ACÓRDÃO - AC00 - 1946/2021

PROCESSO TC/MS	**:** TC/10058/2018
PROTOCOLO	**:** 1928690
TIPO DE PROCESSO	**:** RELATÓRIO-DESTAQUE
ÓRGÃO	**:** MUNICÍPIO DE CORGUINHO
JURISDICIONADO	**:** DALTON DE SOUZA LIMA
RELATOR	**:** CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: RELATÓRIO-DESTAQUE – AUDITORIA – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ACHADOS – CONCESSÃO DE DIÁRIAS AO PREFEITO MUNICIPAL – QUANTITATIVO ELEVADO – PRESTAÇÃO DE CONTAS GENÉRICA – NÃO COMPROVAÇÃO DA VERACIDADE DAS INFORMAÇÕES – AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE IMPESSOALIDADE MOTIVAÇÃO TRANSPARÊNCIA E MORALIDADE ADMINISTRATIVA – INEXISTÊNCIA DE NORMA REGULAMENTADORA – IRREGULARIDADE – MULTA – IMPUGNAÇÃO DE VALORES – DETERMINAÇÃO DE RECOLHIMENTO – RECOMENDAÇÃO.

1. A concessão de quantitativo elevado de diárias, com prestação de contas realizada de forma genérica, sem comprovação da veracidade das informações e arquivadas com algum indício de realização de viagem, revela a ilegalidade do ato, contrariando aos princípios constitucionais básicos que regem o setor público, notadamente os princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade administrativa.

2. A ausência de norma em sentido estrito referente à concessão das diárias, conferindo legalidade ao ato, e a prestação de contas de modo genérico, sem a devida comprovação do interesse público, deslocamento e participação nos eventos, em infringência ao princípio constitucional da legalidade, previsto no art. 37, *caput*, c/c art. 70, parágrafo único, ambos da Constituição Federal, são suficientes para considerar irregular o ato e fundamentar a imposição de multa ao gestor pela conduta incompatível com as normas legais, a impugnação dos valores a título de ressarcimento ao erário.

3. É cabível a recomendação a atual gestão para que proceda à correção das falhas verificadas, especialmente, sob pena das sanções legais pertinentes, que deverão ser monitoradas nas próximas Auditorias, que institua a criação/concessão de diárias por meio de Lei em sentido estrito, contendo os critérios necessários, tais como: fatos geradores de seu recebimento, valores, forma de comprovação das despesas e limites dos gastos para seu pagamento e devolução das diárias não utilizadas; bem como, que se atente à devida prestação de contas, mediante o correto preenchimento da proposta de concessão de futuras diárias e do relatório de viagem, mediante a apresentação de relatórios detalhando a natureza dos serviços prestados, as pessoas contatadas, os assuntos tratados, os benefícios alcançados pelo Município, notas fiscais de hospedagem, alimentação e transporte/combustível, dentre outros.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 13ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 24 de novembro de 2021, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em declarar a

irregularidade nas concessões de diárias, no período de janeiro a dezembro de 2016, em favor do ex-Prefeito de Corguinho/MS, Sr. **Dalton de Souza Lima**, conforme apurado em Auditoria, da qual se originou o Relatório Destaque n. 04/2018, tendo em vista a ausência de norma em sentido estrito referente à matéria, conferindo legalidade ao ato, e prestação de contas de modo genérico, sem a devida comprovação do interesse público, deslocamento e participação nos eventos, em infringência ao princípio constitucional da legalidade, previsto no art. 37, *caput,* c/c art. 70, parágrafo único, ambos da Constituição Federal; Pela **impugnação,** para fins de ressarcimento de dano causado ao erário, pelo **Sr. Dalton de Souza Lima** ao Município de Corguinho/MS, da importância de **R$ 66.390,00 (sessenta e seis mil trezentos e noventa reais)**, decorrentes dos valores percebidos indevidamente a título de diárias, nos termos do art. 61, I, da Lei Complementar n. 160/2012; Pela aplicação de **multa** no valor equivalente a **80 (oitenta) UFERMS**, em desfavor de Sr. **Dalton de Souza** Lima, prevista no art. 45, II, da Lei Complementar n. 160/2018, c/c o art. 181, II, do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução n. 98/2048, correspondente a aproximados 5% (cinco por cento) sobre o valor do dano causado ao erário de R$ 66.390,00, apontado no item 2 retro; Pela **determinação** ao mencionado gestor, nos termos do art. 185, § 1º, I, II e III, do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução n. 98/2018, que no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias: **1. Recolha aos cofres do município** de Corguinho/MS, a importância total impugnada no **item 2 retro**, de R$ 66.390,00 (sessenta e seis mil trezentos e noventa reais), devidamente atualizada e acrescida de juros legais consoante dispõe o art. 185, § 1º, III, IV, “a” e “b” do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução n. 98/2018, nos termos em que são cobrados os créditos do citado município, estabelecendo-se como termo inicial para a atualização da moeda o dia 1º de janeiro de 2016, e a incidência de juros a partir do trânsito em julgado desta decisão, sob pena de ajuizamento, pelo município de Corguinho, do processo de execução e **2. pague em favor do FUNTC** a quantia correspondente a 80 (oitenta UFERMS), relativa à multa aplicada no **item 3** desta decisão, sob pena de execução, consoante dispõe o § 4º, I, “a”, do art. 187, do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução n. 98/2018; Pela **recomendação** ao atual Gestor, sob pena das sanções legais pertinentes, que deverão ser monitoradas nas próximas Auditorias levadas a efeito no Órgão, nos termos do artigo 30, da Lei Complementar n. 160/2012, adote as seguintes providências: **1.** Que institua a criação/concessão de diárias por meio de Lei em sentido estrito, contendo os critérios necessários, tais como: fatos geradores de seu recebimento, valores, forma de comprovação das despesas e limites dos gastos para seu pagamento e devolução das diárias não utilizadas.; **2.** Que se atente à devida prestação de contas, mediante o correto preenchimento da proposta de concessão de futuras diárias e do relatório de viagem, mediante a apresentação de relatórios detalhando a natureza dos serviços prestados, as pessoas contatadas, os assuntos tratados, os benefícios alcançados pelo Município, notas fiscais de hospedagem, alimentação e transporte/combustível, dentre outros.

Campo Grande, 24 de novembro de 2021.

Conselheiro **Ronaldo Chadid** – Relator.

RELATÓRIO

Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

I – DO RELATÓRIO

Cuida-se do **Relatório Destaque n. 4/2018,** extraído do Relatório de Auditoria n. 03/2018, realizada junto à **Prefeitura Municipal de Corguinho**, tendo como período inspecionado janeiro a dezembro de 2016, sob a responsabilidade do então Prefeito Municipal **Sr. Dalton de Souza Lima**.

O fato motivador do destaque advém da **concessão de diárias ao Prefeito Municipal,** no mencionado período, o qual era ano eleitoral, em quantitativo elevado, comparado com os demais servidores. Assim, examinou-se a totalidade de diárias pagas ao prefeito no exercício de 2016 e as respectivas prestações de contas.

Para tanto, a equipe de Auditores de Controle Externo utilizando-se das técnicas de auditoria (análise documental, pesquisa em sistemas informatizados, confronto de informações e documentos, declarações reduzidas a termo dos servidores municipais, inspeção física e comparação com a legislação vigente), teve por norte três quesitos: a existência e aplicação de norma regulamentadora das diárias no Município, a existência de processos administrativos para a concessão de diárias e a respectiva prestação de contas.

Com relação à existência e aplicação de norma regulamentadora das diárias, a equipe apontou a Lei Municipal n. 382/1993, que dispõe sobre o Estatuto do Servidor Público de Corguinho-MS, especificamente os art. 155 e 156; o Decreto n. 004/2009, vigente em parte do exercício de 2016, o qual estipulava os valores para as diárias; e o Decreto n. 043/2016, com vigência prescrita partir de 15 de julho de 2016, que instituiu novos valores para as diárias dos servidores municipais.

No que tange aos processos administrativos, em que pese à existência das citadas normas, a equipe de auditoria constatou que, pelo menos na época, não havia norma que regulamentasse de modo específico a concessão das diárias e, nem mesmo, a prestação de contas a ser efetuada pelo servidor indenizado.

Mas a ausência de regulamentação, ao seu ver, não afasta o dever de prestar contas, primeiro por força do estabelecido no art. 70 da Constituição Federal, e segundo porque o Estatuto do Servidor Público de Corguinho-MS (Lei n. 382/1993) prevê, entre outros deveres, a obrigação de restituição das diárias, no prazo de cinco dias, na hipótese de recebimento da diária e não afastamento da sede, conforme art. 155 e 156, induzindo que deveria existir a prestação de contas.

A equipe constou ainda que o gestor tinha ciência da necessidade de formalização de processo administrativo específico para cada pagamento de diária, conforme intimação realizada nos autos TC/13744/2015, cujo objeto foi o Relatório

de Auditoria n. 01/2015, inclusive o mesmo a respondeu "*que teria adotado a formação de tal procedimento nos pagamentos das diárias".*

Entretanto, na ocasião da fiscalização o que se verificou foi a inexistência de controle satisfatório das diárias concedidas ao prefeito e demais servidores, ante a ausência de formalização de processo administrativo apartado de diárias (arquivadas apenas em pastas tipo A/Z e de maneira esparsa), sem a comprovação de que foram, de fato, utilizadas pelos servidores em viagem a serviço do Munícipio.

Apontou também que no exercício de 2016 a Prefeitura de Corguinho despendeu em diárias o valor total de RS 92.570,00 (noventa e dois mil e quinhentos e setenta reais). Desse total, somente ao Prefeito Municipal, Sr. Dalton de Souza Lima, foi concedido a quantia de R$ 69.190,00 (sessenta e nove mil e cento e noventa reais), correspondendo ao percentual de 75%, conforme averiguado na auditoria.

Em face disso, destacou a equipe que, sob outra perspectiva, considerando o subsídio mensal do Prefeito à época (R$ 11.440,00) e o valor concedido a ele em diárias (R$ 69.190,00), o mesmo recebeu, em média, a quantia mensal de R$ 5.765.83 representando um acréscimo salarial mensal de 50.40%, o que eventualmente pode significar um complemento da remuneração.

Assim, afunilando a fiscalização, em razão da relevância e quantia do valor disponibilizado ao prefeito, a auditoria examinou todos os registros e arquivos de diárias concedidos a ele no exercício de 2016, e dividiu as prestação de contas em dois grupos, conforme encontrado: *1) realizadas de forma genérica, sem condições de se comprovar a veracidade das informações* quanto à realização da viagem e a atividade desempenhada a serviço do município, concluindo pela existência de pagamentos sem prestação de contas no valor de R$ 43.995.00; e 2) insuficiente para comprovar se as diárias recebidas teriam sido de fato utilizadas pelo prefeito a serviço do Município, *mas arquivadas com algum indício de realização de viagem*, como, por exemplo, um convite de autoridade a algum evento público de interesse do município, mas, ressalta-se, sem comprovar o deslocamento e as atividades desenvolvidas na viagem. Nesse último caso, apurou-se o valor de R$ 22.395,00 (vinte e dois mil e trezentos e noventa e cinco reais).

Destacou-se que apenas em uma oportunidade, dentre o universo de quarenta diárias utilizadas no exercício de 2016, a documentação arquivada na prefeitura demonstrou a realização da viagem, mediante o comprovante das passagens aéreas, certificado e declaração, comprovando que o prefeito teria participado de evento público, durante o período de 09/05/2016 a 12/05/2016 (Empenho 381, no valor de R$ 2,800,00).

Sendo uma das últimas considerações, a equipe trouxe ainda um tópico nominado "*pagamento a maior de diárias ao Prefeito Municipal em 18 de julho de 2016 (empenho n. 548)*", em que verificou uma diferença de R$ 525,00 (quinhentos e vinte e cinco reais) recebidos a maior neste período, pois o valor unitário da diária

do munícipio, em âmbito nacional, para o cargo de prefeito, era de R$ 800,00, conforme Decreto n. 004/2009, de modo que 3,5 diárias concedidas em julho/2016 deveriam totalizar o montante de R$ 2.800,00 e não o valor de R$ 3.325,00.

Todavia, a equipe supôs que tal pagamento possivelmente seja decorrente do Decreto n. 043/2016, que embora tenha sido elaborado em 05 de agosto de 2016, o mesmo dispôs em seu artigo 2° que teria vigência a partir de 15 de julho de 2016, o que por sua vez contrasta com a regra de irretroatividade da revogação do ato administrativo. Informou que esse foi o único pagamento feito com base nesse decreto, antes de sua elaboração.

Por todo exposto, concluiu-se o relatório nos seguintes termos:

> Na Auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Corguinho/MS, referente ao período de janeiro a dezembro/2016, sob a responsabilidade do Sr. Dalton de Souza Lima, verificaram-se irregularidades na prestação de contas das diárias concedidas ao Prefeito, pelo que, sujeito a eventual impugnação os seguintes itens:
>
> Inexistência de prestação de contas de diárias no valor de R$ 43.995,00 (Item 3.5.1);
>
> a) Documentação insuficiente para comprovação de diárias no valor de R$ 22.395,00 (Item 3.5.2);
>
> b) Caso haja comprovação da prestação de contas da diária lastreada no empenho n° 548, a irregularidade persiste quanto ao excesso no pagamento de 525,00, uma vez que, ao invés de R$ 3.325,00, deveria ter sido pago o valor de R$ 2.800,00 (Item 3.6).
>
> E, constatou-se diante de todo o exposto, pelos elementos presentes nos autos que aqui se apresentam, a saber, as seguintes irregularidades:
>
> 1) Inexistência de normativas quanto à forma e especificidades da concessão de diárias, bem como do dever constitucional de prestar contas (Item 3.2);
>
> 2) Inexistência de formalização de processo administrativo apartado das diárias concedidas com as formalidades de estilo; autuado, protocolado e numerado (Item 3.3);
>
> 3) Falta de prestação de contas dos recursos recebidos a título de diárias, contrariando princípios que regem a Administração Pública, em especial os contidos no Art. 37 da Constituição Federal (Item 3.3);
>
> 4) Prestação de contas inexistente (Itens 3.5 e 3,5.1);
>
> 5) Prestação de contas insuficiente (Itens 3.5 e 3.5.2);
>
> 6) Ausência de comprovação do deslocamento, bem como de atingimento de objetivos em busca do bem comum nas viagens pagas com diárias concedidas pela Prefeitura (Item 3.3);
>
> 7) Elevado número de diárias concedidas ao Prefeito Municipal, correspondente

a 50,40% do valor mensal recebido a título de subsídio, para o exercício de 2016, podendo caracterizar complementação da remuneração (Item 3.4);

8) Publicação de Decreto com efeitos retroativos, disciplinando valor já pago a títulos de diárias (Item 3.7).

Ante à verificação de irregularidades e possibilidade de impugnação dos valores, fez-se necessário à intimação do Prefeito Municipal à época dos fatos.

1.1 Do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

Diante da apuração de possíveis irregularidades e em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, determinei a intimação do Sr. Dalton de Souza Lima, ex-Prefeito Municipal de Corguinho/MS, para apresentar defesa, nos termos do Despacho n. 16051/2019 de f. 253. No entanto, foi declarada sua revelia em razão da ausência de manifestação nos autos, conforme f. 253.

1.2 Do parecer do Ministério Público de Contas

Diante do não comparecimento do Gestor após regular intimação encaminhada por esta Corte de Contas, encaminhou-se os autos ao Ministério Público de Contas.

Em exame aos autos, o *parquet* asseverou que o pagamento de diárias, em razão de sua natureza indenizatória, deve estar previsto em Lei no sentido estrito, necessitando de previa regulamentação específica, estabelecendo critérios como fatos geradores de seu recebimento, valores, forma de comprovação das despesas e limites dos gastos para seu pagamento. Afirmou ainda que esse tema, inclusive, já foi reconhecido por este Tribunal de Contas no Parecer-C nº 00/0006/09, Quesitos 4 e 5.

Ademais, destacou que na execução da despesa pública, o ônus de comprovar a aplicação correta do recurso recai sobre o Gestor, conforme disposto no artigo 70, Parágrafo Único, da Constituição Federal de 1988, combinado com o artigo 93 do Decreto-Lei 200/1967. Portanto, no seu entendimento, a ausência dessa comprovação é suficiente para considerar irregular o ato e fundamentar possíveis imputações de débito pelos valores não justificados.

Ponderou também que, caso seja evidenciada a falta de ato de ofício e descumprimento de obrigação legal, existem indícios que levam a uma possível Ação Civil de Responsabilidade por Ato de Improbidade Administrativa, por quebra do Princípio da Legalidade. Incidindo em possível violação do art. 11, *caput*, e incisos I e II, da Lei n. 8.429/1992.

Dessa forma, após relatar os termos do processo e as questões de mérito, o *parquet* propôs o seguinte julgamento, nos termos do Parecer de n. 16485/2019 (f. 254-261):

> Por tudo quanto foi exposto, nos termos do inciso I do artigo 18 da Lei Complementar nº 160/2012, com redação dada pela Lei Complementar nº 233/2016, manifesta-se este representante do Ministério Público de Contas no sentido de que a egrégia Corte de Contas adote nestes autos, o seguinte julgamento:
>
> 1-**APLICAR** multa ao Senhor Dalton de Souza Lima, CPF nº 103.969.001-78, Prefeito Municipal de Corguinho à época dos fatos, nos moldes do inciso VIII do artigo 77 da Constituição Estadual/MS combinado com o artigo 44 inciso I, artigo 45 incisos I e II, artigo 46, todos da Lei Complementar nº 160/2012, combinado com o artigo 181, incisos I e II, e §1º, da Resolução TC/MS nº 98/2018, devido à infringência ao artigo 110, inciso I "a", da Resolução TC/MS nº 98/2018; artigos 31, 37 caput, 70 e 74, todos da Constituição Federal de 1988.
>
> 2-**IMPUGNAR**:
>
> a) O valor de R$ 43.995,00 (quarenta e três mil, novecentos e noventa e cinco reais), nos termos do artigo 61, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012, dispendido ao arrepio da lei, que deve ser devolvido ao erário municipal devidamente corrigido e comprovado no presente libelo no prazo regimental, responsabilizando o Senhor Dalton de Souza Lima, CPF nº 103.969.001-78, Prefeito Municipal de Corguinho à época dos fatos, pela ausência de comprovação documentada de que as diárias recebidas foram utilizadas em viagem a serviço do Município, conforme tabela contida nas fl. 15/16 do Relatório de Auditoria.
>
> b) O valor de R$ 22.395,00 (vinte e dois mil, trezentos e noventa e cinco reais), nos termos do artigo 61, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012, dispendido ao arrepio da lei, que deve ser devolvido ao erário municipal devidamente corrigido e comprovado no presente libelo no prazo regimental, responsabilizando o Senhor Dalton de Souza Lima, CPF nº 103.969.001- 78, Prefeito Municipal de Corguinho à época dos fatos, pela ausência de razoabilidade em suas respectivas concessões de diárias, conforme tabela contida nas fl. 17/18 do Relatório de Auditoria.
>
> 3-**DETERMINAR** ao atual Gestor, sob pena das sanções legais pertinentes, que serão monitoradas nas próximas Auditorias levadas a efeito no Órgão, nos termos do artigo 30, da Lei Complementar nº 160/2012, abaixo transcritas:
>
> a) Que o Jurisdicionado institua tempestivamente a criação/concessão de diárias por meio de Lei em sentido estrito, contendo na própria Lei os critérios necessários, como fatos geradores de seu recebimento, valores, forma de comprovação das despesas e limites dos gastos para seu pagamento. E, ainda, a inclusão de previsão de devolução das diárias não utilizadas. Quanto ao quesito "valores", que se definam valores justos para as diárias, baseado nos critérios de conveniência e oportunidade, para que estejam em maior

consonância com a realidade do Município e do país, de forma que a mesma cumpra seu objetivo de ressarcir os gastos realizados nos deslocamentos, evitando possível enriquecimento sem causa, além de coibir a possibilidade de que as diárias sejam pagas como complemento de salários/subsídios, ações que devem ser monitoradas nas próximas auditorias levadas a efeito no Órgão, nos termos do artigo 30 da Lei nº 160/2012.

b) Que o Jurisdicionado se atente ao correto preenchimento da proposta de concessão de futuras diárias e do relatório de viagem, sob pena de impugnação total de valores, mediante a apresentação de relatórios detalhando a natureza dos serviços prestados, as pessoas contatadas, os assuntos tratados, os benefícios alcançados pelo Município, notas fiscais de hospedagem, alimentação e transporte/combustível, dentre outros, para que se evite o risco de que as diárias sejam pagas como complemento de salário/subsídio, ações que devem ser monitoradas nas próximas auditorias levadas a efeito no Órgão, nos termos do artigo 30 da Lei nº 160/2012.

Após a emissão do parecer, vieram-me os autos para elaboração da proposta de julgamento.

1.3 Das novas oportunidades de defesa do gestor

Como dito, os autos me foram enviados para decisão, todavia observei que o endereço para onde se destinou a intimação do Gestor não correspondia ao que se encontra no cadastro junto ao e-CJUR, ainda que o “AR” tenha sido devolvido com assinatura – f. 251. Assim, considerando que nestes autos poderiam ocorrer a impugnação de valores e evitando eventual alegação de nulidade de intimação, determinei nova intimação do Sr. Dalton de Souza Lima, ex-Prefeito de Corguinho, nos termos do Despacho n. 887/2020 (f. 262). Mas, novamente, o gestor deixou de apresentar defesa, sendo declarada à revelia (f. 266).

Se não bastasse isso, após a elaboração da proposta de julgamento, o gestor requereu vistas dos autos (f. 269-270) e, em caráter excepcional, reabri a instrução processual oportunizando mais uma vez o exercício de defesa e, mesmo após a devida intimação, o gestor deixou de apresentá-la.

Diante disso, feito o desentranhamento da proposta de julgamento inicialmente feita, vieram-me os autos para elaboração de novo relatório e voto.

É o relatório.

VOTO

Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

II – DAS RAZÕES DO VOTO

Como detalhadamente relatado, estamos diante do **Relatório Destaque n. 04/2018**, extraído do Relatório de Auditoria n. 03/2018, realizada junto à **Prefeitura Municipal de Corguinho**, tendo como período inspecionado, janeiro a dezembro de 2016, sob a responsabilidade do então Prefeito Municipal, *Sr. Dalton de Souza Lima,* cujo fato motivador do destaque foi o quantitativo elevado de diárias concedidas ao Prefeito Municipal.

Apurou-se em sede de auditoria que foram concedidas ao ex-Prefeito Municipal, no exercício de 2016, a **quantia total de R$ 69.190,00** (sessenta e nove mil e cento e noventa reais). Desse valor, R$ 43.995.00 tiveram a prestação de contas realizada de forma genérica, sem condições de se comprovar a veracidade das informações, e R$ 22.395,00 (vinte e dois mil e trezentos e noventa e cinco reais), tiveram as prestações de contas arquivadas com algum indício de realização de viagem. Apenas em um caso a documentação arquivada na prefeitura demonstrou a realização da viagem - Empenho 381, no valor de R$ 2.800,00 – o qual não foi contabilizado, por ora, na quantia total acima.

Posto isso e considerando que o gestor não apresentou qualquer defesa nestes autos, apesar das diversas oportunidades concedidas para exercer o seu direito de contraditar, passo a análise de mérito, tendo por arrimo os documentos colacionados nestes autos.

Pois bem, sobre o procedimento para a concessão de diárias não é de hoje que este Egrégio Tribunal de Contas tem se manifestado sobre o assunto, inclusive é matéria de Parecer-C n. 00/0006/09, cuja finalidade é justamente orientar os gestores quanto aos aspectos legais a serem observados no procedimento.

Dentre eles, por se tratar de verba indenizatória e por decorrência do princípio da legalidade, insculpido no art. 37, *caput,* da Constituição Federal, a necessidade de previsão legal, a ser instituída por meio de lei (em sentido estrito), estabelecendo os parâmetros, critérios, limites e forma de comprovação das despesas, posto que, como leciona Hely Lopes Meirelles[1] *"a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso*".

Partindo dessa premissa, como verificado no momento da fiscalização *in loco* pelos Auditores de Controle Externo, o Município não tinha norma regulamentadora

[1] MIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

referente à concessão das diárias, tendo sido previstas de maneira genérica nos arts. 155 e 156 do Estatuto do Servidor Público de Corguinho-MS - Lei Municipal n. 382/1993. Vejamos os dispositivos legais.

> DAS DIÁRIAS
>
> Art. 155 - O servidor que, a serviço, se afastar da sede, em caráter eventual ou transitório, para outro ponto do território nacional, fará jus a passagem e diárias, para cobrir as despesas de pousada e alimentação.
>
> §1 - A diária será concedida por dia de afastamento, sendo devida pela metade quando o deslocamento não exigir pernoite fora da sede.
>
> § 2° - Não poderá ser pagas mais de quinze diárias no mês por servidor.
>
> Art. 156-0 servidor que receber a diária e não se afastar da sede, por qualquer motivo, ficará obrigado a restitui-las integralmente, no prazo de cinco dias.
>
> Parágrafo Único - Na hipótese de o servidor retomar à sede em prazo menor do que o previsto para o seu afastamento, restituíra as diárias recebidas em excesso, em igual prazo referido no artigo anterior.

Verifica-se que os dispositivos transcritos não preveem de maneira específica o procedimento para concessão de diárias no âmbito do serviço público municipal, deixando de lado, principalmente o inafastável dever de prestar de contas, determinado no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal. Portanto, trata-se, de norma de eficácia contida, ou seja, padece de restrições por conta de outros dispositivos constitucionais. Nesse sentido, merece recomendação ao atual gestor, se ainda não o fez, que adote às providências visando à instituição de lei específica.

Agrava ainda, os fatos em exame, a ausência de transparência das concessões das diárias e da devida prestação de contas dos valores percebidos, mesmo que a norma “regente” assim não previsse, de modo a se permitir entender com clareza todos os elementos de sua composição, inclusive o motivo e a finalidade, possibilitando o controle; tanto é que quando fiscalizado constatou-se apenas indícios de participação em eventos que demandariam a indenização, mas sem qualquer prova robusta, e em outros casos realizadas de forma genérica, sem condições de se comprovar a veracidade das informações, sugerindo, até mesmo, que os valores despendidos tinham por finalidade complementar a remuneração do gestor, como levantado pela equipe técnica. Exceto o Empenho n. 381, no valor de R$ 2,800,00, em que se houve a devida prestação de contas.

Quanto à questão do Decreto n. 43/2016, estabelecendo o pagamento de diárias maiores em data retroativa, mesmo que os valores, pela ausência de prestação de contas, já fossem causa de impugnação, faz-se importante pontuar que houve o desatendimento à regra de irretroatividade da revogação do ato

administrativo perfeito, prescrito no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal c/c art. 6º, § 1º do Decreto-lei n. 4.657/1942 – LINDB.

Importa destacar que em decorrência de outra Auditoria anteriormente realizada junto à Prefeitura Municipal de Corguinho, quando foram analisados os atos de gestão praticados pelo então Prefeito Municipal, **período de janeiro a dezembro de 2014**, já havia sido apurado irregularidades na concessão das diárias ao Prefeito – TC/ TC/13744/2015.

Na ocasião, primeiro se constatou o elevado valor concedido no período - R$ 55.100,00 -, que representou 40,13% do total de seus subsídios recebidos ainda naquela época. Segundo, a necessidade de que os relatórios de viagens com as informações sobre a finalidade das concessões e seus resultados fossem implantados, além da prestação de contas com documentos destinados a aferir a efetividade.

Nesse processo, em caráter excepcional, no voto condutor sugeri ao Tribunal Pleno desta Corte de Contas o afastamento do ressarcimento ao erário, especialmente porque o gestor em 15.03.2016 havia informado que teria adotado a formalização de processo administrativo em apartado de diárias, em resposta à intimação realizada em 17.09.2015.

A despeito disso, como se observou nos presentes autos, nenhuma providência foi tomada pelo Gestor nesse sentido, permanecendo a inexistência de prestação de contas por parte do Prefeito e demais servidores municipais, bem como a concessão de diárias sem a devida formalização de processo administrativo, em afronta aos princípios da legalidade, motivação e transparência.

Em face do exposto, erige-se patente a ilegalidade das verbas recebidas pelo ex-Prefeito.

Anote-se que na execução da despesa pública, como mencionado pelo *parquet* em seu parecer, o ônus de comprovar a aplicação correta do recurso recai sobre o Gestor, conforme disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, combinado com o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967. Assim sendo, a ausência dessa comprovação é suficiente para considerar irregular o ato e fundamentar imputações de débito pelos valores não justificados.

Ademais, com redobrada vênia, nos termos da Lei n. 8.429/92, o uso de verbas pública em proveito próprio é, inclusive, prática caracterizada como ato de improbidade, expressamente vedada (art. 9º, inciso XII), além de crime de responsabilidade previsto no art. 1º, inciso III, do Decreto-Lei n. 201/1967, assim como contrária aos princípios constitucionais básicos que regem o setor público, notadamente os princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade administrativa, expressos no art. 37, *caput*, da Constituição da República.

Com essas considerações, em comunhão com o Parecer do Ministério Público de Contas, cabe a imposição de multa o gestor pela conduta incompatível com as

normas legais, impugnação dos valores à título de ressarcimento ao erário, salvo o valor de R$ 2.800,00 devidamente comprovado, recomendação a atual gestão que proceda à correção das falhas verificadas.

III - DA MULTA A SER APLICADA; DA IMPUGNAÇÃO DE VALORES E DA RESPONSABILIDADE E CONDIÇÃO DO GESTOR.

No caso dos autos estão confirmadas duas situações, a primeira a gerar impugnação de valores e a segunda à aplicação de multa sobre o valor impugnado, consoante previsto no art. 45, II e § 3º, c/c o art. 61, ambos da Lei Complementar n. 160/2012, c/c o art. 181, II do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução n. 98/2018.

Observa-se que os valores dispendidos e que serão objeto de proposta de impugnação, neste voto, tem por fundamento informações e irregularidades apontadas no Relatório Destaque n. 04/2018 e igualmente no parecer do Ministério Público de Contas, as quais são acolhidas por este Relator como fundamento de decidir e representam um valor total de R$ 66.390,00 (sessenta e seis mil trezentos e noventa reais).

Adicionalmente a possibilidade de aplicar multa, sua fixação deve observar o que dispõe o § 4º do art. 181 do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução n. 98/20182 , e nesse viés é de se atestar que o mencionado Gestor tinha todas as condições de entender que suas práticas representavam ilegalidades graves, até porque ocupou o cargo de Prefeito Municipal, cujo município contava à época com Assessoria Jurídica que tem entre suas responsabilidades a de orientar o Chefe do Executivo em suas ações, seja por meio de pareceres ou ainda por outras formas, bem como a intimação do gestor em processo que demonstrou plena ciência e necessidade de correção das irregularidades.

DISPOSITIVO

Por todo o exposto, acolho o parecer do Ministério Público de Contas, e voto:

1. Pela confirmação das **IRREGULARIDADES** nas concessões de diárias, no período de janeiro a dezembro de 2016, em favor do ex-Prefeito de Corguinho/MS, **Sr. Dalton de Souza Lima**, conforme apurado em Auditoria, da qual se originou o Relatório Destaque n. 04/2018, tendo em vista a ausência de norma em sentido estrito referente à matéria, conferindo legalidade ao ato, e prestação de contas de modo genérico, sem a devida comprovação do interesse público, deslocamento e participação nos eventos, em infringência ao princípio constitucional da legalidade, previsto no art. 37, *caput,* c/c art. 70, parágrafo único, ambos da Constituição Federal;

2. Pela **IMPUGNAÇÃO,** para fins de ressarcimento de dano causado ao erário, pelo **Sr. Dalton de Souza Lima** ao Município de Corguinho/MS, da importância de **R$ 66.390,00 (sessenta e seis mil trezentos e noventa reais)**, decorrentes dos valores percebidos indevidamente a título de diárias, nos termos do art. 61, I, da Lei Complementar n. 160/2012;

3. Pela aplicação de **MULTA** no valor equivalente a **80 (oitenta) UFERMS**, em desfavor de Sr. Dalton de Souza Lima, prevista no art. 45, II, da Lei Complementar n. 160/2018, c/c o art. 181, II, do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução n. 98/2048, correspondente a aproximados 5% (cinco por cento) sobre o valor do dano causado ao erário de R$ 66.390,00, apontado no item 2 retro.

4. Pela **DETERMINAÇÃO** ao mencionado gestor, nos termos do art. 185, § 1º, I, II e III, do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução n. 98/2018, que no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias:

4.1 – **Recolha aos cofres do município** de Corguinho/MS, a importância total impugnada no **item 2 retro**, de R$ 66.390,00 (sessenta e seis mil trezentos e noventa reais), devidamente atualizada e acrescida de juros legais consoante dispõe o art. 185, § 1º, III, IV, “a” e “b” do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução n. 98/2018, nos termos em que são cobrados os créditos do citado município, estabelecendo-se como termo inicial para a atualização da moeda o dia 1º de janeiro de 2016, e a incidência de juros a partir do trânsito em julgado desta decisão, sob pena de ajuizamento, pelo município de Corguinho, do processo de execução;

4.2 - **Pague em favor do FUNTC** a quantia correspondente a 80 (oitenta UFERMS), relativa à multa aplicada no **item 3** desta decisão, sob pena de execução, consoante dispõe o § 4º, I, “a”, do art. 187, do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução n. 98/2018;

5. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual Gestor, sob pena das sanções legais pertinentes, que deverão ser monitoradas nas próximas Auditorias levadas a efeito no Órgão, nos termos do artigo 30, da Lei Complementar n. 160/2012, adote as seguintes providências:

5.1 - Que institua a criação/concessão de diárias por meio de Lei em sentido estrito, contendo os critérios necessários, tais como: fatos geradores de seu recebimento, valores, forma de comprovação das despesas e limites dos gastos para seu pagamento e devolução das diárias não utilizadas.

5.2 - Que se atente à devida prestação de contas, mediante o correto preenchimento da proposta de concessão de futuras diárias e do relatório de viagem, mediante a apresentação de relatórios detalhando a natureza dos serviços prestados, as pessoas contatadas, os assuntos tratados, os benefícios alcançados pelo Município, notas fiscais de hospedagem, alimentação e transporte/combustível, dentre outros.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, nos termos do voto do Relator, pela irregularidade dos atos identificados no Relatório-Destaque, pela impugnação de valores e aplicação de multa ao responsável, e pela recomendação ao atual gestor.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros; Waldir Neves Barbosa, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos e Marcio Campos Monteiro, e a Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos (em Substituição Legal do Conselheiro Flávio Kayatt).

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas José Aêdo Camilo.

Campo Grande, 24 de novembro de 2021.

Conselheiro **RONALDO CHADID**

Relator

MSS/ / VAB/dssm