

Consignações implementadas em folha de pagamento em desacordo com os limites legais: recomendações para correção e controle*.

ADMINISTRATIVO. DIREITO DE PESSOAL. FOLHA DE PAGAMENTO. CONSIGNAÇÕES FACULTATIVAS. DESRESPEITO AO LIMITE LEGAL.

1. As consignações facultativas implementam, em folha de pagamento, desconto incidente sobre a remuneração, subsídio ou provento, mediante autorização prévia e formal do interessado (art. 2º, inc. V, Decreto Estadual 31.111/2013).

2. Conquanto haja espaço para a autonomia da vontade do servidor público, que pode ou não contrair a obrigação financeira, do lado da Administração Pública a declaração de existência de margem consignável à instituição financeira, para fins de desconto em folha de empréstimo consignado, requer o respeito às regras que regem a questão, sobretudo ao limite legal de 40% expresso no art. 251 Estatuto do Funcionário Civil do Estado do Ceará.

3. O art. 251, §2º, da Lei 9.826/74, e o art. 12, §1º, do Decreto Estadual 31.111/2013, delimitam quais parcelas da remuneração do servidor público integram a base de cálculo para que se chegue à expressão monetária equivalente aos 40% passíveis de consignação, elegendo como critério o caráter não eventual da parcela remuneratória.

4. Orientação quanto às providências para reconduzir as margens negativas ao limite legal.

*Parecer 11/2018 (Processo 06903/2017-6)

I

1. Trata a espécie de consulta, formulada pela Diretoria Administrativa e Financeira da Secretaria de Administração (Comunicação Interna nº 197/2017), pela qual informa que, durante o processamento da folha de pagamento dos servidores oriundos do extinto Tribunal de Contas dos Municípios – TCM (findo em razão da promulgação da Emenda à Constituição do Ceará nº 92/2017, publicada no D.O.E de 21/8/2017, com o conseqüente aproveitamento de seus respectivos membros e servidores efetivos ao quadro deste TCE), foram identificados vários casos em que o percentual de descontos decorrentes de consignações facultativas excederam ao limite estabelecido no art. 251 do Estatuto do Funcionário Público, Lei Estadual 9.826/74.

2. Arrazoa o consulente que as autorizações para alteração e inclusões na folha de pagamento devem contar com a autorização do Presidente do Tribunal de Contas, por figurar na condição de ordenador de despesa, o “que implica que o mesmo zele pelo cumprimento das normas jurídicas pertinentes à consignação” (f. 01). Solicita, portanto, direcionamento jurídico acerca de como equacionar a situação narrada.

3. Constam nos autos os seguintes documentos: (i) Comunicação Interna nº 197/2017 (f. 01); (ii) Relação de membros e servidores com margem consignável negativa e os respectivos valores excedentes do limite legal permitido (ff. 02-05); (iii) Recibo de pagamento dos membros e servidores relacionados na consulta (ff. 06-64); (iv) Despacho da Secretaria de Administração à Presidência (f. 65); (v) Despacho da Presidência à Procuradoria Jurídica (f. 66).

É o relatório.

II

Passo a opinar.

4. A situação narrada evidencia deficiência de controle – ou mesmo sua ausência – no que toca à administração da folha de pagamento no âmbito do extinto Tribunal de Contas dos Municípios. Ante a incorporação e aproveitamento do quadro funcional daquela Corte por parte deste Tribunal de Contas do Estado (art. 3º, EC 92/2017), não podemos deixar de adotar medidas que sanem, ou ao menos mitiguem, a ilegalidade, ante o princípio da autotutela da Administração Pública (Súmula 346 e 473, STF).

5. Pressuposto para tanto é a correta identificação do plexo normativo incidente. No Estado do Ceará, a autorização para se inscrever consignação facultativa em folha de pagamento é dada pelo art. 251, da Lei Estadual nº 9.826/1974, que na redação estabelecida pelo art. 2º da Lei Estadual nº 13.369/2003, assim reza:

Art. 251. É permitida a consignação facultativa em folha de pagamento inerente à remuneração, subsídios, proventos.

§ 1º. A soma das consignações facultativas não excederá de 40% (quarenta por cento) da remuneração, subsídios e proventos, deduzidas as consignações obrigatórias.

§ 2º. Serão computados, para efeito do cálculo previsto neste artigo, o vencimento-base, as vantagens fixas e as de caráter pessoal.

§ 3º. Não se aplica o disposto neste artigo aos ocupantes exclusivamente de cargo de provimento em comissão, bem como aos contratados por tempo determinado, de que trata o inciso XIV do art. 154 da Constituição do Estado do Ceará.

6. Vê-se, portanto, que o Poder Legislativo adotou a técnica da regulamentação mínima. A Lei Ordinária fixou *standards* de ordem quantitativa (§1º, art. 251), bem como gizou aspectos da

base remuneratória que, após a incidência do *quantum* de 40%, irá revelar a expressão monetária apta a suportar a consignação, a assim chamada “margem consignável”. Até por isso, importantes aspectos da matéria receberam atenção do Poder Regulamentador do Poder Executivo Estadual.

7. Com efeito, o **Decreto Estadual 31.111/2013** adveio com o exposto objetivo de estabelecer regras para as consignações em folha de pagamento, no âmbito do Poder Executivo, dos servidores públicos estaduais civis e militares, aposentados e pensionistas (art. 1º). Assim, o Decreto não tem a pretensão de regular uniformemente a consignação para todos os Poderes do Estado do Ceará, é bem verdade. Por outro lado, o art. 251 do Estatuto do Funcionário Público do Estado do Ceará não se restringe ao Poder Executivo, aplicando-se, ao contrário, para todos os servidores estatutários. Só isso talvez já seja suficiente para se afastar uma suposta liberdade em favor da antiga Administração do Tribunal de Contas dos Municípios de poder conceder autorizações de 90%, 100% dos vencimentos percebidos, ao singelo argumento de que o Decreto aplicar-se-ia apenas ao Poder Executivo. Ora, o que se cinge ao Poder Executivo são procedimentos, demarcados no Decreto, como o cadastramento das consignatárias (art. 22), imposição de sanções às consignatárias (art. 23), gestão do sistema de controle de margem consignada no âmbito do Poder Executivo (art. 8º) etc. Na ausência de normas específicas, seja deste TCE, seja do antigo TCM, é inevitável que o Decreto Estadual 31.111/2013 candidate-se a reger a questão – no que couber, obviamente.

8. Pois bem. Ao replicar o limite de 40% a título de margem consignável, o Decreto Estadual 31.111/2013 avança também na definição de como se chegar à margem consignável:

DA MARGEM CONSIGNÁVEL

Art. 12. Deduzidas as consignações obrigatórias e aquelas consideradas como tal, a soma mensal das consignações facultativas de cada servidor em folha de pagamento, não excederá ao valor equivalente a

40% (quarenta por cento) do valor da sua remuneração nos termos do Art. 251 da Lei nº9.826, de 14 de maio de 1974 e seus parágrafos.

9. Como se vê, a primeira tarefa da Administração Pública para identificar a margem consignável é não computar o quantitativo das **consignações obrigatórias** e das **consignações consideradas como se obrigatórias fossem**.

10. **Consignação obrigatória** traduz-se como o “desconto incidente sobre a remuneração, subsídio ou provento efetuado por força de lei ou mandado judicial” (art. 2º, inc. III, Decreto Estadual 31.111/2013). Mais especificamente:

Art. 3º São Consignações Obrigatórias:

I – imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza;

II – contribuição para o Regime de Previdência Social;

III – pensões alimentícias (prestação de alimentos determinada judicialmente);

IV – restituições e indenizações ao Erário Estadual;

V – decisões judiciais;

VI – sanções administrativas;

VII – mensalidade instituída para custeio de entidades sindicais e de classe, devidamente autorizada pelo servidor.

11. Por seu turno, as **consignações consideradas como se obrigatórias fossem** consistem em modalidade de uso extremamente restrito, atualmente. O marco normativo em questão realiza tratamento bifurcado para esta espécie. No art. 5º do Decreto, são nominadas “consignações como se obrigatórias fossem” aquelas decorrentes de Planos de Saúde e Odontológico, Plano Funerário, Previdência Privada, Seguro de Vida, Caixas Benéficas e Fundações Assistenciais, desde que tenham sido devidamente informadas à SEPLAG. Ao mesmo tempo, o §1º do art. 5º declina que “após 28 de maio de 2014 as obrigações de que trata o *caput* deste artigo serão tratadas como **facultativas**, devendo submeter-

se às regras estabelecidas nos Artigos 7º, 12 e demais aplicáveis deste Decreto.” Por isso, atualmente o campo das consignações em análise encontra-se restrito ao art. 4º do Decreto, deveras estreito:

Art. 4º Consideram-se consignações como se obrigatórias fossem, as obrigações decorrentes de **mensalidade de entidades de autogestão sem fins lucrativos**, geridas mediante participação direta dos servidores públicos estaduais.

Parágrafo único. As mensalidades previstas no caput a serem consignadas em folha de pagamento, são as relativas aos valores fixos, excluindo-se as parcelas referentes à coparticipação ou rateio.

12. Desconsiderados os descontos incidentes a título das consignações obrigatórias e das consignações consideradas como se obrigatórias fossem, tem-se o quanto disponível ao servidor para fins de celebração de consignações cuja fonte não é a lei ou decisão judicial, mas sim a autonomia da vontade: as consignações facultativas (“desconto incidente sobre a remuneração, subsídio ou provento, mediante autorização prévia e formal do interessado, na forma deste Decreto” – art. 2º, inc. V). São elas:

Art. 7º São **Consignações Facultativas**:

I – mensalidade instituída para custeio de cooperativas e clubes, constituídos por servidores públicos estaduais, civis e militares;

II – contribuição para planos de saúde patrocinados por entidades fechadas ou abertas de previdência privada, que operem com planos de pecúlio, saúde, seguro de vida, renda mensal e previdência complementar, bem como por entidade administradora de plano de saúde;

III – prêmio de seguro de vida de servidor público estadual civil e militar coberto por entidade fechada ou aberta de previdência privada, que opere com planos de pecúlio, saúde, seguro de vida, renda mensal e previdência complementar bem como seguradora que opere com planos de seguro de vida e renda mensal;

IV – mensalidade para entidades beneficentes;

V – empréstimo pessoal em instituições financeiras credenciadas pelo Banco Central do Brasil;
VI – outras fundamentadas em normas estabelecidas pela SEPLAG.

13. Para fins de cálculo dos 40% dos vencimentos mensais passíveis de custear consignações facultativas, o Decreto Estadual 31.111/2013 usa como critério o caráter não eventual da parcela remuneratória:

Art. 12 (...)

§1º Para os efeitos do disposto neste Decreto, **considera-se remuneração a soma dos vencimentos com os adicionais de caráter individual e demais vantagens permanentes**, nestas compreendidas as relativas à natureza ou ao local de trabalho, sendo **excluídas**:

I – diárias;

II – ajuda de custo;

III – salário família;

IV – gratificação natalina;

V – adicional de férias;

VI – adicional pela prestação de serviço extraordinário;

VII – adicional noturno;

VIII – adicional de insalubridade, de periculosidade ou de atividades penosas;

IX – qualquer outro auxílio ou adicional estabelecido por lei e que tenha **caráter indenizatório**;

X – vantagens pecuniárias decorrentes do exercício do **cargo comissionado ou de designações para compor comissões**;

XI – os valores pagos a título de diferenças de vantagens.

14. Por isso, a Secretaria de Administração, ao realizar declaração de existência de margem para instituições financeiras, deve dedicar especial cuidado para que parcelas eventuais (sejam indenizatórias ou não) sejam excluídas da base de cálculo da margem. No ponto, não se confunda **parcela de caráter eventual com parcela remuneratória de natureza variável**. Estas não são eventuais, mas **permanentes**; apenas o seu *quantum* oscilará a

dependem de critérios postos na lei ou regulamento – a parcela GDCE, existente no Plano de Cargos e Carreiras deste Tribunal de Contas do Estado traduz exemplo perfeito.

15. Uma outra observação pertinente quanto ao ponto é que, muito embora as parcelas declinadas no §1º do art. 12 do Decreto em tela não possam ser levadas em consideração para o cálculo da margem, por outro lado para a fixação da margem deve ser também deduzido os valores retidos na fonte com Imposto de Renda e Contribuição Previdenciária incidentes naquelas parcelas (art. 12, §3º, Decreto Estadual 31.111/2013).

16. Considerada essa metodologia para delimitação da margem consignável, **a questão que agora resta enfrentar é saber como lidar com comprometimentos que excedem ao percentual máximo fixado em lei, de 40%**, o que no jargão da área recebe a designação de “margem negativa”.

17. Quando o limite é excedido em razão de **superveniência de consignação obrigatória** – tome-se o exemplo de pensão alimentícia fixada por decisão judicial – o art. 18 do Decreto fornece a seguinte solução: (i) “permanece a consignação mais antiga no sistema, sendo excluída a mais recente, cabendo, entretanto, descontos parciais, para satisfação de outros débitos, desde que haja margem disponível para tanto”; (ii) “caso tenha a mesma data, permanece aquela da empresa ou entidade credenciada no sistema com maior antecedência” (art. 18, incs. I e II, Decreto Estadual 31.111/2013).

18. A mesma clareza não é encontrada no tratamento da superveniência de consignação facultativa que ultrapasse o limite legal, que não conta com disposição normativa do gênero. Até existe o art. 14 do Decreto Estadual 31.111/2013, que reza que caso a soma das consignações facultativas ultrapasse o limite legal, os valores mensais serão reduzidos de forma a adequar-se à margem, e repassados às consignatárias de forma proporcional ao percentual de redução. Ocorre que o mesmo dispositivo se

pretende aplicável às “consignações facultativas implantadas anteriormente à publicação do Decreto Estadual nº 29.760, de 21 de maio de 2009”.

19. Quer isso significar que a redução proporcional mencionada no art. 14 do Decreto Estadual 31.111/2013 não poderia ocorrer no caso de consignações facultativas implementadas em folha posteriormente ao referido Decreto Estadual 29.760/2009? A resposta é desenganadamente negativa.

20. Isso porque o art. 24 do Decreto Estadual nº 31.111/2013 faculta à Administração Pública até mesmo o cancelamento de consignação facultativa na hipótese de necessidade de adequação da margem consignável às normas pertinentes:

Art. 24. A consignação facultativa poderá ser cancelada:

I – **Por interesse da Administração Pública Estadual**, incluindo:

a) **Necessidade de adequação às normas legais sobre metodologia de cálculo e uso de margem consignável.**

b) Desrespeito, por parte de entidade consignatária, de regras estabelecidas quanto ao uso de código de consignação concedido.

21. É importa asseverar que, ao fazê-lo, a Administração Pública não causa prejuízo ou frustração de expectativa legítima da instituição financeira, afinal “a consignação em folha de pagamento não implica em corresponsabilidade do Estado por dívidas ou compromissos de natureza pecuniária, assumidos pelo servidor público estadual civil e militar, aposentado e pensionista, junto à consignatária” (art. 23, §1º, Decreto Estadual 31.111/2013). Consectariamente, positiva o normativo em análise que “a Administração Pública Estadual não responderá pela consignação nos casos de perda de cargo ou função e de insuficiência de limite da margem consignável” (art. 23, §2º).

22. Assim, interpretação sistemática do plexo normativo em questão conduz à conclusão de que a necessidade de adequação do quanto consignado em folha ao limite de 40% (art. 251, §1º, Lei Estadual 9.826/74) é medida que se impõe, uma vez que é de interesse do Tribunal de Contas do Estado – mormente do Presidente, que na qualidade de ordenador de despesa afigura-se responsável pelas inclusões em sede de folha de pagamento – que a margem consignável observe os cânones legais acerca de sua metodologia de cálculo e sobre o seu uso.

23. Em âmbito jurisprudencial, o **C. Superior Tribunal de Justiça** já decidiu pela adequação jurídica de normas estaduais que limitam o percentual dos vencimentos passíveis de serem afetados para atender empréstimo consignado em folha de pagamento (**AgRg no RMS 30.070/RS**, Rel. Min. Nefi Cordeiro, 6ª Turma, DJe de 08/10/2015; **AgRg no REsp 1.414.115/RS**, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, DJe 20/6/2014; **REsp 1.658.364/SP**, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, DJe de 16/06/17).

24. Nessa mesma senda trilha a ilustrada jurisprudência do **C. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará**:

ADMINISTRATIVO. CIVIL. PROCESSO CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. DESCONTO EM FOLHA DE PAGAMENTO. LIMITE DE 40%. NATUREZA ALIMENTAR DA REMUNERAÇÃO. PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. TEORIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. DECISÃO REFORMADA.

1. O cerne da controvérsia versa sobre percentual máximo de desconto a título de empréstimo consignado em folha de pagamento para os servidores públicos do Estado do Ceará.

2. A legislação aplicável à espécie permite a consignação facultativa no percentual máximo de 40% (quarenta por cento) da remuneração do servidor público do Estado do Ceará, senão vejamos o teor do artigo 251 da Lei Estadual nº 9.826, de 14/05/1974,

alterada pela Lei nº 13.369, de 22.09.2003.

3. Apesar de a lei fazer referência expressa apenas à limitação do percentual relativo à consignação em folha de pagamento, os descontos em conta bancária também devem ser restringidos na mesma proporção, com fundamento no princípio da dignidade da pessoa humana e na teoria do mínimo existencial, que restariam violados com a dedução de valor expressivo na remuneração do indivíduo.

4. Ademais, é sabido que, para a obtenção do empréstimo consignado, as instituições financeiras deverão consultar a fonte pagadora do tomador do empréstimo sobre a existência de margem consignável em sua remuneração, pois quando não há o cuidado na verificação da referida margem, o banco atrai pra si o ônus de reduzir o valor das parcelas mensais, acarretando o prolongamento do débito que será quitado através de um número maior de parcelas.

5. Recurso conhecido e parcialmente provido. Decisão reformada para determinar ao agravado, titular dos créditos consignados, que suspenda os descontos, na folha de pagamento e na conta-corrente do recorrente, dos valores que excedam o percentual de 40 % (quarenta por cento) da sua remuneração, deduzidas as consignações obrigatórias.

(TJ/CE, Agravo de Instrumento nº 0625799-95.2016.8.06.0000, Rel. Des. Heráclito de Sousa Neto, 1ª Câmara de Direito Privado, julgamento em 12/07/2017).

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. REVISIONAL DE CONTRATOS. TUTELA ANTECIPADA DEFERIDA NA ORIGEM. DESCONTO EM FOLHA DE PAGAMENTO. LIMITE DE 40% TANTO PARA EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS, COMO PARA EMPRÉSTIMOS DIRETOS. POSSIBILIDADE. OCORRÊNCIA DOS REQUISITOS DA VEROSSIMILHANÇA DA ALEGAÇÃO E DO PERIGO DE DEMORA. ART. 300, DO ATUAL CPC. AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO, MAS DESPROVIDO.

1. Agravo de instrumento interposto para reformar decisão que concedeu tutela de urgência em ação revisional, determinando que os descontos em folha de pagamento da autora sejam limitados ao patamar

de 40% do seu salário, tanto para os empréstimo realizados com consignação em pagamento, como para os empréstimos diretos.

2. Em regra, o art. 300, do atual CPC, admite o deferimento de tutela de urgência quando presentes a verossimilhança do alegado e o perigo de risco ao resultado útil do processo.

3. Dos autos, retira-se que o magistrado de origem entendeu pela existência dos aludidos requisitos, uma vez que a autora demonstrou que os descontos realizados em sua conta corrente para o pagamento dos empréstimos realizados estão tomando todo o salário da autora, deixando-a em um estado de penúria financeira, sem poder custear minimamente sua sobrevivência, além de ser pessoa enferma, não podendo, da mesma forma, custear o seu tratamento de saúde.

4. A verossimilhança, por seu turno, está presente na medida em que os valores pagos para a quitação dos empréstimos está comprometendo integralmente o ordenado da parte autora, atingindo o equilíbrio entre a função social do contrato e a dignidade da pessoa humana. (...)

(TJ/CE, Agravo de Instrumento nº 0629103-05.2016.8.06.0000, Rel. Des. Maria Vilauba Fausto Lopes, 3ª Câmara de Direito Privado, J. 28/06/2017)

25. Firmada a juridicidade da recondução da margem ao limite legal, cumpre examinar qual seria o *modus procedendi* dessa readequação. Aqui, a aplicação do Decreto Estadual 31.111/2013 só se faz possível de modo analógico. Em **primeiro passo**, sugere-se que a Secretaria de Administração notifique os Interessados para que procedam à renegociação de dívida com as instituições financeiras consignatárias, concedendo o prazo de 30 (trinta) dias. Com isso, o Tribunal de Contas prestigia o princípio da vedação à surpresa, consectário do princípio da proteção à confiança legítima. Trata-se de interregno razoável em que os servidores públicos interessados poderão, por exemplo, se valer da faculdade inscrita no art. 17 do Decreto Estadual 31.111/2013, que permite que o limite de 72 parcelas mensais (art. 16) seja estendido até 120 meses “quando a margem do servidor, exclusivamente em processo de renegociação de dívida decorrente de obrigações relativas a

empréstimos bancários, não suportar o valor resultante da nova contratação”. Obviamente que o prolongamento para 120 meses não é um direito potestativo do mutuário, mas sim um negócio jurídico que depende da aquiescência do mutuante; assim, nada garante que a instituição financeira aquiesça com a pretensão do servidor. Seja como for, há outros meios de renegociação para além da diluição do saldo devedor em maior número de parcelas, de modo que esse interregno de 30 dias confere às partes a chance de livremente pactuarem a respeito.

26. Em **segundo lugar**, persistindo o excesso, vislumbra-se a possibilidade de se aplicar o art. 14, *caput*, do Decreto Estadual 31.111/2013: uma redução proporcional das consignações, repassando às consignatárias, de forma proporcional, o percentual de redução. Não surtindo efeito, em **terceiro lugar** passível de aplicação se mostra o art. 18, do Decreto Estadual 31.111/2013, no sentido de permanecer a consignação mais antiga no sistema, sendo excluída a mais recente.

27. Não por último, insta asseverar que as opiniões acima lançadas têm como limite as informações colacionadas nos autos. Eventuais aspectos não abordados na consulta podem levar a conclusões distintas.

III

Ante todo o exposto, é de parecer:

a) que a Secretaria de Administração notifique os servidores deste Tribunal de Contas, que apresentem margem negativa, conferindo-lhes a possibilidade – no prazo de 30 (trinta) dias – de proceder à renegociação da dívida com as instituições financeiras consignatárias;

b) subsequentemente, caso persista o excesso na margem consignável, vislumbra-se a possibilidade de se aplicar o art. 14, *caput*, do Decreto Estadual 31.111/2013: uma redução proporcional das consignações, repassando às consignatárias, de forma proporcional, o percentual de redução;

c) como última opção, aplique-se o art. 18, do Decreto Estadual 31.111/2013, de modo que permaneça a consignação mais antiga no sistema, sendo excluída a mais recente.

É o que nos parece, salvo melhor juízo. *Sub censura.*
À consideração superior.

Fortaleza/CE, de janeiro de 2017

Paulo Sávio N. Peixoto Maia

Procurador-Geral

Procuradoria Jurídica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará