



2ª Promotoria de Justiça de Acopiara

Inquérito Civil Público n.: 06.2018.00002399-6

RECOMENDAÇÃO N. 0003/2020/2ª PmJARB

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ**, por meio da sua Promotora de Justiça, no exercício de suas atribuições na 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Acopiara, com fundamento nos artigos 127 caput, e 129, III e IX da Constituição Federal, art. 7º, I, da Lei Complementar 75/1993, arts. 129 e 130, III, da Constituição da República; art. 25, inciso IV, alínea "a", da Lei Federal n. 8.625/93, art. 114, IV, alínea "b" da Lei Complementar do Ministério Público do Estado do Ceará n. 72/2008, art. 8º, § 1º da Lei n. 7.347/85, art. 4º da Resolução 23 do CNMP, art. 7º da Resolução 036/2016 do Órgão Especial do Colégio de Procuradores do Ministério Público do Estado do Ceará e segundo as disposições da Lei Federal n. 7.347/85; e, ainda:

CONSIDERANDO 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 25, IV, "a", da Lei Federal n.º 8.625/93;

CONSIDERANDO que, na linha do art. 37, caput, da Constituição da República, a Administração Pública deve pautar-se pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência, os quais são de plena exigibilidade jurídica, devendo ser observados compulsoriamente pelo ente público das esferas federal, estadual e municipal;



2ª Promotoria de Justiça de Acopiara

CONSIDERANDO que tal obrigação decorre de forma cristalina dos princípios extraídos da Carta de 1988 que, uma vez constatada ofensa, deve a situação ser corrigida espontaneamente pelo agente político;

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 1º da Resolução nº 164, de 28 de março de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, "*a recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas*";

CONSIDERANDO que a ausência de prestação de contas do dinheiro recebido a título de diárias para a realização de viagens constitui ato de improbidade, em sua modalidade de violação de princípios, na forma do artigo 11, inciso VI, da Lei 8.429/92;

CONSIDERANDO que a necessidade de se prestar contas da utilização de verba pública, incluindo, 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 o Ente Municipal o uso efetivo delas para que, por sua vez, o Município possa prestar contas para os cidadãos/contribuintes;

CONSIDERANDO 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, guarde, gereencie ou arrecade, artigo este que tem



2ª Promotoria de Justiça de Acopiara

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, assumas obrigações de natureza pecuniária.”

CONSIDERANDO que o dever de prestar contas também há previsão 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;

CONSIDERANDO que a jurisprudência dos Tribunais pátrios é no sentido de que a ausência de prestação de contas pode resultar na violação de princípios que regem a Administração Pública e, por conseguinte, pode configurar a prática de ato de improbidade administrativa:

“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



2ª Promotoria de Justiça de Acopiara

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). grifou-se.

CONSIDERANDO que foi instaurado o presente Inquérito Civil nº 06.2018.00002399-6, com intuito de apurar indícios de irregularidades no pagamento de diárias aos agentes políticos e servidores do Município de Acopiara/CE;

CONSIDERANDO que o jurista Flávio da Cruz traz o conceito legal das diárias como: "Cobertura de despesas de alimentação, pousada e locomoção urbana, com o servidor público estatutário ou celetista que se deslocar de sua sede em objeto de serviço, em caráter eventual ou transitório, entendido como sede o Município no qual a repartição estiver instalada e em que o servidor tiver exercício em caráter permanente" (in "LRF Comentada", Ed. Atlas, 7ª ed., p. 82);

CONSIDERANDO que o ordenador de despesas poderá incorrer no ato ímprobo esculpido no artigo 10 da Lei n. 8429/92, cujo tipo permite a responsabilização inclusive pela culpa (TJES; APL 0011077-91.2007.8.08.0024,



2ª Promotoria de Justiça de Acopiara

Rel. Des. Dair José Bregunce de Oliveira J. 07.2013), notadamente por ser o responsável pela análise da existência da causa subjacente concedente da diária;

CONSIDERANDO, ainda, que a improbidade administrativa pode ser caracterizada por condutas comissivas ou omissivas, inclusive por parte de quem tenha dever de fiscalizar (GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 379);

CONSIDERANDO que, devido à natureza indenizatória e eventual das diárias, elas 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).

CONSIDERANDO que a jurisprudência tem entendido que a concessão desarrazoada de diárias indevidas, desrespeita os princípios



2ª Promotoria de Justiça de Acopiara

constitucionais da moralidade administrativa, razoabilidade e economicidade, causando dano ao erário e promovendo o enriquecimento ilícito, e por conseguinte, configura atos ímprobos, conforme decisão a seguir ementada:

“APELAÇÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VEREADOR E EXPRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MUCURI. PAGAMENTO IRREGULAR DE DIÁRIAS A SERVIDORES. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE QUE AS DIÁRIAS FORAM PAGAS COM OBSERVÂNCIA AOS CRITÉRIOS LEGAIS E SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO. PRÉVIA CONDENAÇÃO PELO TCM. POSSIBILIDADE. NÃO OCORRÊNCIA DE BIS IN IDEM. RECURSO IMPROVIDO. I - Tem-se configurado ato de improbidade administrativa uma vez demonstrado que o agente político, no cargo de Presidente da Câmara Municipal de Mucuri, ano de 2005, desrespeitou princípios constitucionais da moralidade administrativa, razoabilidade e economicidade (Termo de Ocorrência do Processo TCM nº 65.716/06), causando dano ao erário e promovendo o enriquecimento ilícito, ante a concessão desarrazoada de diárias, no valor histórico de R\$ 151.275,00. II - Ainda que existente questionável autorização legal para a concessão de diárias a servidores, não cuidou o agente político de comprovar a regularidade das inúmeras concessões de diária cujo pagamento autorizou, muito menos a sua necessidade ou a observância dos princípios constitucionais e administrativos pertinentes. III - É assente na jurisprudência dos Tribunais Superiores o entendimento de que não se configura bis in idem a coexistência de título executivo extrajudicial (acórdão do TCM) e sentença condenatória em ação civil pública de improbidade que determinam o ressarcimento ao erário. O que não se permite é a constrição patrimonial além do efetivo prejuízo apurado. Assim, é possível a formação de dois títulos executivos, devendo ser observada a devida dedução do valor da obrigação que primeiramente foi executada no momento da execução do título remanescente. (TJBA. Classe: Apelação, Número do Processo: 0000069-11.2008.8.05.0172, Relator(a): JOSE JORGE LOPES BARRETO DA SILVA, Publicado em: 27/06/2018)”

CONSIDERANDO que a instrução do presente Inquérito Civil revelou o pagamento de expressiva quantidade de diárias a agentes públicos municipais nos anos de 2017, 2018 e 2019, totalizando o montante de **R\$**



2ª Promotoria de Justiça de Acopiara

517.141,00 (quinhentos e dezessete mil e cento e quarenta e um Reais)¹;

CONSIDERANDO que a instrução do inquérito civil também demonstrou a ausência de procedimento específico destinado à prestação de contas das diárias creditadas;

RESOLVE RECOMENDAR, em defesa do patrimônio público e social e, em observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e isonomia,

Ao **MUNICÍPIO DE ACOPIARA**, na pessoa de seu Prefeito Municipal, o Sr. Antônio Almeida Neto, bem como ao que o suceder, que:

a) estabeleça a exigência de que o pagamento das diárias só será efetuado, se os requerimentos forem preenchidos de forma completa e detalhada, contendo a descrição clara dos motivos do ato e da pertinência destes com a atividade desenvolvida pelo agente, bem como dos resultados obtidos;

a.1) o relatório de viagem, que instruirá o requerimento, deverá indicar, no que couber: i) dia e hora da saída de cidade; ii) dia e hora do retorno à cidade de origem; iii) horários de saída e de chegada dos eventos ensejadores da diária; iv) quais órgãos foram visitados, v) quais atividades foram realizadas; vi) qual o meio de locomoção (carro particular ou público; ônibus; avião); vii) qual a placa do veículo, em se tratando de carro, e no caso de ônibus ou avião, mencionar o número do bilhete, apresentado cópia.

b) ordene que o relatório de viagem não seja preenchido com descrição genérica dos serviços executados e pessoas contatadas, devendo se observar de forma concreta na justificativa de deslocamento e vinculação com as

¹ Fonte: <https://transparenciamunicipios.tce.ce.gov.br/index.php/municipios/show/mun/005/versao/2019>



2ª Promotoria de Justiça de Acopiara

atribuições do cargo, abstendo-se do pagamento de diária para deslocamento que não guardem relação intrínseca com as funções desempenhadas por seus destinatários e cujos requerimentos ou relatórios de viagens sejam vagos e lacônicos, não permitindo a todos conhecer o interesse público subjacente à atividade, e, conseqüentemente, a legalidade do ato²;

c) ordene, sob pena de não pagamento ou devolução do valor recebido a título de diária, a apresentação do devido comprovante de comparecimento ao evento ensejador da diária, que deverá permanecer anexo ao pedido e relatório;

d) estabeleça que a não apresentação de documentos comprobatórios da realização da viagem, execução de sua finalidade e respectivo relatório, implicará no desconto dos valores recebidos na folha de pagamento do mês seguinte;

e) estabeleça que no 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 no prazo de 05 (cinco) dias, com a devida justificativa;

f) institua rígido sistema de processamento, liquidação e pagamento das diárias e reembolsos de despesas de viagem, com observância das regras da Lei Federal 4.320/64 e posterior arquivamento do respectivo procedimento com todos os documentos que o instruem, incluindo os comprovantes das despesas realizadas, em arquivo próprio, organizados cronologicamente.

g) dada a incompletude dos dados constantes do Portal da

² Exemplo de descrição genérica: "Reunião com deputado/governador/secretário XXX, fazendo reivindicações ao Município de Acopiara; ou esteve na Assembleia Legislativa do CE no gabinete do deputado XXX onde despachou com o deputado, referente a interesses do Município; ou esteve com o deputado/governador/secretário XXX tratando de assunto de interesse de Acopiara"



2ª Promotoria de Justiça de Acopiara

Transparência dos Municípios, estabeleça que os pagamentos de diárias e reembolsos com despesas de viagem sejam publicados naquele sítio, no prazo máximo de 5 (cinco) dias após o pagamento, devendo constar, no mínimo:

- g.1)** nome completo, RG e/ou matrícula do beneficiário;
- g.2)** finalidade de cada viagem;
- g.3)** datas de início e término da viagem;
- g.4)** destino da viagem;
- g.5)** meio de transporte utilizado;
- g.6)** quantidade de diárias pagas em relação a cada viagem;
- g.7)** valor unitário das diárias;
- g.8)** total pago por beneficiário.

h) sobretudo, ordene que a utilização das diárias seja realizada na estrita conformidade com os princípios da eficiência e economicidade;

i) Na hipótese de ocorrer a sucessão pela não reeleição a prefeitura municipal, ou afastamento/suspensão/perda do cargo, esta recomendação deverá estar incluída entre os documentos transmitidos no processo de transição da nova gestão eleita ou posse do novo gestor, por qualquer motivo, com a respectiva ciência e comprovante de entrega.

Consigna-se que a presente recomendação não possui força vinculante e a obrigatoriedade própria das decisões judiciais. **Contudo, o não atendimento poderá ocasionar:**

I) a responsabilização do gestor ou ordenador de despesas pela prática de ato de improbidade administrativa inculcado no artigo 11, caput, incisos II e VI, da Lei n. 8.429/92, além de eventual infração penal;

II) o ajuizamento de ações civis públicas, com preceitos



2ª Promotoria de Justiça de Acopiara

cominatórios, buscando a cessação das práticas abusivas no pagamento de diárias e o ressarcimento de danos ao erário, acaso existentes, além de outras medidas/ações no âmbito criminal.

REQUISITA-SE do Prefeito, o Sr. Antônio Almeida Neto no prazo de **10 (dez) dias**, o envio de resposta a esta 2ª Promotoria de Justiça, por meio do endereço eletrônico 2promo.acopiara@mpce.mp.br, sobre o **acatamento** desta Recomendação, sob pena de não o fazendo no prazo fixado, ser considerada como não acolhida, ensejando a adoção das medidas judiciais cíveis e criminais cabíveis.

Com fundamento no art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal 8.625/93, **REQUISITA-SE**, ainda, ao Sr. Prefeito, **no mesmo prazo acima**, que determine a publicação desta Recomendação nos meios de imprensa do Município, notadamente em seu sítio oficial e nas redes sociais pelas quais divulga as ações de governo, **independentemente de sua aceitação**.

Considerando a necessidade da ampla publicidade dos autos, determino a publicação da presente **RECOMENDAÇÃO** no diário Eletrônico do Ministério Público do Ceará.

Registre-se, encaminhando-se, sempre por meio eletrônico, cópia da presente aos Secretários Municipais, à Procuradora-Geral do Município; ao Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, ao Procurador do Ministério Público de Contas, ao Presidente da Câmara dos Vereadores para fins de ciência e adoção das providências necessárias para fiscalização e avaliação do pagamentos das diárias existente no parlamento, caso em contrariedade com a recomendação; à Diretoria do Fórum da Comarca (a esta requerendo-se sua afixação no átrio do Fórum somente se houver funcionamento presencial); às emissoras de rádio, jornais e blogs existentes neste Município para fins de divulgação ao público em geral, **somente após a notificação do Prefeito**



2ª Promotora de Justiça de Acopiara

Municipal; e, por fim, ao Centro de Apoio Operacional da Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa – CAODPP, para fins de ciência, registro estatístico e acompanhamento da matéria.

Publique-se. Cumpra-se.

Acopiara/CE, 02 de outubro de 2020

RAQUEL BARUA DA CUNHA

Promotora de Justiça