



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC N. 1777/2011

Interessado: CÂMARA MUNICIPAL DE GOVERNADOR LINDENBERG
Assunto: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE 2010

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, no uso de suas atribuições institucionais, com fulcro no art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, II, da Lei Complementar nº. 451/2008, manifesta-se nos seguintes termos.

I - RELATÓRIO

Trata-se de Prestação de Contas Anual, relativa ao exercício financeiro de 2010, da Câmara Municipal de Governador Lindenberg, sob responsabilidade de **GENIVALDO PIONA**.

A 4ª Controladoria Técnica elaborou o **RELATÓRIO TÉCNICO CONTÁBIL – RTC 150/2011**, fls. 121/130, onde apontou irregularidade na abertura de créditos adicionais por meio de portaria do legislativo, em desobediência ao art. 42 da Lei 4.320/64 e Parecer Consulta TCEES 33/2005.

No referido RTC 150/2011, o corpo técnico levou suspeita sobre a regularidade no pagamento de diárias pela Câmara Municipal, cujo gasto foi de **R\$ 214.207,50**, o que representa **55,96% do total de gastos com folha de pagamento**, realizados no exercício de 2010, revelando indício de realização de despesa sem interesse público e ofensa aos princípios da Razoabilidade e da Moralidade.

Nos termos da **INSTRUÇÃO TÉCNICA INICIAL – ITI n. 641/2011**, fl. 139, e do voto do Conselheiro-Relator, fls. 144/146, o responsável foi citado para apresentar esclarecimentos sobre o indicativo de n. 3.1.1 do RTC 150/2011 - *Abertura de créditos adicionais por meio de portaria do legislativo*, bem como notificado para apresentar documentação da prestação de contas das concessões de diárias, conforme sugerido no item 7 do RTC 150/2011.

Devidamente citado e notificado, o interessado acostou documentos às fls. 157/891, referente à prestação de contas de diárias, bem como justificativas às fls. 894/900, acompanhadas dos documentos de fls. 902/912.

Submetida a documentação ao crivo da 4ª Controladoria Técnica, foi editada a **MANIFESTAÇÃO TÉCNICA PRELIMINAR - MTP n. 86/2012**, sugerindo-se a citação do presidente da câmara municipal para esclarecimento quanto ao indicativo de



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

irregularidade de n. 1.1 - Pagamento de Diárias sem Comprovação de Interesse Público - Inobservância ao princípio da supremacia do interesse público – Infringência ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal, o que foi reiterado na Instrução Técnica Inicial – ITI 347/2012 (fl. 1020) e acolhida pelo Conselheiro Relator e pelo Plenário desse Tribunal, consoante Decisão Preliminar TC – 354/2012 (fls. 1.028).

Realizados os atos de citação, todos os interessados apresentaram justificativas.

Concluindo a instrução processual, 4ª Controladoria Técnica formulou a INSTRUÇÃO CONTÁBIL CONCLUSIVA - ICC n.º 222/2012, manifestando-se pela regularidade com ressalva dos demonstrativos contábeis e financeiros acostados à prestação de contas.

Por fim, o Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas – NEC, por meio da INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA - ITC n.º 4544/2012, fls. 465/491, reputou **IRREGULAR** a prestação de contas anual *sub examine*, nos seguintes termos:

[...]

Conquanto o Plano Anual Consolidado de Auditorias Ordinárias referentes ao exercício de 2010 - PAA 2011 não tenha contemplado a Câmara Municipal de Governador Lindenberg no rol de entes e órgãos a serem objeto de auditoria ordinária em 2011, o Relatório Técnico Contábil RTC 150/2011 identificou indícios de irregularidades na abertura de créditos adicionais por meio de Portaria do Legislativo e no gasto com diárias, motivadoras de citação aos agentes responsáveis.

Após a análise dos fatos constantes dos presentes autos, relativos a análise das demonstrações contábeis encaminhadas pelo gestor da Câmara Municipal de Governador Lindenberg, no exercício 2010, considerando o conteúdo probatório e os argumentos de defesa apresentados pelo gestor, chega-se à conclusão de que devem ser mantidas as irregularidades analisadas nos seguintes itens desta Instrução Técnica Conclusiva:

3.1 – Abertura de créditos adicionais por meio de portaria do Legislativo (item 3.1.1 do RTC 150/2011)

Base Legal: art. 42 da Lei Federal n.º 4.320/1964 e ao Parecer/Consulta TCEES 33/2005.

3.2 – Gastos com Diárias (item 7 do RTC 150/2011)

Base legal: Princípio da supremacia do interesse público - art. 37 *caput* da Constituição da República.

Relativamente ao item 3.2, entende-se devam ser **ressarcidos ao erário** os valores pagos indevidamente a título de diárias e inscrições em eventos, **dividida entre os responsáveis**, e **solidariamente** com o Presidente da Câmara Municipal senhor Genivaldo Piona, na seguinte forma:

Nome	Valor (R\$)			
	Diária	Inscrição em curso e eventos	Total (R\$)	Total (VRTE)
Genivaldo Piona	22.612,50	31.948,39	54.560,89	27.179,87
Leocir Felhberg	23.250,00	-	28.872,65	11.582,14
Luiz Marcos Perini Fiorot	18.875,00	-	21.225,00	9.402,71
Paulo Roberto Lubiana	15.750,00	-	17.790,00	7.845,96
Sandra Paulo Passamai	12.902,50	-	15.738,43	6.427,46
Maria Cristina Pina Oliveira	9.152,50	-	10.911,50	4.559,38

Ministério Público de Contas

Rua José Alexandre Buaiz, 157 – Enseada do Suá - Vitória/ES
CEP 29.050-913 Fone: (27) 3334-7600



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

Maria Cleides V. Coradini Grassi	4.205,00	-	5.651,93	2.094,74
Aline da Vitória Cardoso Verones	2.730,00	-	3.080,00	1.359,96
Kerley Christina Bendinelli	3.185,00	-	3.535,00	1.586,62
Allan Antônio Sarnaglia	16.600,00	-	18.640,00	8.269,40
Angela Maria Altoé Montozo	7.280,00	-	8.330,00	3.626,58
Graziele Marques Finco	15.920,00	-	17.960,00	7.930,65
Joneci Inácio de Oliveira	23.130,00	-	26.694,65	11.522,36
Jorielson Alencastro Morello	23.650,00	-	27.174,65	11.781,40
Total	199.242,50	31.948,39	231.190,89	115.169,31

Assim, opina-se para que sejam julgadas **IRREGULARES** as contas da **Câmara Municipal de Governador Lindenberg** de responsabilidade do senhor **Genivaldo Piona**, relativas ao exercício de **2010**, nos termos do art. 84, inciso III, alíneas “c” e “e” da Lei Complementar nº 621/20124 .

Sugere-se, ainda, ao Plenário desta E. Corte de Contas, com fundamento no artigo 62 da Lei Complementar nº 32/93, a imposição de **MULTA** ao responsável senhor Genivaldo Piona, a ser dosada em conformidade com o disposto no art. 96 da Lei Complementar nº 32/93.

Após, vieram os autos ao Ministério Público para manifestação.

II – FUNDAMENTAÇÃO FÁTICO-JURÍDICA

Nos termos do art. 105 da Resolução TC nº. 182/2002, “para fins de *apreciação das contas, serão considerados os resultados da análise do balanço anual, das auditorias realizadas, do exame dos balancetes mensais, dos relatórios de gestão fiscal e dos demais demonstrativos e documentos solicitados, relativos ao exercício em exame*”.

No caso vertente, consta do **RELATÓRIO TÉCNICO CONTÁBIL – RTC 150/2011** que o órgão jurisdicionado observou os preceitos constitucionais aos gastos totais com subsídio de vereadores (art.29, VII, da CF), Poder Legislativo (art.29-A e incisos, da CF) e folha de pagamento (art.29-A, § 1º, da CF), bem como as normas de gestão fiscal, em especial, aquelas referentes à disponibilidade de caixa (art. 42 da LRF) e aos limites de despesa com pessoal (arts. 19, 20 e 22, LRF).

Não obstante, consoante se observa da **INSTRUÇÃO CONTÁBIL CONCLUSIVA – ICC 222/2012** e da **INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA - ITC 4544/2012**, não restaram devidamente esclarecidas máculas graves na presente prestação de contas, com violação de norma fundamental de direito financeiro (art. 42, da Lei n. 4.320/64 e Parecer/Consulta TCEES 33/2005)¹, bem como a princípios constitucionais implícitos e explícitos da administração pública, a saber, supremacia do interesse público, razoabilidade, proporcionalidade, economicidade e moralidade administrativa², cujos indicativos são analisados, analiticamente, no tópicos a seguir.

¹ Abertura de créditos adicionais por meio de portaria do Legislativo (item 3.1.1 do RTC 150/2011)

² Pagamento de Diárias sem Comprovação de Interesse Público



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

II.1 - ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES POR MEIO DE PORTARIA DO LEGISLATIVO (ITEM 3.1.1 DO RTC 150/2011)

A irregularidade em análise emerge sob duas vertentes, quais sejam; **(i)** abertura de créditos adicionais por portaria; e, **(ii)** incompetência do Presidente da Câmara Municipal de Governador Lindenberg para abertura de tais créditos adicionais.

No ponto **(i)**, o artigo 42 da Lei nº 4.320/64 dispõe que a abertura de crédito suplementar ou especial se fará por meio de **Decreto Executivo**, senão vejamos:

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Da justificativa apresentada, pronunciou a 4ª Controladoria Técnica:

Análise: Apesar de o gestor não ter afirmado que acertaria o procedimento ora atacado, entendemos que houve o compromisso tácito em fazê-lo. Por outro lado, depreendemos que o gestor aceitou o argumento de que somente mediante decreto é permitida a abertura de créditos adicionais.

Em que pese o todo alegado, entendemos que, de fato, houve infringência ao determinado pela Lei 4.320/1964, fato este que nos leva a **manter o indicativo de irregularidade** apontado.

Contudo, considerando que não houve prejuízo ao erário e tampouco vício material no procedimento adotado, sugerimos que as contas em apreço sejam julgadas regulares com ressalva, nos termos do artigo 84, inciso II, da Lei Complementar 621/2012.

Na espécie verifica-se que a legislação municipal autorizou o poder Legislativo Municipal a abrir crédito suplementares até o limite de 40% sobre o total da despesa fixada nela, para reforço de dotações orçamentárias, utilizando como fonte de recursos as definidas no Parágrafo 1º do art. 43 da Lei Federal nº. 4.320/64, omitindo-se, porém, quanto à abertura de créditos adicionais.

Ao assim proceder, incorreu o gestor na vedação do art. 167, V, da Constituição Federal.

Atenuar a natureza de tal transgressão, considerando-a mera regularidade formal, como o fez o corpo técnico na ICC 222/2012, é fulminar, jogar por terra, o princípio norteador de toda conjuntura administrativa, ou seja, o princípio da legalidade.

O renomado administrativista Celso Antônio Bandeira de Mello³ vaticina que:

O princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito brasileiro.

...

³ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 17ª edição, Malheiros Editores. Pág. 92/95.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Donde, administrar é prover aos interesses públicos, assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos *meios* e *formas* nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições. Segue-se que a atividade administrativa consiste na produção de decisões e comportamentos que, na formação escalonada do Direito, agregam níveis maiores de concreção ao que já se contém abstratamente nas leis.

Nesse cenário, o direito administrativo consubstancia-se em um conjunto de valores e normas que regem a atuação administrativa do Estado. Nesse contexto, reitera-se para o fato de que os atos administrativos devem estar em consonância com os princípios constitucionais e os demais que orientam a atuação Estatal.

Na espécie, no Estado Democrático de Direito, a autoridade administrativa está subordinada ao princípio da legalidade (CF/88, arts. 5º, II, 37, caput, e 84, IV), o que equivale assentar que a Administração só pode atuar de acordo com o que a lei determina.

Desta sorte, ao expedir um ato de abertura de crédito adicional, que tem por finalidade suplementar o orçamento, não pode o gestor inovar, impondo-se que seja observada a forma prevista em lei, qual seja, o decreto do Poder Executivo Municipal.

Vê-se, portanto, que a ordem jurídica foi lesionada, fato expressamente reconhecido pelo responsável, bem como pelo corpo técnico.

No segundo ponto, **(ii)**, questão interessante que inarredavelmente pairou ao analisar o tema é saber se é possível à abertura de crédito adicional pelo Presidente da Câmara Municipal de Governador Lindenberg.

Cumprе registrar que a Lei Orgânica do Município⁴ dispõe no inciso XVII do artigo 60:

Art. 60 - Compete privativamente ao Prefeito Municipal:

[...]

XVII - superintender a arrecadação dos tributos e outras receitas, bem como a guarda e aplicação da receita, autorizando despesas e pagamentos dentro das disponibilidades orçamentárias ou dos créditos votados pela Câmara;

Assim, destaca-se que a própria leitura do preceptivo se entremostra que a Câmara Municipal deve observar o que preceitua a legislação orçamentário-financeira, em especial o disposto na Lei nº. 4.320/64, ou seja, ser aberto exclusivamente por Decreto do Executivo, vez que a própria Lei não faz remissão a outrem para abertura de créditos a não ser o Chefe do Executivo.

Na linha dos preceptivos constitucionais, essa autorização da iniciativa de lei sobre matéria orçamentária é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, por força do disposto no art. 61, § 1º, II, "b", e 84, XXIII, da CF/88.

Art. 61. (...).

§ 1º - São de iniciativa **privativa** do Presidente da República as leis que:

⁴ Lei Orgânica nº. 1/2001



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

II - disponham sobre:

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; (grifo nosso)

Art. 84. Compete **privativamente** ao Presidente da República: (grifo nosso)

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição.

Lei n.º 4.320/64:

Art. 7. A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43.

Da leitura dos dispositivos acima exsurge manifesta usurpação de competência do Presidente da Câmara Municipal de Governador Lindenberg ao expedir **Portaria** para a abertura do crédito suplementar, ato reservado do Chefe do Executivo Municipal.

Visando espantar a questão em comento, em análise à jurisprudência de Tribunais de Contas, denota-se a impossibilidade até mesmo de delegação para a prática de tal ato, vejamos:

"Emitir Parecer Prévio pela rejeição, porque irregulares (...) em razão da abertura de créditos adicionais suplementares, por Decretos Legislativos, assinados exclusivamente pelo Presidente da Câmara, em infringência ao art. 42, da Lei nº 4.320, segundo o qual a competência para abertura de créditos adicionais suplementares e especiais é do Poder Executivo." (*Parecer Prévio TCM-BA n.º 64/06*)

"O parágrafo único do art. 25 da LDO, que autoriza o Chefe do Poder Legislativo abrir créditos adicionais na forma ali prescrita, no entendimento deste Relator, fere os arts. 61, §1º, inciso II, alínea b, 84, inciso XXIII e 165, incisos I, II, III, § 9º II, da Constituição da República/88; art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64 e arts. 59, inciso III e 80, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Manaus, uma vez que somente ao Poder Executivo cabe tal atribuição." (*Parecer Prévio TCE-AM n.º 4.092/07*)

"a prerrogativa de proceder alterações no orçamento, mediante a abertura de créditos adicionais suplementares e especiais somente é conferida ao Poder executivo." (*Instrução TCM/BA nº 1/06 - 2ª Câmara*)

"Os créditos suplementares e especiais necessitam de autorização legislativa através de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, devendo a abertura se dar através de decreto do Executivo, mediante prévia exposição justificativa e indicação da origem dos recursos correspondente." (*Prejulgado TCE-SC n.º 1.312/03*)

"A competência para expedir suplementação de dotação orçamentária é do chefe do Poder Executivo ex vi art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64, cabendo aos fundos e à Câmara efetuar a devida solicitação." (*Acórdão TCM/PA n.º 17.506/08 – sessão do dia 21/08/08*)

"corroboramos com a Inspeção designada, que, acertadamente, ressaltou a consolidação dos dados de todas as Unidades Gestoras, inclusive da Câmara Municipal, no âmbito da PCG e, também, que a abertura de créditos adicionais suplementares, por força do art. 42 da Lei nº. 4.320/64, estaria a cargo exclusivo do chefe do Poder Executivo, razão pela qual, segundo se infere, não haveria que se falar em divergência oriunda do Legislativo Municipal, já que este não goza de competência para abrir crédito, mas, tão-somente, para autorizar o Executivo a fazê-lo, por meio de Decreto. Desse modo, a divergência persiste (fls. 706/707)".



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

Com efeito, a prerrogativa de **abrir** créditos adicionais, em quaisquer de suas espécies, é **exclusiva do Chefe do Poder Executivo**, que, nos casos dos municípios, concretizar-se-á **por intermédio de decreto**.

Na gestão ora analisada restou **comprovada** a abertura, pelo presidente do Legislativo, de créditos adicionais suplementares na quantia **R\$ 83.600,00**, utilizando-se, como fundamento normativo, da Lei Municipal nº. 362/07. O fato, *per* *sí*, já configura uma **aberração jurídica**, incompatível com a legislação financeira hodiernamente vigente. (TCM-CE - Processo 2008.ITR.PCG.07290/09 – *Contas de Governo*)”

Resta, portanto, clarividente, que a abertura do crédito adicional efetuado pelo responsável não se revestiu da mais ampla e irrestrita legalidade, sobrepunhando o Chefe do Poder Executivo local, quem possui, afinal, competência para a prática de tal ato.

Por razões óbvias, injustificada se torna qualquer defesa noutro sentido em razão da impossibilidade de abertura de crédito suplementar adicional por Portaria e por autoridade diversa do Chefe do Executivo Municipal.

Deveras, a abertura de crédito adicional não pode ser concretizada por outro ato que não seja o Decreto Executivo, vazado pelo Prefeito Municipal. Por isso mesmo, a Portaria, muito embora seja ato administrativo de possível caráter normativo, não foi especificada no artigo 42 da Lei nº 4320/64.

Frise-se que a suplementação de dotação orçamentária ou seu reforço, no direito financeiro vigente, só é possível através de Decreto do Chefe do Poder Executivo, revelando-se absolutamente ilegal a abertura de créditos adicionais diretamente pelo Presidente da Câmara Municipal de Governador Lindenberg.

Sem sombra de dúvidas, é de elevada gravidade o ato praticado pelo gestor, o qual subtraiu fatia do orçamento municipal, sem competência e previsão legal, comprometendo toda a execução orçamentária do Município de Governador Lindenberg, bem como gerou o perigo de inviabilizar a aplicação de recursos em áreas básicas, tais como saúde, educação e assistência social.

O orçamento público é o meio pelo qual o poder público fixa as despesas que pretende realizar em um determinado período com base nas receitas que espera receber neste mesmo intervalo de tempo.

Nesse contexto, as despesas fixadas na peça orçamentária como ser entendidas como os objetivos que a Administração Pública pretende alcançar para atender as necessidades da população.

Infere-se, portanto, que o orçamento público é um elemento fundamental da Administração Pública, consubstanciando num instrumento essencial de planejamento e de controle pelo qual o poder público planeja suas ações e exerce controle da sua execução. Outrossim, por meio dele, traçam-se as metas e prioridades a serem atingidas, discriminando a origem e o montante de recursos a serem obtidos e as despesas a serem feitas em determinado período.

Neste contexto, surge a ideia de orçamento-programa, que é uma modalidade de orçamento onde os recursos financeiros destinados para cada tipo de gasto (programa), vinculam-se direta ou indiretamente aos objetivos a serem alcançados.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

O orçamento-programa permite, então, identificar os programas, projetos e atividades que o governo pretende realizar, além de estabelecer os objetivos, as metas, os custos e os resultados esperados dos mesmos, tornando-se mais fácil a realização dos diversos programas governamentais, pois estes passam a ser feitos em função dos recursos disponíveis, o que permite um melhor controle e uma administração mais responsável e transparente das finanças públicas.⁵

Vê-se, portanto, que o orçamento, é uma peça onde estão contidos os programas de governo, os quais, para serem implementados, necessitam da aprovação do Poder Legislativo. Não obstante, por se tratar de programa de governo, a sua execução cabe ao Poder Executivo.

Com efeito, a inobservância das aludidas normas – tal como no caso vertente, em que houve a abertura de crédito adicional por meio de Portaria – colocou em risco o equilíbrio do orçamento municipal, pois toda decisão afeta a sua execução deve ser da alçada do Poder Executivo, além de afrontar decisão legislativa que alocou recursos para a realização de determinados objetivos, os quais restaram frustrados por mera decisão administrativa, com violação aos mais básicos princípios democráticos e republicanos.

A ignorância da norma na espécie sequer pode ser invocada pelo interessado, haja vista que, a par da regra clara do art. 42 da Lei n. 4.320/64 e do art. 167, V, da CF, esse Tribunal já se manifestou através do Parecer/Consulta TCEES 33/2005, o qual tem efeito normativo, é dizer, reiterou a obrigação por partes de todos os órgãos jurisdicionados de cumprir as normas ora lesionadas.

A atitude reveste-se, portanto, de prática ilegal grave, fato que se subsume à norma do art. 59, III, “a”, da LC nº. 32/93, vigente à época dos fatos, dispositivo reiterado no art. 84, III, “d”, da LC nº. 621/12.

II.2 PAGAMENTO DE DIÁRIAS SEM COMPROVAÇÃO DE INTERESSE PÚBLICO

A irregularidade em exame foi levantada pela 4ª Controladoria Técnica que, com a acuidade habitual, durante análise dos demonstrativos contábeis e financeiros da prestação de contas, vislumbrou que as concessões de verbas indenizatórias aos vereadores e servidores da Câmara Municipal, a título de diárias, foram efetivadas com ofensa aos princípios da razoabilidade e moralidade, senão vejamos:

Da análise dos demonstrativos referentes à Despesa Orçamentária, verifica-se que o total de gastos com diárias realizados pela Câmara Municipal no exercício de 2010 foi de R\$ 214.207,50.

Esse valor representa 55,96% do total de gastos com folha de pagamento realizados no exercício, de R\$ 382.820,62.

Cabe ressaltar que diárias são pagas aos agentes públicos, administrativos ou políticos, que se deslocam, eventualmente e a serviço, da localidade onde tem exercício para outra e objetiva indenizá-los das despesas extraordinárias com alimentação e pousada. Vê-se, pois, que as diárias não são nem gratificação, nem vantagem, e sim indenização. Além disso, a quantidade das diárias, assim como os valores a serem pagos, obrigatoriamente, têm que obedecer aos princípios da Razoabilidade e da Moralidade.

⁵ Orçamento Público: Conceitos e Características. Secretaria de Economia e Finanças da Prefeitura de Santos. Disponível em: < <http://www.santos.sp.gov.br/download/orcpublico2007.pdf> >. Acesso em: 26/01/2011.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

Assim sendo, diante do demasiado volume de diárias concedidas, sugerimos ao Pleno que determine a realização de diligência na Câmara Municipal de Governador Lindenberg, com finalidade de verificar se os valores pagos aos vereadores e servidores a título de diárias realmente tiveram caráter indenizatório, bem como se o objeto da concessão dessas diárias atende ao interesse público e aos princípios da Razoabilidade e da Moralidade.

O procedimento adotado pela Câmara Municipal não restou suficientemente justificado pelos interessados, o que levou o Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas – NEC, na ITC n. 4544/2012, a ratificar a irregularidade perpetrada, cabendo, aqui, transcrever excertos da desta manifestação técnica, cujos argumentos jurídicos são irrepreensíveis para demonstração da violação ao ordenamento jurídico, *verbis*:

Aquele que detém o poder público não tem o direito de usá-lo em seu benefício.

Esta é uma regra geral, repetida ao longo do tempo e da evolução do Estado, mas sempre atual.

Não cabe que se faça aqui a análise individualizada de cada um dos eventos de que participaram servidores e vereadores de Governador Lindenberg, porque todos eles têm, de algum modo, pertinência temática com as funções do legislativo municipal e essa seria uma análise muito estreita da questão que aqui se discute.

Isso porque cuidar para que os eventos escolhidos fossem compatíveis com a área de interesse da Câmara Municipal, **seria o mínimo a se esperar daqueles que se beneficiariam do pagamento das diárias – a aparência de legalidade.**

A constatação do gasto excessivo com diárias foi feita nestes autos pelo Auditor que analisou a prestação de contas da Câmara Municipal, tendo por base,

inclusive, o que esse gasto representou em relação à despesa com pessoal.

A prestação de contas evidenciou que os gastos totais do Legislativo em 2010 foram da ordem de R\$ 981.806, 78 e a despesa com diárias e inscrições, foi de R\$ 231.190,89, o que significa que **o gasto para participação em congressos e similares representou 23,54% dos gastos da Câmara Municipal.**

Os demonstrativos elaborados pela 4ª Controladoria Técnica na Manifestação Técnica Preliminar – MTP 86/2012 **estabelecem o percentual que os ganhos com diárias representaram na remuneração de servidores e vereadores beneficiados, e isso vai de 14,95% (no caso da assessora jurídica Kerley Christina Bendinelli) até 98,63%** (no caso da chefe do departamento legislativo Aline da Vitória Cardoso Verones).

Considerando o total da remuneração (vencimento e subsídio) paga aos servidores e vereadores indicados nestes autos – R\$ 321.408,94 – e o total gasto exclusivamente com diárias – R\$ 199.242, 50 – tem-se **o percentual de 61,99%, ou seja, o somatório de diárias pagas aos beneficiados representou 61,99% do somatório de suas remunerações.**

Essas informações baseadas em números tem por finalidade demonstrar a **ausência de razoabilidade e proporcionalidade** nos gastos com diárias e inscrições.

[...]

Nesse sentido, não se discute que havia norma legal autorizando o pagamento de diárias e dotação orçamentária que permitisse as inscrições em eventos; também se pode considerar que exista interesse público, em tese, na participação de servidores e vereadores em congressos e encontros de profissionais da área de atuação legislativa; mas daí a se admitir que esses gastos tomem o volume que tomaram neste caso concreto, vai uma infinita distância.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

Conforme relatado nestes autos, as participações de servidores e vereadores nesse tipo de evento se tornaram prática habitual da administração da câmara. Os pagamentos de diárias, então, se tornaram sistemáticos e em valores que passaram a corresponder a um percentual expressivo das remunerações de quem as recebia.

A experiência e o senso comum de quem atua na administração pública a qualquer título e, sobretudo, de quem exerce função de natureza técnica, é unânime e torna notório o fato de que eventos do tipo congressos, simpósios, encontros nacionais, etc., dos quais participaram assiduamente servidores e vereadores de Governador Lindenberg no exercício de 2010, não proporcionam (e não se propõem a isso) qualquer aprofundamento técnico aos seus participantes.

São, como o nome já diz, encontros de pessoas que se ligam por interesses comuns e que em dois ou três dias vão assistir a palestras e debates sobre assuntos atuais e polêmicos, onde serão lançadas idéias e propostas, mas que não tornam por si sós, aqueles que lá estiveram, especialistas em nada, nem aptos a desenvolver aquelas idéias ali debatidas em projetos novos, dada a superficialidade com que os temas são abordados.

Isso significa que os meios empregados pela Câmara Municipal (e aí sejam compreendidos os R\$ 321.408,00 equivalentes a 23,54% dos gastos totais do legislativo) **foram absolutamente desproporcionais ao fim alegado (aperfeiçoamento para melhoria do desempenho da função legiferante), ofendendo o princípio da razoabilidade, da finalidade e do interesse público.**

Ficou perfeitamente caracterizado o desvio de finalidade no pagamento das diárias, que pelo volume, **expressão percentual em relação aos vencimentos e subsídios e habitualidade, se tornaram fonte de remuneração dos beneficiários, com ofensa também aos princípios da moralidade e impessoalidade.** [...]

Com efeito, analisando-se os elementos probatórios constantes dos autos, denota-se a absoluta falta de comedimento nos gastos com diárias efetuados pela Câmara Municipal de Governador Lindenberg, atingindo o montante de **R\$ 199.242,50** no exercício, destacando-se, exemplificativamente, os valores pagos aos senhores Jorielson Alencastro Morello (R\$ 23.650,00), Leocir Felhberg (R\$ 23.250,00) e Joneci Inácio de Oliveira (R\$ 23.130,00).

Objetivamente, o pagamento de diárias no âmbito da Câmara Municipal de Governador Lindenberg correspondeu a **61,99%** do somatório das remunerações (vencimentos e subsídios) dos respectivos beneficiários (**R\$ 321.408,94**).

Assim, questiona-se: **mostra-se razoável ou proporcional a Câmara Municipal de Governador Lindenberg despende, num único exercício, o montante correspondente a 23,54% dos gastos totais do legislativo, com despesas de diárias e inscrições em congressos e similares? É esta a finalidade última da Câmara Municipal?**

Evidente que não. O excesso de gasto por si só demonstra que a concessão constante de diárias para treinamentos, em datas sucessivas e próximas, quase que impedindo os edis e servidores de exercerem as funções próprias de seus cargos, desnatura o próprio instituto jurídico, retirando sua natureza indenizatória para conferir-lhe cunho remuneratório.

Observa-se dos autos que a concessão de diárias ocorriam de forma **exacerbada e indiscriminada**, de forma continuada durante todo o exercício, inclusive, sem a completa prestação de contas, ausentes relatórios de viagem e bilhetes de passagens quando o deslocamento foi realizado para outro Estado, o que impede verificar, inclusive, se houve a efetiva frequência.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

Importante salientar que a avaliação levada a efeito pelo corpo técnico analisou a despesa com diárias e inscrições em eventos como um todo, pelo valor excessivo gasto e não de forma pormenorizada. Não se trata, portanto, de analisar a legalidade de cada despesa, mas a economicidade, razoabilidade e moralidade dos dispêndios, que de forma hialina, se deram em prol de interesse particulares dos vereadores e servidores em obter, transversalmente, um acréscimo salarial.

Com efeito, é possível verificar em alguns casos que o gasto com as diárias foi tão exorbitante que quase equivale ao pagamento da remuneração, como por exemplo: **84,11%** (Jones Inácio de Oliveira – Vereador), **84,54%** (Leocir Felhberg – Vereador), **86,00%**, (Jorielson Alencastro Morello – Vereador) e **98,63%** (no caso da chefe do departamento legislativo Aline da Vitória Cardoso Verones)⁶.

Assim, é de fácil compreensão que, na espécie, os vereadores e servidores do legislativo municipal se utilizaram das diárias como subterfúgio para aumentar os próprios vencimentos. , o que está em desacordo com os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e moralidade, prática repugnada pelos Tribunais de Contas, consoante se observa da súmula n. 23 do TCE/RN, *verbis*:

CONCESSÃO DE DIÁRIAS. UTILIZAÇÃO DESSA INDENIZAÇÃO COMO FORMA DE COMPLEMENTAÇÃO SALARIAL. AUSÊNCIA DE ATO CONCESSIVO. IRREGULARIDADE QUE IMPOE A NECESSIDADE DE DEVOLUÇÃO DOS VALORES PERCEBIDOS.

A concessão de diárias como forma de complementação salarial ou sem ato formal ou justificativa de seu pagamento para fins de pousada, alimentação e locomoção urbana, em virtude do afastamento do agente da respectiva sede, em caráter eventual ou transitório, **configura irregularidade** que impõe o ressarcimento dos valores recebidos.

Além de todos os disparates relatados acima, este *Parquet* consultou no site da Câmara Municipal de Governador Lindenberg⁷ **as atas das sessões legislativas do exercício de 2010**, sendo feita confrontação com as datas constantes dos boletins de diárias constantes dos autos, havendo sido constatadas inúmeras divergências, conforme segue:

- verifica-se que a 23ª sessão ordinária do ano de 2010, ocorrida, em 05 (cinco) de julho de 2010, às 19h00, coincide justamente com a data em que o vereador LEOCIR FELHBERG estaria, em tese, em Porto Seguro/BA, participando do XII Congresso Brasileiro de Administração Pública, que foi realizado de 01 a 05 de julho de 2010, conforme documento de fls. 206. Ocorre que, a cópia do boletim de diária (fls. 208) atesta que, em tese, o referido vereador, estivera, entre os dias 01/07/2010 e 06/07/2010 na cidade de Porto Seguro, apesar de também ter participado da sessão legislativa ocorrida no Município de Governador Lindenberg em 05/07/2010, tendo inclusive lavrado a ata da sessão.

- na impressão da ata da 38ª (trigésima oitava) sessão legislativa ordinária, em anexo, consta como data de sua realização o dia 18/10/2010. Consta, também, que o Vereador LEOCIR FELHBERG, segundo secretário da Câmara, se fez presente à sessão, tendo inclusive lavrado a ata. Novamente, o referido vereador deveria estar em Porto Seguro/BA, participando do 433º Encontro Nacional de Vereadores, Prefeitos, Vice Prefeitos, Secretários Municipais, Assessores e Servidores. A cópia do boletim de diária (fls.

⁶ Tabela 1 da MTP 86/2012, fl. 922.

⁷ www.cmgl.es.gov.br



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

218), bem como a cópia do certificado costado às fls. 219, atestam que, em tese, o referido vereador, estivera, entre os dias 14/10/2010 e 19/10/2010 na cidade de Porto Seguro.

- na ata da 2ª (segunda) sessão legislativa ordinária, realizada em 08/02/2010, constava a informação de que os vereadores Genivaldo Piona (Presidente da Câmara) e Joneci Inácio de Oliveira estavam presentes à sessão. Ocorre que os vereadores supramencionados estavam ou deveriam estar participando do XVI Seminário Interestadual do Município, realizado no período de 05 a 08/02/10, em Salvador/BA. Para tornar a situação mais alarmante, apesar do referido Seminário ter ocorrido nos dias 05, 06, 07 e 08/02/10 (sexta à segunda-feira), as diárias recebidas referem-se aos dias 03, 04, 05, 06, 07, 08, 09 e 10/02/10, conforme Boletim de Diárias às fls. 551 e 723.

É absolutamente imoral e vergonhoso que um vereador chegue dois dias antes e deixe dois dias depois da realização de seminário ocorrido em Salvador, sendo a concessão de diária, em tais hipóteses, **ilegal, imoral e ilegítima**, por violação dos princípios norteadores da administração pública, notadamente os do interesse público, da moralidade, economicidade, proporcionalidade e razoabilidade.

Conquanto não se analise a legalidade de cada despesa individualmente considerada, mas com a finalidade de trazer provas que corroborassem o desvio e desfalque de dinheiro público através da concessão indiscriminada de diárias, conforme tratado nos autos, este órgão do Ministério Público expediu o Ofício nº. 059/MPC/GAB/LV-2013⁸ requisitando ao Presidente da Câmara Municipal de Governador Lindenberg, cópias das atas das sessões legislativas devidamente assinadas, considerando que os documentos constantes do site da Câmara Municipal não possuíam as assinaturas correspondentes.

O referido ofício foi respondido em 19/03/13, com encaminhamento das atas das sessões dos dias 08/02/10, 05/07/10 e 18/10/10, e surpreendentemente, **PASMEM SENHORES CONSELHEIROS**, os nomes dos vereadores que constavam das atas consultadas no site da Câmara de Governador Lindenberg acima mencionadas, e que havia verificado estarem viajando, **foram suprimidos** dos novos documentos apresentados⁹, conforme abaixo especificado:

Data	Ata da sessão emitida pela internet	Ata encaminhada por meio do Ofício nº. 002/2013
08/02/10	Presidida por Genivaldo Piona . Presente o vereador Joneci Inácio de Oliveira .	Presidida por Ângela Maria Altoé Montozo . Foram excluídos Genivaldo Piona e Joneci Inácio de Oliveira.
05/07/10	O segundo secretário, Leocir Fehlberg , esteve presente e lavrou a ata.	O vereador Joneci Inácio de Oliveira esteve presente e lavrou a ata.
18/10/10	O segundo secretário, Leocir Fehlberg , esteve presente e lavrou a ata.	A vereadora Graziele Marques Finco esteve presente e lavrou a ata.

Importante ressaltar que até as manifestações do Presidente Genivaldo Piona, na sessão do dia 08/02/10 (data em que teoricamente estaria em Salvador), foram

⁸ Documento em anexo.

⁹ Em anexo.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

excluídas da ata, permanecendo os demais pronunciamentos sobre a possibilidade de designação de vereadores para comporem os conselhos municipais.

Comparando-se a ata extraída do site da Câmara Municipal e a segunda ata encaminhada por meio de ofício, ou seja, a “fabricada”, percebe-se que nesta não existe nexos entre as falas dos demais vereadores, sendo possível a constatação de que a exposição do Presidente foi adremente excluída.

A partir de então, o site da Câmara de Governador Lindenberg entrou em manutenção e todas as atas das sessões legislativas referentes ao ano de 2010 foram excluídas.

A adulteração de documento público é punida severamente pelo ordenamento jurídico, mais especificamente pelo artigo 297 do Código Penal Brasileiro, vejamos:

Falsificação de documento público

Art. 297 - Falsificar, no todo ou em parte, documento público, ou alterar documento público verdadeiro:

Pena - reclusão, de dois a seis anos, e multa.

§ 1º - Se o agente é funcionário público, e comete o crime prevalecendo-se do cargo, aumenta-se a pena de sexta parte.

§ 2º - Para os efeitos penais, equiparam-se a documento público o emanado de entidade paraestatal, o título ao portador ou transmissível por endosso, as ações de sociedade comercial, os livros mercantis e o testamento particular.

Aos elementos indiciários de fraude acima citados, soma-se o fato de que a maioria dos eventos foi promovida pelo **Instituto Nacional Municipalista – INM**, empresa que, no ano de 2010, viu-se envolvida em graves denúncias de irregularidades na realização dos aludidos cursos de qualificação que oferece aos diversos entes municipais brasileiros, conforme exibido pela Rede Globo de Televisão, no programa Fantástico¹⁰, senão vejamos:

Vereadores viajam às custas do dinheiro dos contribuintes

Eles usam cursos como pretexto para a viagem, não frequentam as aulas e levam a família para visitar pontos turísticos.

O Fantástico mostra um escândalo. Vereadores fazem a maior farra com o meu, o seu, o nosso dinheiro. Às custas do contribuinte, viajam para fazer cursos de qualificação. Mas, na prática, o curso é o de menos. O que importa mesmo para eles é a diversão, os passeios e as compras...

...

Em todo o Brasil, existem empresas especializadas em cursos de qualificação para funcionários de prefeituras e câmaras municipais. Por ano, são pelo menos 150 seminários que recebem também secretários municipais, funcionários públicos e até prefeitos.

¹⁰ Matéria disponível no sítio da emissora na internet: <http://fantastico.globo.com/Jornalismo/FANT/0,,MUL1612226-15605,00-VEREADORES+VIAJAM+AS+CUSTAS+DO+DINHEIRO+DOS+CONTRIBUENTES.html>. Acesso em 3/12/2010.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

Um ex-assessor já frequentou diversos cursos. A pedido do Fantástico, ele vai se inscrever em alguns deles para gravar os bastidores. Antes, ele explica como vereadores aumentam o salário nessas viagens: a cada dia, têm direito a verbas de hospedagem e alimentação que podem passar de R\$ 500.

"A maioria das câmaras vão mandando dois, três representantes em cada curso destes, aí sobra um bom valor para o vereador", explicou o assessor que não pode ser identificado.

...

Mesmo sem ir às aulas, vereadores recebem o certificado

Alunos que vão embora antes do término do curso ou nem aparecem na sala de aula são comuns, e todos recebem certificados de conclusão. Isso acontece porque a lista de presença, que serviria para controlar a frequência, é preenchida de uma só vez, ou antes mesmo do curso começar.

A equipe de reportagem vai a Belo Horizonte, para um seminário promovido pelo Instituto Nacional Municipalista, o INM. A recepcionista pede para o produtor assinar a chamada no momento da inscrição: "Se quiser já rubricar tudo pra mim. Pode deixar tudo preenchido", pede ela. (grifos acrescidos)

A orientação é a mesma no Recife, em outro seminário promovido pelo INM. Na chegada, o repórter Giovani Grizotti, inscrito como assessor parlamentar, é instruído a assinar presença pelos cinco dias de curso.

Com o registro antecipado das presenças, os participantes podem sair à vontade. Foi o que fez o vereador Geraldo Pereira, do PMDB de Tubarão, Santa Catarina. Ele aproveitou o curso no Recife para ir à praia.

"Eu não vou vir de lá pra vir aqui fazer um curso de vereador. Eu vim passear. Vou ali, dar uma chegada e cair fora", afirma Geraldo, sem saber que está sendo filmado.

...

Dono de curso dá dicas de passeio aos vereadores

A equipe viaja agora para Belo Horizonte. **Lá, é o próprio dono do Instituto INM, Clésio Drummond, quem dá dicas de passeios turísticos aos vereadores. No caso, um conhecido ponto de prostituição da capital mineira.** (grifos acrescidos)

"Um hotel igual a esse, igualzinho. Apartamento, tudo direitinho. Só que as mulheres ficam dentro dos apartamentos, de porta aberta. Deve ter umas 2 mil mulheres, de tudo quanto é tipo que você quiser: branca, preta, velha, roxa, nova, 80 anos, com dente, sem dente, de tudo quanto é jeito. Tem menina que você olha e fala assim: 'Essa eu vou casar', de tão linda", diz Clésio.

E tempo para passeios não falta. Na recepção do curso, o repórter cinematográfico Giancarlo Barzi descobre que as aulas que deveriam começar na quinta-feira e terminar na segunda, serão bem mais curtas.

- Hoje é quinta, então ele vai começar mesmo o curso no sábado, então? "Sábado, às 10h", diz a recepcionista. - O pessoal não fica até segunda-feira aí, não? "Não, não fica. A gente termina no domingo. Mas geralmente uns vão embora no sábado, outros no domingo. É sempre assim", confirma ela.

...

Recibos superfaturados são comuns

Na hora da inscrição, uma aula prática de como desviar dinheiro público. Numa cena gravada em um curso realizado pelo INM em Gramado, na Serra Gaúcha, a recepcionista aceita dar um recibo superfaturado. (grifos acrescidos)

...

Fantástico compra diploma em nome de vereador falecido



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

O Fantástico conseguiu comprar diplomas falsos de duas empresas que organizam cursos, a Lunar e o Sibram. Conseguimos um certificado em nome do vereador Antônio Ferreira Alves. O documento mostra que ele esteve na cidade gaúcha de Iraí de 21 a 24 de julho deste ano. Entre os temas que estudou, estão comunicação na tribuna, gramática e gestão fiscal. Ocorre que desde 1995, o vereador Antônio Ferreira Alves está num cemitério da Grande Porto Alegre. Virou até nome de rua na cidade de Canoas.

...

Nome de Roque Santa Cruz, artilheiro do Paraguai, é usado em diploma falso

Na farra dos cursos para vereadores, até craque de futebol vira parlamentar. Roque Santa Cruz, artilheiro da seleção paraguaia e jogador do Manchester City da Inglaterra, e agora também aluno do curso de elaboração e gestão de projetos, da empresa Sibram. Nós compramos o diploma por R\$ 300 de Ilvo Rêrs, o dono da empresa Sibram.

...

Vereadores vão embora antes do curso terminar

De volta ao hotel em Foz, nossa equipe encontra dois dos vereadores vistos no Paraguai e nas Cataratas se preparando para ir embora, um dia antes de terminar o curso.

...

Não se questiona, frise-se, nestes autos, a legalidade de cada procedimento de concessão de diária, pois, formalmente, não há irregularidade grave na documentação apresentada, **mas a falta de uma coerente justificativa do ordenador para a realização de tão vultosa despesa em cursos de qualificação, sem ao menos existir um projeto de capacitação dos servidores daquele órgão municipal.**

Deveras, o custeio de cursos eventuais para os servidores e vereadores da Câmara Municipal é uma necessidade implícita do órgão, de modo a prestar serviços públicos de qualidade. Entretanto, quando se pretende gastar um montante tão expressivo, tal qual despendido pela Câmara no exercício de 2010, **indispensável se faz um projeto de capacitação, onde constem as metas e resultados que se pretende obter.**

Os processos submetidos aos Tribunais de Contas, como todo procedimento administrativo, são norteados pelos princípios basilares do direito administrativo, tais como o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e o princípio da indisponibilidade do interesse público. E, deste dois princípios, derivam os princípios da oficialidade, da verdade material e do formalismo moderado. Logo, **a análise da legalidade dos atos de gestão não pode cingir-se apenas à formalidade documental.**

Deve o Tribunal de Contas estar atento ao contexto em que as despesas foram realizadas, o que é, aliás, frequentemente invocado pelo egrégio plenário em seus julgamentos.

O Instituto Nacional Municipalista – INM entre outros citados na reportagem acima transcrita, em conjunto com as Câmaras Municipais de todo o Brasil descobriram, conforme conhecido provérbio popular, a verdadeira “**Dança das Cadeiras**” ou “**Samba do Crioulo Doido**” com o dinheiro público.

O escândalo, que veio à tona justamente no ano sob análise, evidencia atos que ocorriam corriqueiramente nas diversas municipalidades, passando despercebido pelos órgãos de controle externo. Não por desleixo ou desídia destes, é claro, mas porque, formalmente, em geral, a documentação comprobatória da despesa não apresenta



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

quaisquer irregularidades. Como se viu, a fraude é material, concretizando-se através de recibos superfaturados ou emissão de certificados sem que tenha havido uma efetiva frequência do vereador/servidor ao evento.

Tal prática mostra-se ainda bastante atual, fato que levou esse Tribunal de Contas a determinar a suspensão do pagamento de R\$ 37 mil a título de diárias a vereadores da Câmara Municipal de Barra de São Francisco, haja vista flagrante do Jornal A Gazeta que verificou que o auditório onde deveriam estar sendo ministrados os cursos estava vazio.

Os Tribunais de Contas, com o advento da Constituição da República de 1988, teve sua competência ampliada e fortalecida. Nos termos do seu art. 70 a fiscalização do Tribunal de Contas abrangerá novos aspectos, controlando os gastos dos recursos públicos da Administração direta e indireta, sob o ponto de vista contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial.¹¹

Nessa esteira, vaticina Paulo Soares Bugarin, subprocurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União:

É notório que a Constituição Federal de 1988 ampliou significativamente o universo de competências e atribuições do Sistema Federal de Controle Externo (arts. 70 a 75). **Nesse novo cenário, a atuação do Tribunal de Contas da União — TCU, como órgão de controle externo, em íntima cooperação com o Congresso Nacional, engendra uma avaliação cada vez mais criteriosa dos gastos públicos. A propósito, o texto constitucional inseriu no ordenamento jurídico parâmetro de natureza essencialmente gerencial, intrínseco à noção de eficiência, eficácia e eficiência, eficácia e efetividade, impondo como um dos vetores da regular gestão de recursos e bens públicos o respeito ao princípio da economicidade, ao lado do basilar princípio da legalidade e do, também recém-integrado, princípio da legitimidade (CF, art. 70, “caput”).** (grifos acrescidos)

[...]

Cumpra destacar que, apesar de o princípio em tela não se encontrar formalmente entre aqueles constitucionalmente previstos para a administração pública federal (art. 37, “caput”), impõe-se materialmente como um dos vetores essenciais da boa e regular gestão de recursos e bens públicos.

Ademais, é inegável que o princípio da economicidade se harmoniza integral e complementarmente com o recém-introduzido princípio da eficiência (EC nº 19/98), sendo deste, com efeito, corolário, e vice-versa.¹² [...]

De seu turno, Maria Sylvia Zanella de Pietro leciona que o **controle de economicidade** “*envolve também questão de mérito, para verificar se o órgão procedeu, na aplicação da despesa pública, de modo mais econômico, atendendo, por exemplo, uma adequada relação custo-benefício.*”¹³

¹¹ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

¹² BUGARIN, Paulo Soares. *O Princípio Constitucional da Economicidade*. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/14156/13721>> Acesso em: 03 dez. 2010.

¹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 709.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

Denota-se, portanto, que no exercício de sua competência, não estará o Tribunal de Contas restrito ao campo da legalidade, podendo analisar o ato de gestão sob o aspecto da economicidade. E, nesse caso, fatalmente, penetrará no seu mérito para aferir a legitimidade da despesa.

Na espécie, deve-se assinalar, por necessário, que não se pretende cercear a ação dos Edis, entendendo-se como natural que um vereador, titular das ações a si atribuídas no âmbito municipal, por exemplo, participe desses encontros com o fito de agregar conhecimentos e valores em prol da cidade.

No entanto, a participação em cursos ou encontros deve ser feita de forma racional, proba, organizada, aplicando o conhecimento adquirido com um único fim, beneficiar a sociedade.

A discricionariedade do administrador público em decidir quando, onde e quem participará de determinado evento é incondicional. Contudo, poderá o Tribunal adentrar no mérito da realização da despesa aferindo se o montante de recurso público despedido justifica-se diante do objetivo almejado.

Nessa linha de raciocínio, a tolerância demasiada com quem gasta sem limites e necessidade estimula a continuidade do procedimento danoso ao erário e, ainda, serve de exemplo negativo a gestores de outros órgãos para que procedam da mesma forma, em face do aval de quem fiscaliza.

Não, pode, portanto, esse Tribunal se calar ou se omitir diante de prática tão nefasta aos cofres públicos, fingindo desconhecê-la, ao tempo que é notória e pública, até mesmo para o cidadão mais humilde.

No caso analisado, a concessão de diárias com violação ao princípio do interesse público, da moralidade, da economicidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, evidencia a prática de despesa antieconômica, resultando em injustificado prejuízo ao erário municipal, sendo motivo para rejeição das contas, na forma dos arts. artigo 84, III, “d” e “e”, e 135, III, da LC 621/2012.

Ressalta-se, no caso, a gravidade da conduta, que é considerada como **ato de improbidade administrativa** pelos tribunais pátrios, conforme se denota da leitura dos seguintes arestos:

“TJ/MS – Apelação Cível nº 2008.036106-7/0000-00 – Chapadão do Sul – Terceira Câmara Cível.

“Ementa: Ação Popular – Preliminares – Nulidade da sentença por ofensa ao princípio do juiz natural – violação ao princípio da correlação entre os fundamentos da inicial – Afastadas – Julgamento *Ultra Petita* – Acolhido – Mérito – Atos de Improbidade Administrativa – Recebimento indevido de indenizações de viagens e diárias – Inexistência de prova de que tais viagens foram realizadas em prol do interesse público – Necessidade de devolução das quantias recebidas indevidamente”.

“TJ/SP – Apelação Cível nº 438 759 5/0-00 – Vto nº 23.445. “Ementa: Ação Civil Pública. Pagamento pela Câmara Municipal de viagem e diárias de funcionários para participação em curso. Impossibilidade. Ausência de justificativa para o motivo de interesse público real e concreto para as despesas. Negado provimento”.

Com efeito, a conduta do agente claramente afronta os princípios da **honestidade** e da **lealdade às instituições**, valendo-se de um comportamento **desonesto**,



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

com a finalidade de favorecer particular em detrimento do público, o que se amolda às tipificações descritas na Lei n. 8.429/92, em especial, no ser artigo 11.

III - CONCLUSÃO

Isto o exposto, pugna o **Ministério Público de Contas**:

1 - seja julgada **IRREGULAR** a prestação de contas anual da Câmara Municipal de Governador Lindenberg, relativa ao exercício de 2010, sob a responsabilidade de **GENIVALDO PIONA**, de acordo com o disposto no artigo 84, III, "d" e "e", da LC 621/2012;

2 – sejam condenados, **SOLIDARIAMENTE**, com **GENIVALDO PIONA**, Leocir Felhberg, Luiz Marcos Perini Fiorot, Paulo Roberto Lubiana, Sandra Paulo Passamai, Maria Cristina Pina Oliveira, Maria Cleides V. Coradini Grassi, Aline da Vitória Cardoso Verones, Kerley Christina Bendinelli, Allan Antônio Sarnaglia, Angela Maria Altoé Montozo, Grazielle Marques Finco, Joneci Inácio de Oliveira e Jorielson Alencastro Morello a ressarcir, na medida do valor recebido individualmente, o erário municipal, conforme discriminado na ITC nº. 4544/2012, fls. 465/491, aplicando-lhes multa proporcional ao dano na forma do art. 134 da LC n. 621/12;

3 – seja infligida a **GENIVALDO PIONA**, multa pecuniária, na forma dos arts. 87, IV, e 135, II e III, da LC nº 621/12 c/c art. 166 da Resolução TC nº 182/02;

4 – à vista da prática de ato grave, capitulado em lei como ato de improbidade administrativa, seja aplicada a **GENIVALDO PIONA** a pena de inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração estadual e municipal pelo prazo de 5 (cinco) anos.

Vitória, 5 de junho de 2013.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR DE CONTAS