

**RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA N.º 04/2016**  
**(NOTÍCIA DE FATO N.º MPPR-0103.16.000474-5)**

DESTINATÁRIOS:

- 1 – Ao Excelentíssimo Senhor EDISON DE OLIVEIRA KERSTEN,  
DD. Prefeito Municipal de Paranaguá.
- 2 – À Ilustríssima Senhora DÉBORA CRISTINA XAVIER ZACHARIAS,  
M.D. Secretária Municipal da Fazenda.
- 3 – À Ilustríssima Senhora MARCELA FUSCO DI BURIASCO,  
M.D. Secretária Municipal de Recursos Humanos.
- 4 – Ao Ilustríssimo Senhor DENIS RAFAEL RAMOS,  
M.D. Procuradora-Geral do Município de Paranaguá.
- 5 – Ao Ilustríssimo Senhor PAULO CHARBUB FARAH,  
M.D. Controlador-Geral do Município de Paranaguá.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por seu Promotor de Justiça signatário, no uso de suas atribuições legais e com fundamento no artigo 127, *caput*, e artigo 129, incisos II e III, ambos da Constituição Federal; artigo 120, incisos II e III, da Constituição do Estado do Paraná; artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei n.º 8.625/93; e artigo 58, inciso VII, da Lei Complementar Estadual n.º 85/99, e

CONSIDERANDO que restou instaurada pela 4ª Promotoria de Justiça de Paranaguá a NOTÍCIA DE FATO n.º MPPR-0103.16.000474-5, com a finalidade de averiguar possíveis ilegalidades na execução de gastos pelo Município de Paranaguá com extrapolação do limite prudencial.

CONSIDERANDO que no curso da investigação realizada constatou-se que restou em tese excedido pela Municipalidade o limite prudencial para gastos com pessoal, de acordo com os relatórios de prestação de contas do primeiro quadrimestre de 2016, que identificaram a aplicação do patamar de 95,91%, sendo o limite prudencial estipulado em 95%.

CONSIDERANDO o disposto no artigo 22, parágrafo único, da Lei Complementar n.º 101/2000, que veda atos referentes às despesas com pessoal quando houver verificação de que os gastos ultrapassaram 95% do limite legal para aplicação.

CONSIDERANDO a redação do artigo 22, § 4º, da Lei Complementar n.º 101/2000, que determina ainda neste caso a vedação de recebimento de transferências voluntárias, de obtenção de garantia, direta ou indireta, de outro ente e a contratação de operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao financiamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

CONSIDERANDO o artigo 23 da Lei Complementar n.º 101/2000, que refere que o excedente do percentual de gastos seja eliminado nos dois quadrimestres seguintes, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do artigo 169, da Constituição Federal.

CONSIDERANDO que após a publicação em Diário Oficial dos relatórios de prestação de contas do 1º quadrimestre foram realizados atos que impactam diretamente em gastos com pessoal.

CONSIDERANDO as obrigações assumidas pelo Município de Paranaguá nos Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta dos Inquéritos Civis n.º 0103.09.000071-4, 0103.13.000510-3 e 0103.14.000414-6, para adequações necessárias no quadro de servidores municipais.

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal, sobre os limites de gastos dos Poderes Executivos e Legislativos, assim já se pronunciou:

CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. ART. 50, DA LEI 1.005/15, DO ESTADO DE RORAIMA. FIXAÇÃO DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS LOCAIS PARA O EXERCÍCIO DE 2016. MODIFICAÇÃO DOS LIMITES DE GASTOS COM PESSOAL DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO. SUPERAÇÃO DO TETO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO FEDERAL, NESTE ÚLTIMO CASO. PLAUSÍVEL USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (ART. 169, DA CF). RISCO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO LOCAL COM A VIGÊNCIA DA NORMA. CAUTELAR PARCIALMENTE CONCEDIDA.

1. Leis orçamentárias que materializem atos de aplicação primária da Constituição Federal podem ser submetidas a controle de constitucionalidade em processos objetivos. Precedentes. 2. A incompatibilidade entre os termos do dispositivo impugnado e os padrões da lei de responsabilidade fiscal (Lei Federal Complementar 101/00) não se resume a uma crise de legalidade. Traduz, em verdade, um problema de envergadura maior, a envolver a indevida apropriação de competências da União, em especial a de conceber limites de despesas com pessoal ativo e inativo (art. 169, caput, da CF), controvérsia que comporta solução na via da ação direta de inconstitucionalidade. **3. Os limites traçados pela lei de responsabilidade para os gastos com pessoal ativo e inativo nos Estados, Distrito Federal e Municípios valem como referência nacional a ser respeitada por todos os entes federativos, que ficam incontornavelmente vinculados aos parâmetros máximos de valor nela previstos.** 4. Ao contemplar um limite de gastos mais generoso para o Poder Legislativo local, o dispositivo impugnado se indispôs abertamente com os parâmetros normativos da lei de responsabilidade fiscal, e com isso, se sobrepôs à autoridade da União para dispor no tema, pelo que fica caracterizada a lesão ao art. 169, caput, da CF. 5. Liminar referendada pelo Plenário para suspender, com efeitos "ex nunc" (art. 11, § 1º, da Lei 9.868/99, até o julgamento final desta ação, a eficácia da expressão "Poder Legislativo 4,5%", do art. 50 da Lei estadual 1.005/2015. (Grifou-se).

(ADI 5449 MC-Ref, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 10/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-077 DIVULG 20-04-2016 PUBLIC 22-04-2016).

CONSIDERANDO que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná já endereçou alerta para diversos Municípios, impondo-lhes as restrições contidas no artigo 22, parágrafo único, da Lei Complementar n.º 101/2000, pontuando:

(...), observa-se que o Poder Executivo Municipal manteve a extrapolação, encontrando-se em situação de alerta em face a execução de despesas em percentual superior a 95% do limite para, relativamente ao período de apuração encerrado em 30/06/2015.

(...)

impondo-lhe ao ente as restrições contidas no artigo 22, parágrafo único, da Lei Complementar n.º 101/2000.

(Processo n.º 681718/15, Acórdão n.º 2330/2016, Tribunal Pleno, publicado em 04/09/2009).

CONSIDERANDO que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá, dentre outros, aos princípios de legalidade e da moralidade (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal).

CONSIDERANDO que a realização de gastos em contrariedade à legislação vigente pode caracterizar a prática de ato de improbidade administrativa, à luz do artigo 10 da Lei n.º 8.429/92:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

CONSIDERANDO que tal prática também pode tipificar crime de responsabilidade, conforme artigo 1º do Decreto-Lei n.º 201/1967:

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes;

XIII - Nomear, admitir ou designar servidor, contra expressa disposição de lei;

XIV - Negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente;

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e constitui função institucional sua zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias à sua garantia, bem como promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, na forma do que estabelece o artigo 127, *caput*, e o artigo 129, incisos II e III, ambos da Constituição Federal.

Expede a presente **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA**, a fim de que seja observado o seguinte:

I - Ao Prefeito Municipal de Paranaguá que:

a) Abstenha-se, na qualidade de ordenador de despesa, de autorizar a concessão de vantagens, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X, do artigo 37, da Constituição Federal;

b) Abstenha-se da criação de cargo, emprego ou função;

c) Abstenha-se de promover alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesas;

d) Abstenha-se de provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

e) Abstenha-se contratação de hora extra, salvo nos casos dispostos no inciso II, do § 6º, do artigo 57, da Constituição Federal, e das situações previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme artigo 22, parágrafo único, da Lei Complementar n.º 101/2000;

f) Promova a aplicação do disposto no artigo 23 da Lei Complementar n.º 101/2000: o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos § 3º e § 4º do artigo 169 da Constituição Federal, vale dizer, **redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e função de confiança** e, posteriormente, se for o caso, exoneração dos servidores não estáveis);

g) Passe a exigir maior eficiência da Controladoria-Geral do Município no exercício de suas atividades legais.

II – Ao Procurador-Geral do Município de Paranaguá, à Secretária Municipal de Recursos Humanos, à Secretária Municipal da Fazenda de Paranaguá e ao Controlador-Geral do Município de Paranaguá:

a) Adotem as medidas necessárias no âmbito de suas atribuições para regularizar o percentual excedente de gastos com pessoal, adequando a Municipalidade aos limites da legislação em vigor;

b) Abstenham-se de executar medidas que convalidem atos e/ou decisões administrativas que possam contrariar os termos da legislação citada e da presente Recomendação Administrativa.

c) ao Controlador-Geral que envide esforços para exercer suas atividades em consonância com o princípio da eficiência administrativa (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal), pois o excesso de gastos noticiado poderia, em tese, ser evitado com a atuação efetiva da Controladoria.

III – Fica estabelecido o **prazo de 10 (dez) dias**, a partir do recebimento desta, para manifestação de cada um dos destinatários acerca das medidas adotadas para fiel cumprimento da presente Recomendação.

IV – Restam os destinatários devidamente advertidos de que o descumprimento da presente Recomendação Administrativa, a partir de sua ciência pessoal quanto aos seus termos, implicará caracterização de dolo manifesto em violar a legislação vigente e o regime jurídico-administrativo que consagra a supremacia do interesse público, ensejando, por conseguinte, a possibilidade de responsabilização criminal e também cível pela prática de atos de improbidade administrativa.

Cópia desta Recomendação Administrativa será encaminhada à Câmara Municipal de Paranaguá, ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná e ao Observatório Social de Paranaguá, para ciência de seus termos, e ao primeiro órgão, ainda, para que se abstenha de aprovar projetos legislativos que impliquem a possibilidade de descumprimento desta Recomendação.

Paranaguá, 10 de junho de 2016.

**LEONARDO DUMKE BUSATTO,**

Promotor de Justiça.