



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, representado pelo Procurador infra assinado, no exercício do poder-dever constitucional e legal, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 127 da Constituição da República c/c art. 99, § 1º, inciso VI, da Lei Complementar n. 621/12, oferecer

REPRESENTAÇÃO

Em face de **MILTON SIMON BAPTISTA**, Presidente da Câmara Municipal de Linhares, inscrito no CPF/MF [REDACTED], com endereço residencial [REDACTED], em razão de robusto indício de prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo e antieconômico, do qual resultou injustificado dano ao erário, consistente na concessão e pagamento indevido de diárias e de inscrição para a participação de servidores e vereadores do Legislativo Municipal em eventos externos, em afronta aos princípios basilares da administração pública, sobretudo o da motivação, da razoabilidade, da eficiência, da economicidade e do interesse público.

1 – DOS FATOS

Este *Parquet* de Contas encaminhou ofício ao Presidente do Legislativo do Município de Linhares, requisitando cópia integral das “prestações de contas, bem como quaisquer documentos referentes aos pagamentos de diárias do ano de 2013 de todos os vereadores e servidores, comissionados e efetivos, que compõem a Câmara Municipal de Linhares, com exposição do motivo e finalidade de cada concessão”.

De uma análise perfunctória dos documentos encaminhados (em anexo) que se referem tão somente ao primeiro semestre do ano de 2013, verifica-se que os



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

procedimentos de concessão de diárias encontram-se eivados de ilegalidade, em prejuízo à sociedade e ao patrimônio público.

2 - FUNDAMENTOS DE DIREITO

No primeiro semestre do exercício de 2013, a CML concedeu um total de R\$ 126.740,21 em diárias para os servidores e vereadores participarem de cursos de capacitação e reuniões – um total de 29 servidores e agentes foram beneficiados para participarem de 41 cursos e reuniões, conforme Tabela 1 a seguir.

Tabela 1: Câmara Municipal de Linhares: diárias concedidas para participação em cursos de capacitação, por servidor, por vínculo, por quantidade, por valor total

1º Semestre de 2013

	Servidor	Total de Diárias		Cursos realizados por empresas privadas			Cursos ou Reuniões Institucionais	
		Qtde	Valor R\$	Qtde	Diárias (R\$)	Inscrição (R\$)	Qtde	Diárias (R\$)
1	Eduardo Guimarães	21	15.299,64	21	15.299,64	780,00		
2	Thiago Monteiro Bonatto	16	11.801,68	15	11.621,84		1	179,84
3	Wallace Luiz Tureta	15	11.033,40	15	11.033,40	1.220,00		
4	Arlete de Fátima Nico	13	8.017,72	5	3.677,80	450,00	8	4.339,92
5	Marcelo Sueiro de Souza	10	7.355,60	10	7.355,60	790,00		
6	Marcelo Pessotti	6	4.507,32	6	3.756,10	390,00	1	751,22
7	Pedro Joel Celestrini	5	3.756,10	5	3.756,10	390,00		
8	Antonio Carlos da Cunha Teixeira	5	3.756,10	5	3.756,10	390,00		
9	Marcus Vinicius Duarte	5	3.677,80	5	3.677,80	390,00		
10	Gelson Oliveira Elias Silveira	5	3.677,80	5	3.677,80	390,00		
11	Caio Faria Donatelli	5	3.677,80	5	3.677,80	390,00		
12	Paulo Pereira	5	3.677,80	5	3.677,80	390,00		
13	Fábio Nunes de Souza	5	3.677,80	5	3.677,80	390,00		
14	Rivelino da Silva Ferreira	5	3.677,80	5	3.677,80	390,00		
15	Ednardo Locatelli de Araujo	5	3.677,80	5	3.677,80	400,00		
16	Herlins Santana	5	3.677,80	5	3.677,80	400,00		
17	Edvaldo Santana	5	3.677,80	5	3.677,80	400,00		
18	Samuel Silva Martins	5	3.677,80	5	3.677,80			
19	Hugo Pinheiro Paneto	5	3.677,80	5	3.677,80			
20	Jhonatan da Silva Rocha	5	3.677,80	5	3.677,80	450,00		
21	Francisco da Silva Ferreira	5	3.677,80	5	3.677,80	450,00		



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

22	Tiago Magalhães Faria	4	2.942,04	4	2.942,04			
23	Vitoriano Ribeiro da Silveira	4	2.942,04	4	2.942,04			
24	Pedro Roberto Araújo Santos	5	2.796,25	5	2.796,25			
25	Milton Simon Baptista	3	2.253,64				3	2.253,64
26	José Sebastião Rigoni	8	784,80				8	784,80
27	Mirivaldo Pereira de Almeida	1	751,22				1	751,22
28	Francisco Tarcísio Silva	1	751,22				1	751,22
29	Manoel Delabianca	1	179,84				1	179,84
Total		182	126.740,01	158	116.748,31	8.850,00	24	9.991,71

Dos 41 cursos e reuniões, 32 cursos foram realizados em municípios fora do ES (16 em Belo Horizonte, 4 em Porto Seguro, 3 em Curitiba e 2 em Salvador, Natal, Rio de Janeiro e Foz do Iguaçu, e 1 em Fortaleza) – além de um curso (institucional) realizado pela ESAF em Brasília e 5 reuniões institucionais também realizadas na capital.

O curso e as 3 reuniões realizadas no ES devem ser considerados pela equipe como “**cursos e reuniões institucionais**”, pois realizados por/em instituição pública (TCE-ES).

Nessa linha, as diárias concedidas para frequência nos cursos e reuniões institucionais são consideradas regulares, pois possuem motivação e pertinência adequadas.

Dos 33 cursos realizados em outros estados (que resultou na concessão de diárias no valor total de R\$ 121.839,65), 32 deles foram realizados pelas empresas Instituto Capacitar (13), Instituto Negócios Públicos (4), Instituto Brasileiro de Direito Público - IBDP (2), IDM Cursos e Treinamentos (2), ABRASCAM - Associação Brasileira de Servidores de Câmaras Municipais (1), Instituto da Gestão Pública (6), Instituto Brasileiro de Administração Municipal (2), Escola Brasileiro de Estudos Constitucionais (1) e Brasil Licitações, Inf. E Serviços on line Ltda. (1), beneficiando 29 servidores.

Em análise de relatórios de auditorias realizadas em anos anteriores pelo TCEES, em outros municípios (vide Proc. TCEES 4689/08, Proc. TCEES 3251/12, Proc. TCEES 6540/13)¹ e em Linhares (processo TC 6888/2013)², constata-se diversas irregularidades relatadas acerca de viagens de servidores e vereadores para participação

¹ Processo TCEES 6540/13: “É necessário esclarecer que existe uma constante confusão entre as duas empresas – INM e Instituto Capacitar. Ambas pertencem ao mesmo proprietário (assim como a empresa União Nacional dos Vereadores-UNV) (...)”.

² O processo TC 6888/2013, que trata de auditoria ordinária realizada na Câmara Municipal de Linhares no exercício de 2012, lastreia a presente representação, haja vista a percuente análise realizada pelos servidores José Henrique Garcia da Silva e Fernando Schultz Lacerda.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

em cursos de capacitação (em especial os oferecidos por uma das empresas aqui identificadas: Instituto Capacitar), em municípios fora do ES.

Tabela 2: capacitação dos servidores de Câmara Municipal em outros estados do país, por empresas contratadas, valor pago em inscrições e valor pago em diárias – 1º Semestre de 2013

Instituição / Empresa	Qtde. Cursos	Valor Pago em Inscrições	Valor Pago em Diárias
Instituto Capacitar	13	5.070,00	48.437,80
Instituto Negócios Públicos	4		15.888,08
Instituto Brasileiro de Direito Público - IBDP	2		7.355,60
IDM Cursos e Treinamentos	2	900,00	7.355,60
ABRASCAM – Assoc. Brasil. de Serv. de Câmaras Municipais	1	380,00	3.677,80
Instituto da Gestão Pública	6	2.500,00	22.066,80
Instituto Brasileiro de Administração Municipal	2		6.474,05
Escola Brasileiro de Estudos Constitucionais	1		2.942,04
Brasil Licitações, Inf. E Serviços On Line Ltda.	1		2.942,04
Total	32	8.850,00	117.139,81
		125.989,81	

Cabe destacar que essas quantias não revelam o real valor gasto com diárias e inscrições, e sim uma estimativa baseada nas informações encaminhadas pela CML.

Ainda assim, denota-se dos autos que, quase metade dos cursos foram prestados pelo Instituto Capacitar, fato que é público e notório, tem monopolizado o mercado de prestação de cursos a Câmaras Municipais, percebendo milhões de reais dos cofres públicos.

Tal empresa, recentemente, viu-se envolvida em denúncias, notadamente por promover cursos em regiões turísticas e, especialmente, por fornecer certificados sem a presença dos interessados, conforme fatos veiculados pela Rede Globo de Televisão, no programa Fantástico³, bem como pela TV Gazeta e Jornal A Gazeta, que flagraram sala de

³ Matéria disponível no site da emissora na internet:
<http://fantastico.globo.com/Jornalismo/FANT/O,,MUL1612226-15605,00-VEREADORES+VIAJAM+AS+CUSTAS+DO+DINHEIRO+DOS+CONTRIBUINTES.html>



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

aula vazia em dia que deveria estar sendo ministrado curso a 11 (onze) vereadores do município de Barra de São Francisco⁴.

Nesse último, caso, salienta-se, esse próprio Tribunal de Contas concedeu medida cautelar determinando a suspensão do pagamento das diárias.

Verifica-se, portanto, no caso sub examinem, infringência à Constituição Federal, art. 37, caput e inc. XXI, à Constituição Estadual, arts. 32, caput e inciso XXI e 45, §2º, às Leis 8666/33, art. 2º, 4.320/64 e 101/00, uma vez ausentes justificativas, motivação, demonstração do interesse público, procedimento licitatório e planejamento e inobservados os princípios da Administração Pública, mormente o da economicidade, da eficiência, da impessoalidade, da moralidade e da razoabilidade

Ora, os processos de autorização para a realização dos cursos e o pagamento de diárias, em sua maior parte, são deficientes, pois resumem-se **a um expediente encaminhado pelo servidor ou vereador ao Presidente da Câmara, requerendo autorização para participar do curso, indicando a data, local e, em alguns casos, a empresa responsável, acompanhado do respectivo folder com a programação, encerrando-se com a apresentação, pelo servidor, de um “Boletim de Diárias”, com a aprovação do Presidente da Câmara e o certificado fornecido pela empresa responsável. Em nenhum momento há a descrição dos cursos (e suas temáticas) e a relação das atividades dos servidores, comprovando a pertinência, a justificativa e o interesse público para a participação de cada servidor.**

Portanto, a despesa pública é realizada sem a devida justificativa, motivação e descrição do interesse público.

Outrossim, a contratação dos serviços sem realização de procedimento licitatório frustrou a participação de outras possíveis concorrentes, frustrando a competitividade e com potencialidade de causar dano ao erário.

A inexigibilidade de licitação, no caso, iria requerer elementos (que não existem nos processos analisados) para que assim fosse caracterizada a comprovação da especialidade do serviço a ser prestado (e a necessidade dele por parte da administração), bem como a notória especialização do prestador, devendo o ente público atestar o atendimento dos requisitos apontados no §1º, do art. 25, da Lei n.º 8.666/93. Entretanto,

⁴ http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2013/05/noticias/politica/1438453-veredores-do-interior-fogem-de-curso-e-vao-passear-em-vitoria.html



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

existem apenas os processos de pagamentos das diárias, não havendo justificativas, processo instruído, razão da escolha do fornecedor e justificativa de preços.

Também não existe política, planejamento da capacitação dos servidores, não havendo o levantamento das necessidades do órgão, nem critérios objetivos para a escolha dos servidores a serem beneficiados com a capacitação.

Aliás, ressaltamos a possibilidade de contratação de empresas com atuação similar às contratadas – inclusive empresas capixabas – capazes de prestar os serviços no próprio município de Linhares, o que poderia significar considerável economia aos cofres públicos, evitando o pagamento de diárias por parte da Câmara.

Enfim, os valores gastos com a capacitação dos agentes públicos da Câmara Municipal de Linhares em 2013 são exorbitantes e desarrazoados, razão pela qual **o valor total gasto com diárias para viagens** – calculado, aproximadamente, em R\$117.139,81 – **e inscrições em cursos de capacitação** – calculado, aproximadamente, em R\$8.850,00, totalizando, aproximadamente, R\$ 125.989,81 (vide Tabela 2), **é passível de ressarcimento.**

Por derradeiro, importante destacar que apontamentos análogos aos ora constatados têm sido recorrentes na Câmara Municipal de Linhares, como noticiado no Jornal A Tribuna de 28/02/2015⁵ e verificado por auditoria ordinária no exercício de 2012, cujas irregularidades foram consignadas no Processo TC 6888/2013 (auditoria ordinária). Senão vejamos:

5.4- Diárias de viagem

[...]

5.4.1- Concessão de diárias para a participação de servidores e vereadores em cursos de capacitação em outros estados

A CML concedeu um total de R\$215.309,24 em diárias para os servidores e vereadores participarem de cursos de capacitação – um total de 34 servidores e agentes foram beneficiados para participarem de 76 cursos no ano de 2012, conforme Tabela 34 a seguir.

[...]

Dos 76 cursos, 59 foram realizados em municípios fora do ES (44 em Belo Horizonte, 12 em Porto Seguro e 1 em Belém, Florianópolis e Foz do Iguaçu) – além de um curso (institucional) realizado pelo Conselho Federal de Contabilidade em Fortaleza e 17 cursos no ES (Tabela 37).

[...]

Dos 59 cursos realizados em outros estados (que resultou na concessão de diárias no valor total de R\$202.185,04), 56 deles foram realizados pelas empresas Instituto Capacitar de Assessoria e Consultoria (29), INV - Instituto Nacional dos Vereadores (12), Inovar Cursos e Treinamentos em Gestão Pública (11), IGEAP - Instituto de Gestão Pública (4), Fundação Brasileira de Contabilidade (1), ABRASCAM - Associação Brasileira de Servidores de Câmaras Municipais (1) e Negócios Públicos Eventos e Serviços (1), beneficiando 31 servidores (Tabela 35 e Tabela 36).

⁵ <http://pdf.redetribuna.com.br/> páginas 42 e 43 da edição do dia 28/02/2015



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Em análise de relatórios de auditorias realizadas em anos anteriores, em outros municípios, pelo TCEES, a equipe constatou diversas irregularidades relatadas acerca de viagens de servidores e vereadores para participação em cursos de capacitação (em especial os oferecidos pelas mesmas empresas aqui identificadas: Instituto Capacitar, Instituto Nacional Municipalista, Instituto Nacional dos Vereadores, Igeap e União Nacional dos Vereadores) em municípios fora do ES (vide Proc. TCEES 4689/08, Proc. TCEES 3251/12, Proc. TCEES 6540/13).

[...]

O Processo TC 6540/13, por exemplo, descreve um suposto “esquema” visando fraudar a concessão de diárias:

Algumas empresas de comunicação (mídia televisiva e impressa) já realizaram reportagens sobre tais cursos e empresas (...).

Como se observa nas reportagens e artigos jornalísticos, existe um esquema fraudulento que tem o seguinte *modus operandi*:

- a) Empresas oferecem cursos denominados “curso de capacitação para vereadores, prefeitos, vice-prefeitos, secretários municipais, assessores e servidores” – cujos conteúdos são generalistas, mas com temáticas relacionadas à administração pública – e em diversas capitais e locais turísticos e espalhadas pelo país;
- b) os vereadores, agentes e servidores optam por cursos “que pretendem participar” em cidades de outro estado – normalmente as diárias concedidas para viagens fora do estado são maiores (...);
- c) não há processo de contratação das empresas que oferecem os cursos: as despesas normalmente são diretas, sem processos licitatórios, processos de dispensa ou inexigibilidade (...).
- d) a partir da matrícula, seriam duas alternativas: o servidor inscrito no curso viajaria para o local programado e usufruiria como se estivesse em férias – bastaria, considerando mais adequado, ir ao local do curso e assinar a “lista de chamada” de todos os dias de curso;
- e) o servidor inscrito não viajaria e não participaria nem do curso, nem do turismo e mesmo assim receberia, sem dificuldades, o certificado do curso e as respectivas diárias, como se dele tivesse efetivamente participado;
- f) como turista ou mesmo sem viajar, todos os participantes (servidores municipais) têm direito às diárias de viagem (normalmente 4 diárias) e à folga de quase uma semana no trabalho, sem que haja o respectivo desconto dos valores na remuneração mensal; logo, “ganham” duas vezes: as diárias e a remuneração referente à semana em que não trabalharam (por motivo de viagem);
- g) para facilitar, o curso é programado em 5 dias, sendo o primeiro dia reservado para “inscrição e entrega do material” (das 12h-17h) e o quinto e último dia reservado para uma indefinida e desconhecida “integração de projetos” além do “encerramento com a entrega dos certificados” (a partir das 10h). Nos três dias intermediários, seriam efetivamente ministrados os cursos, na parte da manhã (início às 10h) e no período da tarde (início às 14h).
- h) Como não há informações, nos folders ou nos programas dos cursos, do horário de encerramento, supõe-se que o período da manhã se encerra às 12h e o período da tarde se encerra às 17h – o que permite supor uma carga horária diária de 5 horas, somando 15 horas no total;
- i) (...) a prestação de contas referente às diárias normalmente é instruído com o “recibo” da empresa, um suposto “relatório de viagem” sem qualquer comprovante de despesas ou da efetiva realização da viagem e o “certificado” do curso, que comprovaria a presença do servidor;
- j) o referido “certificado” da empresa informa apenas o nome do servidor (...), a temática dos cursos, data, local, sem especificar a carga horária de cada tema ou a carga horária total;
- k) tal “esquema” seria utilizado como “reforço” salarial em conexão ao “esquema rachid”, que pode representar a duplicação da remuneração mensal por cada curso realizado (a depender do caso);
- l) (...).

Este suposto “esquema fraudulento” [que envolveu a empresa Instituto Nacional dos Vereadores – INV], como exposto, não é recente e nem é “novidade”. Em denúncia impetrada pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (Denúncia 005/08) junto ao Juiz da Comarca de Santo Antonio da Patrulha-RS, em janeiro de 2008, fica evidente a utilização do mesmo *modus operandi* aqui observado com o objetivo de vantagens pecuniárias em prejuízo ao erário⁶.

No caso, o MPE-RS comprovou a existência – por meio de escutas telefônicas, quebra de sigilo telemático e outros meios pertinentes ao órgão na apuração de atividades criminosas – dos crimes de fraude, uso de documento falso, peculato e falsidade ideológica, praticados por vereadores, servidores de Câmara Municipal e empresários, tendo como núcleo a concessão de diárias de viagens aos servidores e vereadores para a participação em cursos de capacitação (...).

⁶ Disponível em [http://www.clicrbs.com.br/blog/pdf/5627_original.pdf].



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

[...]

5.4.1.1- Ausência justificativas e motivação, ausência da demonstração do interesse público

➤ *Infringência: Constituição Federal, art. 37 (princípio da impessoalidade). Constituição Estadual, arts. 32 e 45, §2º*

[...]

O TCU já se manifestou acerca da necessidade de cumprimento do princípio da motivação:

1. Deve ser observada a necessidade de instruir o processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento com a razão da escolha do fornecedor, a justificativa de preço e o documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados, atentando-se ainda para o cumprimento do **princípio da motivação dos atos administrativos**. 2. Deve ser estabelecido procedimento padronizado de pesquisa de preços, em que seja exigido o mínimo de três propostas e completo detalhamento da proposta pelo fornecedor, em conformidade com o solicitado e deve haver vinculação entre o valor indicado na proposta e o efetivamente contratado. (...)” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. AC-0127-04/07-2/TCU. |Relator: ministro Benjamin Zymler, julgado em 13/2/2007, DOU 15.fev.2007, p.1)

[...]

Constata-se, portanto, a realização de despesa pública sem a devida justificativa e motivação e sem a descrição do respectivo e específico interesse público, em desacordo com as exigências legais.

A equipe entende que a participação de servidores em “cursos de capacitação” – tais quais outros exemplos citados – parece ser utilizada, de fato, como subterfúgio para a malversão de recursos públicos na Câmara Municipal de Linhares.

Busca-se, no caso, aproveitar-se da ausência de rigor com que a participação de servidores em cursos de capacitação (e a respectiva concessão de diárias) é tratada, para transformar tal condição em argumento para a liberalidade no uso do dinheiro público.

Veja-se, por exemplo, que há muito o TCU já admitiu a desnecessidade de procedimento licitatório, permitindo tal contratação de cursos de capacitação por inexigibilidade de licitação (Decisão TCU 439/1998) – vide irregularidade “5.4.1.2- Ausência de procedimento licitatório”, a seguir.

Entretanto, para tal, entendia o TCU ser o tema (participação em cursos) – embora de definição *interna corporis* de cada órgão – processado com os cuidados, cautelas e sustentados em estudos de planejamento de cada unidade gestora, estudo que definiriam as necessidades e demandas de capacitação de seus servidores.

Não há dúvidas de que, de forma em geral, promover a capacitação de servidores da administração pública por meio de cursos oferecidos por empresas é realizada por meio de procedimentos mais flexíveis.

Mas tal condição ou facilidade normalmente deveria estar associada à situações muito específicas, já que a capacitação de servidor deveria atender às necessidades e ao planejamento realizado por órgão – daí que as justificativas, a motivação e a demonstração do interesse público para tais despesas adquirem extrema importância, já que se tornam praticamente os únicos *ferrolhos legais* no sentido de evitar o desperdício dos recursos.

A partir da “flexibilidade” dada pela inexigibilidade de licitação, a Câmara Municipal de Linhares pagou R\$26.297,25 a título de inscrição de servidores para participarem de 59 capacitações em cursos em municípios de outros estados da federação.

[...]

A proposição lógica “capacitar servidores”, no caso da Câmara Municipal de Linhares, é tão carente de sentido quanto é falacioso o *argumentum*, já que assuntos sem relação com as atividades da Câmara de Linhares ou de seus servidores que participaram dos cursos:

a) Cinco servidores participaram do curso em Belo Horizonte (entre os dias 13 a 17/03, fornecido pelo INV) cuja temática incluiu, por exemplo, “a importância do *legislativo para todos*”, “a inclusão digital nos municípios”, “a execução orçamentária do município”, e “técnicas funcionais do setor de recursos humanos”. Apesar de não haver o detalhamento e a descrição dos assuntos tratados em cada um destes temas (o que evidentemente é mais uma deficiência em relação à avaliação da pertinência, por parte dos gestores, no momento de autorizar as diárias e a inscrição dos servidores), a equipe entende não possuírem pertinência com a atividade dos servidores do legislativo municipal.

b) Cinco servidores participaram do curso em Belo Horizonte (entre os dias 24 a 28/04, fornecido pela Inovar) cuja temática incluiu, por exemplo, “os crimes de responsabilidade fiscal”, “usucapião especial urbano e IPTU progressivo”, “o plano diretor e o Estatuto das Cidades” e “Eleições 2012 – ficha limpa, cálculo do coeficiente eleitoral e a prestação de contas de campanha”. Como no item “a” anterior, observa-se tratar de temas genéricos, mas, fundamentalmente, sem qualquer relação com as atividades dos servidores da CML.

c) Cinco servidores participaram do curso em Porto Seguro (entre os dias 12 a 16/12, fornecido pelo Instituto Capacitar) cuja temática incluiu, por exemplo, “princípios da administração pública”, “o município e o VAF,



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

partes I e II”, “meio ambiente – serviços de limpeza pública, partes I e II”. A equipe de auditoria entende não haver justificativas para que cinco servidores da Câmara de Linhares recebam diárias para uma viagem a Belo Horizonte para participarem de um curso cuja matéria seja “princípios constitucionais da administração pública” ou mesmo “meio ambiente – serviços de limpeza pública”.

Ademais, conforme se constata, o tema “princípios da administração pública” foi motivo de 3 cursos distintos (todos fornecidos pelo Instituto Capacitar): este, em Porto Seguro (12 a 16/12), de 05 a 09/09 e de 07 a 11/11 em Belo Horizonte. A servidora Zemilta Mendes de Almeida participou dos dois primeiros e o servidor Eduardo Guimarães participou dos dois últimos, o que denota claro desinteresse em avaliar e controlar minimamente – não só a pertinência dos cursos em relação às atividades dos servidores – mas também a ocorrência de um mesmo servidor receber diárias para viajar a outro estado do país para participar de um curso do qual já tinha participado há dois meses, com o patrocínio financeiro da Câmara de Linhares;

d) Quatro servidores participaram do curso em Belo Horizonte (entre os dias 05 a 09/09, fornecido pelo Instituto Capacitar) cuja temática incluiu, por exemplo, “os deveres do administrador público”, “princípios constitucionais da Administração Pública”, “parcelamento da dívida ativa parte I” e “parcelamento da dívida ativa parte II”. Tal como nos demais casos, não há justificativas para que quatro servidores da Câmara de Linhares recebam diárias para uma viagem a Belo Horizonte para participarem de um curso cuja matéria seja “os deveres do administrador público” e “princípios constitucionais da administração pública”. Da mesma forma em relação ao curso de “parcelamento da dívida ativa” – já que não informa sobre que tipo de pessoa (privada, pública ou cidadão) se refere ou mesmo se existe alguma dívida ativa em Linhares que se enquadre no tema do curso.

e) Quatro servidores participaram, entre 07 a 11/11, em Belo Horizonte (Instituto Capacitar), do curso cujos temas foram “aposentadoria de vereadores: terceirização dos serviços públicos” (sic), “ficha limpa e administração municipal” e “princípios da administração pública” (este último já comentado no item “d”, anterior). A equipe de auditoria realizou pesquisas na rede mundial de computadores (internet) e não conseguiu estabelecer relação jurídica, técnica ou científica entre os itens que compõem o primeiro tema (*aposentadoria de vereadores x terceirização dos serviços públicos*) e também em relação ao segundo tema (*ficha limpa e administração municipal*). Tais pesquisas foram necessárias, pois não há nos processos analisados, o necessário detalhamento das matérias a serem tratadas nos supostos cursos de capacitação, suficiente para convencer da utilidade e pertinência dos cursos.

[...]

No caso em tela, as ausências de justificativas, de motivação, da demonstração do interesse público e da comprovação da pertinência dos cursos não são por falta, mas é por que não existem quaisquer argumentos capazes de justificar e motivar tais gastos (com diárias e inscrições) e, menos ainda, demonstrar qualquer resquício de interesse público ou de pertinência destes cursos com as atividades funcionais dos servidores.

Os cursos de capacitação (independente da programação encontrada nos respectivos folders) parecem nada mais do que justificativas para as viagens e o recebimento das respectivas diárias – estas, o motivo principal do possível esquema ajustado entre administração, servidores e vereadores da Câmara Municipal de Linhares e as respectivas empresas.

Em razão da ausência de justificativas, motivação e da demonstração do interesse público, a equipe entende ser passível de ressarcimento os valores pagos a título de diárias aos servidores municipais para a participação em cursos de capacitação, em especial aqueles realizados em outros estados.

5.4.1.2- Ausência de procedimento licitatório

➤ *Infringência: Constituição Federal, art. 37, XXI; Constituição Estadual, art. 32, XXI e Lei 8.666/93, art. 2º.*

[...]

Não existem processos administrativos acerca das contratações das empresas citadas, apenas os processos de pagamento das diárias em que são encontrados os documentos relativos às empresas contratadas – folders dos cursos, certificados emitidos pela empresa, cópia da NE e da OP, recibos.

No caso em tela não há: justificativas, processo instruído, razão da escolha do fornecedor e justificativa de preços.

Existem apenas os processos de pagamentos das diárias, nos quais, de forma em geral, são constituídos da solicitação do servidor junto com o folder da empresa acerca do curso, a manifestação favorável do Procurador pela inexigibilidade de licitação e do ordenador de despesas autorizando o pagamento das diárias e o pagamento às empresas contratadas; notas de liquidação, empenho e pagamento, um documento denominado “Relatório de Viagem” que reproduz a programação idêntica à do folder e os certificados de participação.

[...]

Ademais, a inexigibilidade de licitação, no caso, iria requerer elementos (que não existem nos processos analisados) para que assim fosse caracterizada: a comprovação da especialidade do serviço a ser prestado (e a necessidade dele por parte da administração) bem como a notória especialização do prestador, devendo o ente público atestar o atendimento dos requisitos apontados no §1º, do art. 25, da Lei n.º 8.666/93.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

[...]

Assim, não é a simples alegação de notória especialização, única e exclusivamente, capaz de autorizar a inexigibilidade de licitação para que se configure a hipótese de inexigibilidade de licitação prevista nos dispositivos sob comento – ainda que bastasse a simples alegação de notoriedade, não há nos processos analisados qualquer referência, inclusive quanto à singularidade do serviço (que não são singulares, mas generalistas, todos eles – conforme irregularidade 5.4.1.1).

É necessário conjugar os elementos que definem a singularidade do serviço e a notória especialização.

Vale dizer, a Administração somente poderá justificar a contratação, por inexigibilidade, quando **comprovar a notória capacidade do contratado e a necessidade dessa especialização**. Não ocorrendo esse binômio, a licitação se impõe.

Não foi o que ocorreu na Câmara Municipal de Linhares no caso da contratação das empresas citadas no ano de 2012.

Embora tenha realizado despesas em valor (R\$26.297,25) suficiente para realizar licitação na modalidade Convite, a Câmara Municipal de Linhares omitiu-se de adotar qualquer ação ou mesmo realizar qualquer procedimento (em todos os casos – 59 inscrições pagas às

empresas – sequer existe processo administrativo) que comprovasse a notória capacidade do contratado e a necessidade dessa especialização.

5.4.1.3- Ausência de planejamento

➤ *Infringência: Lei 4.320/64 e Lei 101/00, c/c art. 37 da CF/88*

[...]

A equipe de auditoria constatou que a Câmara Municipal de Linhares não realiza o planejamento em relação à capacitação dos seus servidores.

A equipe entende que o planejamento é exigência legal, essencial e imprescindível à administração pública, especialmente nos casos em que há dispêndio de recursos por meio de despesas.

A “capacitação” é entendida pela equipe como o processo permanente, planejado e deliberado de aprendizagem, que utiliza ações de aperfeiçoamento e qualificação, com a finalidade de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais, por meio do desenvolvimento das competências individuais.

Para tanto, deve ser primordialmente desenvolvido um estudo técnico no âmbito do órgão com o objetivo precípuo de identificar as suas necessidades para, então, determinar ações de capacitação relacionadas a tais necessidades e, por fim, definir os critérios de avaliação a serem utilizados a partir das atividades de capacitação adotadas.

Tal conjunto de procedimentos denomina-se “política de capacitação”, cujo objetivo maior é o aprimoramento das competências do órgão por meio da capacitação dos servidores – evidentemente, aqueles identificados, de forma criteriosa, como capazes não só de serem efetivamente capacitados, mas de terem função ativa para influenciar as – e condição de propagar o conhecimento nas – cadeias de processos em que atuam.

Entretanto, a situação encontrada na Câmara Municipal de Linhares é de total liberalidade em relação às capacitações autorizadas e realizadas: não existe política de capacitação dos servidores, não existe planejamento quanto à capacitação dos servidores, não há o levantamento das necessidades do órgão, não existem critérios objetivos para a escolha dos servidores a serem beneficiados com a capacitação, não há avaliação (relativa à utilidade, pertinência, adequação dos cursos).

[...]

5.4.1.4- Inobservância aos Princípios da Administração Pública: da economicidade, da eficiência, da impessoalidade, da moralidade e da razoabilidade

➤ *Infringência: Constituição Federal, art. 37. Constituição Estadual, arts. 32 e 45, §2º*

Os valores gastos com a capacitação dos servidores da Câmara Municipal de Linhares em 2012, além da inobservância aos princípios da justificativa, motivação e interesse público (relatados no item 5.4.1.1 supra), demonstra-se que não houve observância aos princípios da economicidade, da eficiência, da impessoalidade, da razoabilidade e da moralidade.

[...]

Cumprido ressaltar que, com as devidas justificativas e demonstração do interesse público para as capacitações, a possibilidade de contratação de empresas com atuação similar à do Instituto Capacitar, Inovar e INV – inclusive empresas capixabas (DPCC, por exemplo) – poderia significar considerável economia aos cofres públicos, visto poderem prestar os serviços no próprio município de Linhares, evitando o pagamento de diárias por parte da Câmara, resultando em economia dos recursos públicos.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Mas, no caso, tal possibilidade sequer foi considerada pela CML, que preferiu injustificadamente realizar despesas – com 59 cursos para capacitar 31 servidores e vereadores (Tabela 38), distribuídos ao longo do ano de 2012, em cidades localizadas fora do estado do ES.

A equipe entende que o valor total gasto com diárias para viagens (R\$202.185,04) e inscrições em cursos de capacitação (R\$26.297,25, vide Tabela 35), em infringência aos princípios da razoabilidade, da economicidade e da eficiência, é passível de ressarcimento.

[...]

5.4.2- Concessão de diárias para viagens para reuniões políticas e outros motivos não relacionados às atividades legislativas constitucionalmente definidas

5.4.2.1- Ausência de interesse público, justificativas e motivação insuficientes. Desvio de finalidade.

➤ *Infringência: Princípios da legalidade, da justificativa, do interesse e da motivação pública. Constituição Federal, art. 37, caput. Constituição do Espírito Santo, art. 32*

De forma em geral, a concessão de diárias na Câmara Municipal de Linhares é processada sem que haja motivação, justificativas e o interesse público envolvido em tais despesas.

Conforme se observa nos processos (**DOC. 19**), há um requerimento padrão para que seja preenchido quando da solicitação das diárias, mas sem a exposição de motivos ou justificativas e, ainda, sem a comprovação efetiva e objetiva de que as viagens foram realizadas.

No caso em tela, os motivos alegados para tais viagens compõem-se, em sua maioria, em “protocolar documentos” para “tratar de assuntos de interesse da Câmara” (Quadro 12).

A equipe considera tais concessões ilegais, já que não ficou demonstrado de forma objetiva o interesse público para a realização de tais viagens e, ainda, não houve a comprovação de que efetivamente as viagens ocorreram.

Dentre os motivos indicados para a concessão de diárias (Tabela 40 e Tabela 41), a equipe entende que:

- a) No caso de “buscar doação da empresa Sucos Mais”, a equipe considera descabido e sem pertinência com as atividades da CML, mesmo porque não há processos ou registros de receita de doações por parte do legislativo municipal (de fato, o legislativo não possui autorização legislativa para negociar e obter receitas de doação de empresas privadas);
- b) No caso de “entregar balanço da CML” ou “protocolar documento”, como visto, pode ser tarefa realizada pelo motorista, não justificando a presença de um servidor;
- c) No caso das viagens para “tratar de assuntos de interesse” da CML, não há qualquer explicação ou descrição de quais assuntos seriam tratados, com quem ou o local – essencialmente não há a demonstração do interesse público para tais viagens;
- d) No caso de “reunião com a UFES”, a equipe entende não existir justificativas, visto não ser compatível com as atividades constitucionais (legislar e fiscalizar) reservadas ao Poder Legislativo – trata-se, enfim, de desvio de conduta. [...]

3 – DO NÃO CABIMENTO DA TOMADA DE CONTAS

Convém salientar o não cabimento da determinação de instauração de tomada de contas na Câmara Municipal de Linhares com vistas a apurar os gastos irregulares com diárias.

O não cabimento, por natureza, incide no sentido de proteger os princípios basilares da administração pública do devido processo legal, contraditório e ampla defesa, isonomia, imparcialidade e impessoalidade, vez que o Presidente da Câmara Municipal de Linhares é o Sr. **MILTON SIMON BAPTISTA**.

Assim sendo, com efeito, torna-se impraticável a apuração por meio de instauração de tomada de contas na Câmara Municipal de Linhares, pois caberia ao atual Presidente da Câmara - **MILTON SIMON BAPTISTA**, investigar a sua própria conduta, impondo-



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

se reconhecer a dificuldade de se adotar as providências pertinentes quando verificada a existência de dano ao erário em virtude da irregular concessão e pagamento de diárias.

4 - DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer o **Ministério Público de Contas**:

1 – o conhecimento, recebimento e processamento desta representação, na forma do artigo 99, § 1º, VI, da LC nº. 621/12;

2 – que sejam inseridos os fatos narrados como **ponto de auditoria ordinária, a ser realizada na Câmara Municipal de Linhares no exercício de 2015**, nos procedimentos administrativos referentes a diárias de viagens concedidas aos vereadores e servidores nos anos de **2013** e **2014**;

3 – cumpridos os procedimentos legais e regimentais de fiscalização, sejam os responsáveis, nos termos do art. 56, II, da LC 621/2012, citados para, querendo, deduzirem defesa;

4 – reconhecida a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo e antieconômico, seja **determinado**, nos termos do art. 71, VIII, da Constituição Federal c/c art. 1º, incisos, VIII, IX, XIV e § 2º, da Lei Complementar n.º 621/2012, o **ressarcimento ao erário dos valores pagos irregularmente**, bem como aplicação de multa prevista no art. 134 da Lei Complementar n.º 621/2012;

5 – ainda, diante da gravidade da infração cometida, aplicada ao responsável a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança (art. 139 da Lei Complementar nº 621/2012);

6 – o monitoramento das despesas com diárias nas próximas auditorias ordinárias.

Termos em que pede deferimento.

Vitória, 3 de março de 2015.