



Procedimento Administrativo n. MPMG-0694.17.000592-0

“Viajante Errante, passo sem rumo”

Representado: Câmara Municipal de Santana da Vargem

DESPACHO DE ARQUIVAMENTO

O presente procedimento administrativo foi instaurado em cumprimento ao PGA 2016/2017 do MPMG, com o propósito de acompanhar e fiscalizar a regularidade da normatização do custeio de viagens de agentes públicos da Câmara Municipal de Santana da Vargem.

Foram requisitadas informações ao respectivo ente público, conforme se depreende do ofício de fl.15.

Analizadas informações e documentação apresentadas, foram detectadas as irregularidades apontadas nos termos de análise de fls. 41/46.

Certo é que o regime informado de pagamento de diárias encontra-se previsto na Lei Municipal nº 1.477, de 17 de dezembro de 2018 (fls.126/131), regulamentada, no tocante ao procedimento administrativo para solicitação, concessão e a prestação de contas dos recebimentos de diárias, através da Instrução Normativa n.º 02/2021 (fls.156/160).

O regime de pagamento de diárias é adotado para o custeio de todos os agentes públicos.

Porém, quanto às despesas com transporte há ressalvada possível adoção do regime de indenização.

Revisitando o presente expediente, extrai-se que, em regra, os servidores, agentes políticos e “colaboradores” da Casa Legislativa Vargense devem realizar os deslocamentos mediante utilização do veículo oficial e, somente quando tal meio for indisponível, haverá indenização em casos de transporte terrestre mediante utilização de veículo particular ou compra de passagem em veículo coletivo (artigos 9º e 10, da Lei Municipal 1.477/2018 - vide fls. 129/130).

Portanto, ainda que dois despachos requisitando informações precisas acerca da prévia compra de passagens terrestres não tenham sido respondidos de forma precisa, **em interpretação extensiva da norma**, esta membra entende que somente em casos de viagem aérea será realizada a compra de passagem mediante solicitação prévia e realização de procedimento licitatório (artigo 18 da lei mencionada).

Registra-se a juntada de resposta ofertada pelo CAOPP acerca de dúvidas pormenorizadas no curso do PA n.º 0694.17.000590-4 (vide anexo), apontamentos que surtem efeito no presente expediente.

É o relato do necessário.

O regime informado de pagamento de diárias encontra-se previsto na Lei Municipal n.º 1.477, de 17 de dezembro de 2018 (fls.126/131), regulamentada, no tocante ao procedimento administrativo para solicitação, concessão e a prestação de contas dos recebimentos de diárias, através da Instrução Normativa n.º 02/2021 (fls.156/160) e, consoante informações prestadas pela Municipalidade às fls.155, certo é que tal norma, publicada após a instauração do presente expediente, atualmente, vem sendo aplicada.

Pois bem.

A regulamentação (legal e/ou infralegal) prevê limite de quantidade de diárias a serem deferidas em determinado período, de forma a evitar que tal instituto venha a ser empregado para pagamento indireto de subsídio. Com efeito, o artigo 6º da Lei dispõe que “não será devido o pagamento de diária quando o agente receber cumulativamente, no mesmo mês, mais de: a) 05 (cinco) diárias e/ou b) 05 (cinco) meias-diárias por mês, e/ou c) 05 (cinco) indenizações por deslocamentos em veículos particulares”, não sendo aplicados tais limites ao motorista daquela Casa Legislativa e, podendo ser desconsiderados pelo Presidente da Câmara Municipal, notadamente nos casos de participação em congressos, cursos de aperfeiçoamento e atualização, cuja duração seja superior a 05 (cinco) dias.

Os valores das diárias atualmente vigentes são, a depender da distância e ocorrência de pernoite ou não, no tocante aos agentes públicos da Câmara

Municipal de Santana da Vargem (agentes políticos, servidores e colaboradores) (i), no valor mínimo de R\$ 50,00 (cinquenta reais) ao máximo de R\$ 600,00 (seiscentos).

Ademais, certo é que as *"diárias serão corrigidas, anualmente com base no INPC - Índice Nacional de Preços ao Consumidor, e seu valor atualizado deve ser publicado no site da Câmara"* e a *"correção será feita mediante portaria, que se limitará aplicar o índice ao valor anteriormente fixado"*. (vide §§3º e 4º, da Lei)

Neste ponto, utilizando interpretação analógica e invocando o teor da resposta ofertada pelo CAOPP, em especial item 2.4 da peça que segue junto à presente, em detida análise dos valores ora mencionados, não se extrai, por si só, quaisquer indicativos de ofensa aos princípios da razoabilidade e eficiência.

A regulamentação (legal e/ou infralegal) impõe a apresentação de relatório de atividade/viagem que contenha informações mínimas permitindo identificar o beneficiário, o destino da viagem, o motivo do deslocamento, o período de permanência, em especial, correlação entre o motivo do deslocamento e as atribuições do cargo ou as atividades desempenhadas no exercício da função comissionada ou do cargo em comissão ou mandato eletivo e o número de diárias (vide artigo 8º da IN n.º 02/2021).

Neste ponto, *ainda que inexistente na Lei em comento especificação acerca dos documentos tidos como necessários à demonstração das despesas efetuadas*, não há aqui qualquer violação.

Como se vê, imprescindível que o dito relatório de atividades, ou de viagem, meio considerado idôneo para a prestação de contas, conste, no mínimo, o nome do beneficiário, o destino da viagem, o motivo legítimo do deslocamento, o período de permanência, o meio de transporte empregado e o número de diárias (tratando-se de viagens para cursos/seminários de capacitação, necessária, ainda, a comprovação da frequência, através de certificado fornecido pelo realizador do evento), sendo despidendo anexar em tal relatório documentos fiscais que comprovem os gastos, *verbi gratia*, recibos fiscais de hospedagem, refeições, etc.

Na mesma linha a orientação da Corte de Contas Mineira no julgamento da Consulta n.º 658.053, vejamos:

(...) a não-obrigatoriedade de se juntarem documentos comprobatórios de gastos está na natureza desse tipo de diárias, qual

seja, o custeio presumível de despesas de viagem. Observe-se que, nesse tipo de verba indenizatória, o risco é de mão-dupla, pois caso o servidor ou agente político consiga gastar menos que esperado – comendo sanduíches, dormindo em pousadas ou andando a pé – exempli gratia, a sobra lhe pertencerá, sem que isso seja classificado como vencimento. Mas, se o contrário se verificar, ou seja, gastos superiores aos valores das diárias, a Administração Pública nada complementarará, daí o equilíbrio do risco.

Há setor administrativo definido na estrutura do órgão responsável pelo controle e avaliação dos pedidos e prestações de contas pertinentes a diárias pagas, qual seja Presidência da Casa Legislativa (avaliação dos pedidos) e Setor de Contabilidade e Controle Interno (prestação de contas), sendo adotada a seguinte rotina administrativa: “A dinâmica administrativa empregada para a avaliação e aprovação do pedido de diárias se dá inicialmente com preenchimento dos Formulários (anexos 03 e 04) da IN n.º 02/2021 e, posteriormente, encaminhada ao setores competentes para eventual autorização e quitação dos valores.

Após, o relatório de viagem, disposto no anexo 05 da IN, deve ser apresentado ao Setor de Contabilidade.

Notadamente, a norma contida no artigo 6º, inciso II, da lei em comento traz literal vedação de pagamento de diária cumulativamente com outra retribuição de caráter indenizatório de despesas com alimentação e hospedagem.

Portanto, uma vez definidos os regimes de custeio de viagens adotado pela Câmara Municipal de Santana da Vargem, qual seja o de pagamento de diárias e indenização em casos de transporte terrestre via carro particular ou compra de passagem de veículos terrestres coletivos, impõe-se o arquivamento do presente procedimento, com consequente comunicação ao Sr. Presidente da Câmara Municipal de Santana da Vargem e ao Sr. Coordenador do CAOPP/MPMG, mediante o envio de cópia da presente decisão ministerial.

Ressalte-se, finalmente, que, havendo qualquer denúncia dando conta de possíveis irregularidades no custeio de viagens de agentes públicos/políticos municipais, este órgão de execução ministerial adotará as medidas específicas ao caso concreto, instaurando o



necessário procedimento investigatório (procedimento preparatório, inquérito civil público e/ou procedimento investigatório criminal).

Registre-se no SRU e cumpra-se.

Três Pontas, 4 de abril de 2024.


Ana Gabriela Brito Melo Rocha

Promotora de Justiça

Despacho

PAAF: 0024.19.004944-5

PJ Solicitante: Três Pontas/MG

1. Trata-se de PAAF instaurado a partir do ofício nº 203/2019/3ª PJ-TP da Promotoria de Justiça da Comarca de Três Pontas/MG, solicitando a este CAO-PP orientação funcional para instrução do Procedimento Administrativo nº MPMG-0694.17.000590-4 instaurado para execução do Projeto Viajante Errante, Passo Sem Rumo, concernente ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Três Pontas/MG – IPREV.

Instruído o feito com as informações prestadas pelo IPREV e após análise das informações, a Promotoria de Justiça encaminhou pedido ao CAOPP para análise do procedimento e, mais especificamente, quanto aos seguintes pontos: i) ausência de previsão no Decreto Municipal nº 9.651/2017 de apresentação de relatório de viagens como meio de prestação de contas das diárias concedidas; ii) eventual incongruência do art.12 do citado decreto - cujo dispositivo proíbe o reembolso de bebidas alcoólicas e /ou alimentos supérfluos – com o sistema de diárias adotado na municipalidade, vez que, com o sistema de diárias, os gastos com alimentação já estão inclusos o que, a princípio, descartaria o reembolso; iii) parâmetro para um limite semanal/mensal/anual de concessão de diárias, tendo em vista que o decreto municipal, em seu art.9º, fixa um limite de 10 diárias, até o montante de R\$ 1600,00, sem, contudo, especificar se tal limitação é mensal ou anual; iv) parâmetro para fixação do valor das diárias.

2. Inicialmente cumpre esclarecer que o Decreto nº 9.651/2017 dispõe sobre a concessão de diárias a agentes políticos e servidores da administração indireta, autárquica e fundacional do Município de Três Pontas/MG, de forma que, por óbvio, qualquer sugestão de alteração do decreto no bojo do PA

em análise, deverá ser direcionada ao Prefeito, que detém a competência para a iniciativa legislativa da matéria.

Feita a ressalva, são as seguintes orientações do CAO-PP acerca dos questionamentos feitos.

2.1. A apresentação do relatório de viagens é condição essencial para a prestação de contas, principalmente quando se tratar de adoção do regime de diárias, já que em tal regime não há comprovação dos gastos efetuados (com apresentação de documentos fiscais relacionados à hospedagem, alimentação, etc), mas apenas a apresentação do relatório de viagens, no qual conste, no mínimo, o nome do beneficiário, o destino da viagem, o motivo legítimo do deslocamento, o período de permanência, o número de diárias e o meio de transporte empregado (tratando-se de viagens para cursos/seminários de capacitação, necessária, ainda, a comprovação da frequência, através de certificado fornecido pelo realizador do evento).

O Decreto nº 9.651/2017 prevê em seu art.13 a obrigatoriedade de se apresentar à Tesouraria da Secretaria Municipal de Fazenda, o relatório de viagem, em formulário próprio, no prazo previsto no §2º do art.7º, devidamente autorizado pela autoridade competente elencada no art.5º do decreto (os dirigentes das autarquias municipais). Entretanto o Decreto não disciplina o conteúdo do relatório de viagem, se limitando a dizer "formulário próprio". Nesse sentido, conforme consta de cópias dos autos encaminhadas a este Centro de Apoio, o IPREV possui o seu formulário para o Relatório de Viagem (fls.26), no qual constam informações suficientes para uma devida prestação de contas.

As minúcias sobre a prestação de contas - como quais informações devem conter no relatório de viagem a ser apresentado na prestação de contas, qual o setor administrativo responsável pela análise, dentre outras questões nesse contexto -, podem ser previstas em decreto, resoluções, portarias ou outras espécies normativas.

A par do Decreto em estudo tratar da concessão e prestação de contas relativas ao regime de diárias, em alguns momentos ele menciona também sobre o regime do reembolso, como quando no art.12

dispõe que é proibido o reembolso de despesas extras com bebidas alcoólicas e alimentos supérfluos, ou quando no art. 13, §3º dispõe que nas hipóteses em que a viagem do servidor ultrapassar as diárias concedidas, a Secretaria Municipal da Fazenda providenciará o ressarcimento (na realidade reembolso) das diárias correspondentes ao período prorrogado. Entretanto, para a prestação de contas do reembolso, o Decreto silencia quanto à necessidade de se apresentar cupons fiscais junto ao relatório de viagem.

Assim, entendemos ser relevante que o gestor público, no caso o Prefeito (que detém a competência para a iniciativa legislativa da matéria), seja alertado para tal omissão e a necessidade de saná-la, seja com a apresentação à Câmara Municipal de um projeto de lei ou mesmo a edição de outro ato normativo à sua disposição, como um decreto, que discipline a forma correta de prestação de contas quando se tratar de adiantamento ou reembolso de despesas de viagens, sob pena de se considerar irregular a prestação de contas feita por mero relatório de viagem nas hipóteses de adiantamento ou reembolso.

Nesse sentido, a Súmula 79 do TCE/MG: “É irregular a despesa de viagem realizada por servidor municipal que não se fizer acompanhar dos respectivos comprovantes.”

2.2. A interpretação a *contrario sensu* do art.12 do Decreto nº 9.651/2017, que dispõe que não serão reembolsados gastos com bebidas alcoólicas ou alimentos supérfluos, dando a margem a interpretação de que, portanto, alimentos necessários a alimentação serão reembolsados, não é incompatível com os demais dispositivos do decreto que trata da concessão e prestação de contas de diárias de viagens dos servidores públicos da administração indireta de Três Pontas/MG.

Não é incompatível porque o decreto disciplina também, conforme dito no tópico anterior, hipóteses de reembolso, como aquela constante do art. 13, §3º, cujo dispositivo prevê que a viagem que se

delongar mais tempo do que o inicialmente previsto, de forma que as diárias concedidas não sejam suficientes, terão os gastos posteriores ao período coberto com diárias reembolsados.

A fim de que se mantenha a regularidade das despesas e a coerência dos sistemas adotados, entende-se não ser possível a combinação simultânea das formas de pagamento - diária e reembolso -, ou seja, a efetivação de reembolso de despesas realizadas em período acobertado pelo pagamento de diárias.

2.3. Observa-se que o Decreto nº 9.651/2017 disciplina limite tanto para o número de diárias, qual seja 10, quanto para o valor total que poderá ser concedido a título de diária - máximo de R\$1.600,00. Porém, não está explicitado se esse limite é semanal/mensal/anual.

Importa ressaltar que a disposição em lei/decreto quanto a um limite de diárias a serem concedidas em determinado período é tratada pelo CAO-PP como uma das situações que podem ser levadas ao gestor público para fins de regulamentação da matéria, mas de forma voluntária, pois não há norma cogente que obrigue tal regulamentação.

Não obstante, caso determinada legislação municipal não trate da matéria, ou a trate de forma incompleta, como no caso de Três Pontas, e o gestor público não demonstre interesse em regulamentá-la, ao Ministério Público cabe o alerta de que diárias pagas, rotineiramente, em percentual acima de 50% dos vencimentos ou subsídios de determinado agente público, podem caracterizar verba remuneratória, acendendo o alerta de possíveis irregularidades em sua concessão, o que ensejará investigação em procedimento próprio.

Nesse sentido, para evitar que os agentes públicos utilizem a indenização de despesas de viagens como complementação de subsídios/vencimentos, desvirtuando a natureza da verba indenizatória para verdadeira verba salarial, tem-se aplicado como parâmetro para o limite máximo mensal para a indenização de despesas de viagens (diárias), a regra constante do art.457, §2º da CLT, que dispõe que as diárias de viagem que excedam a 50% da remuneração percebida pelo empregado terão natureza jurídica de verba salarial.

A utilização de tal parâmetro se mostra válida ante a dificuldade em se estabelecer um valor ou número máximo de diárias que possam ser concedidas no mês a um mesmo agente público, para que não haja o desvirtuamento do instituto, evitando abusos ou mesmo a concessão descontrolada destas verbas indenizatórias. O percentual de 50% do valor do subsídio/remuneração do agente público, como limite máximo de diárias que podem ser concedidas no mês, é uma referência, portanto, para que as diárias não se convertam em verba remuneratória.

Não obstante, é importante ressaltar mais uma vez que diárias concedidas rotineiramente acima de 50% do valor dos vencimentos ou subsídios do agente público é que poderão ensejar uma investigação sobre eventual desvirtuamento do instituto, tendo em vista que é possível, esporadicamente, que tal percentual seja ultrapassado.

2.4) O Anexo I do Decreto nº 9.651/2017 fixa os valores das diárias por quilometragem (distância de Três Pontas ao município destino da viagem), categoria de servidor (Faixa I servidores municipais autárquicos; Faixa II dirigente de órgão ou entidade autônoma, fundação ou autarquia) e, ainda, se a diária exigirá pernoite ou não.

Na **Faixa I** (servidor autárquico), o menor valor fixado para diária **sem** pernoite é de R\$40,00, e o maior (quando o município destino distar acima de 650KM de Três Pontas/MG) é de R\$ 90,00; para as diárias **com** pernoite, o menor valor é de R\$ 140,00 e o maior é de R\$ 250,00.

Na **Faixa II** (dirigentes da administração indireta) o menor valor fixado para diária **sem** pernoite é R\$ 60,00, e o maior (quando o município destino distar acima de 650KM de Três Pontas) é de R\$190,00; para as diárias **com** pernoite, o menor valor é de R\$ 190,00 e o maior é de R\$ 530,00.

Tendo em vista que a opção pelo regime de diárias para a indenização das despesas de viagens dos servidores públicos autárquicos de Três Pontas/MG importa no pagamento de uma quantia fixa para fazer frente aos gastos com alimentação, deslocamento no local de destino e hospedagem, quando

houver pernoite, entendemos que os valores constantes do Anexo I do Decreto nº 9.651/2017 encontram-se, smj, conforme o princípio da razoabilidade.

As argumentações do IPREV constantes às fls.45, quanto ao parâmetro utilizado pela Douta Promotoria de Justiça para aquilatar se razoável ou não os valores das diárias fixadas pelo Decreto em estudo, que seria 1/30 dos vencimentos do cargo inicial da carreira, conforme previsto na Lei Complementar Estadual nº 34/1994, que dispõe sobre a organização do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, merecem ser levadas em consideração pelo seu próprio teor. De fato, buscando fundamento, novamente, no princípio da razoabilidade, tal parâmetro, ainda que pudesse servir como norte em alguns casos, não poderia, em outros, inviabilizar os fins da despesa, ou seja, a indenização por gastos extraordinários, decorrentes da prestação de serviços em local diverso do habitual pelo agente público. Destarte, ainda que o montante da diária ultrapasse 1/30 dos vencimentos do servidor, não se tratando de valores exorbitantes, não há como tê-lo como irregular.

Não obstante, no Relatório de Cooperação elaborado pelo Ministério Público de Contas (Anexo 7 do Projeto Viajante errante, passo sem rumo), foram elencados os valores pagos a título de diárias por diversos entes da Administração Pública, tanto federal quanto estadual, de forma a possibilitar um cotejo entre os valores fixados pelos municípios e aqueles elencados no relatório. Desse cotejo será possível aquilatar a razoabilidade dos valores pagos pelo Município de Três Pontas/MG, caso ainda restem dúvidas ao Douto Promotor de Justiça consulente, dada a realidade da comarca e região.

Sendo essas as considerações para o momento, encaminhe-se o presente despacho à Promotoria de Justiça solicitante.

Registre-se e archive-se.

Belo Horizonte, 16 de agosto de 2021

DANIEL DE SA
RODRIGUES:998771
71600

Arquivado de forma digital por DANIEL
DE SA RODRIGUES:998771/71600
04/08/2021 16:16:16 1453719-0700

Daniel de Sá Rodrigues
Promotor de Justiça
Coordenador do CAO- Patrimônio Público

Centro de Apoio Operacional às
Promotorias de Justiça
Dra. Juliana Aguiar Barros de Sá
Três Pontas, 16/08/2021
Responsável