESMO TEMA, CUJOS REEXAMES SEGUIRÃO O TRÂMITE REGIMENTAL.

37. Entretanto, muito embora se reconheça a veracidade da justificativa trazida, verificou-se que a gestora vem adotando medidas que vão contra a alegada “dificuldade financeira”, uma vez que aumentou o número de cargos e vagas, assim como a remuneração de Assessores e Diretores, assim como realizou gastos elevados com prestadores de serviços, o que tende a impactar no cálculo das despesas de pessoal.

38. Ressalta-se, sobre isso, que o atingimento do limite prudencial das despesas com pessoal, assim como a extrapolação do mesmo, enseja na emissão automática de alertas pelo Tribunal de Contas, via sistema Aplic, bem como que irregularidades dessa natureza serão tratadas nas Contas Anuais de Governo, motivo pelo qual deixa-se de sugerir medidas nesse sentido.

39. Diante das razões expendidas, este **Parquet de Contas** entende pela **manutenção da irregularidade apontada no item 1**, com **aplicação de multa** à responsável, nos termos do art. 286, II, do RITCE/MT, tendo em vista a realização de atos com afronta às normas legais.

40. Por fim, reitera-se as **determinações legais** sugeridas pela Secex, para que à atual gestão da Prefeitura: **a)** promova a revisão e atualização do Estatuto dos Servidores Públicos e Leis Posteriores, no prazo máximo de 180 dias, conforme solicitado pela gestora; **b)** adote estudos e providências efetivas que viabilizem o pagamento do RGA aos servidores do município; **c)** utilize os devidos instrumentos legais para criação de cargos, aumento e redução de remuneração; **d)** realize estudos com o fim de adequar a estrutura administrativa de forma que reflita a realidade municipal.

41. De outro norte, o apontamento do **item 2 (KB99)** descreve que a Prefeitura de Alto Paraguai realizou gastos excessivos com prestadores de serviços, alcançando, apenas de janeiro a junho de 2017, um total despendido de **R\$ 870.122,52**,



conforme demonstra o quadro abaixo:

Cargos	Qtidade de vagas do PCCS	Lotação	Vagas disponíveis	Prestadores de Serviços
Secretaria Recepcionista	18	3	15	7
Motorista	25	8	13	17
Contínuo(a)	27	15	12	5
Auxiliar de Serviços Gerais	17	2	15	4
Vigilante	7	3	4	6
Agente de Limpeza Pública (Gari)	8	1	7	24
Operador de Máquinas	6	1	5	3
Operador de ETA	6	4	2	2
Professor 25 horas	62	50	12	16
Técnico Administrativo Educacional – Desenvolvimento Infantil	9	9	0	6
Técnico Administrativo Educacional	2	0	2	6
Técnico em Enfermagem	16	3	13	8
Agente Comunitário de Endemias – ACE	5	2	3	5
Assistente Social	3	2	1	4

Levantamento fls. 13 e 14 doc. digital nº 47778/2017

42. Vislumbra-se que os cargos de Vigilante, Agente de Limpeza (Gari e Braçal), Professores, Técnico Administrativo Educacional, Agente Comunitário de Endemias e Assistentes Sociais, cujas contratações, além de preencherem ocupação de provimento efetivo, acabaram por exceder o número de vagas disponíveis no PCCS.

43. Ainda, como agravante desta situação, constatou-se que os empenhos de tais despesas estão sendo classificados em dotação indevida (3390.36 – Outros Serviços de Pessoa Física), comprometendo a veracidade dos valores a serem computados na apuração do cumprimento dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

44. Em sua **defesa**, a gestora cita a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade nº 596/85, a qual aprova a NBCT 2.4, que trata da Retificação de Lançamentos sobre a possibilidade de ajustes e correções de erro na escrituração contábil, sustentando que o empenho das despesas com os contratados na dotação 33.90.36 (Outras Serviços Pessoal Física) “como equívoco e um ato absolutamente saudável”, ou seja, apesar de produzidos em desacordo com as normas de Direito, este,



pela irrelevância do defeito os recebem como se fossem regulares.

45. Continua afirmando que considerar o equívoco como irregularidade configura inclusão de exigências impertinentes e irrelevantes, caracterizando excesso de formalismo, o que contraria o princípio implícito no texto constitucional do formalismo moderado. Neste contexto, argumenta que, ao assumir o município em 2017, deparou-se com diversas situações, inclusive tendo que administrar o orçamento estabelecido por gestão anterior e a necessidade de contratar prestadores de serviços em virtude da urgência dos serviços essenciais, não tendo condições imediatas de realizar um processo seletivo ou concurso público.

46. A **Secretaria de Controle Externo**, por sua vez, esclarece que o fato em questão não se limita apenas à correção de erro na escrituração contábil, mas também à natureza dos serviços prestados pelos contratados, uma vez que se tratam de funções inerentes aos cargos de provimento efetivo com vagas disponíveis, e, em alguns casos, com salários maiores que dos servidores efetivos ocupantes do mesmo cargo, bem como onde com o número de contratações excedendo o total de vagas do PCCS, o que lança dúvida quanto a real necessidade da contratação.

47. Em relação à contabilização da despesa, explica que as contratações temporárias devem ser incluídas na dotação 31.90.04, a fim de comporem o total de gastos com pessoal. Assim, entende que, como a defesa não comprovou as medidas corretivas, conforme prerrogativas da Resolução do CFC, não há como regularizar o item.

48. O **Ministério Público de Contas** corrobora com a conclusão técnica.

49. Sabe-se que a contratação de profissionais pela Administração Pública, em regra, deve ocorrer por meio de concurso público (art. 37, II, CF/1988), ante a natureza típica, permanente e finalística das atribuições dos cargos a serem desempenhados.

50. Entretanto, excepcionalmente, admite-se a contratação temporária,



sempre observando as regras fixadas: elaboração de lei específica para contratação, realização de Processo Seletivo Simplificado, respeito aos princípios da publicidade e impessoalidade na contratação.

51. Já a contratação de serviços privados, pessoas físicas ou jurídicas, para substituição dos profissionais não encontra amparo constitucional ou legal. Tais serviços somente podem ser contratados para a complementação da cobertura assistencial, conforme entendimento consolidado pela **Resolução de Consulta nº 68/2011**:

Resolução de Consulta nº 68/2011

Ementa: Saúde. Prestação de Serviços. Participação complementar por entidades privadas. Realização de exames médicos e laboratoriais para ações de média e alta complexidade. Credenciamento. Possibilidade. Substituição de servidor. Impossibilidade. (...) **2. É ilegal a substituição de servidor por prestador de serviços** para execução de serviços de saúde para suprir eventuais faltas dos profissionais concursados, tendo em vista que a contratação de serviços privados somente pode ocorrer para complementação da cobertura assistencial e não para substituição dos serviços de saúde a serem prestados pelos municípios, sob pena de violação ao art. 198 c/c art. 37, inciso II, da Constituição Federal. (...) (grifou-se).

52. Assim, tendo em vista a impossibilidade de contratação de serviços privados, a melhor saída seria a contratação temporária por meio de processo seletivo simplificado, desde que comprovada a alegada necessidade temporária de excepcional interesse público.

53. Convém deixar claro que a opção pela contratação privada de terceiros para a substituição de servidores enseja na responsabilização do gestor pela ilegalidade, bem como os gastos realizados serão computados na apuração dos limites de despesa com pessoal, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas.

54. Esta Corte dispõe de entendimento nesse sentido:

Resolução de Consulta nº 20/2010

Ementa: Pessoal Limite. Serviços de Terceiros – Pessoa Física. Não-



inclusão no cálculo do limite de despesas com pessoal – LRF, ressalvados os casos de substituição de servidor. **As despesas classificadas no elemento “36. Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física” não devem ser consideradas na apuração dos limites de despesas total com pessoal** a que se referem os artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF, pois esse elemento não se destina a registrar despesas com pessoal, **ressalvados os casos de substituição de servidor, cuja despesa esteja indevidamente classificada nesse elemento.** (grifou-se).

55. Conforme fora demonstrado anteriormente, as contratações efetuadas pela Prefeitura de Alto Paraguai visaram a prestação de serviços contínuos, a serem exercidos por servidores efetivos, motivo pelo qual devem ser computadas na dotação orçamentária referente às despesas com pessoal.

56. Vale dizer que os lançamentos contábeis, obrigatoriamente, devem guardar estrita relação com os princípios contábeis da competência e oportunidade, os quais são primícias básicas para a contabilização do ente, de modo que eventuais equívocos e/ou divergências acabam por comprometer a credibilidade das informações lançadas e a correta apuração da realidade financeira do município, em especial, quanto às despesas com pessoal.

57. Além disso, há o agravante de que as contratações extrapolaram o número de vagas existentes. Entretanto, sobre isso, há de se considerar a alegação de defesa que se tratava do primeiro ano da gestão da responsável, bem como o fato de que a Prefeitura está em fase de reestruturação administrativa, conforme analisado na irregularidade anterior, sendo a sugestão de determinação de estudo acerca da real necessidade municipal suficiente para corrigir a falha em análise.

58. Diante do exposto, tem-se pela **manutenção da irregularidade apontada no item 2**, com **aplicação de multa à responsável**, nos termos do art. 286, II, do RITCE/MT, ante à afronta às normas legais e constitucionais, bem como pela **expedição das determinações** sugeridas pela Secex, para que a atual gestão se atente à contabilização correta das despesas de pessoal, providenciando a inclusão do montante de R\$ 870.122,52, relativo aos gastos com prestadores de serviços de janeiro a junho de 2017, no cômputo dos limites de gastos com pessoal.



3. CONCLUSÃO

59. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições essenciais às funções de fiscalização e controle externo (art. 51 da Constituição do Estado de Mato Grosso), **manifesta-se:**

a) pela **aplicação de multa** à gestora, **Sra. Diane Vieira de Vasconcellos Alves**, nos termos do art. 286, II, do Regimento Interno do TCE/MT, sendo uma para cada fato punível, em razão das irregularidades mantidas referentes à gestão de pessoal da Prefeitura Municipal de Alto Paraguai (**itens 1 e 2 – KB 99**);

b) pela **expedição de determinações legais** à atual gestão (art. 22, § 2º, da Lei Orgânica do TCE/MT), para que:

b.1) promova o estudo, a revisão e a atualização do Estatuto dos Servidores Públicos, bem como de Leis Posteriores, no prazo máximo de 180 dias, conforme solicitado pela gestora, a fim de torná-lo compatível com os ditames da Constituição Federal e do Plano de Cargos, Carreiras e Salários, bem como para adequar a estrutura administrativa de forma que reflita a realidade municipal, ocasião em que deverá ser elaborado o devido lotacionograma do ente, em conformidade com as disposições do art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição Federal c/c o art. 148 da Constituição do Estado de Mato Grosso;

b.2) adote providências efetivas que viabilizem o pagamento da Revisão Geral Anual aos servidores do município, bem como utilize os devidos instrumentos legais para eventuais alterações na remuneração dos servidores, em conformidade com o art. 37, X, da Constituição Federal;

b.3) se atente à contabilização correta das despesas de pessoal, providenciando a inclusão do montante de R\$ 870.122,52 (oitocentos e setenta mil cento e vinte e dois reais e cinquenta e dois centavos), relativo aos dispêndios com prestadores



de serviços de janeiro a junho de 2017, no cômputo dos limites de gastos com pessoal, conforme estabelece a Resolução de Consulta nº 20/2010.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 16 de agosto de 2018.

(assinatura digital⁵)
ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-geral Substituto

5 - Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.