



<i>PARECER Nº 179/2013 - MPC</i>	
PROCESSO Nº	0824/2012
ASSUNTO	Inspeção sobre Atraso de Salário de Servidores Públicos Municipais
ÓRGÃO	Prefeitura Municipal de São Luiz
RESPONSÁVEIS	Sr. James Moreira Batista Sr. Jailson Ferreira Oliveira
RELATORA	Conselheira Cilene Lago Salomão

**EMENTA** - INSPEÇÃO PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LUIZ. GRAVES IRREGULARIDADES. APLICAÇÃO DE MULTA AO RESPONSÁVEL PREVISTA NOS ARTS. 62 E 63, II, E IV DA LEI COMPLEMENTAR Nº 006/94 (LOTCE/RR) E ART. 4 DA IN Nº 005/2004-TCE/RR.

## **I – RELATÓRIO.**

Trata-se de Inspeção junto à Prefeitura Municipal de São Luiz, referente ao atraso no salário de servidores públicos municipais, sob a responsabilidade dos Srs. James Moreira Batista e do Sr. Jailson Ferreira Oliveira.

Procedido o sorteio de praxe, coube a relatoria a eminente Conselheira Cilene Lago Salomão, que despachou a Secretaria Geral de Controle Externo, determinando a sua instrução.

Às fls. 03/023, consta o Relatório de Inspeção nº 016/2012, no qual foram detectados os seguinte “achados”:

### **“6. CONCLUSÃO**

#### **6.1 Achados de auditoria**

- 1) *Ausência de remessas das folhas de pagamentos mediante sistema AFPnet, referentes aos meses de janeiro a outubro de 2012, contrariando os arts.1º e 3º da Instrução Normativa nº 005/2004-TCE/RR-PLENÁRIO (conforme*



- subitem 4.6.1, deste Relatório de Inspeção);*
- 2) *Ausência injustificada de pagamento dos salários dos servidores públicos municipais, compreendendo os meses de agosto a outubro de 2012 (conforme subitem 4.6.2, deste Relatório de Inspeção);*
  - 3) *Possíveis demandas judiciais para correção monetária e incidência de juros de mora, em virtude do pagamento atrasado de salários dos servidores públicos municipais, ocasionando dano ao Erário Municipal, em dissonância com o art.70 da CF/88 (conforme subitem 4.6.2, deste Relatório de Inspeção);*
  - 4) *Ausência de pagamento das contribuições da parte patronal referente à folha de pagamento, compreendendo nos meses de agosto a outubro de 2012 no valor de R\$ 82.885,58, ocasionando desequilíbrio financeiro nos termos do art.40 da CF/88 (conforme subitem 4.7, deste Relatório de Inspeção);*
  - 5) *Ausência de pagamento das contribuições da parte segurado referente à folha de pagamento, compreendendo os meses de agosto a outubro de 2012 no valor de R\$ 34,952,44, ocasionando desequilíbrio financeiro e atuarial nos termos do art.40 da CF/88(conforme subitem 4.8, deste Relatório de Inspeção);*
  - 6) *Despesas ilegítimas devido ao pagamento de multa, de juros e de correção monetária por atraso na quitação com encargos previdenciários e salários, constituindo dessa forma, dano ao erário, conforme art.70 da CF/88 (conforme subitens 4.6.2, 4.7 e 4.8, deste Relatório de Inspeção);*
  - 7) *Houve descumprimento da programação financeira e cronograma anual de desembolso mensal, o que infringe o art.49 da Lei Municipal nº 224/2011-LDO, Lei 229/2011-LOA/2012 e art.8º da Lei nº 101/2000-Lei de Responsabilidade Fiscal (conforme subitem 5.1, deste Relatório de Inspeção);*
  - 8) *As receitas ordinárias arrecadadas nos meses de agosto, setembro e outubro/2012, no montante de R\$ 1.047.900,22, suportavam o pagamento das despesas de pessoal da Administração Geral da Prefeitura Municipal de São Luiz, referentes aos meses objeto da representação, no montante de R\$ 361.532,42, equivalente a 34,50% da receita do período. Portanto, o gestor retardou ato de ofício, sem motivação, o que se configura ato de improbidade administrativa, definido no art.11, inciso II, da Lei nº 8.429/92,*



*considerando que a referida despesa já era conhecida e comprometida (empenhada) desde janeiro/2012 (conforme subitem 5.2, deste Relatório de Inspeção);*

O aludido Relatório de Inspeção foi acatado e ratificado pela Diretoria de Fiscalização de Contas Públicas - DIFIP, sendo sugerida a Intimação dos Responsáveis para apresentarem defesa, o que foi acolhido pela Conselheira Relatora.

Os Responsáveis após terem sido regularmente citados, apresentou suas manifestações no prazo concedido.

Após a fase prevista nos artigos 13, § 2º e 14, III, da LCE nº 006/94, a Conselheira Relatora determinou o encaminhamento do presente feito a este Ministério Público de Contas, a fim de que fosse apresentada a necessária manifestação conclusiva.

É o relatório.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

Inicialmente, há de se ressaltar que a presente Inspeção está plenamente regular do ponto de vista jurídico-processual, já que observou todo o trâmite procedimental estabelecido, tanto pela Lei Complementar Estadual nº 006/94 (Lei Orgânica do TCE/RR), quanto pelo RITCE/RR.

Lembrando também que, foi devidamente oportunizado e exercido pelo Responsável o direito ao contraditório.

Passemos agora à apreciação dos “achados” constante do Relatório de Inspeção nº 016/2012.

Foram os seguintes os “achados” de Inspeção apontados: **1)** Ausência de remessas das folhas de pagamentos mediante sistema AFPnet, referentes aos meses de janeiro a outubro de 2012, contrariando os arts. 1º e 3º da Instrução Normativa nº 005/2004-TCE/RR-PLENÁRIO; **2)** Ausência injustificada de pagamento dos salários dos servidores públicos municipais, compreendendo os meses de agosto a outubro de 2012; **3)** Possíveis



demandas judiciais para correção monetária e incidência de juros de mora, em virtude do pagamento atrasado de salários dos servidores públicos municipais, ocasionando dano ao Erário Municipal, em dissonância com o art.70 da CF/88; **4)** Ausência de pagamento das contribuições da parte patronal referente à folha de pagamento, compreendendo nos meses de agosto a outubro de 2012 no valor de R\$ 82.885,58, ocasionando desequilíbrio financeiro nos termos do art.40 da CF/88; **5)** Ausência de pagamento das contribuições da parte segurado referente à folha de pagamento, compreendendo os meses de agosto a outubro de 2012 no valor de R\$ 34,952,44, ocasionando desequilíbrio financeiro e atuarial nos termos do art.40 da CF/88; **6)** Despesas ilegítimas devido ao pagamento de multa, de juros e de correção monetária por atraso na quitação com encargos previdenciários e salários, constituindo dessa forma, dano ao erário, conforme art.70 da CF/88; **7)** Houve descumprimento da programação financeira e cronograma anual de desembolso mensal, o que infringe o art.49 da Lei Municipal nº 224/2011-LDO, Lei 229/2011-LOA/2012 e art.8º da Lei nº 101/2000-Lei de Responsabilidade Fiscal; **8)** As receitas ordinárias arrecadadas nos meses de agosto, setembro e outubro/2012, no montante de R\$ 1.047.900,22, suportavam o pagamento das despesas de pessoal da Administração Geral da Prefeitura Municipal de São Luiz, referentes aos meses objeto da representação, no montante de R\$ 361.532,42, equivalente a 34,50% da receita do período. Portanto, o gestor retardou ato de ofício, sem motivação, o que se configura ato de improbidade administrativa, definido no art.11, inciso II, da Lei nº 8.429/92, considerando que a referida despesa já era conhecida e comprometida (empenhada) desde janeiro/2012.

Em suas defesas os Responsáveis não adentraram no mérito das irregularidades apontadas pela equipe técnica. Apenas alegaram a suspeição do Coordenador da Equipe de Auditoria e Pré-julgamento de Mérito, aduzindo que antes de concluir o Relatório o Coordenador já lhes imputava o não pagamento dos servidores. Argumentam ainda ter havido cerceamento de defesa.

Pois bem, a atividade realizada *in loco* pelos técnicos deste Tribunal são atividades preliminares de levantamento de dados necessários para consolidação de Relatório de Auditoria, cujos prazos para atendimento de Ofícios do TCE/RR, por parte dos jurisdicionados, são exíguos.

Além do mais, foi devidamente oportunizado e exercido pelos Responsáveis o direito ao contraditório e ampla defesa, conforme se vê após a



apresentação por parte dos Técnicos do Relatório de Inspeção nº 16/2012 e despachos, às fls.3/24, vol.I.

Nesse sentido, não acolhemos as justificativas da defesa. E passamos a analisar as irregularidades apontadas.

O *primeiro* “achado” de Inspeção apontados pela Equipe Técnica constatou ausência de remessas das folhas de pagamentos mediante sistema AFPnet, referentes aos meses de janeiro a outubro de 2012, contrariando os arts.1º e 3º da Instrução Normativa nº 005/2004-TCE/RR-PLENÁRIO.

Diante a ausência de remessas das folhas de pagamentos mediante sistema AFPnet, estabelece os art. 1º e 3º da IN 005/2004-TCE/RR, que assim dispõe, *in verbis*:

*“Art. 1º. Ficam todos os jurisdicionados desta Corte de Contas obrigados a encaminhar por meio eletrônico, via internet, no site deste Tribunal (www.tce.rr.gov.br), mensalmente, as informações contidas na folha de pagamento de cada órgão.*

*Parágrafo único. As informações a serem enviadas deverão estar de acordo com o Anexo I desta Instrução Normativa.*

...

*Art. 3º. A transmissão das informações contidas na folha de pagamento do mês de referência, deverá ocorrer até a segunda quinzena do mês subsequente.”*

Tal irregularidade configura infração administrativa, devendo, desta forma, ser aplicado aos Responsáveis a multa prevista no art. 4 da IN nº 005/2004-TCE/RR e no artigo 63, IV, da Lei Complementar nº 06/94 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado, que assim dispõem, *in verbis*:

*“Art. 4º. A multa a ser aplicada pelo Tribunal de Contas será de acordo com o que preceitua o art. 63, inciso IV da Lei Complementar nº 006, de 6 de junho de 1994, por mês de referência em atraso, independente de outras providências legais cabíveis, caso não seja obedecido o constante nos arts. 1º e 3º desta Instrução Normativa.”*



*“Art. 63. O Tribunal poderá aplicar multa, de até 100 (cem) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de Roraima - UFERR ou outro valor unitário que venha a substituí-lo em virtude do dispositivo legal superveniente, aos responsáveis, por:*

*(...)*

*IV - não atendimento, no prazo fixado sem causa justificada, à diligência do relator ou da decisão do Tribunal;”*

Isto posto, resta configurada a irregularidade apontada pela Equipe Técnica, em relação ao não encaminhamento das folhas de pagamento, razão pela qual pugna este *Parquet* pela aplicação de multa aos responsáveis, por violação aos art. 1º e 3º da IN 005/2004-TCE/R.

Quanto ao *segundo* e *oitavo* “achado” de Inspeção a Equipe Técnica constatou ausência injustificada de pagamento dos salários dos servidores públicos municipais, compreendendo os meses de agosto à outubro de 2012. Constatou-se ainda que as receitas ordinárias arrecadadas nos meses de agosto, setembro e outubro/2012, no montante de R\$ 1.047.900,22, suportavam o pagamento das despesas de pessoal da Administração Geral da Prefeitura Municipal de São Luiz, referentes aos meses objeto da representação, no montante de R\$ 361.532,42, equivalente a 34,50% da receita do período.

Pois bem, estabelece o art.11 da Lei nº 8.429/92 que:

*“Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:*

*(...)*

*II- retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício.”*

Portanto, o gestor retardou ato de ofício, sem motivação, o que se configura ato de improbidade administrativa, definido no art.11, inciso II, da Lei nº 8.429/92, considerando que a referida despesa já era conhecida e comprometida





(empenhada) desde janeiro/2012.

Nesse sentido, o não pagamento de salários de servidores no período de 03 (três) meses, torna-se injustificável, haja vista, a disponibilidade de recursos próprios, conforme se verifica nos subitens 4.4, 4.5 e 4.6 deste Relatório.

De outro lado, o pagamento em atraso dos servidores pode ocasionar demandas judiciais pela incidência de correção monetária. Nesse vértice a jurisprudência do STJ tem refletido as demandas relatadas, conforme segue:

*Ementa: AGRAVO REGIMENTAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. ATRASO NO PAGAMENTO DE VENCIMENTOS. FATOR DE ATUALIZACAO MONETÁRIA-FAM. JUROS DE MORA. ANATOCISMO. INOCORRÊNCIA. 1-A Administração reconheceu o pagamento de correção monetária concernente a parcelas salariais pagas com atraso, por meio de certidões que ela própria expediu. 2- Ocorrendo o pagamento desses valores também com atraso, os servidores têm direito ao seu recebimento devidamente corrigido, acrescido dos juros moratórios desde a citação válida da presente ação. Inconcebível a tese de anatocismo. 3-Agravo a que se nega provimento. (Processo: AgRg no REsp 1042168 SP 2008/0063255-1, Relator(a): Ministro CELSO LIMONGI, julgamento: 23/04/2009, Órgão Julgador: T6-SEXTA TURMA, Publicação: DJe 18/05/2009).*

Na mesma linha, é o entendimento da Advocacia Geral da União- AGU, conforme se observa no Parecer nº AGU/MF-03/96:

*Assunto: Correção monetária de parcelas pagas com atraso a servidor público.*  
*EMENTA: Mesmo na existência de expressa previsão legal, é devida correção monetária de parcelas remuneratórias devidas aos servidores, pagas com atraso pela Administração. O pagamento tardio e sem atualização é pagamento incompleto e representa enriquecimento ilícito do devedor relapso. Correção monetária não constitui um plus a exigir expressa previsão legal. É, apenas, recomposição do crédito corroído pela inflação. O dever de pagar tudo o que se deve inclui o dever de pagar o valor atualizado. Se a letra fria da lei não cobre tudo o que no seu espírito se contém, a interpretação integrativa se impõe como*



*medida de justiça. Os princípios superiores do Direito brasileiro assim o determinam. A jurisprudência unânime dos Tribunais reconhece, nesses casos, o direito à atualização do valor reclamado. O poder Judiciário não cria, mas, tão somente aplica o direito vigente. Se tem reconhecido esse direito é porque ele existe. (PROCESSO nº 00400.000474/96-37- Apenso: Proc. nº 10783.004569/95-81) Publicado na íntegra no Diário Oficial de 24 de setembro de 1996, p.18.906.*

Na mesma marcha é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça nos diversos julgados, a seguir:

*“Administrativo. Servidor Público. Adicional de insalubridade. Atraso no pagamento. Correção monetária. O atraso no pagamento de adicional de insalubridade devido a servidor público enseja a aplicação da correção monetária, uma vez que se trata de dívida de valor, de natureza alimentar. Recurso não conhecido.” (Rel. Min. Vicente Leal, DJ.20/02/95, grifei).*

RESP nº 42.841-SP

*“Administrativo. Servidores públicos. Vencimentos. Pagamento na área administrativa. Correção monetária. 1- Caracterizada a natureza alimentar da dívida, paga administrativamente, é devida a correção monetária a partir do momento em que as diferenças deveriam ter sido pagas. 2- Recurso não provido.” (Rel. Min. Edson Vidigal, D.J. 15/05/95).*

Por todo o exposto, ratifica-se a irregularidade apontada pela equipe técnica, e pugna esse *Parquet* pela aplicação de multa aos responsáveis com fulcro no art. 63, II, da Lei Complementar Estadual 006/94.

No que tange ao *terceiro e sexto* “achado” de Inspeção a Equipe Técnica constatou despesas ilegítimas e possíveis demandas judiciais para correção monetária e incidência de juros de mora, em virtude do pagamento atrasado de salários dos servidores públicos municipais, ocasionando dano ao Erário Municipal, em dissonância com o art.70 da CF/88.

Pois bem, a Constituição brasileira prevê a fiscalização da execução orçamentária nos arts. 70 a 74 da CF/88, em que há uma ampliação dessa função estatal,





obedecendo ao princípio maior de Direito Público – o da legalidade – que afirma que toda a Administração deve se subordinar à lei, uma das conquistas da luta secular pelo controle efetivo da atividade estatal. Também se prende ao princípio do dever de boa administração.

Também aduz o Enunciado 176 do TCU que:

*“Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova.”*

Ademais, o art.93 do Decreto-Lei nº 200/67, estabelece que:

*“Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das Leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”*

Nesse sentido, pugna esse *Parquet* pela aplicação de multas previstas nos arts.62 e 63, inciso II da Lei Complementar estadual nº 006/94, além da restituição de valores aos cofres públicos pelos prejuízos ao erário, no entanto esse valor não está quantificado nos autos, razão pela qual opina esse Ministério Público que seja feito o cálculo e levantamento da incidência de juros e correção monetária referente ao pagamento atrasado dos salários dos servidores.

Em relação ao *quarto* e *quinto* “achado” de Inspeção a Equipe Técnica apurou ausência de pagamento das contribuições da parte patronal e da parte segurado referente à folha de pagamento, compreendendo nos meses de agosto a outubro de 2012 no valor de R\$ 82.885,58 e R\$ 34,952,44, ocasionando desequilíbrio financeiro nos termos do art.40 da CF/88.

Pois bem, as obrigações patronais consistem em despesas com encargos que a administração é levada a atender pela sua condição de empregadora, resultante de pagamentos de pessoas, tais como as contribuições previdenciárias.

A esse respeito, vejamos o art.40 da Constituição Federal:



*“Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo”.*

Conforme o art.22 da Lei 8.212/91, as empresas e seus equiparados devem contribuir com 20% sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados contribuintes individuais que lhe prestem serviço, senão vejamos:

*“Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de:*

(...)

*III - vinte por cento sobre o total das remunerações pagas ou creditadas a qualquer título, no decorrer do mês, aos segurados contribuintes individuais que lhe prestem serviços; ”*

Nesse contexto, pede-se vênha para colacionar a doutrina do insigne Professor Ivan Kertzman, em seu livro “ Curso Prático de Direito Previdenciário”, 6ª edição, Editora Podium, p.119:

*Nota-se que até mesmo um órgão público é considerado empresa para legislação previdenciária. Uma prefeitura possui, desta forma, todas as obrigações pertinentes a qualquer empresa, devendo efetuar declarações para o Fisco Previdenciário e recolher contribuições, quando da contratação de segurados vinculados ao RGPS.*

Diante o exposto, ratifica-se a irregularidade apontada pela equipe técnica, e pugna esse *Parquet* pela aplicação de multa aos responsáveis com fulcro no art. 63, II, da Lei Complementar Estadual 006/94.

Com relação ao *sétimo* “achado” de Inspeção a Equipe Técnica



constatou que houve descumprimento da programação financeira e cronograma anual de desembolso mensal, o que infringe o art.49 da Lei Municipal nº 224/2011-LDO, Lei 229/2011-LOA/2012 e art.8º da Lei nº 101/2000-Lei de Responsabilidade Fiscal.

Pois bem, estabelece o art.8º da Lei nº 101/2000-Lei de Responsabilidade Fiscal, que:

*“Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.”*

Nesse sentido a Lei de Responsabilidade Fiscal não se preocupou apenas com as normas que devem ser explicitadas nas leis orçamentárias, ela também se preocupou com a execução delas. Isso demonstra zelo com a efetividade das normas orçamentárias, que, nas mãos da burocracia nacional, jamais passaram de mera formalidade, praticamente sem repercussão alguma.

Esse artigo é complementado por seu parágrafo único, cuja redação obriga que “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”.

Confere-se, então, prazo para que o Poder Executivo firme a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso, bem como se estabelece que os recursos vinculados nas leis orçamentárias sejam exclusivamente utilizados de acordo com tal vinculação.

Tais normas repercutem com toda a força no gerenciamento dos contratos administrativos, contribuindo decisivamente para o banimento do clientelismo, que, até hoje, paira sobre a Administração Pública.

No caso em tela, houve descumprimento da programação financeira e cronograma anual de desembolso mensal. Razão pela qual opina esse *Parquet* de Contas pela aplicação de multa aos Responsáveis prevista no art. 63, II, da Lei Complementar



Estadual 006/94, visto que os mesmo contrariou o que se dispõe no art.49 da Lei Municipal nº 224/2011-LDO, na Lei 229/2011-LOA/2012 e no art.8º da Lei nº 101/2000-Lei de Responsabilidade Fiscal.

### III – CONCLUSÃO

*EX POSITIS*, pelas razões de fato e de direito acima apresentadas, este *Parquet* de Contas se manifesta no sentido de que esta Egrégia Corte de Contas julgue totalmente procedente a Denúncia formulada contra o Responsável, condenando o Sr. Altemir da Silva Campos a restituir ao erário municipal a quantia a ser calculada, referente a correção monetária e juros devidamente atualizadas, pela realização de despesas irregulares. E que seja reconhecida por esta Egrégia Corte de Contas as irregularidades a seguir descritas:

- I) violação aos arts. 1º e 3º da Instrução Normativa nº 005/2004-TCE/RR-PLENÁRIO, ante a ausência de remessas das folhas de pagamentos mediante sistema AFPnet;
- II) violação ao art.11, inciso II, da Lei nº 8.429/92, diante o não pagamento de salários de servidores municipais;
- III) violação ao art.70 da Constituição Federal, devido ao pagamento de despesas ilegítimas ;
- IV) violação ao art.4º da CF/88, ante a ausência de pagamento das contribuições da parte patronal e da parte segurado referente à folha de pagamento;
- V) violação art.49 da Lei Municipal nº 224/2011-LDO, Lei 229/2011-LOA/2012 e art.8º da Lei nº 101/2000-Lei de Responsabilidade Fiscal, ante ao descumprimento da programação financeira e cronograma anual de desembolso mensal.



Também pugna pela aplicação de multas ao Responsável previstas nos artigos 62, *caput* e 63, II e IV da LCE nº 006/94.

Requer também, que seja remetido ao Ministério Público Estadual, cópia do presente feito devido há indícios de crime e ato de Improbidade Administrativa, a fim que possa ser tomada as medidas que entender cabíveis.

Por último, requer seja aplicado ao Responsável a sanção prevista no artigo 66, da LCE nº 006/94.

É o parecer.

Boa Vista-RR, 13 de maio de 2013.

**Diogo Novaes Fortes**  
Procurador de Contas