



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



ANÁLISE DE DEFESA

Processo nº: 1101524

Natureza: DENÚNCIA

Relator: CONSELHEIRO SUBST. HAMILTON COELHO

Data da Autuação: 06/04/2021

1. INTRODUÇÃO

Tratam os autos de denúncia formulada pelo Banco Bradesco S/A em razão de suposto ato do Prefeito que resultou em dano ao erário e, consequentemente, prejuízo ao interesse público. O denunciante juntou o comprovante da realização do convênio à peça nº 06 do SGAP, no documento intitulado “Doc.01.pdf”.

O denunciante requer seja feita análise da contabilidade das contas e da programação orçamentária do Município denunciado, com determinação de que sejam efetivamente liquidados e repassados os valores retidos e originários de desconto em folha a título de empréstimo consignado no período indicado na denúncia, ou que venham a ser descontados em folha (descontos futuros). Requer, também, a adoção das providências legais contra os responsáveis pela conduta que, em sua opinião, vem causando prejuízo ao erário público (peça nº 2 do SGAP).

A documentação foi recebida como denúncia à peça nº 7 do SGAP e distribuída ao Conselheiro Substituto Hamilton Coelho à peça nº 8.

O Conselheiro Relator, à peça nº 9 do SGAP, indeferiu o pedido de medida cautelar e determinou o encaminhamento à Unidade Técnica para análise. Os autos foram encaminhados à CFEL – Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação à peça nº 15 e, à peça nº 16, esta encaminhou os autos à 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios por entender que “a presente demanda trata de supostas infrações a Convênio firmado entre a Prefeitura Municipal de Iturama e o Banco Bradesco S/A, de modo que foge à competência desta Unidade Técnica a análise de atos administrativos praticados no aludido Convênio”.

Esta 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, por sua vez, solicitou à Secretaria da Primeira Câmara a intimação do Sr. Claudio Tomaz de Freitas, Prefeito Municipal de Iturama, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentasse informações e esclarecimentos sobre o fato denunciado, em especial a documentação que comprovasse o cumprimento do convênio (em anexo) e o repasse dos valores retidos pelo Município de Iturama ao Banco Bradesco S.A (peça nº 17). Essa solicitação foi acompanhada dos anexos às peças nº 18 e 19 do SGAP.

A documentação solicitada foi colacionada às peças nº 24 e 25 do SGAP. Por fim, consta à peça nº 26 a “Certidão de Manifestação” do Sr. Cláudio Tomaz de Freitas e o encaminhamento dos autos à 1ª CFM para análise.

A 1ª CFM apresentou sua análise à peça nº 27 do SGAP e opinou pela procedência parcial da denúncia e pela aplicação de multa ao Sr. Cláudio Tomaz de Freitas e ao Sr. Anderson Bernardes Oliveira.

Em seguida, à peça nº 29, o Ministério Público de Contas, na pessoa da Procuradora Sara Meinberg, afirmou não ter apontamentos complementares a apresentar e opinou pela “citação dos responsáveis para a apresentação de defesa e esclarecimentos que entenderem cabíveis quanto às irregularidades apontadas na inicial (Arquivo #2377078) e no estudo da Unidade Técnica (Arquivo #2572196)”.

O Conselheiro Relator, à peça nº 30 do SGAP, determinou a citação do Sr. Cláudio Tomaz de Freitas e do Sr. Anderson Bernardes Oliveira para “acostar defesa e documentos que julguem pertinentes acerca dos fatos apontados neste processo, sob pena de revelia”.

A defesa foi apresentada apenas pelo Sr. Cláudio Tomaz de Freitas às peças nº 36/40. Já na peça nº 41 consta o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



“Certificado de Manifestação” do Sr. Cláudio Tomaz de Freitas e o “Certificado de Não Manifestação” do Sr. Anderson Bernardes Oliveira. Em seguida, os autos retornaram à 1ª CFM para reexame.

2. ANÁLISE DE DEFESA

2.1 Apontamento:

Ausência de repasse de valores descontados da folha de pagamento de servidores.

2.1.1 Medidas propostas na análise inicial:

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

2.1.2 Responsável(is) indicados na análise inicial:

Nome completo: CLAUDIO TOMAZ DE FREITAS

CPF: 53296338691

Qualificação: Prefeito Municipal de Iturama

Nome completo: ANDERSON BERNARDES DE OLIVEIRA

CPF: 00497180618

Qualificação: Ex-Prefeito Municipal de Iturama

2.1.3 Nome do(s) Defendente(s):

Sr. Cláudio Tomaz de Freitas.

2.1.4 Razões de defesa apresentadas:

A defesa foi apresentada apenas pelo Sr. Cláudio Tomaz de Freitas à peça nº 36, com anexos às peças 37/40. Não houve apresentação de defesa por parte do Sr. Anderson Bernardes Oliveira.

O defendente informa, primeiramente, sobre as informações extraídas do documento assinado pelo Secretário de Finanças e Fazenda, Sr. Custódio José de Carvalho Filho (peça nº 38). Vejamos:

- a) Informamos que há débitos pendentes para com o Banco do Brasil referente aos empréstimos consignados; No período de Dezembro/2016, dezembro/2017, janeiro/2018, Fevereiro/2018, Março/2018 e Abril /2018. Conforme relatório anexo.
- b) O valor devido referente a Dezembro/2016 é de R\$ 151.905,33.
- c) O empréstimo consignado é sempre descontado na folha do respectivo mês e repassado no mês subsequente, o de dezembro/2016 foi empenhado na data de 15/12/2016, sendo que o pagamento deveria ter sido feito na próxima competência.
- d) O pagamento sempre era feito até o dia 10 do mês subsequente, portanto, deveria ter sido pago até o dia 10/01/2017.
- e) No período de Agosto/2016 a Novembro/2016 todos os pagamentos foram feitos regularmente conforme relatório anexo.

Afirma não negar a existência de débitos com o denunciante. Entretanto, ressalta que durante toda sua gestão, de 2013 a 2016, sempre cumpriu com as parcelas do empréstimo/financiamento, “conforme faz prova o documento em anexo”.

Sustenta que, em dezembro de 2016 – especificamente no dia 15/12 – procedeu com os empenhos dos valores devidos ao denunciante. Porém, o Sr. Anderson Bernardes de Oliveira, prefeito municipal na gestão 2017/2020, “não efetuou os pagamentos no dia 10/01/2017, ou seja, o empenho foi feito de forma correta, mas o pagamento no dia 10 subsequente não foi honrado na gestão que sucedeu este manifestante”.

Afirma que, “conforme corroborado no documento assinado pelo Secretário de Finanças e Fazenda do Município de Iturama, o pagamento sempre era feito até o dia 10 do mês subsequente, portanto, os valores



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



empenhados em dezembro de 2016 deveriam ter sido pagos até o dia 10/01/2017, o que não foi feito”.

E continua:

Destaca-se que os valores pendentes se referem aos períodos de dezembro/2016, dezembro/2017, janeiro/2018, fevereiro/2018, março/2018 e abril /2018, conforme demonstrado pelo Relatório de empenho Extra - com saldo a pagar (DOC. 02), logo, período diverso da gestão deste defendente. E, veja-se que o pagamento de dezembro de 2016, empenhado em dezembro de 2016 não era de desconhecimento da gestão sucessora, tanto que realizou os pagamentos referentes aos próximos períodos de 2017, deixando de honrar com o pagamento de dezembro de 2016, embora tenha sido empenhado. Tem-se, portanto, que durante toda sua gestão (2013/2016), o então prefeito atuou com responsabilidade em relação aos valores devidos ao Banco do Brasil quanto ao empréstimo/financiamento. Tanto é verdade, que as contas referentes ao exercício de 2016, de responsabilidade do Sr. Cláudio Tomaz de Freitas, foram devidamente aprovadas, conforme se comprova pelo documento em anexo (DOC. 03).

Esclarece, ao final, que apesar de ter assumido novamente a gestão do Município de Iturama (2021/2024), não procedeu com o pagamento dos valores devidos em razão da existência de ação judicial (0060091-64.2017.8.13.0344), “conforme informado pelo próprio denunciante”.

Logo, aduz que não deve ser responsabilizado pelo não cumprimento dos valores devidos ao banco denunciante, “já que honrou com todos os pagamentos nas datas estipuladas e deixou a última parcela de sua gestão devidamente empenhada”.

Em tópico diverso de sua defesa, intitulado “IV – PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE NA APLICAÇÃO DE EVENTUAL PENALIDADE – AUSÊNCIA DE APURAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO – IMPROCEDÊNCIA DAS DENÚNCIAS”, o Sr. Cláudio Tomaz de Freitas argumenta que, quando ausente a configuração do dano ao erário e não havendo comprovação de dolo ou má-fé, não deve haver punição ao agente político “que sempre atuou com zelo e responsabilidade na gestão orçamentária e financeira do Município”.

No presente caso, argumenta ter sido demonstrado que o então gestor do Município de Iturama sempre atuou com zelo e responsabilidade, vez que cumpriu com as parcelas devidas ao denunciante durante a sua gestão.

Por fim, pleiteia que, no caso de eventual penalidade, tal decisão seja tomada com prudência, valendo-se “dos Princípios da Proporcionalidade e Razoabilidade, para que não haja injusta punição, devendo, deste modo, ser JULGADA IMPROCEDENTE A DENÚNCIA, ou, na pior das hipóteses, direcionar ao defendente apenas RECOMENDAÇÕES”.

2.1.5 Documentos apresentados juntamente com a defesa:

Peça nº 36 - Aprovação das contas referente ao exercício de 2016.

Peça nº 37 - Detalhamento de op. extra conta contábil - sintético.

Peça nº 38 - Relatório Secretário de Finanças e Fazenda.

Peça nº 39 - Págs. no D.O.C.

Peça nº 40 - Peça de defesa.

2.1.6 Análise das razões de defesa:

Essa Unidade Técnica não vê motivos para alterar o entendimento exarado em sua análise inicial à peça nº 27 do SGAP. Vejamos.

Conforme mencionado anteriormente na análise inicial, intimado a prestar informações/esclarecimentos e a trazer documentos pertinentes à denúncia, o Prefeito Municipal de Iturama, Sr. Cláudio Tomaz de Freitas, trouxe a documentação às peças nº 24 e 25 do SGAP.

Naquela oportunidade, foi colacionado especificamente à peça nº 25 o Memorando nº 031/2021, assinado pelo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



Sr. Custódio José de Carvalho Filho, Secretário Municipal de Finanças, endereçado ao Procurador Geral do Município, com o seguinte conteúdo:

Enviamos anexos relatórios referentes aos valores debitados na folha de pagamento dos colaboradores referente a empréstimo consignado junto ao banco Bradesco S/A, valos esses não repassados pela prefeitura ao banco.
Seguem anexos também relatórios de valores que foram repassados ao banco Bradesco em alguns períodos.

O valor não repassado, conforme documento intitulado “Valores não repassados.pdf” à peça nº 25, configura o montante de R\$608.276,10 (seiscentos e oito mil, duzentos e setenta e seis reais e dez centavos). Trata-se, portanto, de confissão do Município quanto à ausência de repasse destes valores ao consignatário, Banco Bradesco S/A.

Essa mesma confissão foi feita pelo defendente em sua peça processual ao afirmar que “não pretende negar a existência de débitos com o denunciante”. E a mesma confissão quanto ao débito pode ser encontrada à peça nº 38, na manifestação do Sr. Custódio José de Carvalho Filho, Secretário de Finanças e Fazenda, dessa vez no valor de R\$608.985,26 (seiscentos e oito mil, novecentos e oitenta e cinco reais e vinte e seis centavos). Vejamos:

De: Secretaria de Finanças (Tesouraria)

Valores que se encontram em aberto com saldo a pagar para o fornecedor BRADESCO BANCO BRAS DESCONTOS S.A., referente ao empréstimo consignado de servidores desta prefeitura.

MÊS REFERÊNCIA	VALOR
Dezembro/2016	151.905,33
Dezembro/2017	79.754,43
Janeiro/2018	95.162,23
Fevereiro/2018	89.874,17
Março/2018	93.691,84
Abril/2018	98.597,26
TOTAL	608.985,26

Cabe ressaltar que, de fato, pela documentação acostada na defesa apresentada, o responsável pelo pagamento do débito referente ao mês de dezembro de 2016 seria o Sr. Anderson Bernardes Oliveira, Prefeito Municipal de Iturama no período 2017/2020. Isso porque, conforme relatado pelo Secretário de Finanças, o empréstimo consignado “era sempre descontado na folha do respectivo mês e repassado no mês subsequente”, sendo que o de dezembro/2016 foi empenhado na data de 15/12/2016 e “o pagamento deveria ter sido feito na próxima competência”. Assim, uma vez que o pagamento era feito até o dia 10 do mês subsequente, deveria ter sido pago até o dia 10/01/2017 sob responsabilidade do Sr. Anderson Bernardes Oliveira, já Prefeito Municipal à época.

Essa Unidade Técnica entende, entretanto, que tais fatos não eximem o atual Prefeito Municipal de Iturama, Sr. Cláudio Tomaz de Freitas, da responsabilização pela irregularidade na retenção dos descontos sobre os vencimentos dos servidores.

O defendente, que assumiu novamente a gestão do Município de Iturama para o período de 2021 a 2024, utiliza como argumento para se eximir da responsabilidade a existência da ação judicial informada pelo denunciante

(0060091-64.2017.8.13.0344). Ora, a existência de uma ação judicial, cujo objetivo é justamente a condenação do Município “na obrigação de fazer consistente no repasse de toda a quantia descontada em folha de pagamento dos servidores a título de empréstimo consignado e retido de forma ilegal”, apenas reforça a irregularidade perpetrada pelo Sr. Cláudio Tomaz de Freitas que, na qualidade de Prefeito Municipal, ainda retém os valores descontados dos servidores públicos a título de empréstimo consignado realizado junto ao Banco Bradesco e, conforme relata o denunciante, “mesmo com o ajuizamento da ação na Justiça Estadual, até o presente momento não repassou os valores pertencentes ao Denunciante”.

O fato é que existe uma retenção indevida e, durante o ano de 2021 até o presente momento, deixou o Sr. Cláudio Tomaz de Freitas de cumprir com sua obrigação. Querer valer-se da ação judicial impetrada em seu desfavor pelo denunciante como argumento para a perpetuidade da irregularidade cometida é torcer a lógica do bom direito e da boa administração, não merecendo prosperar tal fundamentação.

Ressalta-se também não merecer reparos a fundamentação desta Unidade Técnica na análise inicial concluindo pela responsabilização, pois não foram trazidos fatos ou informações novas capazes de alterar esse entendimento.

Destarte, reitera-se que essa Corte de Contas já decidiu que a retenção de descontos sobre os vencimentos dos servidores do órgão referentes a empréstimos consignados, devidos às instituições bancárias, é grave ofensa ao disposto no art. 3º, inciso III, da Lei nº 10.820/03, razão pela qual foi aplicada multa de R\$5.000,00 ao então gestor público em caso análogo. Vejamos novamente o julgado (Auditoria nº 924041, na 10ª Sessão Ordinária – 25/04/2017 da Primeira Câmara, relator Conselheiro Substituto Hamilton Coelho):

2. Retenção dos descontos sobre os vencimentos dos servidores do órgão referentes a empréstimos consignados, devidos às instituições bancárias, nos exercícios de 2011 e 2012

Consta do relatório de auditoria (fls. 34/37) que o Município de Divisa Alegre firmou convênios com a Caixa Econômica Federal, Banco Bradesco S.A., PREVIMIL (crédito CPM), Banco Rural S.A., Banco Internacional do Funchal (Brasil) S.A. e Banif, visando a concessão de empréstimos aos servidores públicos municipais, mediante consignação em folha de pagamento.

Verificou-se que foram promovidos descontos na folha de pagamento dos servidores, no valor total de R\$816.361,27, nos exercícios de 2011 e 2012. Contudo, tal montante não foi repassado às instituições bancárias correspondentes.

Foi apontado como responsável, o Sr. Itamar Gama Nascimento Junior, Prefeito à época, por descumprimento das cláusulas dos convênios pactuados com as instituições financeiras.

Na prática administrativa, a consignação de vencimentos ou consignação em folha consiste no desconto de determinada importância na folha mensal de pagamento do servidor público, em razão de obrigações contraidas com a Administração ou terceiros habilitados.

O não repasse dos descontos relativo as operações de empréstimos consignados às instituições financeiras fere o princípio da moralidade administrativa. Isso porque, enquanto os servidores acreditam que o próprio órgão ao qual estão vinculados repassa para os bancos os valores mensalmente descontados de seus contracheques, destinados a saldarem os débitos decorrentes de empréstimos contratados, por exemplo, a Administração utiliza-se das referidas quantias, possivelmente aplicando-as em despesas que devem ser quitadas com recursos públicos.

Note-se que a retenção indevida dos descontos pode ensejar a inscrição dos nomes dos servidores em listas de maus pagadores mantidas pelos órgãos de proteção de crédito.

Os valores consignados não se confundem com as disponibilidades do órgão, ostentando caráter privado, tendo em vista serem subtraídos dos vencimentos do servidor. A atuação do gestor responsável, portanto, deve ser de mero depositário e repassador das verbas que desconta dos servidores, nos exatos termos dos convênios firmados com as instituições financeiras.

Havendo celebrado convênio e se comprometido com o repasse, não assistia ao órgão qualquer razão para deixar de proceder à transferência, uma vez que não deixou de efetuar o desconto.

A Constituição Federal elenca os princípios que norteiam a Administração Pública, entre eles a legalidade, que se traduz na obrigação de só poder fazer ou deixar de fazer o que a lei prescreve. No artigo 3º, inciso III, da Lei n. 10.820/03, ao dispor sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, fixa como principal obrigação do empregador – no caso, do Prefeito – efetuar os descontos autorizados pelo servidor em folha de pagamento e repassar o valor correspondente à instituição consignatária, na forma e no prazo previstos em regulamento.

No caso de falta de repasse, contudo, nos termos do art. 5º, § 1º, do referido diploma legal, o empregador passa a ser devedor principal e solidário perante a instituição consignatária.

Assim, à luz do princípio da legalidade, é indiscutível o dever do gestor público de determinar o repasse para a instituição consignante e conveniada dos descontos salariais dos servidores que daquela tomaram empréstimos consignados.

No caso em tela, não bastasse ter dado causa ao débito, o responsável deixou de adotar qualquer providência para regularizar a situação do órgão perante as instituições consignantes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



Desse modo, acolho o apontamento da equipe de auditoria e aplico ao Sr. Itamar Gama Nascimento Júnior **multa no valor de R\$5.000,00 em face da grave ofensa ao disposto no art. 3º, inciso III, da Lei n. 10.820/03.**
(Grifamos e negritamos)

E em recente decisão, prolatada nos autos da Denúncia 1098311, em sessão da Segunda Câmara do dia 24/02/2022, esse entendimento foi corroborado, restando consignada a seguinte ementa:

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. CONVÊNIO PARA CONCESSÃO DE EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS. AUSÊNCIA DE REPASSE ÀS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS DOS VALORES DESCONTADOS DOS SERVIDORES MUNICIPAIS. IRREGULARIDADE. PROCEDÊNCIA. É obrigação do gestor público providenciar o repasse para as respectivas instituições financeiras dos valores descontados da folha de pagamento dos servidores que naquelas obtiveram empréstimos consignados.

Dessa forma, na esteira da jurisprudência dessa Corte de Contas, essa Unidade Técnica entende que a ausência de repasse dos valores ao consignatário, Banco Bradesco S/A, por parte do então e atual Prefeito Municipal de Iturama, Sr. Cláudio Tomaz de Freitas, e do então Prefeito Municipal, Sr. Anderson Bernardes Oliveira, configura conduta irregular e grave ofensa ao disposto no art. 3, inciso III, da Lei nº 10.820/03.

Essa Unidade Técnica, portanto, opina pela rejeição das razões de defesa e pela manutenção do apontamento.

Por fim, cabe reiterar que, no entendimento dessa Unidade Técnica, não compete aos Tribunais de Contas determinação de restituição de indébito em casos como este, notadamente por envolver interesse individual alusivo à cobrança de valores, supostamente devidos pela Administração Municipal em decorrência de relação contratual por ela celebrada, uma vez que tal atribuição compete ao Poder Judiciário.

2.1.7 Medidas propostas após análise da defesa:

Entende esta Unidade Técnica que as constatações poderão ensejar, observado o devido processo legal, a adoção pelo Tribunal das seguintes medidas:

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

2.1.8 Conclusão da análise da defesa:

Pela rejeição das alegações de defesa.

3. CONCLUSÃO

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

- Pelo não acolhimento das razões de defesa apresentadas pelo(s) defendente(s) quanto ao(s) seguinte(s) apontamento(s):

Ausência de repasse de valores descontados da folha de pagamento de servidores.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



- Aplicação das sanções previstas no art. 83 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008.

Belo Horizonte, 21 de março de 2022

Hugo Carvalho Soares de Lima

Analista de Controle Externo

Matrícula 32511