



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Processo n.: 1071347
Natureza: Representação
Representante: Ademir Domiciano, Afonso Francisco Dias, Jackson Alves de Lima e Samuel Correa - Vereadores
Representados: Osmair Leal dos Reis – Ex-Presidente da Câmara (2015/2016) e atual Prefeito e José Reis Rodrigues, Ex-Presidente da Câmara (2017/2018)
Exercício: 2019

I - RELATÓRIO

Os autos versam sobre Representação formulada pelos Vereadores da Câmara Municipal de Fama, Ademir Domiciano, Afonso Francisco Dias e Samuel Correa, em face de possíveis irregularidades administrativas praticadas pelos Presidentes do Legislativo, nos exercícios de 2015 a 2018.

O documento protocolizado nesta casa sob o nº 5994310/2019, fls. 01 a 115, peça nº 11 dos autos digitalizados, foi recebido como Representação pelo Conselheiro Presidente que determinou sua autuação e distribuição por dependência ao Conselheiro Durval Ângelo, em razão da conexão da matéria nela tratada com a Representação nº 965773, de sua relatoria, com fundamento no caput do art. 305 c/c o art. 117 da norma regimental.

O Conselheiro Relator, apesar de reconhecer a conexão entre os presentes autos e os autos de nº 965.773, deixou de determinar o apensamento dos processos, tendo em vista que na data em que se verificou a conexão, os autos de nº 965.773 já se encontravam com a instrução concluída.

Através do despacho à fl. 122, o presente processo foi encaminhado a esta 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios para o exame dos documentos juntados, às fls. 01 a 115, peça nº 11 do SGAP.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

A 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios realizou diligência para que o atual Presidente da Câmara Municipal de Fama complementasse a instrução dos autos, nos termos do Relatório Técnico de fls. 123 a 125v, peça nº 11.

Cumprida a diligência, esta Unidade Técnica analisou a representação e opinou pela ausência de pressupostos para dar prosseguimento ao feito e sugeriu o arquivamento dos autos nos termos do art. 176, III, do Regimento Interno do TCEMG.

O Ministério Público de Contas, solicitou a realização de nova diligência, tendo o o Conselheiro Relator determinado a intimação do atual Presidente da Câmara para apresentação dos esclarecimentos e documentação elencados na alínea “a” às fls. 271 e 271v, peça nº 11.

O interessado apresentou os documentos de fls. 290 a 717, peças 12 e 13 do SGAP.

Em seguida, os autos retornaram a esta 1ª Coordenadoria, que concluiu pela citação dos responsáveis para apresentarem suas justificativas acerca da emissão de cheques não nominais e nominais à própria Câmara sem identificação do beneficiário.

O Ministério Público de Contas apresentou manifestação preliminar, peça 19.

Ato contínuo, o Conselheiro Relator determinou que os ex Presidentes da Câmara Municipal em 2015/2016 e 2017/2018, Sr. Ormair Leal dos Reis e José Reis Rodrigues, a vereadora Srª Amélia dos Reis Alves e a Srª Tanilda das Graças Araújo apresentassem defesa e/ou documentos acerca das irregularidades apontadas na petição inicial de Representação, no Relatório Técnico da 1ª Coordenadoria e na manifestação preliminar do Ministério Público junto ao Tribunal.

Em resposta à determinação do Exmo. Conselheiro Relator à peça nº 21, apresentaram defesa Osmair Leal dos Reis, José Reis Rodrigues e Amélia dos Reis Alves, através da documentação anexada às peças nº 31 a 66. Não houve manifestação de Tanilda das Graças Araújo, embora regularmente citada.

Retornam os autos a esta Coordenadoria para análise das defesas.

II – ANÁLISE DAS DEFESAS

II.1 – JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELA VEREADORA AMÉLIA DOS REIS ALVES, SUBSCRITORA DOS CHEQUES EM 2015/2016 E 2017/2018.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

A defendente Amélia dos Reis Alves argumenta que nunca foi ordenadora de despesas da Câmara Municipal de Fama, por nunca ter ocupado o Cargo de Presidente deste Poder Legislativo.

Afirma que apenas assinou os cheques, juntamente com o Presidente da Câmara, para cumprir uma mera formalidade do Regimento Interno da Câmara, que dispõe no inciso XVI, do art. 30, que o Presidente da Câmara assina cheques juntamente com outro vereador, ou contador, ou servidor efetivo ou comissionado do Legislativo.

Acrescenta que conforme documentos acostados, todos os cheques em questão se referem à despesas da Câmara Municipal de Fama e que não houve qualquer prejuízo ao erário.

Informa que os representados Osmair Leal dos Reis e José Reis Rodrigues apresentarão em suas defesas todos os documentos necessários para demonstrar que todos os cheques emitidos pela Câmara Municipal de Fama foram pagos aos prestadores de serviços, bem como o INSS (previdência) e à folha de pagamento da Casa Legislativa.

Assim, requer que os autos sejam arquivados, sem julgamento de mérito, por não ter havido qualquer prejuízo ao erário público, uma vez que todos os pagamentos foram realizados para prestadores de serviços da Câmara Municipal de Fama – MG.

Caso entendam diferente, que seja ela excluída do polo da lide, uma vez que cumpriu uma mera formalidade e nunca foi ordenadora de despesas da Câmara Municipal de Fama.

II.2 JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELOS EX PRESIDENTES DA CÂMARA, OSMAIR LEAL DOS REIS E JOSÉ REIS RODRIGUES

Inicialmente, os defendentes destacam que muito embora a emissão de cheques nominais à própria Câmara não seja procedimento ideal a ser seguido, tal prática, no presente caso, não gerou nenhum tipo de prejuízo aos cofres públicos.

Muito pelo contrário, caso os responsáveis pela emissão dos cheques não cumprissem a determinação bancária de emitir os cheques nominais à Câmara, não seria possível ao ente público honrar com os pagamentos, o que de fato acarretaria prejuízos, além de inúmeros transtornos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Ressaltam que conforme demonstrado em tabela anexada, todos os cheques questionados possuem a nota de empenho, além do devido comprovante de pagamento, possibilitando, assim, estabelecer um nexo de causalidade entre o título e a despesa.

Acrescentam que pela própria natureza das despesas efetuadas é possível verificar que se tratam de despesas ordinárias de qualquer ente da administração pública, tais como folha de pagamento, despesas com INSS, luz, telefonia, internet, entre outras.

Além disso, a maioria dos cheques são de valores baixos e, aqueles que possuem maior valor são justamente os referentes à folha de pagamento, despesas com INSS e devolução de valores aos cofres do poder executivo, despesas essas devidamente comprovadas.

Esclarecem que caso realmente quisessem utilizar de tal manobra para se favorecerem, o mínimo a ser esperado era que fossem emitidos cheques de grande valor, sem a devida comprovação da despesa, o que não se verifica no caso em tela.

Informam que requereram ao Banco ITAÚ cópia das fitas de caixa, onde seria possível verificar que o pagamento das despesas era feito ato contínuo ao desconto do cheque, porém, ainda não obtiveram resposta.

Conforme dito anteriormente, os defendentes reconhecem que a forma como eram feitos os pagamentos não é a ideal. Atualmente, de forma diversa, os pagamentos são feitos através de transferência eletrônica ou de cheque nominal aos credores.

Contudo, alegam que sempre estiveram pautados na boa fé, no âmbito da administração pública, sendo que o STJ reconhece o direito a não devolução de valores recebidos indevidamente, quando verificada a boa fé.

Acrescentam que apenas em respeito ao princípio da eventualidade, na remota hipótese de aplicação de pena aos representados, deve ser em proporcionalidade adequada ao caso, uma vez que nenhum dano ou risco ao interesse público ficou evidenciado.

Por fim, requerem o reconhecimento da ausência de dano ao erário, tendo em vista a demonstração do nexo causal entre os cheques emitidos e as despesas pagas, com o posterior arquivamento da presente representação.

Para esclarecer as irregularidades apontadas na emissão de cheques pelo Legislativo, os defendentes anexaram aos autos digitalizados, peças nº 31 a nº 66, os documentos que comprovam as despesas pagas com os cheques relacionados nos quadros constantes da análise técnica, peça nº 09.



III – ANÁLISE DAS DEFESAS

Em análise à documentação apresentada, verifica-se que as despesas executadas foram comprovadas com a apresentação das notas de empenho, notas fiscais, guias de arrecadação correspondentes ao pagamento de INSS e os respectivos comprovantes bancários de quitação.

Dessa forma, através dos comprovantes apresentados às peças nº 32 a nº 66 do SGAP, foi possível estabelecer o nexo de causalidade entre os cheques emitidos e as respectivas despesas, as quais foram registradas contabilmente, obedecendo o estágio do empenho, liquidação e pagamento.

No caso em análise, conforme reconheceram os próprios defendentes, o que se observou foi a prática irregular na emissão dos cheques pela Câmara Municipal de Fama, uma vez que alguns cheques não eram nominais, outros eram nominais aos credores listados no quadro à fl. 276, peça nº 11 do SGAP e a grande maioria nominais à própria Câmara, sem a identificação do real beneficiário, dificultando a fiscalização regular da aplicação dos recursos públicos.

Vale ressaltar que essa prática de utilizar pagamento por cheque já não se coaduna mais com as atuais práticas recomendadas, sendo indicado o pagamento por ordem bancária ou transferência eletrônica, de forma que fique evidenciado o fornecedor beneficiário do pagamento.

Nesse ponto, destaca-se novamente que a mesma matéria foi objeto de apreciação pelo Tribunal de Contas no processo de Representação nº 965773, em que veradores da Câmara Municipal de Fama relataram as mesmas irregularidades na emissão de cheques em 2013 e 2014. Vejamos a ementa do julgado:

EMENTA

REPRESENTAÇÃO. CÂMARA MUNICIPAL. CHEQUE NOMINAL A ÓRGÃO OU ENTIDADE PÚBLICA EMITENTE. ENDOSSO. IRREGULARIDADE. RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO. RESSARCIMENTO. MULTA DEVIDA.

O cheque emitido por órgão ou entidade pública e nominado a si próprio, com endosso de seu representante, configura prática irregular, pois permite que o título de crédito seja sacado em espécie no caixa, passado a terceiros pelo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

portador, depositado em conta não relacionada com o fornecedor ou prestador dos bens ou serviços vinculados à despesa pública que deu origem à sua emissão, inviabilizando o controle, pela impossibilidade de se estabelecer um nexo de causalidade entre o título e eventual despesa correspondente ao pagamento, e abrindo oportunidades para que se pratiquem ou ocultem ilegalidades.

Com relação à emissão dos cheques, ressalta-se que nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Fama, art. 30, inciso XVI, compete ao Presidente da Câmara **assinar os cheques nominativos**, juntamente com o Secretário, Contador ou outro vereador expressamente designado.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - 6ª Edição, item 4.5.2.3 assim define o pagamento:

Pagamento

*O pagamento consiste na entrega de numerário ao credor por meio de **cheque nominativo, ordens de pagamentos ou crédito em conta**, e só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa.*

A Lei nº 4.320/1964, no art. 64, define ordem de pagamento como sendo o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa liquidada seja paga.

A ordem de pagamento só pode ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade.

Nesse sentido, com relação à forma de efetuar os pagamentos das despesas na Câmara Municipal de Fama por meio de cheques, oportuno chamar a atenção quanto à responsabilidade do emitente, imposta pela Lei nº 7.357, de 2 de setembro de 1985, que dispõe sobre o cheque. Vejamos o que diz o art. 15 da norma:

Art. 15 O emitente garante o pagamento, considerando-se não escrita a declaração pela qual se exima dessa garantia.

No caso em análise, a Sra. Amélia dos Reis Alves, **vereadora da Câmara Municipal de Fama à época**, foi designada para assinar os cheques juntamente com o Presidente da Câmara.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Segundo alegou a defendente, apenas assinou os cheques para cumprir uma mera formalidade do Regimento Interno. No entanto, com base na referida lei do cheque, entende-se que a Sra. Amélia dos Reis Alves não deve ser excluída da responsabilidade pelas irregularidades ocorridas na emissão dos cheques pela Câmara Municipal de Fama.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, embora comprovado o nexo de causalidade entre os cheques emitidos e as respectivas despesas efetuadas pela Câmara Municipal de Fama, entende-se que a prática adotada para pagamento das despesas do Legislativo com cheques não nominais ou com cheques nominais ao próprio órgão emitente e endossados pelos signatários é irregular, pois permite que o saque seja feito em espécie no caixa, sem que o real beneficiário seja identificado, dificultando a fiscalização da regular aplicação dos recursos públicos.

Portanto, submete-se à consideração superior a aplicação de multa aos responsáveis pela prática irregular na emissão dos cheques da Câmara Municipal de Fama no período de 2015 a 2018, nos termos dos arts. 83, I, 84 e a 85, II, da Lei Complementar nº 102.

1ª CFM, 03 de novembro de 2021.

Rachel Pinheiro Moreira da Silva
Analista de Controle Externo
TC nº 1446-7