



38ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 24/10 /2023

PROCESSO TCE-PE Nº 19100386-4

RELATOR: CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO

MODALIDADE - TIPO: Auditoria Especial - Conformidade

EXERCÍCIO: 2015

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Câmara Municipal de Olinda

INTERESSADOS:

BRADESCO EST UNIF

WILSON SALES BELCHIOR (OAB 01259-PE)

MARINA PEREIRA ANTUNES DE FREITAS (OAB 37075-DF)

GUSTAVO CHAVES DE ARAUJO

MARCELO DE SANTANA SOARES

VALERIO ATICO LEITE (OAB 26504-D-PE)

ORGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO

ACÓRDÃO Nº 1774 / 2023

AUDITORIA ESPECIAL.
EMPRÉSTIMO CONSIGNADO.
BANCO BRADESCO. REPASSE DE
VALOR SUPERIOR ÀS
RETENÇÕES SALARIAIS.
PAGAMENTO INDEVIDO DE DÍVIDA
DE SERVIDORES. AUSÊNCIA DE
AÇÃO DE COBRANÇA CONTRA OS
SERVIDORES DETENTORES DAS
DÍVIDAS. IRREGULARIDADE.
DÉBITO E MULTA.

1. A realização de pagamento de empréstimos de particulares com dinheiro público, sem a devida ação de cobrança contra os servidores detentores das dívidas, enseja o julgamento pela irregularidade, com



imputação de débito e aplicação de multa ao responsável.

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE Nº 19100386-4, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da PRIMEIRA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, nos termos do voto do Relator , que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO que a Câmara Municipal de Olinda possuía um débito com o Banco Bradesco S/A, no montante de R\$ 227.913,48, decorrente de empréstimos consignados de seus servidores, subsidiados por Convênio firmado em 29/01/2007, e renovado em 17/04 /2015, por mais 60 meses;

CONSIDERANDO que o Sr. Marcelo de Santana Soares, Presidente da Câmara Municipal de Olinda no exercício de 2015, autorizou o repasse do valor inadimplente à instituição financeira, quitando o débito em 05/05 /2015;

CONSIDERANDO que não houve reajuste, nem tampouco a incidência de juros e encargos sobre o valor devido ao Banco Bradesco em função do atraso no pagamento;

CONSIDERANDO, contudo, que o Poder Legislativo Municipal de Olinda reteve dos servidores detentores dos empréstimos consignados um valor de R\$ 123.957,55, valor este inferior aquele devido e repassado à instituição financeira, causando um prejuízo ao erário municipal no montante de R\$ 103.955,93;

CONSIDERANDO que o Presidente da Câmara Municipal de Olinda no exercício de 2015, Sr. Marcelo de Santana Soares, não providenciou a devida ação de cobrança contra os servidores detentores da dívida junto à instituição financeira;

CONSIDERANDO a existência de indícios de fraude no novo procedimento licitatório para contratação de instituição financeira, uma vez que o então presidente do legislativo municipal manteve comunicação com o Banco Bradesco antes mesmo da data fixada para recebimento e abertura dos envelopes de habilitação e propostas de preços dos licitantes;

CONSIDERANDO a Nota Técnica emitida pela Gerência Regional Metropolitana Norte, das quais faço minhas razões de votar;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II e VIII, § 3º, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso III, alínea(s) b, c, combinado com o artigo 71 da Lei Estadual nº 12.600/04



(Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR irregular o objeto do presente processo de auditoria especial - Conformidade, responsabilizando:

Marcelo de Santana Soares

IMPUTAR débito no valor de R\$ 103.955,93 ao(à) Sr(a) Marcelo de Santana Soares, que deverá ser atualizado monetariamente a partir do primeiro dia do exercício financeiro subsequente ao do processo ora analisado, segundo os índices e condições estabelecidos na legislação local para atualização dos créditos da Fazenda Pública Municipal, e recolhido aos cofres públicos municipais, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, devendo cópia da Guia de Recolhimento ser enviada a este Tribunal para baixa do débito. Não o fazendo, que seja extraída Certidão do Débito e encaminhada ao Prefeito do Município, que deverá inscrever o débito na Dívida Ativa e proceder a sua execução, sob pena de responsabilidade .

APLICAR multa no valor de R\$ 9.183,00, prevista no Artigo 73 da Lei Estadual 12.600/04 inciso(s) II, III , ao(à) Sr(a) Marcelo de Santana Soares, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas (www.tce.pe.gov.br) .

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO , relator do processo ,
Presidente da Sessão

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

CONSELHEIRO MARCOS LORETO : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: ELIANA MARIA
LAPENDA DE MORAES GUERRA



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

38ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 24/10/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 19100386-4

RELATOR: CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO

MODALIDADE - TIPO: Auditoria Especial - Conformidade

EXERCÍCIO: 2015

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Câmara Municipal de Olinda

INTERESSADOS:

BRADESCO EST UNIF

WILSON SALES BELCHIOR (OAB 01259-PE)

MARINA PEREIRA ANTUNES DE FREITAS (OAB 37075-DF)

GUSTAVO CHAVES DE ARAUJO

MARCELO DE SANTANA SOARES

VALERIO ATICO LEITE (OAB 26504-D-PE)

DESCRIÇÃO DO OBJETO

Apurar eventual uso de recursos próprios do Poder Legislativo Municipal para quitar empréstimos particulares de servidores junto ao Banco Bradesco S/A, bem como averiguar indícios de fraude em procedimento licitatório.

RELATÓRIO

Trata-se de Auditoria Especial realizada na Câmara Municipal de Olinda, relativa ao exercício de 2015, tendo por objetivo apurar eventual uso de recursos próprios do Poder Legislativo para quitar empréstimos particulares de servidores junto ao banco contratado, bem como para averiguar indícios de fraude em procedimento licitatório.

A Gerência Regional Metropolitana Norte - GEMN emitiu o Relatório de Auditoria nº 11180 (doc. 29), onde listou as seguintes irregularidades e conformidades:

“2.1. IRREGULARIDADES



2.1.1. Repasse a Instituição Financeira de valor superior ao consignado em Folha de Pagamento

2.1.2. Indício de fraude no processamento de licitação

2.2. CONFORMIDADES

2.2.1. Repasse a Instituição Financeira de valores consignados em Folha de Pagamento decorrentes de contratos de mútuo"

De forma mais detalhada, o corpo técnico relatou que a Câmara de Olinda teria feito um repasse de R\$ 227.913,48, em 05/05/2015, ao Banco Bradesco S/A, quando o valor devido, na realidade, seria de R\$ 123.957,55, de modo que teria sido feito um repasse em valor superior ao consignado em Folha de Pagamento, no montante de R\$ 103.955,93, passível de integral ressarcimento, recaindo tal responsabilidade sobre o Presidente do Poder Legislativo de Olinda à época, Sr. Marcelo de Santana Soares, solidariamente com o Banco Bradesco S/A, sem prejuízo da sanção administrativa prevista no inciso II do artigo 73 da Lei Orgânica desta Corte de Contas (Lei nº 12.600/2004).

A auditoria apontou, ainda, fraude no procedimento licitatório relativo à contratação de instituição financeira, uma vez que a autorização de pagamento ao Banco Bradesco S/A se deu antes da realização da licitação, dando indícios de possível acerto de valores com o futuro vencedor do processo licitatório, quase pelo mesmo valor do lance inicial, cerceando o caráter competitivo do procedimento, o que constitui crime de fraude à licitação, nos termos do artigo 90 da Lei nº 8.666/93, recaindo tal responsabilidade sobre o Presidente do Poder Legislativo de Olinda à época, Sr. Marcelo de Santana Soares, contra o qual foi sugerida a aplicação da multa prevista no artigo 73, inciso III, da Lei nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE).

Por fim, a equipe técnica destacou, ainda, que, apesar do montante reivindicado pela instituição financeira divergir do real valor devido, a obrigação de repasse de valores de parcelas retidas de salários de servidores ao Banco Bradesco S/A, de fato, era certa e exigível, apontando tal obrigação no campo das conformidades.

Devidamente notificados através do Ofício TCE/GEMN/e-TCEPE nº 42499 /2020 (doc. 30) e através de publicação no Diário Eletrônico desta Corte, datado de 23/10/2020 (doc. 35), conforme Certidões de Notificação de Defesa Prévia Válida (docs. 32 e 36), os interessados, através de advogados regularmente constituídos (docs. 40, 56 e 57), apresentaram defesas individuais.

O Sr. Marcelo de Santana Soares, Presidente da Câmara de Vereadores de Olinda à época dos fatos, apresentou as seguintes alegações:

-que este Tribunal teria cerceado seu direito ao contraditório e a ampla defesa, uma vez que não ocupava mais o cargo de Presidente da Câmara



de Olinda quando enviada a notificação eletrônica, cujo recebimento teria sido feito de forma automática, em razão do decurso do prazo, tendo sido concedida a reabertura de prazo de apenas mais 15 dias para apresentação da defesa, insuficiente para levantamento de toda documentação necessária, e inferior aos 30 dias previstos no Regimento Interno desta Corte;

-que o débito para/com o Banco Bradesco S/A seria de um passivo constituído desde 2011,

-que esse débito só teria sido quitado em 2015, após 04 anos de inadimplência, e, portanto, sobre o valor devido teria recaído juros acumulados e atualização monetária;

-que a diferença entre o montante pago, no valor de R\$ 227.913,48, e o montante efetivamente devido de R\$ 103.806,29, seria, justamente, de taxa de juros acumulada e de atualização monetária;

-que não teria havido o pagamento de empréstimos de particulares com dinheiro público;

-que também não teria ocorrido fraude no procedimento licitatório, pois a comunicação entre a câmara de Olinda e o Banco Bradesco S/A não teria gerado óbice à apresentação de outras propostas na licitação;

-e que tal comunicação somente teria sido feita para estimular o Banco Bradesco S/A a participar do procedimento, uma vez que ele havia apresentado documentação para registro cadastral, mas no dia da abertura do certame não teria participado do procedimento;

Por fim, o defendente solicita a reabertura de prazo para apresentação de defesa complementar, a fim de garantir a ampla defesa, e pugna pelo julgamento regular da Auditoria Especial.

O Banco Bradesco S/A, por sua vez, apresentou as seguintes alegações:

-que teria firmado convênio com a Câmara Municipal de Olinda em 29/01/2007, renovado em 17/04/2015, com prazo de vigência de 60 meses;

-que a liberação do crédito consignado dependia da validação, em cada contrato, da margem consignável do contratante, a ser confirmada pelo empregador;

-que o mutuário teria que assinar uma autorização para consignação em folha, outorgando ao conveniado (Câmara Municipal de Olinda), em caráter irrevogável e irretratável, a consignação em folha;

-que a Câmara Municipal de Olinda, por força do convênio firmado, teria obrigação de averbar as consignações das prestações cobradas dos mutuários até a liquidação de todos os empréstimos, e realizar o repasse do valor das parcelas confirmadas ao Bradesco;



-que o convênio teria respeitado toda a regulamentação referente ao regime de empréstimos consignados, em especial a Lei nº 10.820/2003;

-que em 2014, a Câmara Municipal de Olinda teria enviado ao Bradesco algumas planilhas denominadas “arquivo retorno”, no período de 02/2011 a 08/2011, com a informação de que teria procedido ao desconto em folha de um total de R\$ 626.342,36;

-que, no entanto, somente teria repassado ao Bradesco o valor de R\$ 398.428,88, restando pendente o valor de R\$ 227.913,48, conforme doc. 02 anexado à defesa;

-que a Câmara Municipal de Olinda teria sido notificada em 05/11/2014, para que tomasse providências quanto ao pagamento da diferença constatada, e, em 20/02/2015, o Banco Bradesco teria recebido autorização para debitar o valor pendente da conta corrente mantida pelo órgão junto ao banco, para quitação da quantia devida, conforme doc. 03 anexado à defesa, tudo em conformidade com o convênio firmado;

-que o banco não teria acesso à folha de pagamento dos servidores, e, portanto, teria que confiar nas informações prestadas pela Câmara Municipal de Olinda, não havendo qualquer responsabilidade pela ausência de consignação em folha, e nem qualquer ato ilícito;

-que não seria passível de indenização a conduta que não fosse causada direta e imediatamente pelo agente;

-que o banco não teria causado qualquer dano ao erário, pois teria desempenhado suas funções de forma compatível com a legislação, cobrando apenas o que lhe seria devido;

-que não teria nos autos qualquer obrigação comum entre o Bradesco e a Câmara Municipal de Olinda;

-que o débito em conta corrente seria medida legal e permitida em convênio, cuja permissão teria sido concedida pela Câmara Municipal de Olinda, através do Ofício nº 01/2015;

-e que não haveria nada que levasse a entender ou insinuar que se sabia quem era o vencedor da nova licitação antes de abertas as propostas.

Por fim, o defendente requer o conhecimento e provimento do recurso, julgando regulares os atos praticados, uma vez que não caberia responsabilidade ao Banco Bradesco ante a ausência de dano ao erário.

Em 19/04/2021, os autos foram devolvidos ao corpo técnico desta Corte (Doc. 64), para análise dos argumentos defensórios referentes ao item 2.1.1, especificamente informando se os valores pagos foram reajustados em função do atraso, se o reajustamento era devido e qual índice teria sido aplicado.



Em resposta, foi emitida Nota Técnica (Doc. 66), concluindo que não houve reajuste nem a incidência de juros e encargos em função do atraso no pagamento das parcelas dos empréstimos consignados ao Banco Bradesco, afastando a responsabilidade da instituição financeira, uma vez que cobrou do órgão público o valor exato que lhe era devido, e manteve a responsabilidade do ex-presidente da Câmara Municipal de Olinda, Sr. Marcelo de Santana Soares, por autorizar o pagamento de valor superior ao consignado em folha de pagamento dos servidores sem providenciar a devida ação de cobrança contra os servidores detentores da dívida.

Retornaram os autos conclusos ao meu gabinete em 25/04/2022.

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Tenho por escorreito o entendimento da equipe técnica, que, ao analisar as peças defensórias, afastou a responsabilidade do Banco Bradesco S/A, mantendo, contudo, a responsabilização do Sr. Marcelo de Santana Soares, ex-Presidente da Câmara Municipal de Olinda, por autorizar o pagamento de valor superior ao consignado em folha de pagamento dos servidores sem providenciar a devida ação de cobrança contra os detentores da dívida, e por indícios de fraude no processamento da licitação.

Para melhor compreensão, transcrevo abaixo a análise contida na Nota Técnica emitida pela Gerência Regional Metropolitana Norte - GEMN:

“1. OBJETIVO

Analisar os argumentos de defesa apresentados pelos responsabilizados (docs. 43 e 57) em função dos fatos relatados no Item 2.1.1 do Relatório de Auditoria, com o objetivo adicional de verificar se os valores pagos ao banco Bradesco em 05/05/2015 por ocasião do do débito de R\$ 227.913,48 da conta nº 52000-4, agência nº 1599, foram reajustados em função do atraso, se o reajuste era devido e qual foi o índice aplicado.

2. ANÁLISE DAS IRREGULARIDADES DO RELATÓRIO DE AUDITORIA

2.1.1) Repasse a Instituição Financeira de valor superior ao consignado em Folha de Pagamento

Essência da irregularidade:

O Relatório de Auditoria buscou analisar a origem do débito de R\$ 227.913,48 que fora efetuado em 05/05/2015 em conta corrente da Câmara de Olinda mantida junto ao banco Bradesco S/A.

Quanto a isso, cumpre ressaltar que, previamente ao débito em questão, o Bradesco havia se sagrado vencedor da Tomada de Preços nº 03/2015, a qual possuía como objeto o direito de processar a folha de pagamento dos servidores públicos da edilidade.



Em razão da licitação citada acima, o banco Bradesco deveria transferir à Câmara o valor de R\$ 230.000,00, o que de fato ocorreu em 05/05/2015.

Todavia, na mesma data, foi realizado um débito de R\$ 227.913,48 em favor do banco Bradesco. Posteriormente, verificou-se que este valor se referia a uma pendência decorrente de servidores da edilidade que tinham contraído empréstimos consignados junto ao banco e cujas parcelas não teriam sido repassadas integralmente pela edilidade durante o exercício de 2011.

Isso exposto, a equipe de auditoria concluiu que o débito fora causado em decorrência de a Administração ter retido valores da remuneração dos servidores mutuários que eram menores aos realmente devidos ao banco Bradesco.

Ademais, também foi observado que, nos meses de julho e agosto de 2011, além de realizar uma retenção a menor na folha de pagamento a título de empréstimos consignados, a Câmara Municipal de Olinda não efetuara quaisquer repasses ao banco Bradesco.

Em conclusão, o relatório de auditoria apurou que o saldo devedor referente aos empréstimos consignados junto ao Bradesco totalizaria R\$ 123.957,55. Ou seja, segundo a equipe de auditoria, este seria o montante que deveria ter sido exigido pela respectiva instituição financeira, e não o valor de R\$ 227.913,48 (o qual foi debitado em 05/05/2021).

Dessa forma, a equipe de auditoria entendeu como devida a responsabilização tanto do Presidente da Câmara Municipal de Olinda à época, Sr. Marcelo de Santana Soares, pela conduta de autorizar o repasse à instituição financeira de valor superior ao que era devido, quanto do banco Bradesco S/A, este por ter auferido vantagem econômica indevida em virtude da irregularidade relatada.

Responsabilizados:

- a) **Marcelo de Santana Soares (ex-Presidente da Câmara Municipal de Olinda)**, pela conduta de autorizar repasse a Instituição Financeira de valor superior ao consignado em Folha de Pagamento; e
- b) **Banco Bradesco S/A (Instituição Financeira)**, pela conduta de auferir vantagem econômica indevida de convênio firmado com a Administração Pública.

Síntese das defesas:

a) Defesa de Marcelo de Santa Soares (doc. 43)

Inicialmente, a defesa do ex-Presidente da Câmara Municipal de Olinda, Sr. Marcelo de Santa Soares, indica que o valor repassado a menor pela edilidade, à época da constituição do débito, foi de R\$ 103.806,29, conforme apontado no relatório de auditoria.

Adicionalmente, a defesa afirma que não teria sido realizado pagamento de empréstimos de particulares com dinheiro público, mas apenas a atualização do valor segundo as taxas de mercado. Nesse sentido, a defesa traz aos autos os valores das taxas anuais de juros sobre crédito pessoal durante o período de mora da pendência em questão.

Por fim, a defesa alega que o montante de R\$ 227.913,48 debitado em favor do banco Bradesco S/A teria sido o valor efetivamente devido e que a diferença em relação ao valor apontado pela equipe de auditoria de R\$ 103.806,29 seria decorrente de atualização monetária segundo taxas de mercado.



b) Defesa do banco Bradesco (doc. 57)

Inicialmente, a defesa do banco Bradesco informa que este firmou convênio com a Câmara Municipal de Olinda em 29/01/2007 para a concessão de crédito consignado em folha de pagamento.

Sendo assim, por força desse convênio, a Câmara Municipal de Olinda estaria obrigada a reter os valores a título de parcelas de empréstimos na folha de pagamento de servidores mutuários. Também seria obrigação da Câmara o posterior repasse de tais valores retidos ao banco, até que fossem integralmente liquidadas todas as obrigações financeiras.

Isso posto, a defesa do banco alega que, entre fevereiro e agosto de 2011, apenas R\$ 320.065,76 dos R\$ 547.979,24 devidos a título de parcelas de empréstimos consignados teriam sido repassados pela edilidade. Ou seja, o repasse no respectivo período teria sido realizado R\$ 227.913,48 a menor.

Em sequência, a defesa alega que o banco teria notificado a Câmara Municipal de Olinda em 05/11/2014 a fim de que fossem tomadas providências quanto à inadimplência do valor repassado a menor. Como consequência, o Presidente da edilidade à época, Sr. Marcelo de Santana Soares, teria autorizado, em 20/02/2015, a realização do débito de R\$ 227.913,48 para a resolução dessa pendência.

Quanto a isso, a defesa alega que tal autorização se dera em conformidade com a Cláusula 9º do convênio com a Câmara Municipal de Olinda, a qual concederia ao banco a prerrogativa de realizar débitos na conta corrente mantida pela edilidade na hipótese de que os valores consignados não fossem repassados.

Em seguida, a defesa alega que o banco apenas teria cobrado o que lhe era devido a título de empréstimos consignados, montante este calculado com base nos contratos firmados com os servidores e de acordo com planilha de consignação em folha de pagamento gerada pelo órgão pagador.

Por fim, a defesa alega que não caberia responsabilidade ao banco Bradesco S/A por danos decorrentes de atos praticados exclusivamente pela Administração Pública, uma vez que esta seria a de fato responsável pela consignação em folha de pagamento de seus servidores.

Análise:

Ao se examinar o Item 2.1.1 e o Apêndice I do Relatório de Auditoria (doc. 29), é possível verificar que a equipe de auditoria realizou a compilação dos seguintes valores entre fevereiro e agosto de 2011 com base na documentação da Câmara Municipal de Olinda que fora disponibilizada nos autos:

- a) Parcelas de empréstimos devidas ao banco Bradesco por meio da consignação da folha dos servidores mutuários da edilidade;
- b) Valores retidos da remuneração dos respectivos servidores para adimplemento dos empréstimos com o banco Bradesco; e
- c) Valores efetivamente repassados pela edilidade ao banco Bradesco.

A partir disso, foi elaborada a seguinte tabela, a qual consolida os valores mencionados acima:



Tabela 1 - Quadro de detalhamento dos valores (fevereiro a agosto de 2011)

Mês	Parcelas de Empréstimos (R\$)	Retenção dos Servidores (R\$)	Repasses ao Bradesco (R\$)	Diferença ¹ (R\$)
fev./2011	75.465,47	60.439,82	60.439,82	15.025,65
mar./2011	83.149,98	64.835,86	64.835,86	18.314,12
abr./2011	79.502,42	64.921,51	64.921,51	14.580,91
mai./2011	78.820,95	65.061,51	65.711,49	13.109,46
jun./2011	78.820,95	61.890,45	64.157,08	14.663,87
jul./2011	76.730,86	64.157,08	-	76.730,86
ago./2011	75.488,61	62.717,08	-	75.488,61
TOTAL	547.979,24	444.023,31	320.065,76	227.913,48

Fonte: Item 2.1.1 e Apêndice I do Relatório de Auditoria (doc. 29).

1: Diferença entre os valores das parcelas de empréstimo cobradas pelo Bradesco e os valores repassados pela edilidade.

Da Tabela 1, depreende-se que:

- O valor total das parcelas de empréstimos com o banco Bradesco por meio da consignação da folha de pagamento dos servidores mutuários da Câmara de Olinda totalizou R\$ 547.979,24 entre o período de fevereiro e agosto de 2011;
- No mesmo período, foram retidos apenas R\$ 444.023,31 da remuneração dos respectivos servidores da edilidade. Ou seja, a Câmara Municipal de Olinda realizou uma retenção a menor no montante de R\$ 103.955,93; e
- Embora tenha retido R\$ 444.023,31 de seus servidores entre fevereiro e agosto de 2011 para fins de repasse ao banco Bradesco, a Câmara Municipal de Olinda transferiu ao respectivo banco apenas o valor de R\$ 320.065,76 nesse período.

Por conseguinte, tem-se que o valor repassado pela Câmara Municipal de Olinda ao banco Bradesco entre fevereiro e agosto de 2011 foi inferior em R\$ 227.913,48 ao total das parcelas de empréstimos realizados por consignação em folha dos servidores mutuários da edilidade durante o respectivo período.

Quanto a isso, não é despiciendo observar que o repasse a menor das parcelas de empréstimos consignados possui o condão de prejudicar a situação creditícia de servidores mutuários, pois inadimplimentos com instituições financeiras podem ter como consequência a inscrição de seus nomes em cadastros de inadimplência, de modo a aumentar a dificuldade para obter outros financiamentos e empréstimos ou a até mesmo ocasionar o rompimento de contratos.

Isso posto, considerando que a inadimplência com o banco Bradesco foi resolvida em 05/05/2015 por meio do débito de R\$ 227.913,48 da conta nº 52000-4, agência nº 1599 (doc. 15, p. 31), conclui-se que **não houve reajuste nem a incidência de juros e encargos em função do atraso.**

Logo, não há que se falar em “atualização do valor segundo as taxas de mercado”, conforme alega a defesa do Sr. Marcelo de Santana Soares. Também não há que se falar, neste caso, em obtenção de vantagem econômica indevida pelo banco Bradesco S/A.



Nessa linha, deve ser registrado que órgãos públicos são meros depositários "das contribuições, descontadas dos contracheques de seus servidores para pagamento de empréstimos consignados".

Desse modo, tais valores não pertencem à Administração, devendo os gestores à frente de órgãos públicos apenas repassar as quantias retidas da remuneração de seus servidores.

Por sua vez, quanto às instituições financeiras conveniadas, cabe a estas a tarefa de disponibilizar previamente aos órgãos públicos a relação dos valores de parcelas de empréstimos consignados que foram pactuadas com seus servidores.

Sendo assim, não se pode atribuir a instituições financeiras a responsabilidade pela correta retenção da folha de pagamento de servidores da Administração, dever este que cabe aos agentes incumbidos da gestão dos órgãos públicos.

Isso posto, não se pode perder de vista que a adimplência integral em 05/05/2015 dos valores das parcelas de empréstimo cobradas pelo Bradesco entre fevereiro a agosto de 2011 implicou o pagamento de despesas pessoais de servidores públicos com recursos da Câmara, dado que a edilidade realizou uma retenção da folha de pagamento que foi inferior ao valor necessário para cumprimento das obrigações com o respectivo banco.

Trata-se, portanto, de ato que acarretou prejuízo ao erário no valor de R\$ 103.955,93.

Tabela 2 - Pagamento de empréstimos de servidores públicos com recursos da Câmara

Item	(R\$)
[a] Repasses totais ao banco Bradesco S/A	547.979,24
[b] Valores retidos da folha dos servidores	444.023,31
[a] - [b] = EMPRÉSTIMOS PESSOAIS PAGOS PELA CÂMARA	103.955,93

Fonte: Tabela I e débito de R\$ 227.913,48 em 05/05/2015 da conta nº 52000-4, agência 1599 (doc. 15, p. 31).

Admitir que o pagamento fosse realizado com a utilização de recursos da própria Câmara, **sem a realização de cobrança dos servidores detentores da dívida junto ao respectivo banco**, significaria assumir que o órgão é garantidor ou responsável solidário pelo débito, o que vai de encontro, inclusive, à Cláusula 9ª do convênio firmado (doc. 58, p. 3):

9ª - *Omissis.*

[...]

Parágrafo Terceiro - Fica desde já estabelecido que o(a) Conveniada(a) **não é responsável nem garantidor das operações e compromissos firmados** no Contrato de Empréstimo a ser celebrado entre o Bradesco e os Devedores, comprometendo-se apenas a realizar os descontos em folha de pagamento e o repasse dos aludidos valores ao Bradesco. (grifos nossos).

Portanto, cabe responsabilização ao Presidente da Câmara Municipal de Olinda à época, Sr. Marcelo de Santana Soares, pela conduta de autorizar o débito de R\$ 227.913,48 com o banco Bradesco S/A para fins de regularização de pendência relativa à consignação da folha de pagamento dos servidores



da edibilidade sem que fosse providenciada a devida ação de cobrança contra os servidores detentores de dívida junto à instituição financeira, quando deveria ter diligenciado para que, junto à regularização do débito, fosse feita a cobrança dos servidores mutuários cujas retenções foram feitas a menor para reposição aos cofres públicos do dinheiro utilizado para saldar a pendência com o banco Bradesco S/A.

Registre-se que a conduta descrita acima é passível da multa prevista no art. 73, II, da Lei Estadual nº 12.600/04. Adicionalmente, tal conduta também é passível da imputação de débito no total de R\$ 103.955,93 para fins de ressarcimento ao erário.

Finalmente, dado que o repasse a menor foi ocasionado exclusivamente por erro administrativo da Câmara Municipal de Olinda, entende-se como indevida a sugestão de responsabilização do banco Bradesco S/A, pois a instituição financeira requisitou a cobrança do valor exato que a ela era devido, não havendo nem mesmo a incidência de encargos moratórios.

3. CONCLUSÃO

3.1) Responsabilização

Encerradas as considerações acerca das informações apresentadas no relatório de auditoria e nas defesas dos indivíduos responsabilizados, sugere-se a nova matriz de responsabilização relativa ao Item 2.1.1.

Repasse a Instituição Financeira de valor superior ao consignado em Folha de Pagamento

Responsabilizados:

a) **Marcelo de Santana Soares (ex-Presidente da Câmara Municipal de Olinda)**, pela conduta de autorizar o débito de R\$ 227.913,48 com o banco Bradesco S/A para fins de regularização de pendência relativa à consignação da folha de pagamento dos servidores da edibilidade sem que fosse providenciada a devida ação de cobrança contra os servidores detentores de dívida junto à instituição financeira, quando deveria ter diligenciado para que, junto à regularização do débito, fosse feita a cobrança dos servidores mutuários cujas retenções foram feitas a menor para reposição aos cofres públicos do dinheiro utilizado para saldar a pendência com o banco Bradesco S/A.

3.2) Quadro de detalhamento de Achados, Responsáveis e Valores Passíveis de Devolução

Tabela 3 - Quadro de detalhamento

Achado	Responsáveis	Valor Passível de Devolução
2.1.1. Repasse a Instituição Financeira de valor superior ao consignado em Folha de Pagamento	R01 - Marcelo de Santana Soares	R\$ 103.955,93

Fonte: Elaboração própria.

3.3) Dados dos Responsáveis

Tabela 4 - Responsáveis

Responsável	CPF/CNPJ	Detalhes
R01 - Marcelo de Santana Soares	***.316.704-**0	Presidente da Câmara de Vereadores (01/01/2015 a 31/12/2015). Ato/Instrumento: Diploma

Fonte: Elaboração própria.

É a Nota Técnica.”



Por oportuno, destaco que a Lei Estadual nº 11.781/2000, que regula o processo administrativo no âmbito estadual, aplicável subsidiariamente ao Processo Administrativo de Controle Externo, estabelece que:

Art. 50 – Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

(...)

§ 1º – A motivação deve ser explícita, clara e congruente, **podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.** (grifos acrescidos)

De igual modo, o Regimento Interno do TCE-PE (Resolução TC nº 15 /2010, com redação acrescida pela Resolução TC nº 18/2016), em seu artigo 132-D, assim prescreve:

Art. 132-D. Nos processos do Tribunal, a motivação do voto do Relator deve ser explícita, clara e congruente.

(...)

§ 3º **O Relator sempre poderá fundamentar seu voto indicando, por simples remissão, como razões de decidir,** parecer do Ministério Público de Contas, proposta de voto da Auditoria Geral e relatórios, laudos e **notas técnicas da Coordenadoria de Controle Externo,** constantes nos autos, **que, neste caso, serão considerados parte integrante do voto.** (grifos acrescidos)

Nesse sentido, acolho, na íntegra, os termos da Nota Técnica (Doc. 66) emitida pela Gerência Regional Metropolitana Norte - GEMN, dela fazendo as minhas razões de votar, mantendo, ainda, a irregularidade apontada no item 2.1.2 do Relatório de Auditoria (Doc. 29), tendo em vista a existência de indícios de fraude no processamento da licitação referente à contratação de instituição financeira.

VOTO pelo que segue:

AUDITORIA ESPECIAL.
EMPRÉSTIMO CONSIGNADO.
BANCO BRADESCO. REPASSE DE
VALOR SUPERIOR ÀS
RETENÇÕES SALARIAIS.
PAGAMENTO INDEVIDO DE DÍVIDA
DE SERVIDORES. AUSÊNCIA DE
AÇÃO DE COBRANÇA CONTRA OS
SERVIDORES DETENTORES DAS



DÍVIDAS. IRREGULARIDADE. DÉBITO E MULTA.

1. A realização de pagamento de empréstimos de particulares com dinheiro público, sem a devida ação de cobrança contra os servidores detentores das dívidas, enseja o julgamento pela irregularidade, com imputação de débito e aplicação de multa ao responsável.

CONSIDERANDO que a Câmara Municipal de Olinda possuía um débito com o Banco Bradesco S/A, no montante de R\$ 227.913,48, decorrente de empréstimos consignados de seus servidores, subsidiados por Convênio firmado em 29/01/2007, e renovado em 17/04/2015, por mais 60 meses;

CONSIDERANDO que o Sr. Marcelo de Santana Soares, Presidente da Câmara Municipal de Olinda no exercício de 2015, autorizou o repasse do valor inadimplente à instituição financeira, quitando o débito em 05/05/2015;

CONSIDERANDO que não houve reajuste, nem tampouco a incidência de juros e encargos sobre o valor devido ao Banco Bradesco em função do atraso no pagamento;

CONSIDERANDO, contudo, que o Poder Legislativo Municipal de Olinda reteve dos servidores detentores dos empréstimos consignados um valor de R\$ 123.957,55, valor este inferior aquele devido e repassado à instituição financeira, causando um prejuízo ao erário municipal no montante de R\$ 103.955,93;

CONSIDERANDO que o Presidente da Câmara Municipal de Olinda no exercício de 2015, Sr. Marcelo de Santana Soares, não providenciou a devida ação de cobrança contra os servidores detentores da dívida junto à instituição financeira;

CONSIDERANDO a existência de indícios de fraude no novo procedimento licitatório para contratação de instituição financeira, uma vez que o então presidente do legislativo municipal manteve comunicação com o Banco Bradesco antes mesmo da data fixada para recebimento e abertura dos envelopes de habilitação e propostas de preços dos licitantes;

CONSIDERANDO a Nota Técnica emitida pela Gerência Regional Metropolitana Norte, das quais faço minhas razões de votar;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II e VIII, § 3º, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso



III, alínea(s) b, c, combinado com o artigo 71 da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR irregular o objeto do presente processo de auditoria especial - Conformidade, responsabilizando:

Marcelo de Santana Soares

IMPUTAR débito no valor de R\$ 103.955,93 ao(à) Sr(a) Marcelo de Santana Soares, que deverá ser atualizado monetariamente a partir do primeiro dia do exercício financeiro subsequente ao do processo ora analisado, segundo os índices e condições estabelecidos na legislação local para atualização dos créditos da Fazenda Pública Municipal, e recolhido aos cofres públicos municipais, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, devendo cópia da Guia de Recolhimento ser enviada a este Tribunal para baixa do débito. Não o fazendo, que seja extraída Certidão do Débito e encaminhada ao Prefeito do Município, que deverá inscrever o débito na Dívida Ativa e proceder a sua execução, sob pena de responsabilidade .

APLICAR multa no valor de R\$ 9.183,00, prevista no Artigo 73 da Lei Estadual 12.600/04 inciso(s) II, III , ao(à) Sr(a) Marcelo de Santana Soares, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas (www.tce.pe.gov.br) .

É o Voto.

OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

O CONSELHEIRO MARCOS LORETO PEDIU VISTA EM 17.10.2023, SEM OCORRÊNCIAS.

38ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA, REALIZADA EM 24.10.2023

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO - PRESIDENTE E RELATOR:

Indago a advogada para que fique à vontade para proceder sua sustentação.



DRA. LÍVIA BORGES FERRO FORTES ALVARENGA OAB/DF Nº 24.108:

Eu agradeço, Excelência. De fato, aqui o breve relato muito minucioso que V. Exa. fez. Gostaria só de chamar a atenção para a nota técnica, o que ela produziu, porque ela exauriu, de fato, aqui que não havia qualquer responsabilidade por parte do Banco Bradesco. Em resumo, o banco, por meio do convênio que foi firmado com a Câmara Municipal de Olinda, firmava empréstimo consignado com os servidores, como o Conselheiro Relator acabou de relatar.

Então o que aconteceu é que no ano de 2011 os repasses que teriam sido feitos a consignação em folhas de pagamento não foram repassados devidamente ao Banco Bradesco, o que motivou a cobrança desse valor de 227 mil.

Isso tudo era feito com um procedimento que estava muito bem consignado no convênio firmado entre o Banco Bradesco e a Câmara Municipal de Olinda com datas, um procedimento muito formal. Por exemplo, no dia 5 de cada mês o Banco Bradesco enviava a relação dos empréstimos consignados para a Câmara Municipal de Olinda. No dia 15 a Câmara Municipal confrontava essas informações. No dia 18 a Câmara, por sua vez, depois do confronto das informações, encaminhava um arquivo chamado Arquivo Retorno ao Banco, e aí sim, confirmando ou não as consignações feitas na folha de pagamento com as suas justificativas. No dia 20 ocorria o pagamento da folha dos servidores e no dia 25, por fim, era obrigação por meio do convênio, como é de praxe desses empréstimos consignados que ocorrem com praticamente todas as instituições financeiras, que era obrigação do órgão pagador repassar o valor devido à instituição financeira, no caso aqui o Banco Bradesco, que não foi o que ocorreu, como bem observado pela nota técnica.

Então, Excelências, aqui, de fato, está se pedindo que seja reconhecida a ausência de responsabilização pelo Banco Bradesco, porque não houve nenhuma auferição de vantagem indevida pelo Banco.

É o que se requer.

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO - PRESIDENTE E RELATOR:

Dra., só para fins de publicidade, o nome e a parte que representa.

DRA. LÍVIA BORGES FERRO FORTES ALVARENGA OAB/DF Nº 24.108:



Desculpa, Lívia Borges Ferro Fortes Alvarenga, OAB/DF 24.108, represento o Banco Bradesco.

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO - PRESIDENTE E RELATOR:

Muito obrigado.

PEDIDO DE VISTA FEITO EM 17/10/2023 PELO CONSELHEIRO MARCOS LORETO E DEVOLVIDO EM 24/10/2023.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO , relator do processo ,
Presidente da Sessão

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

CONSELHEIRO MARCOS LORETO : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: ELIANA MARIA
LAPENDA DE MORAES GUERRA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.