



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 176279/19
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE JAGUAPITÃ
INTERESSADO: CIRO BRASIL RODRIGUES DE OLIVEIRA E SILVA
ADVOGADO /
PROCURADOR:
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 386/20 - Segunda Câmara

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PREFEITO MUNICIPAL. Parecer Prévio recomendando a **irregularidade** das contas. Extrapolação do índice de despesas com pessoal – retorno ao limite – Análises do 1º, 2º e 3º quadrimestres. Aplicação de **multas**. **Determinação.** Adotar as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal.

1. Trata-se da prestação de contas do Sr. CIRO BRASIL RODRIGUES DE OLIVEIRA E SILVA, prefeito do Município de Jaguapitã, relativa ao exercício financeiro de 2018.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, após análise do contraditório, por meio da Instrução nº 84/20 (peça 27), conclui que as contas estão irregulares em função dos seguintes itens:

- *“Limite de Despesas com Pessoal – Não Retorno ao Limite no prazo legal – Análise do 1º Quadrimestre do exercício de 2018, com baixo crescimento do PIB”, sugerindo a aplicação da multa prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 (fls. 05/11);*
- *“Limite de Despesas com Pessoal – Não Retorno ao Limite no prazo legal – Análise do Segundo Quadrimestre do exercício de 2018, com baixo crescimento do PIB”, sugerindo a aplicação da multa prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 (fls. 11/13); e*
- *“Limite de Despesas com Pessoal – Não Retorno ao Limite no prazo legal – Análise do Terceiro Quadrimestre do exercício de 2018, com baixo*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

crescimento do PIB”, sugerindo a aplicação da multa prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 (fls. 13/15).

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 28/20 (peça 28), corrobora a manifestação técnica.

Depois de proferidas essas manifestações, no entanto, voltaram os autos à unidade técnica para que apresentasse uma nova tabela evolutiva dos percentuais da despesa com pessoal desde a data base 31/12/2012 até a data da última remessa dos dados do SIM-AM disponível para apuração, considerando o efeito cascata de todas as alterações decorrentes de recálculos, com os índices retificados.

Assim, pela Informação nº 424/20 - CGM (peça 33), com base na Informação nº 139/20 (peça 32), da Coordenadoria de Sistemas e Informações da Fiscalização - COSIF, a unidade atendeu a cota nos termos solicitados.

A seguir, no entanto, na data de 13/08/2020, a Prefeitura do Município de Jaguapitã, por intermédio do prefeito, Sr. Ciro Brasil Rodrigues de Oliveira e Silva, apresentou petição, juntada na peça 35, buscando justificar os apontamentos efetuados pela Coordenadoria de Gestão Municipal.

É o relatório.

2. As manifestações da Coordenadoria de Gestão Municipal e Ministério Público de Contas são uniformes em opinar pela irregularidade das contas, com aplicação de multas administrativas.

2.1. Preliminar

O Sr. Ciro Brasil Rodrigues de Oliveira e Silva, prefeito do Município de Jaguapitã no exercício financeiro de 2018, juntou, na peça 35, documento em que busca esclarecer o não retorno ao limite de despesas com pessoal, no prazo legal.

Observe-se, inicialmente, que a juntada se deu após o encerramento da instrução e a inclusão do processo em pauta, para julgamento, sem que tivesse



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sido apresentado nenhuma justificativa para a juntada intempestiva, motivo pelo qual, deve ser recebido, apenas, como memoriais.

Ademais, da análise do referido documento, depreende-se que o peticionário vem, em suma, apenas repisar e reforçar algumas de suas alegações anteriormente apresentadas, sem qualquer fato ou documento novo que possa alterar as manifestações já exaradas.

2.1. Limite de Despesas com Pessoal – Não Retorno ao Limite no prazo legal – Análises do 1º, 2º e 3º Quadrimestres do exercício de 2018, com baixo crescimento do PIB:

Para este apontamento, em análise preliminar (peça 12), para cada quadrimestre, a Coordenadoria de Gestão Municipal assim se manifestou (fls. 21/24):

A avaliação da Gestão Fiscal demonstra que a despesa total com pessoal se encontra acima dos limites estabelecidos nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/2000, caracterizando a situação prevista no artigo 23 da mesma Lei, sendo que, embora em período afetado por baixo crescimento econômico, que na forma prevista pelo artigo 66 da LRF duplica os prazos de recondução ao limite, quando da análise relativa ao (...) quadrimestre do exercício de 2018, a Entidade não comprovou o retorno ao limite legal dentro do prazo estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em razão destes apontamentos, a unidade sugere a aplicação da multa prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, para cada quadrimestre analisado.

O quadro abaixo transcrito demonstra a situação ora delineada:

4.2 - DESPESAS COM PESSOAL

MÊS E ANO BASE	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	DESPESA COM PESSOAL	% GASTO	SITUAÇÃO
4/2016	33.619.307,11	20.453.767,22	60,84	Extrapolação
8/2016	34.582.512,88	21.744.987,82	62,88	Extrapolação
12/2016	36.056.207,50	22.738.394,77	63,06	Extrapolação
4/2017	37.682.221,98	23.407.893,51	62,12	Extrapolação
8/2017	39.478.033,06	23.312.321,36	59,05	Extrapolação
12/2017	39.250.055,67	23.327.176,27	59,43	Extrapolação
4/2018	40.139.475,93	23.642.553,07	58,90	Extrapolação
8/2018	40.887.610,79	23.001.386,90	56,26	Extrapolação
12/2018	42.435.270,67	23.219.350,36	54,72	Extrapolação

Nota - A Receita Corrente Líquida para fins de cálculo da despesa com pessoal deduz os valores decorrentes das Emendas Parlamentares, conforme Emenda Constitucional nº 88/2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quando do contraditório (peça 17), para subsidiar sua defesa, o responsável trouxe os índices relativos aos meses de abril/2019 até julho/2019, nos percentuais de 55,21%, 54,85%, 54,52% e 54,42%, respectivamente.

De início, a defesa alega que o índice do mês de dezembro/2018 é 6,12 menor que o de abril/2016, representando uma redução de 10% e aproximando-se do limite de 54%.

Além disso, assevera que apesar da oscilação em 2019, o mês de julho/2019 apresentou um decréscimo em relação ao índice de dezembro/2018, e que a expectativa para o 3º quadrimestre/2019 é de redução também, e, talvez, fique abaixo de 54%.

Ainda, foram apresentadas as seguintes justificativas:

“[...] que o gasto com pessoal é de algum tempo um problema estrutural que atinge não apenas os municípios, mas também as demais esferas estatais. Diversos estados encontram-se acima do limite, e a cada dia mais e mais municípios passam a enfrentar esse problema, principalmente no Paraná. Não entendemos como algo justo os gestores municipais, que enfrentam o desafio de administrar um município, serem penalizados tendo suas contas reprovadas e recebendo multas pecuniárias em razão de um problema estrutural cujas causas não concorreram diretamente para que acontecessem.”

Também, segundo o contraditório, resumidamente, os programas sociais criados pela União têm contribuído para que as despesas aumentem, tanto que, de acordo com o Projeto de Lei Complementar 15/2016, tramitando no Senado Federal, foi proposto a modificação do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, *“[...] e a retirada do compute como despesa com pessoal as relativas a manutenção de programas criados pela União cuja responsabilidade de execução é dos municípios.”*

Continuando, o responsável aduz que o município contava com uma população de 13.494 habitantes, faltando apenas 91 habitantes para aumentar a participação no coeficiente do FPM, passando de 0,8 para 1,00, o que representaria mais de R\$ 3.000.000,00 ao ano na arrecadação municipal, suficiente para reduzir *“drasticamente o índice de gasto com pessoal.”*

De acordo com a defesa:

“[...] esse problema acabou, ou melhor, terá efeito a partir de 2020, pois a população do Município em sua última atualização pelo IBGE atingiu o patamar de 13.620 habitantes, quantitativo esse que habilita a passar de 0,8 para 1,0 no coeficiente de distribuição do FPM, o que repetindo elevará



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a receita orçamentária do Município em aproximadamente R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) por ano.

Mesmo assim a população estimada pelo IBGE não corresponde à realidade do município de Jaguapitã, fato que também possui grande influência nos gastos públicos e na necessidade de servidores para manter os serviços públicos funcionando adequadamente. (...)

E essa conta do IBGE já há alguns anos vem penalizando o Município que arrecada com base no índice de 0,8 mas gasta com sua população em despesas com saúde, educação, lazer e bem estar social o equivalente ao índice de 1,00.

Aliado a isso, Jaguapitã possui cerca de 700(setecentas) propriedades rurais - **QUANTIDADE DE PROPRIEDADES RUAIS** o que demanda a utilização de diversos maquinários para conservação de estradas e carreadores e consequentemente a utilização de vários funcionários, sem contar o combustível e peças utilizadas. Isso reforça a tese de que nossa receita teria que ser compatível com a população estimada e que não considerada pelo IBGE.

Em complementação, o responsável assevera que muitos moradores de cidades vizinhas se utilizam dos serviços médicos e sociais do Município de Jaguapitã, aumentando os gastos, tornando-se incompatível com sua arrecadação do FPM.

No entanto, para equacionar seu orçamento, a defesa aduz ter adotado medidas para redução de despesas com pessoal anual no montante de aproximadamente R\$ 2.500.000,00, por intermédio das Portarias nºs 40 a 83, de 24/01/2018, com vigência a partir de 01/03/2018, referentes a Exoneração de Aposentados (peças 24/25), e, para melhorar a arrecadação, aumentou e revisou as tarifas e taxas de serviços do SAMAE, através do Decreto nº 02/2018 (peça 26), bem como, está levantando e buscando informações junto ao Banco Central do Brasil “[...] para apurar possíveis divergências no recolhimento de ISS por parte dos bancos estabelecidos no Município de Jaguapitã.”

A Coordenadoria de Gestão Municipal, quando da análise do contraditório, esclarece que a extrapolação foi detectada na Análise de Gestão Fiscal apurada em 30/06/2013, primeiro ano de gestão do Sr. Ciro Brasil Rodrigues de Oliveira e Silva, e apresenta o histórico dos índices até a última análise disponível, conforme abaixo transcrito:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tabela da Despesa com Pessoal do Poder Executivo:

Data Base	Receita Corrente Líquida	Despesa Total com Pessoal	% Despendido	Situação
31/12/2012	26.134.840,47	13.496.824,32	51,64%	Alerta 95%
30/06/2013	26.919.760,89	14.593.042,69	54,21%	Extrapolação
31/12/2013	29.009.209,10	17.198.164,95	59,29%	Extrapolação
30/04/2014	29.568.880,95	17.750.023,47	60,03%	Extrapolação
31/08/2014	29.409.678,65	17.754.563,89	60,37%	Extrapolação
31/12/2014	29.200.777,56	18.230.059,78	62,43%	Extrapolação
30/04/2015	29.909.335,34	18.953.061,99	63,37%	Extrapolação
31/08/2015	31.447.848,03	19.754.855,97	62,82%	Extrapolação
31/12/2015	32.246.488,57	19.813.604,47	61,44%	Extrapolação
30/04/2016	33.619.307,11	20.453.767,22	60,84%	Extrapolação
31/08/2016	34.582.512,88	21.744.987,82	62,88%	Extrapolação
31/12/2016	36.056.207,50	22.738.394,77	63,06%	Extrapolação
30/04/2017	37.682.221,98	23.407.893,51	62,12%	Extrapolação
31/08/2017	39.478.033,06	23.312.321,36	59,05%	Extrapolação
31/12/2017	39.250.055,67	23.327.176,27	59,43%	Extrapolação
30/04/2018	40.139.475,93	23.642.553,07	58,90%	Extrapolação
31/08/2018	40.887.610,79	23.001.386,90	56,26%	Extrapolação
31/12/2018	42.985.270,67	23.219.350,36	54,72%	Extrapolação
30/04/2019	42.799.247,76	23.629.038,99	55,21%	Extrapolação
31/08/2019	43.946.173,84	23.721.843,49	53,98%	Alerta 95%

Além disso, a unidade destaca que apenas em 31/08/2019 o município retornou ao limite legal, “[...] ou seja, depois de mais de 6 (seis) exercícios da extrapolação, na segunda gestão do responsável.”

De acordo com a coordenadoria, a documentação apresentada demonstra medidas adotadas em 2018, porém, “[...] não se mostraram efetivas no decorrer do exercício.”

E conclui:

Desse modo, em que pesem as dificuldades enfrentadas pelo Município, não é possível desconsiderar que houve tempo hábil para que o gestor tomasse as medidas necessárias para a recomposição do índice até o exercício examinado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ante o exposto, esta Coordenadoria opina pela manutenção da irregularidade.

Depois de proferidas as manifestações da Coordenadoria de Gestão Municipal e Ministério Público de Contas, no entanto, tendo em conta que no processo nº 180712/16, referente as contas de 2015 do Poder Executivo de Jaguapitã, foi constatado que a unidade técnica efetuou recálculos de despesa com pessoal e retificação dos índices, desde a data base 31/12/2012 até 31/12/2015, por intermédio do Despacho nº 251/20 - GCIZL (peça 29), voltaram os autos à unidade técnica para que apresentasse uma nova tabela evolutiva dos percentuais da despesa com pessoal desde a data base 31/12/2012 até a data da última remessa dos dados do SIM-AM disponível para apuração, considerando o efeito cascata de todas as alterações decorrentes de recálculos, com os índices retificados.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, através da Informação nº 424/20 (peça 33), e com lastro na Informação nº 139/20 – COSIF (peça 32), apresentou o seguinte demonstrativo:

Data Base	Receita Corrente Líquida	Despesa Total com Pessoal	% Despendido	Situação
31/12/2012	26.134.840,47	13.496.824,32	51,64%	Alerta 95%
30/06/2013	26.919.760,89	14.593.042,69	54,21%	Extrapolação
31/12/2013	29.009.209,10	17.198.164,95	59,29%	Extrapolação
30/04/2014	29.568.880,95	17.750.023,47	60,03%	Extrapolação
31/08/2014	29.409.678,65	17.754.563,89	60,37%	Extrapolação
31/12/2014	29.200.777,56	18.272.894,53	62,58%	Extrapolação
30/04/2015	29.909.335,34	18.208.555,09	60,88%	Extrapolação
31/08/2015	31.447.848,03	19.152.949,07	60,90%	Extrapolação
31/12/2015	32.246.488,57	19.179.495,65	59,48%	Extrapolação
30/04/2016	33.619.307,11	20.067.365,40	59,69%	Extrapolação
31/08/2016	34.582.512,88	21.594.586,00	62,44%	Extrapolação
31/12/2016	36.056.207,50	22.738.394,77	63,06%	Extrapolação
30/04/2017	37.682.221,98	23.407.893,51	62,12%	Extrapolação
31/08/2017	39.478.033,06	23.312.321,36	59,05%	Extrapolação
31/12/2017	39.250.055,67	23.327.176,27	59,43%	Extrapolação
30/04/2018	40.139.475,93	23.642.553,07	58,90%	Extrapolação
31/08/2018	40.887.610,79	23.001.386,90	56,26%	Extrapolação
31/12/2018	42.435.270,67	23.219.350,36	54,72%	Extrapolação
30/04/2019	42.799.247,76	23.629.038,99	55,21%	Extrapolação
31/08/2019	43.946.173,84	23.721.843,49	53,98%	Alerta 95%
31/12/2019	45.156.479,41	23.946.999,49	53,03%	Alerta 95%
30/04/2020	47.321.122,56	24.077.220,17	50,88%	Alerta 90%

Fonte: SIM-AM; Instrução 4560/16 - COFIM e Informação nº 139/2020 - COSIF

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITALIS



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ao final, a unidade técnica entende que as alterações apresentadas para o período de 31/12/2014 a 31/08/2016 não alteram a conclusão de sua derradeira manifestação.

De fato, acompanhando as manifestações uniformes, a defesa apresentada não sana os apontamentos.

No caso tratado, efetivamente, o que se observa, de acordo com o quadro acima, é que o índice da despesa total com pessoal do Município de Jaguapitã permaneceu acima do limite previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal desde 30/06/2013 até 30/04/2019, permeando todo o exercício de 2018, ora sob análise, nessas circunstâncias.

Em apurada síntese, as justificativas, em sua maioria, foram elaboradas no campo teórico, cujas ilações aventadas não tiveram qualquer lastro documental trazido aos autos, com vistas a alterar o panorama anteriormente delineado.

Há que se destacar, inclusive, que a instrução processual sugere que as medidas adotadas pela Administração Pública não foram eficientes e eficazes na tentativa de reduzir os percentuais apresentados, segundo os mecanismos previstos e recomendados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Portanto, diante da fragilidade dos argumentos, e considerando que a documentação comprobatória não foi suficiente para validar as justificativas, resta configurada a irregularidade.

Trata-se, em última análise, de três infrações distintas ao disposto no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina, quando extrapolado o limite da despesa com pessoal, e, no caso tratado, remonta ao índice apurado no primeiro semestre de 2013 (54,21%), que pelo menos um terço do percentual excedente fosse eliminado no primeiro quadrimestre de 2014 e que, no segundo quadrimestre, fosse eliminado, integralmente, o excesso.

Desta forma, de acordo com instrução processual, para o exercício financeiro de 2018, o Poder Executivo do Município de Jaguapitã manteve o limite para a Despesa Total com Pessoal acima do permitido no art. 20, III, b da LRF, nos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

três quadrimestres apurados, em desobediência ao caput do art. 23, c/c art. 66, ambos da mesma lei.

Tal circunstância autoriza que seja aplicada, por três vezes, a multa do art. 87, IV, “g”, da Lei Orgânica deste Tribunal, pela infração ao art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos já explicitados, sem prejuízo de determinação legal (art. 244, II, e § 3º, RI), ao Município de Jaguapitã, considerando a gravidade do apontamento, para que adote, entre outras, segundo o referido art. 23 da LRF, *“[...] as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição”*, caso o excesso da despesa total com pessoal ainda não tenha sido eliminado, com vistas a evitar que a extrapolação do índice em questão se torne perene, o que comprometeria, futuramente, a saúde financeira da municipalidade.

3. Face ao exposto, VOTO, com fundamento no artigo 1º, I, combinado com o art. 16, III, “b”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, no sentido de que:

3.1. Seja emitido Parecer Prévio recomendando a irregularidade das contas do Sr. CIRO BRASIL RODRIGUES DE OLIVEIRA E SILVA, prefeito do Município de Jaguapitã, relativas ao exercício de 2018, em virtude da extrapolação do índice de despesas com pessoal – retorno ao limite – Análises do 1º, 2º e 3º quadrimestres;

3.2. Sejam aplicadas, contra o Sr. CIRO BRASIL RODRIGUES DE OLIVEIRA E SILVA, por 3 (três) vezes, a multa do art. 87, IV, “g”, c/c §2º, da Lei Orgânica deste Tribunal;

3.3. Seja determinado ao Município de Jaguapitã a adoção, entre outras, das providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal, caso o limite previsto no art. 20, III, b, da Lei de Responsabilidade Fiscal ainda permaneça ultrapassado.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos ao Gabinete da Presidência, para as providências contidas no § 6º do artigo 217-A do Regimento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Interno, e à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para registro e acompanhamento da execução da decisão.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

1. emitir, com fundamento no artigo 1º, I, combinado com o art. 16, III, “b”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, Parecer Prévio recomendando a irregularidade das contas do Sr. CIRO BRASIL RODRIGUES DE OLIVEIRA E SILVA, prefeito do Município de Jaguapitã, relativas ao exercício de 2018, em virtude da extrapolação do índice de despesas com pessoal – retorno ao limite – Análises do 1º, 2º e 3º quadrimestres;
2. aplicar, contra o Sr. CIRO BRASIL RODRIGUES DE OLIVEIRA E SILVA, por 3 (três) vezes, a multa do art. 87, IV, “g”, c/c §2º, da Lei Orgânica deste Tribunal;
3. determinar ao Município de Jaguapitã a adoção, entre outras, das providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal, caso o limite previsto no art. 20, III, b, da Lei de Responsabilidade Fiscal ainda permaneça ultrapassado;
4. remeter os autos, após o trânsito em julgado, ao Gabinete da Presidência, para as providências contidas no § 6º do artigo 217-A do Regimento Interno, e à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para registro e acompanhamento da execução da decisão.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas KATIA REGINA PUCHASKI.

Plenário Virtual, 20 de agosto de 2020 – Sessão Virtual nº 9.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Presidente