EM TRAMITAÇÃO

TC 72-003.782.07-24?

INSPEÇÃO. HSPM. Necessidade de adoção de medidas, visando evitar o desequilíbrio contratual nos empréstimos consignados em folha de pagamento e salvaguardar os direitos consumeiristas dos servidores públicos. Adequação do Dec. Mun. 46.518/05. CONHECIDA. Votação por maioria.

Legislação citada: Art. 34, CDC. Lei Mun. 9.167/80-LOMSP. Art. 98, Lei Mun. 8.989/79. Arts. 13 e 31, Dec. Mun. 46.518/2005 Dec. 49.425/08. Res. 652/08-IPREM. Res. 36/08-SFMSP. Res. 01 e 04/06.

TC citado 72-000.455.08-92

2.747ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDSON SIMÕES.

CONSIDERANDO que a inspeção atingiu os objetivos iniciais de evitar desequilíbrios contratuais nos empréstimos consignados em folha de pagamento e salvaguardar os direitos dos servidores públicos,

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros EDSON SIMÕES – Relator, nos termos de seu relatório e voto, JOÃO ANTONIO – Revisor e DOMINGOS DISSEI, em conhecer da inspeção realizada.

ACORDAM, ainda, por maioria, pelos mesmos votos, em determinar o envio de ofício ao Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de São Paulo e à Senhora Superintendente do Hospital do Servidor Público Municipal, para ciência deste Acórdão.

ACORDAM, ademais, por maioria, pelos mesmos votos, em determinar à Coordenadoria Processual desta Corte a junção de cópia reprográfica deste Acórdão aos autos do processo TC 72.000.455.08-92.

Vencido o Conselheiro MAURÍCIO FARIA que, nos termos de seu voto apresentado em separado, entendeu que, por se tratar de relação jurídica entre particulares, sem envolver bens e valores públicos, o Tribunal de

Contas do Município de São Paulo não possui competência para analisar o objeto proposto no presente processo.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar que, cumpridas as formalidades legais, arquivem-se estes autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 11 de junho de 2014.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

EDSON SIMÕES
Relator

RELATÓRIO

Cuida o presente processo de manifestação apresentada por esta Relatoria na Sessão Ordinária de nº 2.336 deste Tribunal de Contas, de 15/08/2007, levando ao conhecimento do Plenário o resultado da Inspeção realizada pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle no Hospital do Servidor Público Municipal, no tocante ao sistema de empréstimo pessoal consignado em folha de pagamento dos seus servidores, tendo como ponto de partida o Termo de Convênio firmado por aquela autarquia com o Banco Rural S/A.

Os fatores considerados para a inspeção foram a diminuta estrutura de atendimento que aquela instituição financeira mantém na Cidade de São Paulo e o fato desse banco ter sido mencionado pelo Congresso Nacional, durante os trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito a respeito de desvios nos Correios, por suposta prática de operações irregulares.

O convênio foi celebrado com amparo no Decreto Municipal nº 46.518/2005 que regulamentou o artigo 98 da Lei Municipal nº 8.989/79, bem como nas Resoluções nºs 01 e 04 de 2006, daquela autarquia hospitalar.

Em seu relatório, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle constatou, no total, a vigência de 08 (oito) convênios de empréstimo consignado com instituições bancárias, sendo que apenas duas delas de grande porte. As demais, com sede em outras cidades, limitam-se a manter uma agência,

escritório ou representação no município de São Paulo, dificultando o contato dos funcionários públicos com aqueles estabelecimentos de crédito, sobretudo na fase pós contratação do empréstimo, conforme apurado em pesquisa com servidores que pretendiam antecipar a quitação da operação, aliado ao fato de várias dessas instituições financeiras apresentarem elevado número de reclamações junto ao Banco Central do Brasil.

A autarquia, ao firmar convênios dessa modalidade com instituições financeiras, também se beneficia dos empréstimos consignados, pois, a título de custeio da operação, retém 2% (dois por cento) no ato do repasse do produto das consignações ao banco consignatário**,** com amparo no artigo 13 do Decreto Municipal nº 46.518/05, daí sua responsabilidade em escolher instituições financeiras que:

a) - ofereçam melhores contrapartidas aos tomadores de empréstimos, não somente em termos econômicos, mas também operacionais, ofertando ampla rede de atendimento na cidade de São Paulo;

b) - estejam compromissadas com a ética e as normas legais, especialmente o Código de Defesa do Consumidor;

c) - ostentem o menor número de reclamações tanto no Procon quanto no Banco Central.

Cópia da ata da referida Sessão Ordinária deste Tribunal, contendo a íntegra do pronunciamento desta Relatoria, foi remetida ao Hospital do Servidor Público Municipal para ciência e adoção de providências sugeridas a fim de suprir as deficiências das instituições bancárias apresentadas no relatório da Especializada. Enviada, também, uma cópia dessa ata ao Chefe do Executivo Municipal, para seu conhecimento e adoção de medidas pertinentes na Administração Direta e Indireta, de modo a evitar o desequilíbrio contratual nos empréstimos consignados em folha de pagamento e salvaguardar os direitos consumeristas dos servidores públicos, sugerindo, ainda, a adequação do Decreto nº 46.518/2005 a essas garantias (folhas 04/07).

Em resposta, a Secretaria Municipal de Gestão informou ter encaminhado o expediente à Procuradoria Geral do Município para pronunciamento da Assessoria Jurídico-Consultiva com vistas ao equacionamento definitivo da questão, a despeito daquela Pasta já ter concluído, em outra oportunidade, que a extensão da rede de agências das instituições financeiras não pode ser considerado critério para o deferimento, ou não, da consignação, acrescido do fato da Secretaria Municipal de Finanças ter entendido não ser necessário estabelecer novas regras e condições para a análise dos pedidos de consignação, além das previstas no Decreto nº 46.518/05.

Dentre os documentos que acompanharam a resposta do Executivo, consta manifestação da sua Assessoria Jurídica apontando como

principais fatores para a não intervenção na forma determinada por este Tribunal os seguintes pontos:

1º - a relação contratual se dá entre o servidor e a entidade consignatária, não havendo qualquer responsabilidade da Municipalidade, que atua, tão só, como mera gestora do sistema;

2º - a imposição de novas condições para credenciamento da instituição financeira poderá provocar o desinteresse em oferecer o empréstimo consignado, prejudicando unicamente o servidor, motivo pelo qual entende que a Administração deve atuar unicamente no aspecto econômico, sem interferência no campo operacional (folhas 09/19).

Por seu turno, o Hospital do Servidor Público Municipal respondeu que duas providências principais já estavam sendo implementadas, a saber:

1 – elaboração de termos aditivos aos convênios vigentes visando incluir as disposições determinadas pela Corte de Contas;

2 – autorização para a realização de pesquisa de opinião junto aos servidores, a respeito do atendimento feito pelos bancos (folhas 21/23).

Determinou esta Relatoria o encaminhamento dos autos à Assessoria Jurídica de Controle Externo para manifestação acerca da questão ora debatida, como também sobre a matéria publicada em 20/10/2007, no jornal "O Estado de São Paulo", a respeito da medida do Ministério do Planejamento suspendendo novas operações de empréstimo consignado para servidores públicos federais com bancos privados, para fins de averiguar possíveis irregularidades e aprimorar a qualidade e a segurança do sistema (folhas 24/26).

Em detida análise, a Área Jurídica ressaltou que, ao contrário do que alegou o Executivo, os empréstimos consignados não operam benefícios apenas para os servidores que deles se socorrem, posto que as entidades consignatárias têm uma grande vantagem, ou seja, a garantia do adimplemento, daí a obrigação das interessadas amoldarem-se às regras e critérios estabelecidos pela Administração, enquanto gestora, bem como às necessidades dos seus servidores e não o oposto.

Ressaltou, ainda, que a Administração possui sim responsabilidade pelas consignações efetuadas, cabendo-lhe zelar pelo interesse público envolvido na questão de vencimentos e proventos dos servidores, bem como pensões aos seus beneficiários, competindo-lhe, portanto, acompanhar as operações relativas às consignações em folha de pagamento, com o dever legal de editar normas complementares, inclusive "*com o objetivo de evitar fraudes e de outras práticas que possam acarretar prejuízos aos servidores e pensionistas e às entidades consignatárias*", conforme expressamente previsto no artigo 31 do referido Decreto Municipal nº 46.518/05.

Reportando-se à notícia sobre a suspensão de novas operações de crédito consignado com bancos privados na esfera federal, a Assessoria Jurídica trouxe documentos para detalhar os fatos que levaram a essa decisão, decorrente de Autoria realizada pelo Tribunal de Contas da União, cujo relatório detectou diversas falhas, destacando-se:

"(...) ocorrência de inclusão de consignações sem autorização do consignado; reinclusão indevida de consignações já excluídas ou finalizadas; exclusão indevida de consignações; alteração de valores a serem repassados aos consignatários; não cobrança de taxa de utilização de sistema para rubrica de consignação facultativa; inclusão de consignações facultativas em rubricas de consignações compulsórias e de despesas não legalmente previstas em rubricas de mensalidades; existência de rubrica de consignação não prevista legalmente; falta de controles no início do fluxo das consignações; ausência de critérios para punição de consignatário que age de modo irregular ou ilegal; e ausência de instrumento contratual entre os consignatários e o Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC."

Na Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União, foram identificadas, ainda, falhas no controle de acesso de operadores ao sistema para lançamentos de débitos na folha de pagamento dos servidores federais, com indícios, inclusive, de que os entes consignatários possuíam amplo e ilimitado acesso, apurando-se, também, a inexistência de canal unificado para atendimento de reclamações.

Em conclusão, o parecer jurídico reputou que, uma vez verificada a insuficiência de controles, cabe à Administração "(...) *ampliar ou, no mínimo, revisar as medidas de controles, para resguardar o interesse público envolvido, com o intuito de evitar a inadimplência, a insatisfação dos servidores, aposentados e pensionistas, bem como a ocorrência de eventuais irregularidades e/ou fraudes como aquelas atrás referidas, constantes do acurado exame promovido pelo Tribunal de Contas da União*."

O Assessor Chefe de Controle Externo endossou as razões expendidas pela Assessora preopinante, ressaltando os benefícios esperados com a implementação das determinações e recomendações do Tribunal de Contas da União, a respeito dos procedimentos relativos às consignações em folha de pagamento dos servidores, processo que se pratica no País com uma velocidade que nem sempre é condizente com os bons propósitos (folhas 28/64).

Assim, o Chefe do Poder Executivo Paulista e o Superintendente do Hospital do Servidor Público Municipal foram oficiados para o fim de tomarem ciência do parecer exarado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, que concluiu ser competência da Administração estabelecer medidas de controles para aperfeiçoamento da sistemática de consignações em folha de pagamento, conferindo maior segurança às partes e resguardando o interesse público envolvido (folha 67).

A Procuradoria da Fazenda Municipal propôs, tratando-se de matéria legislada de competência privativa do Chefe do Executivo, que fosse aguardado o pronunciamento da Secretaria Municipal de Gestão com base no exame da Procuradoria Geral do Município (folhas 74/76).

Em resposta ao ofício desta Corte, a Secretária de Gestão informou que foi elaborada minuta de Decreto regulamentando os procedimentos de consignação e, dentre eles, a proposta de prazo máximo de 5 (cinco) dias para a entidade fornecer informação de interesse do solicitante, incluindo saldo devedor para a liquidação antecipada do empréstimo pessoal, sob pena de advertência, ressalvando que a Municipalidade não detém competência para inibir ou impedir o credenciamento de instituições financeiras de pequeno porte, teoricamente de menor credibilidade, por envolver atividade fiscalizatória e reguladora do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional (folha 77).

Posteriormente, a Secretaria de Governo informou que estava em análise a minuta de decreto com o objetivo de aprimorar o sistema de consignação em folha de pagamento para garantir maior segurança ao servidor, observados os termos da manifestação deste Tribunal (folhas 80/85).

Em continuidade às providências sugeridas por este Tribunal e observadas pelo Hospital do Servidor Público, essa Autarquia informou que a pesquisa de opinião junto a seus servidores, relativamente ao atendimento prestado pelos bancos conveniados, foi concluída e os resultados encaminhados às entidades para as melhorias necessárias, diante da média ruim apresentada. Os dados foram compilados e analisados pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte, nos autos do TC 455/08-92, que trata da análise do Termo de Convênio nº 140/2007. (folha 88)

Por sua vez, o Poder Executivo, em 22 de abril de 2008, editou o Decreto nº 49.425, publicado no Diário Oficial do Município de 23/04/2008, regulamentando o artigo 98 da Lei nº 8.898, de 29 de outubro de 1979, que dispõe sobre as consignações em folha de pagamento dos servidores públicos e pensionistas da Administração Direta e Autárquica do Município de São Paulo, disciplinando o sistema de consignações no âmbito municipal, revogando, por conseguinte, o Decreto nº 46.518/2005 (folhas 94/95).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo analisou o teor do Decreto Municipal nº 49.425/08, notadamente as novas disposições sobre obrigações e sanções das consignatárias, com a aplicação subsidiária do Código de Defesa do Consumidor, prevista em seu artigo 34, concluindo que a citada norma aprimorou o regramento atinente ao sistema de consignações em folha de pagamento dos servidores públicos municipais, guardando relação com as determinações constantes da referida Ata da Sessão Ordinária deste Tribunal de Contas, opinião essa referendada pelo Assessor Jurídico Chefe (folhas 98/105).

Em razão da edição do citado decreto, a Procuradoria da Fazenda Municipal acompanhou integralmente o entendimento da Área Jurídica (folha 107).

A Secretaria Geral elaborou uma síntese de todo o processado e, calcada nas manifestações dos órgãos técnicos, bem assim do Órgão Fazendário, entendeu que a Administração não refutou, antes, anuiu com as conclusões exaradas por esta Corte de Contas, em face da necessidade de fortalecer o controle do sistema de consignações em folha de pagamento.

Assim, concluiu que, com a expedição do aludido Decreto Municipal, foram cumpridas as determinações constantes da Ata da Sessão Ordinária nº 2.336 deste Tribunal de Contas (folhas 109/113).

É o Relatório.

Voto

A questão da eficiência do sistema de consignação de empréstimo pessoal em folha de pagamento dos funcionários públicos municipais foi suscitada neste Tribunal em razão do Termo de Convênio nº 20/2007, celebrado entre o Hospital do Servidor Público Municipal e o Banco Rural S/A, pondo-se em dúvida a garantia do atendimento pós-contratual.

A presente Inspeção apurou que o assunto referente ao empréstimo consignado vinha sendo examinado, ainda, na esfera federal, onde se deu a intervenção do Governo nesse sistema em agosto/2007, com base em Auditoria realizada pelo **Tribunal de Contas da União** apurando falhas, irregularidades e fortes indícios de fraudes nesse sistema, como a ocorrência de inclusão de consignações sem autorização do consignado; reinclusão indevida de consignações já excluídas ou finalizadas; exclusão indevida de consignações; alteração de valores a serem repassados aos consignados, etc.

O Chefe do Poder Executivo Municipal fez editar o Decreto nº 49.425, de 22 de abril de 2008, revogando o anterior, prevendo em seu artigo 31 o recadastramento das entidades consignatárias para adequação às novas regras estabelecidas nessa norma administrativa.

Para adaptar-se ao citado Decreto, o Hospital do Servidor Público Municipal expediu as Resoluções números 03 e 04/2008, publicadas no Diário Oficial da Cidade, assim como o Instituto de Previdência Municipal de São Paulo – IPREM, ao expedir a Resolução 652/08-IPREM, enquanto o Serviço Funerário baixou a Resolução 36/08.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo afirmou que o Decreto Municipal nº 49.425/08 “(...) *aprimorou o regramento atinente ao sistema de consignações em folha de pagamento dos servidores públicos municipais, guardando relação com as determinações constantes da referida Ata da Sessão*

Ordinária deste Tribunal de Contas." Entendimento esse referendado pelo Assessor Jurídico Chefe.

A Secretaria Geral, por sua vez, concluiu que, "(...) *com a expedição do aludido Decreto Municipal, foram cumpridas as determinações constantes da Ata da Sessão Ordinária nº 2.336 deste Tribunal de Contas*".

Diante do exposto, tendo a Inspeção atingido os objetivos iniciais de evitar desequilíbrios contratuais nos empréstimos consignados em folha de pagamento e salvaguardar os direitos dos servidores públicos, conheço da presente Inspeção e determino que sejam oficiados o Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de São Paulo e a Senhora Superintendente do Hospital do Servidor Público Municipal para ciência da decisão a ser alcançada pelo Plenário, juntando-se, ainda, cópia reprográfica do Acórdão aos autos do TC 455/08-92.

Após, arquivem-se os autos.

Voto em separado apresentado pelo Conselheiro Maurício Faria:

Entendo que, por se tratar de relação jurídica entre particulares, sem envolver bens e valores públicos, o Tribunal de Contas do Munícipio não detém competência para analisar o objeto proposto no presente processo, conforme meu entendimento exarado na Sessão Ordinária nº 2.336, onde ponderei ao Nobre Conselheiro Relator acerca da competência do Tribunal na análise e julgamento de relação estabelecida e formalizada com base contratual firmada entre os funcionários do Hospital do Servidor Público Municipal e o Banco Rural (e outras instituições bancárias já referidas).

Nesse sentido a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Munícipio nº 9.167, de 03 de dezembro de 1980, estabelece assim:

"Art. 18 - A competência do Tribunal compreende a apreciação das contas do Prefeito Municipal e as da Mesa da Câmara Municipal, a apreciação da aplicação das parcelas ou quotas-partes transferidas ao Município, provenientes de recursos tributários arrecadados pela União, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades administrativas dos órgãos municipais, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos e da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias e pensões concedidas pelo Município, bem como o exame e o julgamento da aplicação de auxílios e subvenções concedidos pelo Município a entidades particulares de caráter assistencial".

Nesses termos, entendo que, por se tratar de relação jurídica entre particulares, sem envolver bens e valores públicos o Tribunal de Contas do Município de São Paulo não possui competência para analisar a prestação do serviço de empréstimo consignado para servidores públicos do Hospital

do Servidor Público Municipal prestados pelo Banco Rural (e outras instituições bancárias já referidas).