



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Parecer n.: 1.542/2018
Autos n.: 932.543
Natureza: Representação
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Conceição do Rio Verde
Entrada no MPC: 17/07/2018

PARECER

Excelentíssimo(a) Senhor(a) Conselheiro(a) Relator(a),

1. Trata-se de Representação formulada por José Francisco Filho, então Presidente da Câmara Municipal de Conceição do Rio Verde, na qual são apontadas possíveis irregularidades na prestação de contas do município referente ao exercício de 2013.
2. Aduziu o representante, em síntese, que houve pagamento de diárias em excesso para o Prefeito Municipal, incluindo pagamentos em duplicidade, no referido exercício. Alegou, ainda, que seria irregular a existência de dívida fundada, referente a parcelamento de débito junto ao INSS em 60 meses, firmado em dezembro de 2013, sem autorização legislativa. (fls. 01/132)
3. Após manifestação da Unidade Técnica às fls. 134/165, foi recebida a Representação (fls. 166).
4. O Conselheiro Relator, então, determinou a intimação do Prefeito Municipal para encaminhar a documentação requerida pela Unidade Técnica (fls. 168/169).
5. Intimado, o responsável encaminhou os documentos de fls. 172/181 e a manifestação de fls. 182/187, instruída com os documentos de fls. 188/242.
6. Em seguida, a Unidade Técnica realizou o exame de fls. 244/252, assim concluído:

Finda a presente análise, diante das alegações/documentação encaminhadas pela Representada, esta Unidade Técnica conclui o seguinte:

Não foi apresentada lei municipal dispondo sobre o pagamento de diárias para acobertar os gastos de viagem do Chefe do Executivo, não sendo suficiente, portanto, apenas a apresentação do relatório de viagens para comprovação desses gastos.

As despesas com viagens foram realizadas pelo regime de adiantamento, de acordo com a Lei Municipal nº 1432/2006, não tendo sido apresentados os comprovantes das despesas, mas somente o relatório de viagem, em desacordo com o entendimento desta Corte de Contas, exarado



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

na Consulta n. 748370, que entendeu ser imprescindível a comprovação dos gastos de viagens pelos agentes políticos por meio de rigorosa prestação de contas, em conformidade com o enunciado da Súmula 79 deste Tribunal, observando-se, ainda, os princípios constitucionais da razoabilidade, da economicidade e da moralidade.

Diante do exposto, sugere-se a citação do Sr. José Arildo de Castro Carneiro, Prefeito Municipal, para que apresente as justificativas e documentação pertinentes.

No que se refere à alegação do Representante sobre a existência de dívida fundada interna firmada em dezembro de 2013, para parcelamento de dívidas junto ao INSS em 60 meses com término em dezembro/2018, sem autorização do Legislativo (lei autorizativa), cumpre informar que tal fato já foi protocolizado nesta Corte de Contas sob nº 1498011/2104, conforme Processo nº 932579 – Representação, analisado por esta Unidade Técnica.

7. Realizada a intimação do Prefeito Municipal para apresentar todos os comprovantes dos gastos realizados em suas viagens no exercício de 2013 (fls. 255/257), vieram aos autos a manifestação de fls. 258/262 e os documentos de fls. 263/313.

8. Seguiu-se nova manifestação da Unidade Técnica às fls. 328/329, da qual se extrai o seguinte:

Em análise aos argumentos e documentação acostada, às fls. 258 a 314, verifica-se que o defendente apenas refutou os fatos alegados pelo denunciante, não anexando nenhum comprovante dos gastos realizados com viagens em 2013, alegando, à fl. 262, não possuir os documentos comprobatórios, uma vez que a “lei municipal não o obrigava a tal”.

Desse modo, entende-se que inexistente qualquer fato novo que possa modificar a análise realizada, às fls. 244 a 252, cabendo destacar que as despesas com viagem foram realizadas pelo **regime de adiantamento**, de acordo com a norma Municipal, às fls. 270/271, tendo sido apresentado, novamente, apenas o relatório de viagem, sem os comprovantes de despesa.

Diante do exposto, ratifica-se o estudo realizado, às fls. 244 a 252, e sugere-se a citação do Sr. José Arildo de Castro Carneiro, Prefeito Municipal, para que apresente as justificativas e documentação pertinentes, após oitiva do Ministério Público de Contas.

9. Posteriormente, **na manifestação preliminar de fls. 340/341, o Ministério Público de Contas** – após ressaltar que já é objeto da Representação n. 932.579, em tramitação nesta Corte de Contas, a apuração da existência de dívida fundada, referente a parcelamento de débito junto ao INSS em 60 meses, firmado em dezembro de 2013, sem autorização legislativa – **requereu a citação do Senhor José Arildo de Castro Carneiro, à época Prefeito de Conceição do Rio Verde**, para, querendo, apresentar defesa em



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

face da seguinte irregularidade apontada pelo representante e pela Unidade Técnica:

- irregular recebimento de R\$ 81.077,60 (oitenta e um mil e setenta e sete reais e sessenta centavos) no exercício de 2013, a título de despesas de viagem, sob o regime de adiantamento, sem a apresentação de prestação de contas instruída com os comprovantes das despesas, contrariando o entendimento exposto na Consulta n. 748370, respondida por esta Corte de Contas na sessão do Pleno de 20/05/2009.

10. Citado, o responsável apresentou defesa às 352/362.

11. A Unidade Técnica, então, efetuou o reexame de fls. 364/366, cuja conclusão foi:

Diante do exposto, após análise das alegações do defendente, ficam mantidos os apontamentos relativos a ausência da devida prestação de contas, ainda que de forma simplificada, com Diárias de viagem.

12. Em seguida, o Ministério Público de Contas, visando esclarecer se os pagamentos realizados ao Prefeito Municipal no exercício de 2013 para custear deslocamentos foram feitos sob a forma de diárias ou sob o regime de adiantamento, requereu a intimação do Sr. José Arildo de Castro, ex-Prefeito Municipal de Conceição do Rio Verde (gestão 2013-2016), para que encaminhasse o ato normativo aplicável ao Chefe do Poder Executivo que definiu os valores das diárias de viagem no ano de 2013. (fls. 368)

13. Intimado para envio da documentação requerida (fls. 369), o Sr. José Arildo de Castro apresentou a manifestação de fls. 374/377, instruída com os documentos de fls. 378/384.

14. A Unidade Técnica, ao examinar os novos argumentos e documentos juntados aos autos, concluiu pela manutenção dos *“apontamentos relativos a ausência da devida prestação de contas dos valores recebidos a título de diárias”*. (fls. 388/390)

15. Após, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para parecer.

16. É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

17. Extrai-se dos autos que, de fato, foram pagas ao Prefeito Municipal de Conceição do Rio Verde despesas de viagem no exercício de 2013, **sob o regime de adiantamento**, sem que tenham sido apresentadas prestações de contas instruídas com os comprovantes de realização das despesas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

18. A Lei Municipal n. 1.432/2006¹, invocada pelo responsável para amparar o recebimento de supostas despesas de viagem no montante de R\$ 81.077,60 (oitenta e um mil e setenta e sete reais e sessenta centavos) no exercício de 2013, dispõe expressamente em seu art. 4º que os pagamentos em questão deram-se “sob o regime de adiantamento”.

19. Verifica-se que o termo “diárias” foi utilizado no inciso I do referido art. 4º de forma atécnica e não tem o condão de alterar o regime do pagamento das despesas definidas na citada lei. Prova disso é que a ementa da Lei Municipal nº 1.432/2006 deixa claro que tal diploma legal “dispõe sobre o pagamento de despesas pelo regime de adiantamento”. O art. 1º do mesmo diploma legal ainda dispõe o seguinte:

Art. 1º - Fica instituída, na Administração Municipal de Conceição do Rio Verde, a forma de pagamento de despesas pelo regime de adiantamento, que rege-se à pelas disposições contidas na Lei Federal n. 4.320/64 e nesta lei.

20. Conclui-se, portanto, que os pagamentos de indenização de despesas de viagem realizados com amparo na Lei Municipal n. 1.432/2006 deram-se sob o regime de adiantamento.

21. Destaca-se que não foi apresentada lei municipal disciplinando, nem mesmo de modo sucinto², o pagamento de diárias ao Chefe do Poder Executivo Municipal. A ausência de definição em lei municipal de qualquer parâmetro para a concessão de diárias, tais como hipóteses que ensejam seu pagamento ou excluem-no, bem como definição de quando a diária será devida integral ou parcialmente, impede que os pagamentos efetuados ao Chefe do Poder Executivo Municipal como indenização de despesas de viagem sejam analisados sob a égide do regime das diárias.

22. Outro óbice intransponível para que os pagamentos em questão sejam examinados sob o regime de diárias é a **ausência de ato normativo fixando o valor das supostas diárias a que faria jus o Chefe do Poder Executivo Municipal.**

¹ Art. 4º - Poderão realizar-se sob o regime de adiantamento os pagamentos das seguintes espécies de despesas:

I – diárias para viagens do Prefeito Municipal;

II – despesas de servidores ou agentes políticos em viagem, não acobertadas por diárias, tais como inscrição em eventos e cursos, combustível, reparos emergenciais de veículos em viagem e outras similares;

III – passagens e outras despesas com locomoção;

IV – despesas judiciais e emolumentos.

² Como, por exemplo, verifica-se nos arts. 139 a 142 do Estatuto do Servidor Público Estadual de Minas Gerais, Lei 869/52.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

23. Justamente para afastar qualquer dúvida quanto a este ponto específico, às fls. 368 o Ministério Público de Contas requereu a intimação do Sr. José Arildo de Castro, ex-Prefeito Municipal de Conceição do Rio Verde (gestão 2013-2016), para que encaminhasse o ato normativo aplicável ao Chefe do Poder Executivo que teria definido os valores das diárias de viagem no ano de 2013.

24. Apesar de ter se manifestado nos autos, o Sr. José Arildo de Castro não trouxe aos autos nenhum ato normativo que estipulasse o valor das diárias recebidas pelo mesmo enquanto Chefe do Poder Executivo.

25. O responsável limitou-se a trazer aos autos cópia de leis e decreto já examinados anteriormente, os quais não fixam valores de diárias para o Prefeito.

26. Especificamente sobre o Decreto n. 1.839/2013, que fixou valores para os servidores municipais, o Ministério Público de Contas ratifica o seguinte trecho do exame da Unidade Técnica (fls. 390):

Pois bem, o Poder Executivo, por meio do Decreto nº 1.839/2013, regulamentou **os valores das diárias e adiantamento financeiro para servidores municipais do Poder Executivo para o exercício de 2013**, estabelecendo no art. 1º os valores de R\$45,00 para viagens a capital sem pernoite, R\$160 viagens para a capital com pernoite, R\$30,00 viagens para outras cidades sem pernoite e R\$110,00 viagens para outras cidades com pernoite.

Em análise aos valores recebidos pelo Prefeito Municipal, observa-se que os valores recebidos por diária chegam a R\$1.000,00 e R\$1.500,00, o que demonstra que os valores fixados no Decreto nº 1839/2013 não serviram de base para o pagamento das diárias recebidas pelo Prefeito, tendo em vista a diferença em ordem de grandeza entre os valores definidos no ato normativo e aqueles recebidos pelo agente político.

Importante registrar que na oportunidade de defesa o defendente não apresentou nenhum ato normativo específico para legalizar os valores recebidos a título de diária.

27. Assim, no presente caso concreto, não há que se falar em diárias, mas sim em indenização de despesas de viagem sob o regime de adiantamento.

28. Conforme já exposto pela Unidade Técnica, o entendimento desta Corte de Contas sobre a indenização de despesas de viagem sob o regime de adiantamento, bem como sua distinção quanto ao regime de diárias, encontra-se na resposta à Consulta nº 748370, proferida na Sessão do Tribunal Pleno de 20/05/2009:

(...)

“Há três possibilidades de formalização de despesas de viagem:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

- 1- Mediante **diárias de viagem**, cujo regime deve estar previsto em lei e regulamentado em ato normativo próprio do respectivo Poder, com a realização de empenho prévio ordinário;
- 2- Mediante **regime de adiantamento**, desde que tal hipótese esteja prevista expressamente em lei do ente, conforme exigência do art. 68 da Lei Federal 4.320/64, com a realização de empenho prévio por estimativa;
- 3- Mediante reembolso, quando não houver regulamentação de diárias de viagem e nem de regime de adiantamento, hipótese em que deve ser realizado empenho prévio por estimativa.

Na hipótese de existir a previsão normativa de diárias de viagem, a prestação de contas poderá ser feita de forma simplificada, através de relatório ou da apresentação de alguns comprovantes específicos relativos às atividades exercidas na viagem, conforme exigências estabelecidas na regulamentação respectiva.

(...)

Já na segunda e terceira hipótese, em que não há a previsão normativa de diárias de viagem, **as despesas de viagens feitas a serviço de órgão ou entidade pública só se consideram regulares se houver a apresentação de todos os documentos legais comprobatórios dos gastos realizados, e se estes estiverem de acordo com os princípios constitucionais da moralidade, da economicidade e da razoabilidade.** O exame da observância de tais princípios constitucionais será realizado pelo ordenador de despesas, responsável pela legalidade e pela legitimidade dos gastos, demonstradas em despacho fundamentado quando do processamento da despesa. (gn).

A necessidade de um processo complexo e completo de prestação de contas nessas hipóteses em que não há previsão de diárias de viagem está expressa no enunciado de Súmula nº 79, desta Casa: **“É irregular a despesa de viagem realizada por servidor municipal que não fizer acompanhar dos respectivos comprovantes”.** (gn).

Nesse sentido, repita-se, **a exigência de comprovantes exarada no citado entendimento jurisprudencial só se aplica às situações em que não há a previsão normativa de diárias de viagem.** Tais situações exigem prestação de contas rigorosa, com documentos que demonstrem cada um dos gastos realizados, não sendo suficiente a apresentação de relatório de viagem ou de apenas alguns comprovantes.

(...)

Por fim, passo à análise da questão da prestação de contas de despesas de viagem de agentes políticos.

Deve-se ressaltar, primeiramente, que foi cancelado em sessão de novembro de 2008 o enunciado de Súmula nº 82 desta Corte, que assim previa: “As despesas de viagem do Chefe do Executivo Municipal são regulares se acompanhadas do relatório dos gastos feitos”.

Ante o cancelamento desse enunciado jurisprudencial, **tenho que devem se adequar os agentes políticos (não apenas Prefeito, mas também Secretários, Vereadores, Presidente da Câmara e até mesmo os agentes políticos estaduais) às mesmas regras explanadas acima, aplicáveis aos servidores públicos.** (gn).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Dessa forma, visando à concretização dos princípios da isonomia e da moralidade, tenho que, **em havendo previsão normativa de diárias de viagem, os agentes políticos serão indenizados quanto a excursões a serviço através de tais diárias. Por outro lado, se não existir no ordenamento do ente a previsão de diárias, aplica-se a esses agentes a exigência do enunciado de Súmula nº 79, de modo que deverão ser apresentados todos os comprovantes de gastos realizados, estes, necessariamente, em conformidade com os princípios constitucionais da razoabilidade, moralidade e economicidade.** (gn).

Como afirmado pelo Conselheiro Eduardo Carone na Consulta nº 658053, a prestação de contas é mandamento constitucional que se impõe não apenas aos servidores públicos, mas também aos agentes políticos, visto que, em conformidade com o art. 74, § 2º, I da Constituição Estadual, “a simples movimentação de numerário do Município, ainda que a título de verbas indenizatórias, traduz necessidade de o beneficiário prestar contas”.

29. Diante do exposto, tendo em vista que as despesas de viagem foram realizadas sob o regime de adiantamento, a ausência de prestações de contas instruídas com os comprovantes de realização das despesas acarreta a ilegalidade dos pagamentos efetuados ao Chefe do Poder Executivo Municipal de Conceição do Rio Verde no exercício de 2013 a título de indenização de despesas de viagem, no montante de R\$ 81.077,60 (oitenta e um mil e setenta e sete reais e sessenta centavos).

30. Conseqüentemente, impõe-se a determinação de ressarcimento ao erário da referida quantia, devidamente atualizada, pelo beneficiário dos pagamentos indevidos.

31. Pela eventualidade, caso se entenda que os pagamentos ora examinados sejam disciplinados pelo regime de diárias, ainda assim persistirá a ilegalidade dos pagamentos e o conseqüente dever de ressarcimento ao erário.

32. Isso em razão das prestações de contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal não se encontrarem instruídas com nenhuma prova dos deslocamentos declarados ou sua finalidade pública, tais como passagens rodoviárias ou aéreas, certificados de participação em cursos ou congressos, etc.

33. Conforme ressaltou a Unidade Técnica em seu reexame de fls. 364/366, independentemente da forma utilizada para custear despesas de viagem:

[...] a sua regularidade pressupõe a comprovação do emprego do recurso para o fim proposto por meio de relatórios ou de documentos legais comprobatórios dos gastos realizados. Na hipótese de existência de previsão normativa de diárias de viagem, a prestação de contas pode ser feita de forma simplificada, por meio de relatório ou da apresentação de alguns comprovantes específicos relativos às atividades exercidas na viagem, conforme exigências estabelecidas na regulamentação respectiva.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Nesse contexto, estaria o representante do executivo condicionado a apresentar pelo menos bilhetes de embarque e – se presente, a algum evento – atestado de comparecimento, certificado ou outro documento com mesmo valor probatório, observando a **necessidade de motivação para o deslocamento**, a **existência de nexos entre a atividade a ser exercida e as atribuições regulamentares e a forma de prestação de contas**.

Dessa forma, os argumentos do defendente não elidem a irregularidade apontada, uma vez que a maioria dos relatórios anexados pelo ex-prefeito apenas continham a cidade de destino e o assunto tratado.

Os relatórios da devida prestação de contas com os empenhos relativos aos adiantamentos de viagem ao ex-Prefeito deveriam ser instruídos com relatórios de viagem, justificando de forma resumida o motivo de cada deslocamento, devendo os mesmos serem coerentes em relação ao valor dispendido e à quantidade/frequência, e pertinentes com a função de Chefe do Executivo Municipal.

Portando, não procede a argumentação aposta pelo representado uma vez que não foi demonstrado em seus relatórios de viagem a motivação para o deslocamento, havendo nexos entre os atributos do chefe do executivo com a despesa realizada com utilização das diárias na atividade pública e sua efetiva execução.

34. Assim, entende o Ministério Público de Contas serem irregulares e danosos ao erário os pagamentos efetuados ao Chefe do Poder Executivo Municipal de Conceição do Rio Verde no exercício de 2013 a título de indenização de despesas de viagem, no montante de R\$ 81.077,60 (oitenta e um mil e setenta e sete reais e sessenta centavos).

35. Por fim, necessário destacar que, ao contrário do afirmado pelo defendente, as indenizações de viagem por ele recebidas não representam “valores módicos para normais”.

36. Vejamos, por exemplo, o valor de **R\$ 2.000,00 (dois mil reais)** recebido pelo então Prefeito como indenização em razão de seu declarado deslocamento a Belo Horizonte, com saída dia 05/08/2013 às 04:00hs e retorno no dia imediatamente seguinte, 06/08/2013, às 10:00hs, conforme documentos de fls. 77/79. O valor recebido é exorbitante e desarrazoado.

37. Para tal conclusão basta constatar que poucos meses antes de receber a referida quantia, o então Prefeito Municipal, Sr. José Arildo de Castro Carneiro, fez publicar o já citado Decreto Municipal n. 1.839/2013 (fls. 268/269), que em seu art. 1º, incisos I e II, estabelece os valores de **R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais) e R\$ 160,00 (cento e sessenta reais)**, como indenização aos servidores municipais por despesas de viagem a capitais sem pernoite e com pernoite, respectivamente.

38. Conclui-se, portanto, que os pagamentos recebidos pelo então Chefe do Poder Executivo Municipal a título de indenização de despesas de viagem no



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

exercício de 2013, além de não encontrarem respaldo na legislação municipal, ofendem os princípios da razoabilidade, economicidade e moralidade.

CONCLUSÃO

39. Diante do exposto, **OPINA** o Ministério Público de Contas:

- a) **seja julgada procedente a representação** em razão da irregularidade dos pagamentos efetuados ao Chefe do Poder Executivo Municipal de Conceição do Rio Verde no exercício de 2013, Sr. José Arildo de Castro Carneiro, a título de indenização de despesas de viagem, no montante de R\$ 81.077,60 (oitenta e um mil e setenta e sete reais e sessenta centavos).;
- b) seja determinado ao Sr. José Arildo de Castro Carneiro, ex-Prefeito Municipal de Conceição do Rio Verde, beneficiário dos pagamentos indevidos, o ressarcimento ao erário do montante acima descrito, R\$ 81.077,60 (oitenta e um mil e setenta e sete reais e sessenta centavos), a ser devidamente atualizado;
- c) **seja aplicada multa individual**, com fulcro no art. 85, inc. II, da Lei Complementar Estadual n. 102/08, ao Sr. José Arildo de Castro Carneiro, ex- Prefeito Municipal de Conceição do Rio Verde, em razão de ser o ordenador das despesas irregulares.

40. É o parecer.

Belo Horizonte, 22 de outubro de 2018.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas