

**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA**

**AJU: ASSESSORIA JURÍDICA**

**ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE UAUÁ**

**PROCESSO Nº 02869e21**

**PARECER Nº 00335-21**

**EMENTA: CONSULTA. EMPRÉSTIMO  
CONSIGNADO. RECURSO  
EXTRAORÇAMENTÁRIO. ATRASO NO  
PAGAMENTO DA FOLHA DE PESSOAL.  
VALORES NÃO RETIDOS EM FOLHA.  
AUSÊNCIA DE REPASSE À INSTITUIÇÃO  
FINANCEIRA. REALIZAÇÃO DE ACORDO  
EXTRAJUDICIAL.**

1. O município é mero depositário das contribuições descontadas dos contracheques de seus servidores, as quais pertencem ao Banco (verba particular). Assim, os valores retidos não pertencem ao Ente da Federação (recursos extraorçamentários). Portanto, em tese, não cabe ao município pagar o saldo devedor dos servidores públicos, que não foram retidos em folha, com recursos orçamentários da municipalidade.

2. O servidor ficou em débito porque não teve seu salário pago em dia, portanto não teve a responsabilidade direta pelo descumprimento contratual.

3. O município deve oficiar à Instituição financeira, relatando o fato e propondo a realização de um Acordo Extrajudicial, com o fim de se resolver pacificamente esta demanda.

4. A obrigação de pagar os salários devidos é do Ente federado. A insuficiência de recursos não o isenta da responsabilidade de pagamento da despesa, devendo o Gestor diante da sua realidade financeira, programar o pagamento das despesas pendentes, respeitada a cronologia. Paga a folha salarial devida, deve-se descontar a parcela do empréstimo consignado e repassar esse recurso para a instituição financeira.

O Chefe do Poder Executivo do município de **UAUÁ**, Sr. Marcos Henrique Lobo Rosa, por intermédio de Ofício s/n, endereçado a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCMBA), aqui protocolado sob o nº 02869e21, solicita parecer consultivo acerca do seguinte questionamento:

(...) O Município de Uauá poderá quitar os valores que constam como descontos (Consignados) nas folhas de pagamentos referente ao mês de Dezembro de 2020, pois ainda **não houve** o pagamento aos Funcionários?.

Alega a Consulente que:

(...) a administração municipal deveria efetuar descontos em folha de pagamento das parcelas dos empréstimos concedidos pelas instituições financeiras a servidores públicos municipais, bem como repassar as referidas instituições os valores a ele devido. Todavia, o ente municipal não cumpriu tal obrigação referente ao Mês de Dezembro de 2020; (g.n)

(...) também **não realizou** o pagamento dos Funcionários referente ao Mês de Dezembro de 2020. Nem disponibilizou recursos financeiros em caixa para efetuar os referidos pagamentos;

Da legitimidade. Verifica-se que a presente consulta se enquadra na regra prevista no artigo 208 da Resolução TCM nº 1392/2019, haja vista se tratar de autoridade competente (art. 208, I – Prefeito) para formular Consulta a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais ou regulamentares concernentes à matéria que lhe seja legalmente afeta.

Registre-se que os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, **são confeccionados sempre em tese**, consoante regra disposta no art. 3º, §4º da Resolução TCM nº 1392/2019 (Regimento Interno), razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante de qualquer caso concreto apresentado.

Ademais, cumpre-nos observar que o Tribunal de Contas não pode atuar em substituição ao assessor jurídico ou contábil de seus jurisdicionados, nem se prestam a validar atos dos gestores municipais. Isso porque, em matéria de consulta, compete a esta Corte apenas a resolução de dúvida de jurisdicionado acerca da aplicação da lei.

Em tempo, impende ainda ressaltar que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Preliminarmente, cumpre pontuar que o crédito consignado de servidor público para fins comerciais consiste em modalidade de empréstimo com pagamento indireto, efetivado por intermédio de dedução de parcelas da remuneração do mesmo. Trata-se de espécie de consignação facultativa, que, quando admitida pela legislação de regência, importará em desconto na remuneração do servidor, mediante sua autorização prévia e formal, bem como anuência da Administração.

O Decreto nº 9.201 de 25 de outubro de 2004, foi que disciplinou, no Estado da Bahia, o procedimento sobre as consignações em folha de pagamento dos servidores públicos dos órgãos da administração direta, das autarquias e fundações do Poder Executivo Estadual de que tratam os arts. 57 e 58, da Lei nº 6.677/94

#### **DECRETO EXECUTIVO (BA) Nº 9.201 DE 25 DE OUTUBRO DE 2004**

**Art. 1º** - Os servidores públicos civis e militares, ativos e inativos, dos órgãos da administração direta, das autarquias e fundações do Poder Executivo Estadual, além dos descontos obrigatórios estabelecidos em lei ou decorrentes de decisão judicial, **poderão ter consignadas em folha de pagamento importâncias destinadas à satisfação de compromissos assumidos, desde que autorizem a consignação, mediante contratos ou outros instrumentos firmados com as entidades consignatárias para esse fim.**

[...]

**Art. 5º**- A inscrição de consignatárias será autorizada pelo Secretário da Administração e formalizar-se-á por ato de publicação obrigatória no Diário Oficial do Estado.

**§ 1º**- No caso de instituições financeiras, o procedimento de inscrição no Cadastro Central será complementado com a celebração de contrato específico com o Estado da Bahia, através da Secretaria da Administração.

**§ 2º** - Do contrato de que trata o parágrafo anterior deverá constar, como cláusula obrigatória, o compromisso da instituição financeira oferecer taxas de juros e respectivos encargos contratuais diferenciados, em proveito do servidor, nos empréstimos cujas amortizações serão objeto de consignação, além de disponibilizar, em página própria na internet, informações atualizadas sobre as taxas de juros praticadas em tais operações de crédito, com os respectivos encargos contratuais e impostos incidentes.

**Art. 6º**- **Poderão ser consignados em folha de pagamento** os seguintes compromissos:

[...]

**IV- amortizações de empréstimos** e parcelas de juros a eles relativos;

[...]

**Art. 7º-** Os descontos em folha de pagamento, salvo os obrigatórios decorrentes de lei ou decisão judicial, **só serão admitidos com autorização expressa do consignante.** (g.n)

Na esfera Federal, a disciplina foi estabelecida pelo artigo 45 da Lei nº 8.112/1990, alterada pela Lei nº 13.172/15, e Decreto nº 8.690/16.

#### **DECRETO Nº 8.690, DE 11 DE MARÇO DE 2016**

Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se:

I - desconto - valor deduzido de remuneração, subsídio, provento, pensão ou salário, compulsoriamente, por determinação legal ou judicial;

II - consignação - valor deduzido de remuneração, subsídio, provento, pensão ou salário, **mediante autorização prévia e expressa do consignado;**

III - consignado - aquele cuja folha de pagamento seja processada pelo sistema de gestão de pessoas do Poder Executivo federal **e que tenha estabelecido com consignatário relação jurídica que autorize consignação;** e

IV - consignatário - destinatário de créditos resultantes de consignação, em decorrência de relação jurídica que a autorize.

[...]

Art. 4º São consignações facultativas, na seguinte ordem de prioridade:

[...]

IX - **prestação referente a empréstimo concedido por instituição financeira autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil** e a financiamento concedido por instituição integrante do Sistema Financeiro de Habitação ou do Sistema de Financiamento Imobiliário; (g.n)

Assim, o convênio (ou outro instrumento similar firmado com as entidades consignatárias) será, então, o meio legal através do qual a prefeitura estará devidamente respaldada a descontar da folha de pagamento, dentro dos limites constantes em regulamento, o quanto conste da fatura formalmente apresentada pelo Banco Conveniado e o repasse das quantias à entidade.

Dito isto, verifica-se que o município é apenas depositário desses recursos financeiros. Portanto, **esses ingressos têm caráter temporário de natureza extraorçamentária** (não integram a Lei Orçamentária anual – LOA). São meros movimentos de caixa, portanto não poderá o administrador público contar com elas para custear despesas públicas previstas na peça orçamentária. Vide o conceito de recebimentos

extraorçamentários constante no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)<sup>1</sup>, 8 ed., publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN):

## MANUAL DE CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO

8ª Edição

### 3. RECEITA ORÇAMENTÁRIA

#### 3.1. CONCEITO

[...]

##### Ingressos Extraorçamentários

Ingressos extraorçamentários são recursos financeiros de caráter temporário, do qual o Estado é mero agente depositário. Sua devolução não se sujeita a autorização legislativa, portanto, não integram a Lei Orçamentária Anual (LOA). Por serem constituídos por ativos e passivos exigíveis, os ingressos extraorçamentários, em geral, não têm reflexos no Patrimônio Líquido da Entidade.

[...]

### 3. BALANÇO FINANCEIRO (...)

#### 3.5. DEFINIÇÕES

[...]

##### Recebimentos Extraorçamentários

Compreendem os ingressos não previstos no orçamento, por exemplo:

a. ingressos de recursos relativos a consignações em folha de pagamento, fianças, cauções, dentre outros;

(...) (p. 31 e 430) (g.n)

No crédito consignado, a instituição financeira conveniada empresta o dinheiro para o servidor público, que autorizou previamente o desconto em folha o pagamento das parcelas acordadas, cabendo ao ente federado operacionalizar a transação, descontando o valor diretamente na fonte e repassando as parcelas descontadas ao credor conveniado.

Portanto, o município não é o devedor, a não ser que tenha descontado na folha do servidor e não tenha repassado para a instituição financeira as parcelas devidas, se apropriando indevidamente de uma recurso que não lhe pertence.

Fixadas tais premissas, passa-se a traçar os esclarecimentos necessários a respeito da temática questionada na inicial, qual seja: “O Município (...) poderá quitar os valores que

1 Disponível na página  
<[https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/20122018\\_CPU\\_MCASP\\_8\\_ed\\_-\\_publicacao\\_com\\_capa\\_2vs.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/20122018_CPU_MCASP_8_ed_-_publicacao_com_capa_2vs.pdf)>, visitada em 23/02/2021.

*constam como descontos (Consignados) nas folhas de pagamentos referente ao mês de Dezembro de 2020, pois ainda **não houve** o pagamento aos Funcionários?”*

Pois bem, revela o Consulente que o Gestor anterior NÃO efetuou o pagamento da folha do mês de dezembro e nem deixou saldo em caixa para efetuar quitar tal despesa. Diante da ausência de pagamento da folha salarial quer saber o Gestor se ele pode pagar os consignados, mesmo não tendo havido o pagamento da folha.

Primeiro não restou claro se a folha de dezembro foi contabilizada em Restos a Pagar (RP), procedimento contábil correto, haja vista existir uma obrigação assumida mas não paga no exercício. Caso não tenha sido inscritas em RP, deve o atual Prefeito reconhecer a dívida, precedida de processo administrativo devidamente instruído, empenhar, liquidar e pagar na rubrica “despesas de exercícios anteriores” (DEA) utilizando a dotação orçamentária do exercício corrente. É o que estabelece o art. 37 da Lei de Finanças (Lei Federal nº 4320/64):

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

O ente municipal tem a obrigação de pagar a folha de salário dos seus servidores, mesmo que o fato gerador tenha ocorrido em outra gestão. A insuficiência de recursos não isenta o Órgão ou Entidade da responsabilidade de pagamento da despesa, devendo o Gestor diante da sua realidade financeira, programar o pagamento das despesas pendentes, respeitada a devida cronologia. Entendimento já manifestado diversas vezes por essa Assessoria Jurídica, como nos autos do processo de consulta nº 06528e19<sup>2</sup>, senão vejamos:

PAGAMENTO DE DESPESAS ORIUNDAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES.  
OBRIGAÇÃO DA ENTIDADE DA FEDERAÇÃO E NÃO DO GESTOR.

As obrigações de despesas não constituem compromissos isolados do Poder ou do titular responsável pela sua contratação, mas da Entidade da Federação, in

2 Disponível na página <<https://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/juris/06528e19.odt.pdf>>, visitada em 23/02/2021.

causa, representado pelo próprio Município, sendo obrigatório, dessa forma, o regular pagamento de todos os compromissos assumidos, mesmos que decorram de fatos geradores ocorridos em exercícios anteriores. A insuficiência de recursos não isenta o Órgão ou Entidade da responsabilidade de pagamento da despesa, devendo o Gestor diante da sua realidade financeira, programar o pagamento das despesas pendentes, respeitada a devida cronologia.

A obrigação do município é pagar a folha de pessoal e, em realizando o pagamento, descontar a parcela do empréstimo consignado do servidor para posteriormente repassar para a instituição financeira.

De acordo com o quanto explanado pelo Consultante, entende-se que: uma vez não paga a folha de dezembro, as parcelas dos empréstimos consignados referente aquele mês não foram descontadas e por consequência não repassadas. Nessa hipótese, não houve a retenção do recurso.

Conforme visto, o município é mero depositário das contribuições descontadas dos contracheques de seus servidores (devedores), as quais pertencem ao Banco (credor). Assim, os valores retidos não pertencem ao ente federado. Portanto, em tese, não cabe ao município pagar o saldo devedor dos empréstimos consignados, que não foram retidos na folha dos servidores, com recursos orçamentários da municipalidade.

Veja que estamos falando na hipótese de NÃO ter ocorrido a apropriação indébita desse recurso extraorçamentário. Isto porque, caso tenha havido apropriação das verbas retidas na folha dos servidores sem o devido repasse para a instituição financeira, houve uma alteração de destino descumprindo os termos do convênio firmado entre o Município e a referida instituição financeira, causando prejuízos aos servidores e também ao Banco, configurando o tipo penal previsto no art. 312, caput, do Código Penal, qual seja, o peculato-desvio. Vide julgado do Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>3</sup>:

**Acórdão Supremo Tribunal Federal**  
**17/05/2016 - PRIMEIRA TURMA**  
**AÇÃO PENAL 916 AMAPÁ**  
**RELATOR :MIN. ROBERTO BARROSO**  
**REVISOR :MIN. EDSON FACHIN**  
**AUTOR(A/S)(ES) :MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

3 Disponível na página <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/772369197/acao-penal-ap-916-ap-amapa-8621932-4220151000000/inteiro-teor-772369203>>, visitada em 24/02/2021.

**PROC.(A/S)(ES)** :PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

**ASSIST.(S)** :ITAU UNIBANCO S.A

**ADV.(A/S)** :FABIO TOFIC SIMANTOB E OUTRO(A/S)

**RÉU(É)(S)** :ANTÔNIO ROBERTO RODRIGUES GÓES DA SILVA

**ADV.(A/S)** :LEONARDO RAMOS GONCALVES E OUTRO(A/S)

**ADV.(A/S)** :BÁRBARA BARBOSA DE FIGUEIREDO

Ementa: DIREITO PENAL. AÇÃO PENAL ORIGINÁRIA. PESCULATO-DESVIO. ASSUNÇÃO DE OBRIGAÇÃO NO ÚLTIMO ANO DE MANDATO.

1. **Se o acusado, consciente e voluntariamente, se apropria de verbas cuja detenção se dá em razão do cargo que ocupa e se as emprega em finalidade diversa daquelas a que se destinam, pratica o delito de peculato-desvio, desimportante não tenha o desvio se dado em proveito próprio.**

2. No caso sob exame, **o Município é mero depositário das contribuições, descontadas dos contracheques de seus servidores para pagamento de empréstimos consignados, as quais pertencem ao Banco.**

3. Por outro lado, ao impedir a quitação das obrigações, o gestor ordena ou autoriza assunção de obrigação. No caso dos autos, sem adimpli-la no mesmo exercício financeiro, nem deixar receita para quitação no ano seguinte, nos termos do artigo 359-C, do Código Penal.

4. Nada obstante a crise financeira por que passava o Município, a contratação de pessoal e os repasses voluntários a instituições não governamentais, impedem a configuração da dirimente de inexigibilidade de conduta diversa, a afastar o juízo de reprovação penal da conduta.

4. Pretensão punitiva julgada procedente para condenar o acusado pela prática dos crimes previstos nos arts. 312, *caput*, e 359-C, na forma dos arts. 29, 71 e 70, todos do Código Penal. (*g.n*)

Feitas tais considerações, voltemos a hipótese da temática questionada: em não havendo a retenção do recurso, mas por conta da ausência de pagamento salarial, não foram pagas as parcelas dos empréstimos consignados daquele mês em mora.

Nesse contexto, verifica-se que o servidor, por sua vez, ficou em débito porque teve seu salário atrasado, portanto não teve a responsabilidade direta pelo descumprimento contratual.

Desta sorte, e respondendo o questionamento do consulente, opinamos:

**1) que o Município officie à Instituição financeira, relatando o fato e propondo a realização de um Acordo Extrajudicial, com o fim de se resolver pacificamente esta demanda; isto porque, em tese, não cabe ao município pagar o saldo devedor dos servidores, que NÃO foram retidos em folha, com recursos orçamentários da municipalidade.**



2) a obrigação de pagar os salários devidos é do Ente Federado. A insuficiência de recursos não o isenta da responsabilidade de pagamento da despesa, devendo o Gestor diante da sua realidade financeira, programar o pagamento das despesas pendentes, respeitada a devida cronologia.

3. realizada tal obrigação (pagamento da folha salarial), deve ser descontada a parcela do empréstimo consignado do servidor e repassado esse recurso para a instituição financeira.

É o parecer. À consideração superior.

Em, 25 de fevereiro de 2021.

**Karina Menezes Franco**  
Assessora Jurídica  
Auditora de Controle Externo

Revisado por Alessandro Macedo – Chefe da AJU