

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA nº 04/2017

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por meio de seu órgão de execução, no exercício de suas atribuições na 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Arapongas, com fundamento no artigo 129, incisos III e IX, da Constituição da República de 1988; artigo 27, parágrafo único, inciso IV, e artigo 80, ambos da Lei Federal 8.625/93; e artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar Federal 75/93, e:

CONSIDERANDO:

1. que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do patrimônio público, da moralidade, da legalidade e da eficiência administrativa, nos termos dos artigos 127, *caput*, e 129, III, da Constituição da República de 1988 (CR/88); artigo 114, *caput*, da Constituição do Estado do Paraná; artigo 25, IV, "a", da Lei Federal n.º 8.625/93;

2. que são princípios norteadores da Administração Pública, dentre outros, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a eficiência, expressamente elencados no artigo 37, *caput*, da CR/88;

3. que a Resolução nº218/97 da Câmara Municipal de Arapongas, que regulamenta a concessão de diárias aos vereadores do Município de Arapongas, não prevê sistemática adequada à prestação de contas a que se obriga o ente legislativo, encontrando-se bastante defasada frente aos dispositivos legais que regulam a transparência dos gastos públicos;

4. que segundo a referida Resolução, o beneficiário **somente deverá apresentar relatório de viagem**, sendo dispensado da apresentação de

comprovante de pagamento de despesas;

5. que, a partir de uma simples constatação administrativa, inexistente a previsão legal para a prestação de contas acerca da disponibilização de transporte e passagens pagas pela Câmara Municipal de Arapongas;

6. que a Câmara Municipal de Arapongas não disponibiliza de qualquer controle quanto a utilização de transporte e passagens custeados pelo ente público, sendo que o pagamento dos empenhos se dá de forma generalizada, sem que haja qualquer relatório dos vereadores/servidores beneficiados e da respectiva viagem objeto de interesse público;

7. que a ausência de prestação de contas do dinheiro recebido a título de diárias para a realização de viagens constitui ato de improbidade administrativa que, para além de propiciar o enriquecimento ilícito, leva ao prejuízo ao erário, além de violar princípios básicos da administração pública, na forma do artigos 9º, 10, e 11, inciso VI, da Lei 8.429/92;

8. que a necessidade de se prestar contas da utilização de verbas públicas, inclusive por meio da apresentação de comprovantes de despesas, é reforçada pelo artigo 30 da Constituição da República de 1988, que dispõe sobre a obrigatoriedade de os Municípios prestar contas das verbas arrecadadas por meio de tributos e a destinação para a qual lhe foi dada, sendo, assim, essencial que aqueles que recebam verbas indenizatórias comprovem perante a pessoa jurídica o uso efetivo delas para que, por sua vez, possa a Fazenda Pública prestar contas aos cidadãos/contribuintes;

9. que, ainda, o artigo 70, parágrafo único, da Constituição da República de 1988, também estabelece o dever de qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, de prestar contas de dinheiro, bens e valores públicos que utilize,

garde, gerencie ou arrecade, artigo este que tem sua aplicação estendida aos Estados e Municípios por meio do preceito dos artigos 75 e 31, § 3º, ambos também da Constituição da República:

"Artigo 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.

Parágrafo único. **Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos** ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária."

10. que o dever de prestar contas também está previsto em diversos preceitos legais, destacando-se o disposto nos artigos 49 e 56 da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que prevê a necessidade e extensão da prestação de contas pelos Entes Públicos, de todas as esferas de Governo;

11. que a jurisprudência dos Tribunais de Justiça é no sentido de que a ausência de prestação de contas pode configurar a prática de ato de improbidade administrativa, a exemplo do julgado ora citado:

"ADMINISTRATIVO. RECEBIMENTO INDEVIDO DE DIÁRIAS DE VIAGEM. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. PREJUÍZOS AO ERÁRIO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONFIGURADA. RECURSO PROVIDO. O caso destes autos, lamentavelmente, retrata irregularidades com a utilização de recursos públicos. O apelado Ivoir Fagundes Alves, valendo-se da condição de Presidente da Câmara Municipal de Prata, autorizou no ano de 1997 uma série de pagamentos de diárias de viagens para si e para os apelados, Mário Marcos Botelho Maurício Filho e Eugênia Avelar Silva, assessores parlamentares, ao pretexto de que tais viagens envolviam o interesse da Câmara Municipal de Prata. O relatório de viagem elaborado, unilateralmente, pelo próprio interessado, desacompanhado de nota fiscal e de recibo comprobatório dos gastos efetuados, não substitui uma prestação de contas das despesas efetuadas. **O uso de recursos públicos impõe seriedade, diligência, lisura, moralidade e transparência, sob pena de o**

interesse público ser maculado. No caso, os apelados realizaram uma série de viagens, recebendo diárias, mas não prestaram contas das despesas. As diárias de viagens por possuírem caráter ressarcitório exigem a comprovação dos gastos. Nesse sentido, o teor da Súmula n. 79 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais: **"É irregular a despesa pública referente à viagem de funcionário a serviço do município que não se fizer acompanhar dos respectivos comprovantes."** Entender o contrário é permitir o uso irregular de recursos públicos. Daí porque a imposição de prestação de contas é regra, cuja validade decorre do princípio da moralidade, da impessoalidade, da publicidade e da boa-fé objetiva. V.V. (TJMG. Acórdão nº 1.0528.07.002089-6/001{1}. Relator: DORIVAL GUIMARÃES PEREIRA; Data da Publicação: 13/02/2008; Data do Julgamento: 13/12/2007). – destacou-se.

12. que devido à natureza indenizatória das diárias, baseada no princípio da eventualidade, não podem ser convertidas, de modo expresso ou implícito, em remuneração indireta, conforme lições da doutrina especializada:

"Indenizações – São previstas em lei e destinam-se a indenizar o servidor por gastos em razão da função. Seus valores podem ser fixados em lei ou em decreto, se aquela permitir. Tendo natureza jurídica indenizatória, não incorporam a remuneração, não repercutem no cálculo dos benefícios previdenciários e não estão sujeitas ao imposto de renda. Normalmente, recebem as seguintes denominações: ajuda de custo – destina-se a compensar as despesas de instalação em nova sede de serviço, pressupondo mudança de domicílio em caráter permanente; diárias – indenizam as despesas com passagem e/ou estadia em razão de prestação de serviços em outra sede e em caráter eventual; auxílio-transporte – destina-se ao custeio total ou parcial das despesas realizadas pelo servidor com transporte coletivo nos deslocamentos de sua residência para o trabalho e vice-versa. Outras podem ser previstas pela lei, desde que tenham natureza indenizatória. Seus valores não podem ultrapassar os limites ditados por essa finalidade, não podem se converter em remuneração indireta. Há de imperar, como sempre, a razoabilidade." (LOPES MEIRELLES, Hely. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 460).

13. que dentro desse contexto e à vista dos documentos apresentados pela Câmara Municipal de Arapongas nos autos do Inquérito Civil n. MPPR-0008.16.000872-1, verifica-se que os vereadores não têm apresentado comprovantes suficientes das despesas das viagens, a fim de comprovar a utilização adequada do dinheiro público, sobretudo em razão da precariedade da norma interna que disciplina a realização da referida despesa;

RESOLVE:

a) **RECOMENDAR** ao senhor Presidente da Câmara Municipal de Arapongas a imediata regulamentação, através de nova Resolução, acerca da disponibilização de passagens e diárias aos vereadores e demais servidores da casa, observando-se o seguinte:

1. a concessão de passagens e diárias objetivam proporcionar viagens e estadas para desempenho de atividades em caráter eventual, transitório e em razão de serviço, para localidade diversa de sua sede ou circunscrição.

2. para a concessão de passagens, transporte e diárias deverá haver expressa autorização e regulamentação em ato legislativo próprio.

3. as passagens e diárias serão concedidas de acordo com o interesse público.

4. diárias cobrem despesas com **alimentação, hospedagem e transporte urbano nos limites da cidade de destino**.

5. em não havendo veículo oficial, ou estando impossibilitada a sua utilização, haverá o custeio das passagens ou o pagamento de indenização de transporte locado/fretado.

6. para fins de concessão de passagens e diárias, o servidor interessado deverá dirigir requerimento ao Presidente da Câmara, instruído com a motivação da viagem, o período do afastamento e o destino, conforme modelo de

requerimento a ser anexado no decreto regulamentador.

ART 8º, P. 6

7. quando o beneficiado com a passagem ou diária for o próprio Presidente da Câmara, este deverá endereçar seu requerimento à Mesa Diretora, nos moldes previstos para os demais vereadores.

8. as diárias somente serão pagas mediante autorização expressa do Presidente da Câmara Municipal, conforme o caso.

ART 9º caput

9. a concessão de passagens será realizada apenas com a autorização expressa do Presidente da Câmara Municipal.

22 § 1

10. o ATO DE CONCESSÃO, seja de passagens ou de diárias, emitido após a autorização do Presidente da Câmara deverá conter: beneficiário (nome, cargo, CPF, por exemplo), objetivo da viagem, período de afastamento, origem e destino, quantidade de diárias e o valor respectivo.

ART - 11

11. no caso das diárias, deverá ainda conter disciplina de pagamento realizada na forma de tabelas, uma para o caso de pernoite e outra não contemplando essa hipótese, bem como a partir das distâncias percorridas (até 50 Km, de 51 a 100 Km, de 101 a 250 Km, de 251 a 500 Km e acima de 500 Km, seguindo-se idêntica linha já adotada por diversas Câmaras Municipais e Prefeituras do Estado do Paraná.

12. em hipótese alguma poderá ser autorizada a concessão de indenizações após a realização do evento que deu origem ao pedido (ressarcimentos posteriores mediante comprovação), salvo no caso de verificação de despesas imprevisíveis e de força maior, devidamente justificadas e documentadas.

ART 13

13. a autorização para a concessão de diárias deve pressupor,

ANEXO
P. LEI

obrigatoriamente:

ART 3ª I, II

interesse público;

13.2 – correlação entre o motivo do deslocamento e as atribuições do cargo.

14. nos termos da Lei Estadual nº 16.595/2010, o pagamento de diárias deverá ser publicado no órgão oficial de imprensa do respectivo ente, com indicação do nome do beneficiário, cargo ou função que exerce, destino, período de afastamento, atividade a ser desenvolvida, valor despendido e o número do processo administrativo a que se refere a autorização, submetendo-se as mesmas informações ao Portal da Transparência.

15. diárias serão concedidas por dia de afastamento, se houver pernoite.

ART 5ª

16. o valor deverá ser calculado por dia de afastamento e será destinado ao custeio das despesas com alimentação, hospedagem e locomoção urbana.

ART 10

17. para efeito de concessão de diária deverá ser incluído o dia da viagem de ida até o dia de retorno.

ART 5ª 510

18. não excederá à metade do valor da diária quando não houver pernoite fora do local de origem, na data do retorno, ou quando a hospedagem for custeada por órgão ou entidade da Administração Pública ou por pessoa jurídica de direito privado.

ANEXO 7. L

ART 50 - § 2º

19. o pagamento no caso de deslocamentos que incluam finais de semana ou feriados será excepcional, devendo estar expressamente justificado.

OK

20. as despesas de diárias e passagens aéreas/rodoviárias deverão seguir o rito da Lei Federal nº 4.320/64: concessão mediante EMPENHO PRÉVIO, emissão de NOTA DE LIQUIDAÇÃO e de ORDEM DE PAGAMENTO.

OK

21. diárias e passagens deverão ser concedidas dentro dos limites do Crédito Orçamentário. ART 30

22. deverá haver um limite mensal de viagens para que não venha a configurar complementação de salário. ART. 42

ART

50 § 3º

23. em caso de cancelamento da viagem, retorno antes do prazo previsto, ou creditamento de valores fora das hipóteses autorizadas, as diárias recebidas em excesso ou indevidamente deverão ser restituídas em prazo razoável de, no máximo, 05 (cinco) dias, com a devida justificativa. 18

24. na hipótese de o beneficiário não proceder de ofício à restituição no prazo fixado no ato legislativo, o mesmo ficará sujeito ao desconto do valor respectivo em folha de pagamento, acrescido de juros e correção monetária. ART 19

25. o servidor, ao final da missão, deverá apresentar dentro de prazo razoável de, no máximo, 05 (cinco) dias após o retorno: 16

16, III

25.1. o atestado ou certificado de frequência que comprove a participação no evento que motivou a viagem ou outro documento que certifique a

presença do beneficiário no local de destino, conforme solicitação prévia da diária;

16 25.2. relatório circunstanciado das atividades desenvolvidas durante o período de afastamento.

26. a regulamentação deverá prever que a omissão na apresentação da documentação acima implicará no desconto em folha de pagamento do valor recebido, caso não seja apresentada ao setor competente até o final do mês subsequente. 19

16 27. obrigatoriedade de PRESTAÇÃO DE CONTAS, a qual deverá ser realizada no prazo máximo de 05 (cinco) dias úteis, acompanhada de cupons, notas fiscais correspondentes, preenchimento do diário de bordo quando o deslocamento se der com veículo oficial.

AR (12) 10 27. o ato legislativo deverá fixar a quantidade máxima de diárias a serem pagas por ano, mês e semana a cada agente público, de forma a afastar o caráter suplementar de remuneração, que não condiz com a referida verba indenizatória.

28. em hipótese alguma deverá se admitir pagamento de diária a pessoa que não seja agente público do órgão/ente/entidade concedente da diária. } due

29. nas viagens em que a missão possa ser cumprida por número menor de servidores ou vereadores, não autorize a realização dela por quantidade excessiva, sob pena de ser responsabilizado.

b) RECOMENDAR a todos vereadores da Câmara Municipal de Arapongas, desde logo, sem prejuízo do advento da nova regulamentação ora tratada, que a partir do recebimento da presente Recomendação Administrativa, em todas as viagens realizadas no interesse do cargo, apresentem documentos que demonstrem

satisfatoriamente a realização do percurso e a utilização do dinheiro público, tais como comprovantes de embarque e pagamento de passagens (área ou terrestre), nota fiscal de abastecimento de carro em posto de combustível, nota fiscal de pagamento de refeições, nota fiscal de hospedagem em hotéis, certificado do curso ou evento e outros documentos pertinentes (crachás, fotos, notícias de jornais, etc.), afastando-se o risco de eventual responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa.

Dê-se ciência da presente ao Observatório Social, para fiscalização.

Arapongas/PR, 07 de março de 2017.

BRUNO VAGAE

Promotor de Justiça