



PROCESSO Nº : 89389/2022 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2022
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE JACIARA- MT
GESTORA : ANDREIA WAGNER - PREFEITA
RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF

PARECER Nº 5.948/2023

CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. PREFEITURA MUNICIPAL DE JACIARA. EXERCÍCIO DE 2022. IRREGULARIDADE REFERENTE A DESCUMPRIMENTO DE LIMITE CONSTITUCIONAL DE DESPESA COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO (AA04). SANEAMENTO. OBSERVÂNCIA DA JURISPRUDÊNCIA DESSA CORTE DE CONTAS. RESOLUÇÃO DE CONSULTA 17/2022. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL COMPLEMENTAR PELA EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS.

1. RELATÓRIO

1. Retornam os autos que versam sobre a apreciação das **Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Jaciara/MT**, referente ao **exercício de 2022**, sob a responsabilidade da **Sra. Andreia Wagner**, no período de 01/01/2022 a 31/12/2022.

2. Em sede de Relatório Técnico Preliminar¹, a Secretaria de Controle Externo apontou uma irregularidade de natureza gravíssima (AA04) nas contas anuais prestadas pelo Gestor, referente ao não cumprimento do limite total da despesa com pessoal:

1) AA04 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS_GRAVÍSSIMA_04. Gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000).

1.1) No exercício de 2022, a aplicação da RCL nas Despesas com Pessoal do Poder Executivo alcançou o equivalente a 56,12%,

¹ Relatório Técnico Preliminar – Doc. Digital nº 217954/2023.



extrapolando ao limite máximo de 54% estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 20. inciso III, "b" da Lei Complementar 101/2000).

3. Após análise da defesa, a **Secex** concluiu, em síntese, pela permanência da irregularidade, mantendo no cálculo das despesas de pessoal o montante de R\$ 5.959.704,11, referente a despesas com OSCIP².

4. Na sequência, por meio do **Parecer nº 5.281/2023³**, o Ministério Público de Contas opinou pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das contas, em razão da manutenção da irregularidade gravíssima (AA04) referente ao não cumprimento do limite total da despesa com pessoal.

5. Em seguida, o gestor foi notificado para apresentar as alegações finais, ocasião em que reiterou os argumentos da defesa de que os gastos com OSCIP devem ser excluídos do cálculo de pessoal, nos termos da Resolução de Consulta nº 17/2022 desta Corte de Contas, uma vez que os programas firmados com a OSCIP Instituto Payaguas, por meio de termo de parceria, executam atividades complementares no âmbito da administração municipal, referentes a projetos na área de saúde, sendo que diversos profissionais executam atividades de média e alta complexidade, complementando assim a obrigação do Poder Executivo Municipal apenas com a atenção básica⁴.

6. Por fim, por meio do Parecer nº 5.589/2023⁵, o Ministério Público de Contas ratificou os termos do parecer anterior, opinando pela emissão de Parecer Prévio CONTRÁRIO à aprovação das contas.

7. Contudo, em observância à jurisprudência desta Corte de Contas, o MP de Contas entende pela necessidade de emissão de Parecer Ministerial complementar para reanálise dos autos quanto à irregularidade de gastos com despesa de pessoal do Executivo Municipal.

² Relatório Técnico de defesa – Doc. Digital nº 240278/2023.

³ Parecer do Ministério Público de Contas – Doc. Digital nº 243877/2023.

⁴ Alegações Finais – Doc. Digital nº 249492/2023.

⁵ Parecer do Ministério Público de Contas – Doc. Digital nº 250875/2023.



8. É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

9. Como relatado, em manifestações pretéritas, o Ministério Público de Contas, emitiu os Pareceres nº 5.281/2023 e nº 5.589/2023 manifestando-se pela **emissão de Parecer Prévio Contrário** à aprovação das Contas, em razão da **manutenção da irregularidade gravíssima apontada no item 1.1 (AA04)** – referente aos gastos da despesa com pessoal e encargos do Poder Executivo acima do limite da LRF.

10. Entretanto, entendo que a referida irregularidade não deve prosperar, razão pela qual antecipo que recomendarei a sua exclusão, bem como a emissão de Parecer Prévio Favorável à Aprovação, com recomendações.

11. Consoante apontado pela SECEX no Relatório Técnico Preliminar, no exercício de 2022, o Poder Executivo realizou o total de R\$ 75.911.596,50 com as suas Despesas com Pessoal, o que correspondeu a 56,12% da Receita Corrente Líquida do exercício (R\$ 135.258.699,59), estando, a princípio, acima do limite máximo de 54%, fixado na LRF.

12. Verifico que o descumprimento do limite se deu em razão de a SECEX ter incluído, nos gastos de despesa com pessoal, as despesas referentes à **contratação de uma Organização da Sociedade Civil (OSCIP), denominada Instituto de Promoção Humana e Ambiental Paiaguás**, cujo Termo de Parceria (TP nº 001/2018) teve por objeto o fomento e realização de atividades de interesse público no desenvolvimento de programas de governo, através do fornecimento de bens e serviços, realização de atividades, eventos, consultorias, cooperação técnica e assessoria e que, no exercício 2022, foram realizados pagamentos vinculados à Parceria **no montante de R\$ 5.959.704,11**, sem taxa de



administração⁶.

13. Por sua vez, a defesa argumentou que o Plenário do Senado Federal, aprovou no dia (01.07.2022) o decreto legislativo n.º 79/2022 e que o referido PDL visou sustar a Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional STN n.º 377/2020, pois esse “regulamento determina que os gastos com essas organizações sejam considerados, a partir de janeiro deste ano no limite da despesa total com pessoal dos entes federados”.

14. Segundo a defesa, o argumento do projeto é que a Portaria do STN é inconstitucional por exorbitar o poder regulamentar do Executivo e que “a LRF inclui apenas os contratos de terceirização de mão de obra que substituam servidores e empregados públicos nas despesas com pessoal. Ao equiparar os gastos com as OSs a esses contratos, a STN amplia, como se fosse legislador complementar, o conceito em questão”.

15. Para corroborar seu entendimento, a defesa colacionou Resolução de Consulta n.º 17/2022 – PP deste Tribunal de Contas no sentido de que as despesas com OSCIP não são computadas na aferição de limite de gastos de Pessoal”.

16. Concluiu que, com a exclusão dos valores, o gasto de pessoal no exercício passaria a ser de 51,72%, requerendo, assim, o saneamento da irregularidade.

17. Em Relatório Conclusivo, a Secex reiterou o entendimento de que o respectivo Termo de Parceria com a OSCIP consiste, de fato, em “contratações” de mera intermediação de mão-de-obra, posto que a referida OSCIP atua como fornecedora de serviços prestados por profissionais pessoas físicas e/ou jurídicas visando oferecer força de trabalho ao Município de Jaciara, e com a finalidade de propiciar a execução de atividades que deveriam ser desenvolvidas, em regra, por servidores públicos e que, dessa forma, consiste em terceirizações de mão-

⁶ Doc. Digital n.º 200061/2023.



de-obra que se enquadram no conceito de gasto com pessoal, nos termos estabelecidos no artigo 18, § 1º, da LRF.

18. Dessa forma, a Secex concluiu que os custos das contratações com o Instituto Paiaguás (OSCIP) devem contabilizados para fins do cálculo do limite da aplicação da RCL nas Despesas com Pessoal do Município de Jaciara.

19. Pois bem, em nova análise dos autos, entendo que merece acolhimento a tese de defesa, uma vez que está em consonância com o entendimento firme desta Corte de Contas, sedimentado na Resolução de Consulta nº 17/2022.

20. Registra-se que, com a promulgação do Decreto Legislativo n. 79, de 2022 do Congresso Nacional, o qual sustou os efeitos da Portaria n. 377, de 2020, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, este Tribunal de Contas entendeu que os entes públicos não estão mais obrigados a lançar as despesas com pessoal das organizações da sociedade civil organizada, no cômputo total de gastos com pessoal a partir do exercício de 2022, como era previsto.

21. Ademais, na ocasião da discussão da Resolução de Consulta nº 17/2022, entende-se também que a STN exorbitou o exercício do Poder Regulamentar, definindo-se regras contábeis que deveriam ser objeto de Decreto Executivo, **ato normativo privativo**⁷ do Chefe do Poder Executivo.

22. Com efeito, a LRF apenas exige o registro contábil das despesas decorrentes dos contratos de terceirização de mão de obra quando há substituição de servidores públicos, não se referindo às organizações da sociedade civil organizada, que prestam serviços em colaboração com o Poder Público.

23. Veja o teor da Resolução de Consulta nº 17/2022:

⁷ Constituição Federal de 1988 – CF/88: **Art. 84.** Compete privativamente ao Presidente da República: (...) **IV** - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como **expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução**; grifou-se.



Ementa: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. CONSULTA. PEDIDO DE REEXAME DA TESE PREJULGADA NO ITEM "G" DA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 02/2013-TP. CONHECIMENTO. PESSOAL. LIMITE DE DESPESAS. PARCERIAS COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (OSC). REMUNERAÇÕES DO PESSOAL DE OSC. APURAÇÃO DOS LIMITES DE DESPESA COM PESSOAL ESTIPULADOS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. Os gastos com pessoal das Organizações da Sociedade Civil (OSC) parceira não deve ser computados na aferição do limite de gasto total com pessoal do ente público parceiro, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando as atividades de interesse público por ela executadas, estejam em consonância com a legislação pertinente.

24. Além disso, o artigo 224, §2º, da Constituição do Estado de Mato Grosso, traz expressa vedação à inclusão das despesas oriundas de convênio, termo de parceria, contratos de gestão e demais instrumentos congêneres com as entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, nas despesas de pessoal conforme LRF, *in verbis*:

Art. 224 As instituições privadas poderão participar de forma complementar do Sistema Único de Saúde, segundo suas diretrizes, mediante contrato de direito público, convênio, termo de parceria, contratos de gestão e demais instrumentos congêneres, tendo preferência as entidades filantrópicas e sem fins lucrativos. (Redação dada pela EC nº 87, D.O. 16/03/2020) (...)

§ 2º As despesas decorrentes de convênio, termo de parceria, contratos de gestão e demais instrumentos congêneres, formalizadas entre a Administração Pública e as entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, não deverão ser incluídas nas despesas de pessoal para fins de cálculo dos limites previstos na Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, quando da execução de programas, projetos ou atividades a serem executados em parcerias de fomento pelo Estado ou Municípios. (Acrescentado pela EC nº 87, D.O. 16/03/2020) grifou-se

25. No mesmo sentido, a Lei Estadual nº 11.082/2020, que dispõe sobre as Oscips, disciplina no seu art. 8º, § 3º:

Art. 8º O Programa de Trabalho proposto pela OSCIP deverá conter, dentre outros, os seguintes elementos:
(...)

§ 3º Os gastos e as despesas com a força de trabalho e com pessoal das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público que atuem na atividade do órgão ou entidade pública não serão incluídas no cômputo das despesas totais de pessoal do Poder



Público e do ente da federação, para fins de cálculo dos limites previstos na Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)”. grifou-se

26. Nessa esteira, não há novos fundamentos jurídicos nestes autos para se alterar o atual entendimento desta Corte de Contas sobre o tema, que não considera, no cômputo dos gastos com pessoal, as despesas com pessoal de organizações da sociedade organizada.

27. Mesmo que fossem acolhidos os argumentos da equipe técnica no sentido de que os serviços prestados pela OSCIP, tratam, na verdade, de terceirizações de mão-de-obra, ainda assim o computo na despesa de pessoal para fins de limite da LRF não seria automático. Segundo a jurisprudência deste Tribunal de Contrás, para que seja considerada substituição ilegal de servidores, deve ser demonstrado nos autos que os contratados foram nomeados e ocupam cargos de provimento de servidores efetivos ou que exerçam exclusivamente atividades próprias de agente público provido em concurso público:

Pessoal. Gastos com pessoal. Mão de obra terceirizada. Atividades de natureza acessória, instrumental e complementar. Devem ser excluídas do cálculo dos gastos com pessoal, as contratações de mão de obra terceirizada destinadas a atividades consideradas de natureza acessória, instrumental e complementar àquelas típicas da Administração Municipal, em situações que não restar evidenciada a substituição ilegal de profissionais cujas atividades são inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos e salários. (Contas Anuais de Governo do Município de Luciara. Revisor: Conselheiro Valter Albano da Silva. Parecer Prévio nº 71/2021- TP. Julgado em 11/05/2021. Publicado no DOC/TCE/MT em 28/05/2021. Processo nº 8.841-2/2019)

28. Assim, não basta que os profissionais terceirizados exerçam funções análogas as dos integrantes do quadro permanente da Administração Municipal, sem que se demonstre, categoricamente, que os contratados estão ocupando cargos de provimento de servidores efetivos nomeados para os mesmos ou exercendo exclusivamente atividades que são próprias deste.

29. Esse também foi o entendimento desta Corte nos processos nº.



10.072-2/2020 – Contas Anuais de Governo do Exercício de 2020, da Prefeitura de Nova Monte Verde-MT e processo nº. 10.120-6/2020, Contas Anuais de Governo de 2020, da Prefeitura de Porto Alegre do Norte.

30. Por fim, quanto ao teor do Decreto Municipal nº 3.714/2022, o qual extinguiu diversos cargos efetivos vagos e que vierem a vagar da estrutura administrativa do Município de Jaciara, entende-se que se encontra dentro da autonomia administrativa e financeira do Poder Executivo em dispor sobre a organização de sua estrutura administrativa por meio de Lei/Decreto, bem como dentro de sua competência para extinção de cargos vagos, não podendo ser interpretada como atuação irregular para substituição de mão de obra, uma vez que fundamentada nos art. 84, VI, “b” c/c art. 41. § 3º da Constituição Federal.

31. Diante de todo o exposto, a exclusão das despesas com OSCIP na aferição de limite de gastos de Pessoal do Município é medida que se impõe.

32. Nessa linha, excluindo-se do cálculo de despesa o **montante de R\$ 5.959.704,11** referentes aos gastos com a OSCIP - Instituto de Promoção Humana e Ambiental Paiaguás, **a despesa total de pessoal do Poder Executivo do Município de Jaciara passa a ser de R\$ 69.951.892,40**, atingindo-se o percentual de **51,71% da RCL**, cumprindo-se assim, o limite de 54% estabelecido na Lei Complementar nº 101/2000. Por conseguinte, merecendo ser saneada a **irregularidade do item 1 – AA04**.

Receita Corrente Líquida (RCL):	R\$ 135.258.699,59
Despesa Bruta com Pessoal:	R\$ 88.292.729,31
Despesas não computadas	R\$ 12.381.132,81
Despesas não computadas (OSCIP)	R\$ 5.959.704,11
Despesas Líquida com Pessoal	R\$ 69.951.892,40
Despesa com Pessoal (% sobre a RCL Ajustada):	51,71%

33. Todavia, cabe pontuar que os gastos com pessoal do Poder Executivo ainda superaram o limite prudencial de 95% do limite (equivalente a 51,30%), atraindo-se, portanto, as vedações impostas pela LRF, razão pela qual



sugere-se a **expedição de recomendação ao Legislativo Municipal** para que determine ao Executivo Municipal o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 22 da LRF, abstendo-se de conceder vantagens, criação de cargos, alteração na estrutura de carreira que implique aumento de despesa e contratação de hora extra, enquanto não for reduzido o excesso.

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise Global

34. Diante de todo o exposto e, considerando o **saneamento da irregularidade AA04 (item 1.1)**, sustentado em jurisprudência deste Tribunal de Contas, o Ministério Público de Contas de Mato Grosso recomenda a **emissão de Parecer Prévio FAVORÁVEL à aprovação das Contas Anuais de Governo do Município de Jaciara, referentes ao exercício de 2022**, com recomendações, mantendo-se os demais termos dos pareceres anteriores.

35. Convém lembrar que, a partir de uma análise global, o município apresentou resultado satisfatório nas áreas de **Educação e saúde pública**, conforme se ressaí dos autos, com os limites mínimos a serem aplicados devidamente respeitados.

36. Quanto ao **planejamento** e à **gestão fiscal** e orçamentária, verificou-se também que o Município manteve-se dentro do quadro esperado, houve superávit na arrecadação e na execução orçamentária, que consolida situação fiscal responsável em 2022.

37. Por conseguinte, em virtude de todo o exposto nos autos e neste Parecer, considerando o saneamento da irregularidade AA04 (item 1.1), o **Ministério Público de Contas manifesta-se pela emissão de Parecer Prévio FAVORÁVEL à aprovação das Contas Anuais de Governo do Município de Jaciara, referentes ao exercício de 2022**.



4. CONCLUSÃO

38. Pelo exposto, levando-se em consideração o que consta nos autos e neste Parecer complementar, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51, da Constituição Estadual), **manifesta-se:**

a) pela deliberação, pelo Tribunal Pleno do TCE/MT, de **Parecer Prévio FAVORÁVEL** à aprovação das Contas Anuais de Governo da **Prefeitura Municipal de Jaciara/MT**, referentes ao exercício de **2022**, sob a administração da **Sra. Andréia Wagner**, considerando-se os resultados positivos obtidos, bem como o saneamento da irregularidade AA04 (item 1.1);

b) **expedição de recomendação ao Legislativo Municipal** para que determine ao Executivo Municipal o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 22 da LRF, abstendo-se de conceder vantagens, criação de cargos, alteração na estrutura de carreira que implique aumento de despesa e contratação de hora extra, enquanto não for reduzido o excesso.

c) pela manutenção dos demais termos e recomendações constantes no Parecer Ministerial nº 5.281/2023, adotando-se os mesmos fundamentos.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 11 de outubro de 2023.

(assinatura digital⁸)

ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-geral de Contas

⁸ Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11419/2006.