ORIENTAÇÃO TÉCNICA N° 002/2022

PROCESSO: 24.654/2021.

INTERESSADO: **SECRETÁRIA MUNICIPAL DE FAZENDA E DEMAIS SECRETARIAS MUNICIPAIS DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY.**

CONSIDERANDO que a Administração Pública é rígida por princípios fundamentais explícitos no artigo 37 da Constituição Federal, dentre os quais se destaca o da eficiência[1];

CONSIDERANDO que o princípio da eficiência visa s atos da administração devem ser realizados com a maior qualidade, competência e eficácia possível em prol da sociedade, ou seja, que o gestor público deve gerir a coisa pública com efetividade, economicidade, transparência e moralidade visando cumprir as metas estabelecidas;

CONSIDERANDO manifestação expressa no Processo 24.654/2021, em que a Secretária Municipal de Fazenda, destaca a incidência de dispêndio que a Administração Pública vem incorrendo ao efetuar o pagamento de multas e juros de mora;

CONSIDERANDO que o Município possui Instrução Normativa SFI nº 001/2013, versão 03, aprovada pelo Decreto nº 064, de 25 de junho de 2019;

CONSIDERANDO que a norma estabelece que é de competência das Unidades Executoras (Secretarias Municipais) o pagamento referente às multas e juros de processos de pagamentos de contas/boletos que ocorra em atrasos;

[1] o que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros", e acrescenta que "o dever da eficiência corresponde ao dever da boa administração" ... (Meirelles, 1996,p. 90).

Rua Átila Vivácqua, nº 79, Centro, Presidente Kennedy/ES – CEP: 29.350-000 – TEL: (28) 3535-1900

CONSIDERANDO que o pagamento de multa e juros implica em má gestão de recursos públicos, onerando irregularmente o erário, ou seja, não se correlaciona com o caráter público de despesas com gastos próprios da Administração Pública, confronto ao disposto no art. 4º da 4.320/64.

CONSIDERANDO que os pagamentos dessas despesas ferem a finalidade do ente estatal e constitui afronta ao princípio da eficiência, constante no art. 37, bem como, ao princípio da economicidade preconizado no art. 70 da CF.

CONSIDERANDO as atribuições legais conferidas a esta **Controladoria Geral do Município – CGM** (Lei Municipal nº 1.076/2013), a Controladora Geral vem, muito respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, para apresentar:

ORIENTAÇÃO TÉCNICA

com fundamento nos arts. 31, 70, 74 e 75 da Constituição Federal, e na Resolução TCE-ES n° 227/2011, bem como na Instrução Normativa TCE-ES n° 68/2020 e Lei Municipal 1.076/2013, com o fito de **esclarecer** acerca dos pagamento extemporâneo de faturas por serviços prestados, gerando o dispêndio em juros e multa.

1. JUROS DE MORA E MULTAS — CONCEITUÇÃO

Pouca ou nenhuma dúvida resta quanto ao conceito de juros como sendo o valor desembolsado pela detenção do capital alheio, ou seja, trata-se de um fruto civil, traduzido geralmente em taxa percentual, incidente sobre determinado valor ou quantia em pecúnia.

Silvio Rodrigues[2], discorrendo sobre o tema, pontifica que:

[2] RODRIGUES, Silvio. Direito Civil — pane geral das obrigações. Saraiva, 1986. p 317.

Rua Átila Vivácqua, nº 79, Centro, Presidente Kennedy/ES – CEP: 29.350-000 – TEL: (28) 3535-1900

> " Juro é o preço do use do capital. Vale dizer, é o fruto produzido pelo dinheiro, pois é como fruto CM; que a doutrina o define. Ele há um tempo remunera o credor por ficar privado de seu capital e paga-lhe o risco em que incorre de 0 I160 receber de voltar"

Ao tratar do mesmo assunto, De Plácido e Silva[3] preleciona:

> "Juros, no sentido atual, são tecnicamente os frutos do capital, ou seja, os justos proventos ou recompensas que deles se tiram, consoante permissão e determinação da própria lei, sejam resultantes de uma convenção ou exigíveis por faculdade inscrita em lei".

Os juros moratórios, por seu vez, decorrem de pagamento de valor estabelecido por índice ou tabela pré-fixada em decorrência de avença contratual ou legal, durante interregno temporal em que se verificou a inadimplência da obrigação por parte do contratante devedor.

A Lei Federal n" 10.406, de 10 de janeiro de 2002 — Código Civil, dispõe sobre a mora e dos juros dela decorrente em seu Título IV, destacando-se os arts. nº 394, nº 397 e nº 406, abaixo transcritos:

> Art. 394. Considera-se em mora o devedor que não efetuar o pagamento e o credor que não quiser recebe-lo no tempo, lugar e forma que a lei ou a convenção estabelecer.
> Art. 397. O inadimplemento da obrigação, positiva e liquida, no seu termo, constitui de pleno direito em mora o devedor.
> Art. 406. Quando os juros moratórios não forem convencionados, ou o forem sem taxa estipulada, ou quando provierem de determinação da lei, serão fixados segundo a taxa, que estiver em vigor para a more do pagamento de impostos devidos e Fazenda Nacional.

No que concerne a multa convencional, a doutrina predominante apregoa que é aquela que tem por objetivo incentivar, fazer com que os contratantes cumpram a obrigação tempestivamente.

Não se trata, *prima facie*, de uma punição ou prejuízo, mas mera potencialidade de prejuízo, tendo em vista que devedor inadimplente só arcará com o prejuízo da muita se quiser, ou seja,

[3] SILVA, De Plácido e. Vocabulário jurídico. Forense, 2001, p. 36.

Rua Átila Vivácqua, nº 79, Centro, Presidente Kennedy/ES – CEP: 29.350-000 – TEL: (28) 3535-1900

se não estiver disposto a pagar a multa imposta bastará cumprir com a obrigação assumida e a muita deixará de incidir.

Melhor ilustrando a compreensão supra e parafraseando o professor Sérgio Cruz Arenharts[4], consolida-se entendimento que:

> "A ideia, portanto, é ameaçar o devedor ao pagamento de uma prestação pecuniária que, por seu elevado montante, representaria grave prejuízo a este, Assim. diante da opção entre adimplir o pagamento ou sofrer um gravame imposto com a ameaça, o devedor, diante da desvantagem que representa o pagamento da prestação pecuniária, voluntariamente opta pela primeira conduta".

Entretanto, esqueceu a melhor doutrina de mencionar situações fáticas em que o pagamento da multa ou dos juros moratórios decorre de situações que transcendem a vontade do devedor. Exemplificativamente, citamos o caso de faturas ou boletos de pagamentos recebidos tardiamente, portanto, com a data de vencimento expirada, ocasionando a incidência de juros moratórios e multas ou, ainda, outros casos em que as faturas foram regularmente e tempestivamente adimplidas, mas, no entanto, há cobrança de muitas e juros moratórios.

2. O PAGAMENTO DE JUROS DE MORA E MULTAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB O ASPECTO DA LEGALIDADE

O pagamento extemporâneo de faturas pelos Órgãos ou entidades públicas, ocasionando o recolhimento de multas e juros de mora, implica em gestão ruinosa de recursos púbicos, onerando irregularmente o erário com a criação de encargos adicionais que não se coadunam com o caráter público da despesa ou com os gastos próprios da Administração Pública, ferindo o art. 4° da Lei Federal no 4320, de 17 de março de 1964, que assim dispõe:

> Art. 4° A Lei de Orçamento compreendera todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2°. (grifo nosso)

[4] NARENHART, Sérgio Cruz. A Tutela Inibitória da Vida Privada, 2007, p. 193.

Rua Átila Vivácqua, nº 79, Centro, Presidente Kennedy/ES – CEP: 29.350-000 – TEL: (28) 3535-1900

O dispêndio de recursos púbicos para o pagamento de despesas estranhas a finalidade do ente estatal constitui afronta ao princípio da Eficiência, constantes no art. 37, caput, da Constituição Federal, conforme seguem abaixo:

> CF/88
> Art. 37. A administração pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecera aos princípios de legalidade. Impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

A incidência de multa e os juros de mora ocorrem quando a Administração Púbica descumpre prazos, atrasando o pagamento devido, o que denota em gestão ineficiente de recursos públicos.

Igualmente, o Tribunal de Contas do Estado de Estado do Espirito Santo vem reiteradamente decidindo peia irregularidade do pagamento dos juros e muitas em decorrência de atraso no pagamento de faturas, a exemplo do contido na Acórdão TC -208/2017, do processo TC nº 2245/2013:

> Fez ressaltar que os documentos constantes dos autos, especificamente às fls. 601/889, confirmam que em razão do não acolhimento das compensações dos valores indevidos informados pela URBIS pela Receita Federal, gerou a cobrança dos valores não pagos acrescidos dos encargos legais.
> Muitos administradores públicos questionam a sua responsabilidade em restituir aos cofres públicos as quantias pertinentes às despesas decorrentes de encargos financeiros por pagamento de obrigação fora do prazo de vencimento. Os questionamentos são pertinentes, pois nem sempre o atraso no cumprimento de obrigação é motivado pelo gestor da coisa pública.
> Numa análise superficial e simplista, a princípio poder-se-ia dizer que o gestor público é diretamente responsável pelo ressarcimento aos cofres do erário da quantia despendida com encargos financeiros consequentes do atraso de pagamento de faturas. Mas, não é bem assim. Sabemos que a Administração Pública é bastante complexa, envolve um conjunto de órgãos e entidades responsáveis pela realização da despesa pública.
> É a partir da constatação da complexidade administrativa do setor público, que, para se determinar a responsabilidade do gestor, deverá ser observada a sua atuação na condução da coisa pública, que nada mais é do que verificar a boa-fé ou não na prática do seu ato, dentro das possibilidades legais que poderiam, a princípio, justificar o pagamento extemporâneo.

Rua Átila Vivácqua, nº 79, Centro, Presidente Kennedy/ES – CEP: 29.350-000 – TEL: (28) 3535-1900

Descarte, inquestionável é o fato de que o pagamento de juros e multas moratórias vem paulatinamente encontrando guarida nas mais recentes decisões da Corte de Contas do Estado do Espirito Santo, em que tem atuado em vários processos, apurando a responsabilização dos gestores e servidores através da Instauração de Tomada de Contas Especial.

3. DAS MEDIDAS PREVENTIVAS

Com fins de evitar atrasos no pagamento de faturas gerando, por consequência, a incidência de juros e multas, impõe-se uma readequação de todos os procedimentos internos do órgão, especialmente no que concerne ao recebimento de faturas e aos tramites internos.

Nesse aspecto, é imprescindível que todas as faturas sejam encaminhadas diretamente ao local onde serão processados o empenhamento e a liquidação. Para tanto, protocolizar-se-á a data de ingresso das faturas no Órgão, de modo fique também registrada tal data no corpo da fatura.

Ressalta-se a importância do empenho, da liquidação e da alimentação da liquidação no Sistema de Gestão Fiscal, o qual deve ocorrer com a maior celeridade possível, em face da exiguidade temporal entre o recebimento da fatura a o vencimento da mesma, evitando possíveis atrasos no pagamento que venham a resultar na cobrança de multas e juros.

Devera também o agente ao receber a fatura, identificar a sua data de vencimento. Não raras vezes, observa-se que a fatura de prestação de serviços chega na data ou posteriormente ao seu vencimento, razão pela qual gera a cobrança indevida de juros e multa moratória.

Em se verificando as situações supra, ou no caso da fatura recebida apresentar valores diversos dos serviços ou produtos consumidos, devera o servidor designado para a recepção da fatura levar o fato ao conhecimento do responsável pelo pagamento da despesa que, prontamente,

Rua Átila Vivácqua, nº 79, Centro, Presidente Kennedy/ES – CEP: 29.350-000 – TEL: (28) 3535-1900

formalizará contato devidamente protocolizado com a concessionaria ou o fornecedor do serviço, registrando o recebimento da fatura com a data expirada e solicitando que não haja cobrança de juros moratórios e multa na próxima fatura em decorrências desse fato.

Outro fato igualmente relevante é a incidência de multas e juros moratórios sobre faturas pretéritas que foram regular e tempestivamente pagas. Por essa razão é que deve o empenho ser precedido de criteriosa verificação para apurar se houve, efetivamente, atraso no pagamento da fatura e se há previsão legal e contratual que ampare a cobrança do valor.

4. DO PAGAMENTO, DA RESPONSABILIZAÇÃO E DO RESSARCIMENTO

No caso de pagamento de faturas contemplando, além do valor por serviços recebidos, valores decorrentes de multas e juros moratórios, dever-se-á apropriar tais despesas em empenhos distintos, nos elementos próprios, segregados dos serviços normais cobrados nas faturas, de modo a manter-se o controle de quanto cada Órgão ou entidade da Administração Pública gasta pelo pagamento desses serviços, e quanto despende com os acréscimos financeiros decorrentes de multas e Juros.

Com relação a responsabilização pelos atos ensejadores do pagamento extemporâneo de notas fiscais e faturas, ocasionando multas e juros em decorrência do atraso, já se abordou exaustivamente que a previsão de pagamento das multas e juros moratórios é albergada pela legislação pátria e, também, pelas mais recentes decisões do TCEES, razão pela qual há de se perquirir tão somente aquele que, por ato omissivo ou comissivo, em quaisquer das fases da execução da despesa, ou seja, no empenho, na liquidação ou pagamento, deu ensejo ou contribuiu para o atraso no adimplemento da fatura recebida.

Para tanto, é imprescindível que, em cada fase da realização da despesa, o servidor responsável registre a data do recebimento da fatura, além de sua identificação.

Rua Átila Vivácqua, nº 79, Centro, Presidente Kennedy/ES – CEP: 29.350-000 – TEL: (28) 3535-1900

Em conformidade com os posicionamentos expostos, o Ordenador de Despesa ao tomar conhecimento de irregularidades ou inconformidades que acarretem dano ou prejuízo ao erário, devera envidar todos os esforços visando ao seu respectivo ressarcimento.

Deste modo, constatado acréscimos moratórios que oneram irregularmente o erário, deve a Administração Pública apurar a responsabilidade para seu devido ressarcimento, o que é tem sido determinando pela Corte de Contas do Estado do Espirito Santo, através de Tomada de Contas Especial.

Para tal entendeu o TCEES no Processo TC 9617/2014, que o agente que deu causa ao atraso é o responsável pelos valores que o erário arcou com juros e multas, despesa essa considerada ilegítima e contrária à finalidade pública, impondo-se a sua glosa e o consequente dever de ressarcimento aos cofres do município.

Identificado o responsável, proceder-se-á a sua notificações para, exercer o contraditório ou recolher o débito ao erário. Caso se abstenha em exercer o direito ao contraditório tenha suas razões de defesa rejeitadas, ou, ainda, deixei de recolher o débito que lhe foi imputado, poderá o órgão providenciar o desconto na folha de pagamento do servidor nos termos do art. 43 e seguintes da Lei Complementar.

Esgotadas todas as providências administrativas, deverá o Ordenador de Despesas, sob pena de responsabilidade solidária, providenciar a instauração de Tomada de Contas Especial em conformidade com a IN SCI nº 005/2020, aprovada pela Portaria/CGM/PK nº 004/2021 e IN TC nº 32/2014.

5. DOS ALERTAS E RECOMENDAÇÕES DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICIPIO

Rua Átila Vivácqua, nº 79, Centro, Presidente Kennedy/ES – CEP: 29.350-000 – TEL: (28) 3535-1900

O dispêndio com multas e juros moratórios em decorrência do pagamento extemporâneo de faturas por serviços prestados, são encargos financeiros que não se coadunam com o caráter público da despesa.

Em face disso, a presente informação tem por norte orientar aos Ordenadores de Despesa, a fim de evitar a sua incidência ou, no caso de sua ocorrência, adotar as medidas indispensáveis para apurar a responsabilidade pelo cometimento do Ilícito e, ainda, obter o ressarcimento do prejuízo.

Para tanto, recomenda-se que o Ordenador de Despesas empreenda as seguintes medidas, dentre outras que julgar necessárias:

a) ao serem recepcionadas no órgão ou entidade, deverá o servidor responsável protocolizar a data de ingresso das faturas, de modo que também registrada tal data no corpo da fatura, bem como identificar as respectivas datas de vencimento, pois muitas vezes as faturas chegam com as datas expiradas; após, deverão as faturas ser encaminhadas diretamente ao local onde ocorrerá a conferência e liquidação e, ato continue, ao setor competente para o devido pagamento;
b) os empenhos, as liquidações e a alimentação no Sistema de Gestão Financeira, devem ocorrer com a maior celeridade possível, em face da exiguidade temporal entre o recebimento da fatura e o vencimento da mesma;
c) caso, apesar de serem adotadas todas as medidas anteriores, ainda incidir o órgão ou entidade no pagamento dos referidos encargos financeiros, estes deverão dar-se nos elementos e subelementos próprios, de forma segregada, exceto no caso de faturas pagas por códigos de barras;
d) constatado o prejuízo ao erário em decorrência do pagamento extemporâneo de faturas por recebimentos de produtos ou serviços, gerando multas e juros por atraso, deverá o Ordenador de Despesa, sob pena de responsabilidade solidária, adotar todos os procedimentos administrativos necessários com vistas a identificar o responsável pelo

Rua Átila Vivácqua, nº 79, Centro, Presidente Kennedy/ES – CEP: 29.350-000 – TEL: (28) 3535-1900

ato ensejador do ilícito e, não obtendo êxito, Instaurar Tomada de Contas Especial afastando, a responsabilidade solidária que sobre si pesa.

Salvo melhor juízo, é a nossa **Orientação Técnica**.

Sem mais para o momento, a Controladoria Geral do Município – CGM renova protestos de estima e distinta consideração.

Presidente Kennedy/ES, 12 de maio de 2022.

_____
EDILENE PAZ DOS SANTOS
Controladora Geral
Município de Presidente Kennedy/ES

Rua Átila Vivácqua, nº 79, Centro, Presidente Kennedy/ES – CEP: 29.350-000 – TEL: (28) 3535-1900