

## **PARECER 15 -2015**

### **CONSULENTE: Federação dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul - FEMERGS**

Consulta-nos a Federação dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul – FEMERGS, em atendimento ao pedido dos Sindicato dos Servidores Públicos de Novo Barreiro, assim descrito:

Boa Tarde estou escrevendo para tirar uma duvida, referente a pagamento do 13º salário dos funcionários do município de Novo Barreiro – RS. Aonde o Prefeito Ivandro passou nos setores da prefeitura tipo Parque de Maquinas, Unidade de Saúde, Escolas etc. comunicando os funcionários que quem quisesse receber o 13º salário até o dia 10 de dezembro teria que fazer um empréstimo consignado no bannisul, em seu nome e o Municipio paga em prestações de dez vezes, tipo o município vai ser o avalista e o pagador. E se não pagar do funcionário vai ser descontado em folha e será que ele vai pagar?

Perguntamos se a gente ficaria com uma copia do contrato ele falou que não somente o banco fica com contrato. Caso contrario o funcionário só irá receber o 13º em três vezes janeiro, fevereiro e março. Não é obrigado a fazer mas quem não fazer ira receber parcelado em 3 X.

Segundo ele o quem ja tem consignado não interfere nada e também quem quiser durante estes dez meses fazer outro consignado também não vai interferir. Gostaria de saber a legalidade disso?

Deoclésio Rossetto  
Presidente SIMNOBA

Quanto a possibilidade de efetuar uma operação financeira para pagar o décimo terceiro salário dos servidores públicos, em moldes semelhantes a operações já efetuadas, em exercícios anteriores, pela Administração Pública Estadual, deverá ser verificado, preliminarmente, da existência de real necessidade de recorrer-se a tal procedimento e se esta seria a única alternativa para que não ocorram atrasos no pagamento desta despesa de natureza obrigatória. Nesse aspecto, aduzimos o disposto na Lei de

Responsabilidade Fiscal, cujo § 1º do art. 1º, estabelece que 'A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas ..'. Assim, o controle da execução do orçamento, que já era um dos postulados da antiga Lei Federal nº 4.320/64, passou a ser exigido com maior rigor, estabelecendo-se, inclusive, a necessidade de programação financeira.

Pode-se afirmar, assim, que a hipótese de realizar a operação aventada na consulta, jogando para o orçamento de 2016 o ônus decorrente dos encargos financeiros do pagamento do décimo terceiro salário de 2015, não se constitui na melhor alternativa legal a ser adotada para atendimento dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, que regulam os procedimentos relacionados com a busca do equilíbrio das contas públicas. Em nosso entendimento, o financiamento do décimo terceiro salário para os servidores municipais em que o Município assumirá todo o ônus financeiro, nada mais é do que uma forma de operação de crédito, que deverá onerar o orçamento do exercício seguinte.

Sobre a matéria, é pertinente trazer à colação a interpretação que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN)<sup>1</sup> empresta ao conceito de Operação de Crédito, tal como posto na Lei Complementar nº 101/2000:

#### IV. Tipos de operações de crédito

As operações de crédito dos Entes públicos podem ser (Lei nº 4.320, de 1964 e Lei Complementar nº 101/2000) de curto prazo (de até 12 meses), que integram a dívida flutuante, como as operações de ARO, e de médio ou longo prazo (acima de 12 meses), as quais compõem a dívida fundada ou dívida consolidada.

A operação de crédito de curto prazo enquadrada nos limites e condições estabelecidos pelo Senado Federal é a operação por Antecipação de

---

<sup>1</sup> <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/operacoesdecredito-estados-municipios>

Receitas Orçamentárias, conhecida como operação de ARO, destinada a atender eventuais insuficiências de caixa durante o exercício financeiro. A operação de longo prazo destina-se a cobrir desequilíbrio orçamentário ou a financiar obras e serviços públicos, mediante contratos ou a emissão de títulos da dívida pública. A operação de longo prazo é dita operação de crédito interno, quando contratada com credores situados no País e operação de crédito externo, quando contratada com agências de países estrangeiros, organismos internacionais ou instituições financeiras estrangeiras. As operações de reestruturação e recomposição do principal de dívidas têm enquadramento especial quando significarem necessariamente a troca de dívida (efeito permutativo) com base em encargos mais favoráveis ao Ente.

**O conceito de operação de crédito da Lei de Responsabilidade Fiscal é bastante amplo. Dessa maneira, há operações que eventualmente podem não ser caracterizadas como operações de crédito pelo sistema financeiro, mas se enquadram no conceito da LRF, devendo, portanto, ser objeto de verificação prévia pelo Ministério da Fazenda.**

As operações de crédito tradicionais são aquelas relativas aos contratos de financiamento, empréstimo ou mútuo. A legislação englobou no mesmo conceito as operações "assemelhadas", tais como a compra financiada de bens ou serviços, o arrendamento mercantil e as operações de derivativos financeiros. Incluem-se também nessas categorias operações realizadas com instituição não financeira. **Adicionalmente, há operações que, apesar de não se constituírem operações de crédito em sentido estrito, foram equiparadas a estas por força da Lei, por representarem compromissos financeiros e que foram considerados relevantes pelo legislador. As operações equivalentes a operação de crédito por equiparação são: a) a assunção de dívidas; b) o reconhecimento ou a confissão de dívidas (ver art. 3º da RSF nº 43/2001).**

Os contratos de reconhecimento e confissão de dívidas normalmente envolvem o parcelamento ou postergação das obrigações objeto da repactuação.

Portanto, salvo melhor entendimento, a operacionalização do pagamento do 13º salário, na forma pretendida, nada mais é do que uma travestida operação de crédito caracterizada pela assunção de dívida que, “no papel”, será contratada pelo servidor, mas, de fato, pleiteada e paga pela Administração Municipal, inclusive no que concerne aos encargos financeiros incidentes. Não se trata de procedimento expressamente proibido, mas que deverá observar os limites e as vedações definidos no capítulo VII da Lei de Responsabilidade Fiscal, que trata da dívida e do endividamento e, em regime complementar, pela Resolução do Senado Federal nº 43/2001. Essas condições devem, obrigatoriamente, ser previamente examinadas pelo Ministério da Fazenda, a quem compete a verificação do cumprimento dos limites de endividamento, conforme estabelece o artigo 32 da LRF. Nesse sentido, inferimos que a partir da citada resolução senatorial, o Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional, passou a atuar nesta área e tem aplicado, com maior rigor, as normas pertinentes ao endividamento dos Estados e Municípios, tendo regulamentado com a edição do Manual de Instruções de Pleitos – MIP, disponível em seu *site*. **Assim, caso a Administração Municipal entenda viável e necessária a contratação, deverá, prévia e obrigatoriamente submeter o pleito ao exame da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, como condição para a legalidade da operação.**

Essas considerações são importantes porque, pelos dispositivos normativos referidos, fica evidenciada a busca de um padrão de gestão voltado para o equilíbrio das contas públicas, a fim de eliminar, ou até mesmo evitar, o histórico descompasso entre a criação de despesas e seu cumprimento, cujos efeitos, como é sabido, são potencialmente desastrosos em termos de responsabilidade na gestão fiscal.

Nesse norte, a aceitação pacífica de práticas como a aventada na consulta, sem as devidas cautelas, e sem a observância do rito estabelecido pela LRF, frustraria os objetivos da lei, principalmente se restasse comprovado que a administração não precisaria recorrer a esse expediente para pagar o 13º salário.

Há que se considerar, ainda, que não haveria como tratar a operação como Antecipação de Receita Orçamentária – ARO, por que esta, nos exatos termos do art. 38, II, da Lei Complementar nº 101/2000, deveria ser obrigatoriamente liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano, o que, por óbvio, não se amolda ao caso presente, em que a Administração Municipal deseja quitar o débito somente no exercício vindouro.

Assim, considerando os princípios fundamentais de contabilidade, e que todos os fatos devem ser registrados, especialmente quando ensejam compromissos a pagar, caso a operação se concretize, o registro contábil relativo ao compromisso assumido junto à instituição financeira poderá ser efetuado conforme o roteiro a seguir:

Mesmo sendo efetuada a operação, os empenhos da folha de pagamento do 13º Salário deverão ser emitidos ainda em 2015. Em caso de insuficiência de saldo nas dotações, as mesmas deverão ser suplementadas podendo, neste caso, ser indicados os recursos da Operação de Crédito, caso esta venha a ser regularmente realizada, de acordo com as considerações supra.

A liquidação desses empenhos, mesmo sendo pagos através da operação triangular entre Município x Banrisul x Servidor, deverá ocorrer, obrigatoriamente, no exercício financeiro de 2015, face ao princípio da competência, referido no art. 50, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal

Liquidação de empenho relativo ao 13º Salário:

DÉBITO	CRÉDITO
3.1.1.1.1.01.00.00 – Vencos. e Vantagens Fixas – Pessoal civil - RPPS. ou 3.1.1.2.1.01.00.00 - Vencos. e Vantagens Fixas – Pessoal civil – RGPS.	2.1.1.1.1.01.00.00 – Pessoal a pagar do Exercício.
6.2.2.1.3.01.00.00 – Crédito empenhado a liquidar	6.2.2.1.3.03.00.00 – Crédito empenhado liquidado a pagar
6.2.2.9.2.01.01.00 – Empenhos a Liquidar	6.2.2.9.2.01.03.00 – Empenhos Liquidados
6.2.2.9.2.04.00.00 – Empenhos por Modalidade de Licitação a Liquidar	6.2.2.9.2.06.00.00 – Empenhos por Modalidade de Licitação Liquidados
6.2.2.9.2.09.01 00 – Valores a Liquidar	6.2.2.9.2.09.03.00 – Valores Liquidados a Pagar
8.2.1.1.2.00.00.00 – Disponibilidade por Destinação de Recursos Comprometida por Empenho	8.2.1.1.3.00.00.00 – Disponibilidade por Destinação de Recursos Comprometida p/Liquidação e Entradas Compensatórias

O pagamento do 13º salário, através da instituição financeira, corresponderá à liberação do financiamento, que, conforme antes visto, será integralmente pago pela administração no exercício de 2015. Os lançamentos contábeis dessa liberação, e, posteriormente, a sua atualização e amortização, ensejarão a baixa dos empenhos emitidos e a concomitante incorporação do compromisso assumido junto à instituição financeira, conforme segue:

Baixa (pagamento) dos empenhos do 13ª salário, concomitante ao registro da receita orçamentária da Operação de Crédito, que deverá ser apropriada na natureza

2.1.1.4.0.00.00 – Operações de Crédito Internas Contratuais, com os seguintes desdobramentos na contabilidade:

a) pela operação de crédito:

DÉBITO	CRÉDITO
1.1.1.1.1.19.00.00 – Banco Conta – Financiamento de 13º Salário	2.1.2.1.1.03.10.00.00 – Operações de Crédito com Prazo Inferior a Doze Meses
6.2.1.1.0.00.00.00 – Receita a Realizar	6.2.1.2.0.00.00.00 – Receita Realizada
7.2.1.1.1.00.00.00 – Disponibilidade de Recursos	8.2.1.1.1.00.00.00 – Disponibilidade por Destinação de Recursos

b) pela concomitante baixa dos empenhos (no mesmo valor da operação de crédito):

DÉBITO	CRÉDITO
2.1.1.1.1.01.00.00.00 – Pessoal a pagar do Exercício.	1.1.1.1.1.19.00.00 – Banco Conta – Financiamento de 13º Salário
6.2.2.1.3.03.00.00 – Crédito Empenhado Liquidado a Pagar	6.2.2.1.3.04.00.00 – Crédito Empenhado Liquidado Pago
6.2.2.9.2.01.03.00 – Valores Liquidados	6.2.2.9.2.01.04.00 – Empenhos Pagos
6.2.2.9.2.09.03.00 – Valores Liquidados a Pagar	6.2.2.9.2.09.04.00 – Valores Pagos
8.2.1.1.3.00.00.00 – Disponibilidade por Destinação de Recursos Comprometida p/Liquidação e Entradas Compensatórias	8.2.1.1.4.00.00.00 – Disponibilidade por Destinação de Recursos Utilizada

A atualização do saldo devedor do financiamento pela fluência de juros, atualização monetária e demais encargos:

DÉBITO	CRÉDITO
3.4.1.1.1.01.00.00 – Juros da Dívida Contratada com Instituições Financeiras	2.2.2.3.1.01.00.00 – Financiamentos Internos
<b>Ou</b> 3.4.1.1.1.02.00.00 – Encargos da Dívida Contratual com Instituições Financeiras	

Por ocasião da amortização de responsabilidade do Município, a ocorrer em 2016, haverá novo empenho na rubrica 4.6.90.71.01.00.00 – Amortização da Dívida Contratada com Instituições Financeiras, para o

principal mais a correção monetária, e, na rubrica 3.2.90.21.01.00 – Juros da Dívida Contratada com Instituições Financeiras, a apropriação dos juros pagos. Em ambos os casos, quando da liquidação dos respectivos empenhos, os registros na contabilidade serão os seguintes:

<b>DÉBITO</b>	<b>CRÉDITO</b>
2.1.2.1.1.03.10.00.00 – Operações de Crédito com Prazo Inferior a Doze Meses	2.1.2.3.1.01.00.00 – Parcela a curto Prazo de Financiamentos Internos
6.2.2.1.3.01.00.00 – Crédito empenhado a liquidar	6.2.2.1.3.03.00.00 – Crédito empenhado liquidado a pagar
6.2.2.9.2.01.01.00 – Empenhos a Liquidar	6.2.2.9.2.01.03.00 – Empenhos Liquidados
6.2.2.9.2.04.08.00 – Não Aplicável	6.2.2.9.2.06.08.00 – Não Aplicável

6.2.2.9.2.09.01 00 – Valores a Liquidar	6.2.2.9.2.09.03.00 – Valores Liquidados a Pagar
8.2.1.1.2.00.00.00 – Disponibilidade por Destinação de Recursos Comprometida por Empenho	8.2.1.1.3.00.00.00 – Disponibilidade por Destinação de Recursos Comprometida p/Liquidação e Entradas Compensatórias

Quando do pagamento das parcelas, os lançamentos contábeis serão os seguintes:

<b>DÉBITO</b>	<b>CRÉDITO</b>
2.1.2.3.1.01.00.00 – Parcela a curto Prazo de Financiamentos Internos	1.1.1.1.1.19.00.00 – Bancos Conta Movto. Demais Contas
6.2.2.1.3.03.00.00 – Crédito Empenhado Liquidado a Pagar	6.2.2.1.3.04.00.00 – Crédito Empenhado Liquidado Pago
6.2.2.9.2.01.03.00 – Valores	6.2.2.9.2.01.04.00 – Empenhos Pagos

Liquidados	
6.2.2.9.2.09.03.00 - Valores Liquidados a Pagar	6.2.2.9.2.09.04.00 - Valores Pagos
8.2.1.1.3.00.00.00 - Disponibilidade por Destinação de Recursos Comprometida p/Liquidação e Entradas compensatórias	8.2.1.1.4.00.00.00 - Disponibilidade por Destinação de Recursos Utilizada

Esta alternativa de cumprimento pelos Municípios da obrigação de origem constitucional, através do sistema bancário, caracteriza, na realidade, uma operação de crédito, na medida em que o Banco creditará aos servidores o valor integral da Gratificação Natalina e o Município efetuará o seu pagamento parceladamente, assumindo os encargos financeiros (juros) da operação.

Trata-se, sem dúvida de forma excepcional de solução para o pagamento de obrigação constitucional, que somente se justificaria diante de relevantes razões de ordem fática e social, de difícil precisão e comprovação em concreto, já que o atraso no pagamento, embora possa ser gravoso aos interessados, é fato corriqueiro.

No caso, necessário alertar que, pela operação, para a qual se busca autorização, resultará em verdade que o ônus da despesa realizada com o pagamento do décimo terceiro salário do exercício de 2015 será suportado pelo orçamento de 2016, no que se desatende aos princípios estabelecidos na Lei Complementar nº 101/00 relativos à execução orçamentária. Ademais, poder-se-á nela identificar descumprimento do art. 15 da Resolução nº 43/2001, do Senado Federal, na redação da Resolução nº 32, de 17.07.2006: "Art. 15. É vedada a contratação de operação de crédito nos 120 (cento e vinte) dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município".

Diante do exposto, concluímos pela inviabilidade jurídica do adiantamento pretendido pelo Alcaide.

Era o que nos cabia informar.

Porto Alegre, 19 de novembro de 2015.

EDUARDO LUCHESI

OAB/SP 202.603