



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 771666/23
ASSUNTO: DENÚNCIA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE FORMOSA DO OESTE
INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA DO OESTE, EDINALDO DE JESUS SOBRAL, HENRIQUE DE OLIVEIRA CARNEIRO, LUIS FELIPE VICENTINI, LUIZ ANTONIO DOMINGOS DE AGUIAR, MOISEIS BRANCO DA SILVA, MUNICÍPIO DE DOUTOR ULYSSES, MUNICÍPIO DE FORMOSA DO OESTE, MUNICÍPIO DE PIRAÍ DO SUL
ADVOGADO / PROCURADOR: HOMERO SAMPAIO BAITALA DE OLIVEIRA, LUIZ AUGUSTO RIBEIRO FRANCO
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 4245/24 - Tribunal Pleno

Denúncia. Municípios de Formosa do Oeste, Doutor Ulisses, Piraí do Sul e Câmara Municipal de Formosa do Oeste. Falta de transparência na concessão de diárias. Explicitação, no portal de transparência, da integralidade do número do CPF dos servidores beneficiários. Falta de preenchimento detalhado e justificado do motivo da diária. Ausência de inserção dos cargos dos servidores. Procedência parcial com expedição e determinações e recomendações.

I. RELATÓRIO

Encerram os autos denúncia formulada por LUIS FELIPE VICENTINI, em face do MUNICÍPIO e da CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA DO OESTE, do MUNICÍPIO DE DOUTOR ULYSSES e do MUNICÍPIO DE PIRAÍ DO SUL, por meio da qual se destaca, de forma geral, a falta de transparência relativamente à concessão de diárias.

De forma pormenorizada, o denunciante aponta as seguintes impropriedades:

- (i) quanto ao MUNICÍPIO DE FORMOSA DO OESTE: (a) explicitação da integralidade do número do Cadastro de Pessoa Física (CPF) do servidor beneficiado com a diária, em contrariedade à Lei Geral de Proteção de Dados; (b) ausência de documentos que comprovem a efetiva participação nos eventos; (c) falta de documentação relacionada à prestação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contas dos valores utilizados; (d) inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 928/2019, que regulamenta a concessão de diárias, dada a diferenciação de valores em razão da categoria do agente público – prefeito, vice-prefeito, servidores comissionados e com ensino superior e demais servidores –, impropriedade essa que alcança a CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA DO OESTE, responsável pela aprovação da lei; e (e) descaracterização da natureza das diárias a motoristas, em razão da sua frequência e montante;

- (ii) relativamente ao MUNICÍPIO DE DOUTOR ULYSSES tem-se:
 - (a) falta de especificação do cargo dos servidores beneficiados com diárias; e (b) não preenchimento de campo específico para a anexação de documentos comprobatórios da participação nos eventos;
- (iii) no concernente ao MUNICÍPIO DE PIRAÍ DO SUL, observou-se a falta de cadastro de informações das diárias, notadamente de motoristas, com relação ao destino das viagens.

O feito foi remetido para manifestação do preliminar dos denunciados.

Em resposta, o MUNICÍPIO DE DOUTOR ULISSES, em suas justificativas (peça 22), apontou que: (i) apresenta índice satisfatório de publicidade de seus atos, tendo se classificado no Ranking ITP 2023 (PNTP – ente fiscalizador do TCU) com o Selo Ouro em Transparência Pública, onde avançou de 56,06% em 2022 para 87,81% em 2023; (ii) tão logo instados os Departamentos de Compras e Licitações e de Contabilidade, setores diretamente responsáveis pelo lançamento de tais informações no Portal da Transparência, esses diligenciaram em efetuar retificações e complementações pertinentes, de modo que conforme planilha PDF gerada diretamente pelo site oficial do município se observam os lançamentos das informações em 99% da lista de diárias constadas, onde se informou os cargos e funções respectivas dos beneficiários da diária; e (iii) em grande parte das diárias lançadas no ano de 2023 pode se observar no campo anexo o documento comprobatório da justificativa.

Por sua vez, a CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA DO OESTE (peça 29) afirmou que: (i) só figura como denunciada no polo passivo do presente processo em razão de ter sido a responsável pela aprovação da Lei Municipal n.º



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

928/2019, que regulamenta as diárias do prefeito, vice-prefeito e servidores do Poder Executivo; e (ii) não há ofensa à isonomia na referida lei em razão da diferenciação de valores para o pagamento das diárias, eis que só editada a referida norma após a emissão de recomendação administrativa pelo Ministério Público Estadual, na qual consta expressamente a possibilidade de se estabelecer um valor maior para as diárias do prefeito e vice-prefeito.

Já o MUNICÍPIO DE FORMOSA DO OESTE (peça 42) esclareceu que: (i) não há qualquer ato ilegal ou inconstitucional por parte da denunciada, visto que atendeu a todos os requisitos legais e constitucionais na aprovação da referida lei; (ii) retirar-se-á a exposição do CPF dos beneficiários, visando ao atendimento à Lei Geral de Proteção de Dados; (iii) o campo “justificativa” é deixado em branco devido a descrição do item ser mais precisa e ainda haver o campo “objetivo/motivo da viagem”; (iv) o local acaba sendo genérico no pedido, pois o beneficiário informa mais detalhes na prestação de contas, seja com certificados, fotos, declaração e ordem de viagem; (v) falta um campo para anexos no portal para que seja possível visualizar a prestação de contas das diárias, no entanto, pode existir uma eventual ofensa à LGPD, pois documentos como ordem de viagens, onde motoristas levam pacientes, essas ordens expõem dados destas pessoas; (vi) a Lei Municipal n.º 928/2019 não fere o princípio da isonomia, uma vez que a referida lei prevê valores de diárias decrescentes, iniciando-se pelo prefeito e diminuindo até os servidores; e (vii) sobre a concessão prolongada de diárias a motoristas, isso se dá em vista da necessidade de o município levar pacientes para atendimento fora do território municipal diariamente, inclusive aos sábados, domingos e feriados, ocorrendo pedidos de diárias uma única vez, sem que isso signifique que a totalidade das diárias são para dias corridos.

O MUNICÍPIO DE PIRAÍ DO SUL ficou-se inerte.

Em nova intervenção no feito (peça 44), o denunciante pleiteou o aditamento da denúncia, sob o argumento da ocorrência de dano ao erário, diante da não comprovação da concessão regular das diárias.

A denúncia foi recebida (Despacho n.º 142/2024, peça 48), tendo sido determinada também a citação das entidades denunciadas na pessoa dos respectivos representantes legais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

As partes foram citadas (peças 52-58 e 61).

A CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA DO OESTE (peça 60) reeditou os argumentos já exposto quando da sua manifestação preliminar.

O MUNICÍPIO DE DOUTOR ULISSES (peça 67) apresentou manifestação quanto ao aditamento feito sob a alegação de dano ao erário diante da falta de documentos que comprovasse a participação dos servidores beneficiados com as diárias em eventos, apresentando justificativas pontuais para cada diária elencada e defendendo a regularidade da sua concessão.

Houve nova manifestação do denunciante (peça 76), onde requereu ainda a aplicação de *“2 multas administrativas ao Município de Pirai do Sul, conforme estabelecido no art. 87, parágrafo I, alínea ‘B’”*, *“1 multa administrativa ao Município de Formosa do Oeste, conforme estabelecido no art. 87, parágrafo I, alínea ‘B’”*, além de *“determinação para a abertura de Tomada de Contas Extraordinária para apurar suposto dano ao erário público decorrente de falhas na prestação de contas das diárias dos Municípios de Doutor Ulysses, Pirai do Sul e Formosa do Oeste”* (fls. 3).

O MUNICÍPIO DE FORMOSA DO OESTE e de PIRAÍ DO SUL não apresentaram resposta (certidão de decurso de prazo, peça 77).

A Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM (Instrução n.º 3946/2024, peça 80) opinou pela procedência parcial da denúncia com expedição de determinações aos municípios de FORMOSA DO OESTE (*“para que adote a prática de incluir o cargo ou função exercida pelo beneficiário da diária em suas publicações e que passe a constar detalhadamente e de forma justificada o motivo da diária no Portal da Transparência, com fundamento no art. 244, II, § 3º, do Regimento Interno e art. 28, II, da Lei Complementar no 113/2005, no prazo determinado por esta Corte de Contas, observando o Princípio da Publicidade (art. 37, caput, da CF), o Princípio da Transparência e a Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011), além de disponibilizar a referida Lei de diárias”*), de DOUTOR ULISSES (*“para que adote a prática de incluir o cargo ou função exercida pelo beneficiário da diária em suas publicações e que passe a constar detalhadamente e de forma justificada o motivo da diária no Portal da Transparência, com fundamento no art. 244, II, § 3º, do*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Regimento Interno e art. 28, II, da Lei Complementar no 113/2005, no prazo determinado por esta Corte de Contas”) e de PIRAÍ DO SUL (“para que passe a incluir o comprovante de bordo do veículo como documentação comprobatória das diárias dos motoristas, com especificação do Município de destino e o motivo do deslocamento, passando a constar detalhadamente e de forma justificada o motivo da diária no Portal da Transparência, com fundamento no art. 244, II, § 3º, do Regimento Interno e art. 28, II, da Lei Complementar no 113/2005, no prazo determinado por esta Corte de Contas, observando o Princípio da Publicidade (art. 37, caput, da CF), o Princípio da Transparência e a Lei de Acesso à Informação”) (fls. 18-19).

De igual forma, o Ministério Público de Contas (Parecer n.º 791/2024, peça 81).

II. FUNDAMENTAÇÃO

Relativamente ao MUNICÍPIO DE FORMOSA DO OESTE, a primeira impropriedade destacada é a explicitação, no portal de transparência, da integralidade do número do CPF dos servidores beneficiários das diárias concedidas, o que para o denunciante seria indevido e contrário à Lei n.º 13.709, de 14/08/2018, Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

De fato, o cumprimento ao princípio da transparência não parece perpassar pela divulgação do CPF do servidor a quem foi concedida a diária, na medida em que se mostra suficiente para o adimplemento dessa regra principiológica a explicitação do nome, sem a necessidade de aposição de outros dados pessoais. Em verdade, a LGPD deixa claro que *“o tratamento de dados pessoais cujo acesso é público deve considerar a finalidade, a boa-fé e o interesse público que justificaram sua disponibilização”* (artigo 3º, § 3º). Concessão venia, não se vislumbra interesse público a subsidiar a disseminação do CPF, pelo contrário, a exposição do nome atrelada à íntegra do CPF pode expor os servidores a eventuais fraudes perpetradas por terceiros.

Em sua defesa, a municipalidade afirmou que *“iremos retirar a exposição do CPF dos beneficiários, visando a Lei Geral de Proteção de Dados”* (peça 42). Em que pese o asseverado, a unidade técnica, à época da sua



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

manifestação, testificou que o portal da transparência não restara modificado, apresentando ainda o CPF dos servidores na sua integralidade, tendo destacado que:

“Considerando que a divulgação de forma completa do CPF não é necessária para o exercício da transparência ativa, já que ultrapassa a sua finalidade, e sua divulgação representa risco de danos aos titulares envolvidos, opina-se pela expedição de DETERMINAÇÃO ao denunciado M.F.O. para que faça a descaracterização do CPF com urgência, de acordo com o que preconiza a Lei Geral de Proteção de Dados, preservando-se a privacidade dos envolvidos, bem como protegendo-os de potenciais fraudes que podem ser realizadas com o uso de seus dados pessoais.

Com isso, busca-se evitar violações à privacidade dos agentes públicos, que, pelo conceito do artigo 5º, V, da LGPD, também são titulares de dados pessoais e devem gozar da proteção estabelecida na referida lei em relação aos seus dados pessoais” (peça 80, fls. 6).

De fato, em consulta ao portal de transparência da municipalidade¹, a impropriedade permanece, restando explícita, quando da consulta ao sítio eletrônico o CPF dos servidores, a evidenciação do respectivo número de forma completa, como demonstra a imagem a seguir colacionada:

Filtros Utilizados						
Exercício 2024			Período 01/11/2024 a 30/11/2024			
Unidade Gestora CONSOLIDADA						
Diárias/Passagens/Adiantamento de Viagem						
Nome	CNPJ/CPF	Valor Empenhado	Valor Em Liquidação	Valor Liquidado	Valor Pago	
ADÃO GOIS	027.365.459-40	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ -180,00	R\$ 855,00	
ADEMIR BOIN FRACCAROLLI	624.775.609-72	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ -90,00	R\$ -90,00	
AIRTON SILVERIO LIRA	645.054.309-44	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ -315,00	R\$ 720,00	
ALESSANDRA APARECIDA CARDOSO	058.746.779-76	R\$ 536,97	R\$ 0,00	R\$ 536,97	R\$ 536,97	
ALEXANDRE AUGUSTO PARRALES BILLÓ	052.723.239-47	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ -315,00	R\$ 720,00	

E se assim o é, cabível se mostra a procedência da denúncia nesse tópico, com a determinação sugerida pela unidade técnica.

¹ https://formosadoeste.govbr.cloud/pronimtb_pm/index.asp?acao=3&item=15. Acessado em 11/11/2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No mais, o que se contesta é a regularidade na concessão das diárias, em razão da ausência de transparência quanto aos documentos tendentes à demonstração da sua higidez.

No caso, a denúncia proclama como impropriedades, no MUNICÍPIO DE FORMOSA DO OESTE, a *“ausência de documentos que comprovem a realização e efetividade dos compromissos escritos nas diárias concedidas pelo município, bem como a falta de documentos relacionados à prestação de contas dos valores utilizados”* (peça 3, fls. 6).

Assim, o que pretende o representante é ver reconhecida, por injunção do princípio da transparência, a necessidade de inserção de documentos comprobatórios da regularidade da concessão das diárias.

E quanto isso, há recente e ilustrativa decisão desta Corte, Acórdão n.º 1237/2024 do Tribunal Pleno, em que esse tema restou devidamente enfrentado, cuja literalidade é forçoso colacionar aos presentes autos:

“Basicamente, além dos dados/informações relativos às diárias concedidas, o recorrente pede que os Poderes Executivo e Legislativo do Município anexem aos respectivos portais de transparência documentos alusivos às diárias concedidas.

Pois bem. O provimento da pretensão recursal depende da existência de uma imposição geral e abstrata que a ampare. Nesse contexto, passo a tratar das normas que disciplinam a questão.

2.1. Lei Federal n. 12.527/11 (regula o acesso à informação):

O art. 8.º da Lei Federal n. 12.527/11, que regula o acesso às informações públicas, dispõe ser “dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas” (grifo meu).

Complementando essa obrigação, o § 2.º desse art. 8.º estabelece que “Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)”.

Ordinariamente, portanto, é obrigatória a divulgação de determinadas informações nos sites oficiais e/ou portais de transparência dos órgãos públicos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Não obstante, convém destacar que, para fins de acesso a informações (publicidade), o art. 4.º da Lei Federal n. 12.527/11 diferencia “informação” de “documento”. Segundo tal preceito:

I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;

II - documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato.

Nesse contexto, portanto, **a anexação de documentos relativos às diárias nos portais dos recorridos não traduz uma exigência explicitamente decorrente da Lei Federal em questão, de modo que, à luz dessa norma, o recurso não prospera.**

2.2. Lei Complementar Federal n. 101/00 – LRF (Responsabilidade na Gestão Fiscal):

A LRF também não justifica o provimento do recurso.

Isso porque, ao tratar da transparência da gestão fiscal (Capítulo IX, Seção I, arts. 48 a 49), **ela também se limitou a exigir a divulgação de dados e informações, sem exigir, especificamente, a anexação e disponibilização (nos sites e portais) dos documentos relativos às despesas com diárias concedidas.**

Eis os pertinentes preceitos da LRF (destaquei):

Art. 48...

§ 1.º A transparência será assegurada também mediante:

(...)

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e

(...)

§ 2.º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

(...)

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa a física ou jurídica o acesso a informações referentes a: (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Pela LRF, portanto, a pretensão recursal também não comporta guarida.

2.3. Decreto Federal n. 10.540/20 (SIAFIC):

Ao disciplinar a transparência da gestão fiscal de todos os entes federativos, o Decreto n. 10.540/20 tratou dos requisitos de transparência da informação em seu Capítulo II, Seção II, arts. 7.º e 8.º.

Ocorre que, a exemplo da Lei Federal n. 12.527/11 e da LRF, o Decreto em questão também não exigiu a anexação (nos sites e portais) de documentos comprobatórios das despesas com diárias.

Na mesma linha de raciocínio, essa norma exige o franqueamento a informações e dados públicos, conforme se verifica dos seguintes dispositivos (grifei):

Art. 7º O Siafic assegurará à sociedade o acesso às informações sobre a execução orçamentária e financeira, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, nos termos do disposto no inciso II do § 1º do art. 48, da Lei Complementar nº 101, de 2000, disponibilizadas no âmbito de cada ente federativo.

§ 1º As informações de que trata o caput deverão ser disponibilizadas em tempo real e ser pormenorizadas, observada a abertura mínima estabelecida neste Decreto.

§ 2º Na hipótese de envio conforme o disposto no § 2º do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 2000, para todos os efeitos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios terão cumprido o disposto no caput, sem prejuízo da disponibilização de informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais em portais de transparência exigidos pela legislação ou pelos órgãos de controle interno e externo.

§ 3º A disponibilização em meio eletrônico de acesso público deverá:

I - aplicar soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao cidadão e propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações por meio de dados abertos; (...)

Art. 8º O Siafic deverá permitir, diretamente ou por intermédio de integração com outros sistemas estruturantes, a disponibilização em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, no mínimo, das seguintes informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras ou executoras:

I - quanto à despesa:

a) os dados referentes ao empenho, à liquidação e ao pagamento;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- b) o número do correspondente processo que instruir a execução orçamentária da despesa, quando for o caso;
- c) a classificação orçamentária, com a especificação da unidade orçamentária, da função, da subfunção, da natureza da despesa, do programa e da ação e da fonte dos recursos que financiou o gasto, conforme as normas gerais de consolidação das contas públicas de que trata § 2º do art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 2000;
- d) os dados e as informações referentes aos desembolsos independentes da execução orçamentária;
- e) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, com seu respectivo número de inscrição no CPF ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, inclusive quanto aos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto na hipótese de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;

(...)

Parágrafo único. Ato do órgão central de contabilidade da União poderá estabelecer outras informações a serem geradas e disponibilizadas na forma do caput, sem prejuízo de determinações dos tribunais de contas.

Segundo esse Decreto Federal, portanto, a pretensão recursal também não comporta provimento”.

Da leitura atenta ao excerto acima transcrito, deduz-se que, em que pese o prestígio que deve ser dado ao princípio da transparência, inexistente a obrigatoriedade de inclusão de documentos, tão somente de dados e informações, na Lei n.º 12.527, de 18/11/2011 (Lei de Acesso à informação), na Lei Complementar n.º 101, de 04/05/200 (Lei de Responsabilidade Fiscal), modificada pela Lei Complementar n.º 131, de 27/05/2009 (Lei da Transparência) e posteriormente pela Lei Complementar n.º 156, de 28/12/2016, e no Decreto Federal n. 10.540, de 05/11/2020 que, entre outras coisas, regulamenta a transparência da gestão fiscal de todos os entes federativos, quando dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle.

Tal orientação, segundo o referido julgado, se retira da explícita diferenciação que a Lei de Acesso à Informação faz de “informação” e “documento”, erigindo como obrigatória apenas a divulgação de informações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

E se a Administração se encontra vinculada ao princípio da legalidade (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal), inexistiria fundamento para reconhecer como imprópria a alegada mácula apontada no presente feito.

Nem mesmo a lei local milita em favor do denunciante, na medida em que na Lei Municipal n.º 928, de 11/12/2019, que regulamenta a concessão de diárias, não estatui a compulsoriedade para a divulgação dos documentos comprobatórios das diárias, como a seguir se demonstra:

“Art. 14. Em todos os casos de deslocamento para viagem previstos nesta Lei, o servidor é obrigado a apresentar documento que comprove a motivação da viagem.

§ 1º Caso a viagem do servidor ultrapasse a quantidade de diárias solicitadas, ocorrerá o ressarcimento das diárias correspondentes ao período prorrogado, mediante justificativa fundamentada.

§ 2º Nos casos em que o servidor viajar sem prejuízo de sua remuneração, sem fazer jus à diária de viagem, apresentará somente relatório técnico.

§ 3º A autoridade concedente exigirá os comprovantes de passagem de avião, ônibus ou trem, e, no caso de veículo oficial, a Autorização para Saída de Veículo.

§ 4º O descumprimento do disposto no "caput" deste artigo sujeitará o servidor ao desconto integral em folha, podendo ser parcelado em até 10 (dez) vezes, dos valores de diárias recebidas.

§ 6º A responsabilidade pelo controle das viagens e da prestação de contas referente a tabela do anexo III é, respectivamente, do agente público solicitante e concedente.

§ 7º Cabe ao Controlador Interno do Município examinar a concessão das diárias, rejeitando os que não observarem as disposições determinadas nesta Lei.

(...)

Art. 21. O beneficiário da diária, ao final da missão, deverá apresentar dentro do prazo de 30 (tinta) dias após o retorno:

I - O atestado/certificado ou declaração de frequência que comprove a participação no evento que motivou a viagem ou outro documento que certifique a presença do beneficiário no local de destino, conforme solicitação prévia da diária;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II - A omissão na apresentação da documentação exigidas no inciso I implicará no desconto em folha de pagamento do valor total recebido pela diária”.

Por óbvio que a regra municipal para fins de prestação de contas exige a apresentação de documento comprobatório da participação em evento, mas não estabelece a obrigação de sua disponibilização no portal de transparência.

Ainda sobre julgado desta Corte, há que se pontuar que a unidade técnica o apontou como fundamento para considerar procedente a presente denúncia em razão do contido no seu dispositivo que após recomendação para que:

“os Poderes Executivo e Legislativo do Município de São Jerônimo da Serra, relativamente às diárias concedidas, disponibilizem/anexem os seguintes dados/documentos em seus Portais de Transparência: i- ficha de solicitação das diárias; ii- finalidade da viagem (constando descrição, lugares visitados, compromissos atendidos, motivo e justificativa para a realização da mesma); e iii- prova dos compromissos atendidos, das diárias concedidas a partir de 1.º de Janeiro de 2023 e das diárias empenhadas a partir de então”.

Aqui, há a necessidade de se contextualizar a expedição da epigrafada recomendação, que ali foi colocada *“em prestígio ao dever de se prestar contas e ao direito de acesso amplo ao manejo da coisa pública”*, após considerar que a determinação não seria cabível, à medida que essa se presta ao atendimento de lei, e não houve descumprimento à regra legal.

Em assim sendo, o mesmo raciocínio deve ser aplicado aos presentes autos, no que concerne a esse ponto que, embora não passível de sustentar a procedência da denúncia, nada obsta que, com base do referido precedente, se expeça recomendação similar.

Apesar disso, quanto ao referido município, de forma específica, a exordial destaca que, ao compulsar o portal de transparência, no item relativo às diárias de determinado período, o sítio eletrônico traz o nome dos servidores beneficiários e os valores pagos e ao se escolher um desses servidores o campo “justificativa” não aparece preenchido, bem como não consta o local em que foi frequentado. No exemplo trazido na inicial, o referido campo se encontra em branco,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

constando da descrição do item que *“ref. A 23 (vinte e três) DIÁRIAS p/ custear despesas de viagem para Cascavel com o objetivo de levar pacientes em consultas e exames de especialidade no período de 01/12/2022 a 31/12/2022 (...)”* (peça 3, fls. 4).

Em sua defesa, a municipalidade apresentou uma manifestação bastante lacônica, afirmando que:

“O Campo justificativa é deixado em branco devido a descrição do item ser mais precisa e ainda haver o campo Objetivo/Motivo da Viagem. O local acaba sendo genérico no pedido, pois o beneficiário informa mais detalhes na prestação de contas, seja com certificados, fotos, declaração e ordem de viagem. No caso, falta um campo para anexos no portal para que seja possível visualizar a prestação de contas das diárias. Mas há um problema nisso, pois documentos como ordem de viagens, onde motoristas levam pacientes, essas ordens expõem dados destas pessoas, o que pode ir contra a Lei Geral de Proteção de Dados” (peça 42).

De fato, o campo “justificativa”, no exemplo dado, não aparece preenchido. Pelo expendido pela município, isso seria prática corrente, pois a descrição mais precisa do motivo da viagem estaria descrita no Campo “objetivo/motivo da viagem”. No entanto, como apontado pelo denunciante, o referido campo não detalharia a contento o motivo da viagem, dado que se deixou de consignar o local em específico que seria o destino final da viagem – por exemplo, o hospital, clínica ou laboratório para os quais os pacientes foram levados –, tendo apenas colocado a Cidade de Cascavel. E aqui, como se trata efetivamente de uma informação e não um documento, há uma evidente falta de transparência, inexistindo motivos para que não se tenha por explícitos os destinos finais das viagens, com a sua localização precisa, sendo forçoso considerar procedente a representação, quanto a esse ponto, e acatar a determinação sugerida pela unidade técnica para que *“passe a constar detalhadamente e de forma justificada o motivo da diária”* (peça 80, fls. 18).

O denunciante ainda qualifica como impropriedade a alegada inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 928/2019 que regulamenta a concessão de diárias no MUNICÍPIO DE FORMOSA DO OESTE, dado que estabelece valores diferenciados em razão dos cargos dos agentes públicos – prefeito, vice-prefeito,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

servidores comissionados e com ensino superior e demais servidores –, irregularidade que também se estenderia à CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA DO OESTE, responsável pela aprovação da referida legislação.

Sem razão o denunciante, como bem colocado pela unidade técnica, cujo opinativo adoto como razões para decidir, quando afirma que:

“Primeiramente, cumpre destacar a competência desta Corte na apreciação do caso narrado. Conforme o art. 1º, inc. XIII, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, compete ao Tribunal de Contas “decidir sobre a legalidade, a legitimidade, a eficácia e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, bem como sobre a aplicação de subvenções e a renúncia de receita, no julgamento de contas e na fiscalização que lhe compete”.

Importante lembrar, também, que cabe ao Tribunal de Contas, conforme a Súmula nº 347, do Supremo Tribunal Federal, na análise de casos concretos, “apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”.

A denunciada C.F.O. em manifestação, informou que não há qualquer ato ilegal ou inconstitucional por parte da denunciada, pois foram atendidos todos os requisitos legais e constitucionais na aprovação da referida lei, sendo evidente a possibilidade da diária do Prefeito e do Vice-Prefeito ser maior do que a dos demais servidores. Isso é um padrão observado tanto no Poder Executivo da União quanto no dos Estados, em que as diárias do Presidente e do Governador são significativamente superiores às dos outros servidores. Foi anexado parecer da Procuradoria Jurídica do Município, confirmando a legalidade e a constitucionalidade do Projeto de Lei.

Pois bem, **o princípio da isonomia, previsto no artigo 5º da Constituição Federal, estabelece que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. No entanto, o princípio da isonomia não impede que a lei trate de maneira desigual os desiguais na medida de suas desigualdades, desde que haja uma justificativa razoável e proporcional para essa diferenciação.**

No caso das diárias, a justificativa para a diferenciação pode estar relacionada a diversos fatores, como nível de responsabilidade e complexidade do cargo, pois cargos de maior responsabilidade podem exigir deslocamentos mais frequentes ou para locais mais distantes, justificando diárias maiores; necessidades específicas da função, pois algumas funções podem exigir despesas adicionais, como participação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

em eventos, cursos ou reuniões em locais mais caros; critérios de escolaridade, pois pode ser um fator relevante se estiver associada a funções específicas que demandem qualificações superiores.

Portanto entende esta Unidade Técnica que **a diferenciação nas diárias não necessariamente fere o princípio da isonomia, sendo vedado o tratamento arbitrário ou discriminatório sem justificativa plausível.**

A jurisprudência do STF considera que o princípio da isonomia exige igualdade substancial, ou seja, tratar desigualmente os desiguais na medida de suas desigualdades.

Essa diferenciação é observada nos órgãos públicos em geral. Como exemplo, podemos citar o recente Decreto nº 11.872, de 29/12/2023 (que alterou o Decreto nº 5.992/2006), o qual regulamenta a concessão de diárias no âmbito da administração federal direta, autárquica e fundacional, demonstrando a variação no valor das diárias conforme a natureza do cargo. (...)

Assim sendo, não há razões para se falar em inconstitucionalidade da Lei, entendendo-se não haver qualquer irregularidade quanto à questão” (peça 80, fls. 10-11) (grifou-se).

Destarte, com base na manifestação da CGM, não merece prosperar a denúncia nesta parte.

Ainda quanto ao MUNICÍPIO DE FORMOSA DO OESTE, é destacada a descaracterização da natureza das diárias a motoristas, em razão da sua frequência e montante, eis que *“ao liberar diárias em períodos prolongados para motoristas, cuja função normalmente envolve deslocamentos frequentes inerentes ao seu cargo, há uma descaracterização do caráter eventual e extraordinário das diárias previsto na lei municipal”* (peça 3, fls. 14).

Em sua defesa, a municipalidade argumentou que:

“Sobre a concessão prolongada de diárias a motoristas, o mesmo se dá em vista da necessidade de o município levar pacientes a para atendimento fora do município diariamente, inclusive aos sábados, domingos e feriados. Vale salientar que as embora eles peçam uma única vez, não quer dizer as 23 diárias citadas são durante dias corridos, mas sim durante o mês, e geralmente são realizados menos do que as 23 solicitadas, onde os motoristas prestam contas e devolvem os valores referentes aos dias não solicitados. Os motoristas podem fazer 6 viagens por semana, totalizando 24 diárias, e ainda assim teriam descansado 1 dia por semana. As



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

diárias só são feitas em viagens que ultrapassem 6 horas de afastamento, devido a necessidade de alimentação do beneficiário. Motoristas levam pacientes em diversos municípios para atendimentos, como Assis, Toledo, nova aurora, etc., mas não pedem diária devido o afastamento ser menor do que o previsto em lei” (peça 42).

Há aqui uma clara desconexão com a realidade vivida por municípios pequenos que, de ordinário, não ostentam um sistema público de saúde hábil a suportar e tratar, com qualidade mínima, seus cidadãos nas diversas especialidades necessárias, que, em razão disso, se utilizam da estrutura de outras cidades. E como Poder Público, ainda que de diminuta cidade com baixo volume populacional – 7.635 pessoas² – não se pode esquivar de garantir o direito à saúde, de índole constitucional (artigo 196, da Constituição Federal), ainda que para isso tenha que se utilizar de servidores públicos, titulares do cargo de motorista, para permitir o deslocamento até os centros de saúde mais aparelhados de pessoas, notadamente aquelas economicamente mais vulneráveis e mais dependentes da ajuda estatal.

Ademais, como asseverado pela unidade técnica:

“A respeito da concessão prolongada de diárias a motoristas, o denunciado informou que se dá em razão da necessidade de levar pacientes para atendimento fora do Município diariamente, inclusive aos sábados, domingos e feriados. Salaria que embora o pedido seja feito uma única vez, não significa que as 23 diárias citadas são durante dias corridos, mas sim durante o mês, podendo os motoristas realizarem 6 viagens por semana, totalizando 24 diárias. As diárias só são feitas em viagens que ultrapassem 6 horas de afastamento, devido à necessidade de alimentação do beneficiário.

A Lei Municipal nº 928/2019 estabelece que motoristas têm direito a receber 25% da diária integral para cobrir gastos com alimentação. Embora o deslocamento seja uma característica intrínseca à função, por liberalidade do Município eles entenderam que os gastos adicionais com alimentação devem ser compensados quando esses deslocamentos ocorrerem fora da sede de exercício.

§ 2º A exceção ao § 1º deste artigo incide ao cargo de motorista que tem como função o deslocamento para outros Estados e Municípios, a estes, na ocasião de ida e volta dentro de sua jornada diária de

² <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pr/formosa-do-oeste.html>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

trabalho, serão devidos 25% (vinte e cinco por cento) da diária integral, correspondente a gastos com alimentação.

A principal razão para essa conclusão está no reconhecimento de que o deslocamento fora do Município de residência do motorista gera despesas adicionais que não seriam incorridas se ele estivesse em sua sede.

Portanto, esta Unidade Técnica conclui pela improcedência quanto a este ponto, uma vez que a prática de pagar diárias aos motoristas que se deslocam fora do Município é regular e conforme a Lei Municipal nº 928/2019. Essa medida assegura que os motoristas tenham suas despesas adicionais devidamente compensadas, promovendo a equidade e a justiça nas condições de trabalho” (peça 80, fls. 8-9).

Por fim, registre-se que o denunciante afirmou que esta Corte de Contas *“aceitou Denúncia formal em desfavor da cidade de Nova Santa Barbara pelos mesmos motivos no processo n.º 116315/23”* (peça 3, fls. 14), no entanto, essa impropriedade sequer figurou da decisão de mérito que julgou essa denúncia, Acórdão n.º 2057/2024, do Tribunal Pleno.

Desse modo, de igual forma, não merece prosperar a denúncia quanto a esse apontamento.

Relativamente ao MUNICÍPIO DE DOUTOR ULYSSES, duas impropriedades foram apontadas: a falta de especificação do cargo dos servidores beneficiados com diárias e o não preenchimento de campo específico para a anexação de documentos comprobatórios da participação nos eventos.

Quanto a primeira irregularidade, a municipalidade, em sua manifestação preliminar (peça 22), afirmou que *“os Departamentos de Compras e Licitações e de Contabilidade, setores diretamente responsáveis pelo lançamento de tais informações no Portal da Transparência, estes de pronto diligenciaram em efetuar retificações e complementações pertinentes”* (fls. 2).

Em que pese isso, de fato, compulsando o portal de transparência do município³, é possível observar que para alguns servidores que perceberam

³ <https://doutorulysses.eloweb.net/portaltransparencia/1/diarias>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

diárias não constam os cargos titulados pelos interessados, consoante demonstra a imagem a seguir colacionada:

Empenho	Nome	Cargo	Matricula	Data Saída	Data Retorno	Destino / UF
6723/2024	JOSE LUIZ DA SILVA	SECRETÁRIO DE AGRICULTURA	5201	12/11/2024	14/11/2024	CURITIBA / PR
6726/2024	DANIELSON MARTINS DOS SANTOS			12/11/2024	15/11/2024	CURITIBA / PR
6720/2024	OCELIA BRANCO RIBEIRO DA SILVA	SECRETÁRIO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	5245	12/11/2024	12/11/2024	CURITIBA / PR
6727/2024	VALDIVINO VENTURA DA COSTA			12/11/2024	12/11/2024	CURITIBA / PR

O cargo do beneficiário da diária se constitui em informação pública, para a qual não se vislumbra óbice à sua inserção no portal de transparência do município, de forma a propiciar um exercício mais efetivo do controle social.

Destarte, nesse ponto, mostra-se procedente a denúncia, impondo-se também a expedição de determinação para a supressão da lacuna.

Concerentemente ao não preenchimento de campo específico para a anexação de documentos comprobatórios da participação nos eventos, impropriedade similar foi também colocada em face do MUNICÍPIO DE FORMOSA DO OESTE, oportunidade em que foi destacada a inexistência de dispositivo legal que obrigue a inserção de documentos para fins de transparência, consoante



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

julgado desta Corte já epigrafado. Claro que no caso do MUNICÍPIO DE DOUTOR ULYSSES, o seu portal de transparência já goza da funcionalidade para a anexação de documentos, o qual não parece que se encontra devidamente alimentado. Mas como isso por si só não constitui impropriedade, cabe aqui a mesma recomendação que foi consignada ao MUNICÍPIO DE FORMOSA DO OESTE para que disponibilize os documentos comprobatórios da viagem que serviu de lastro à concessão de diárias.

Por derradeiro, no concernente ao MUNICÍPIO DE PIRAÍ DO SUL, o denunciante também afirma a ausência de transparência, notadamente de motoristas, com relação ao destino das viagens. No exemplo citado na inicial, na motivação para a viagem não consta de forma clara qual a cidade que seria o destino para o transporte de pacientes, existindo apenas uma designação genérica “*em outros municípios*” (peça 3, fls. 19).

A mesma impropriedade foi oposta em face do MUNICÍPIO DE FORMOSA DO OESTE, que deixou de aclarar objetivamente, não a cidade, mas o destino específico para onde seriam transportados os pacientes. E se assim o é, deve-se aqui aplicar a mesma *ratio*, sendo procedente a representação com a expedição de determinação na forma sugerida pela CGM.

III. VOTO

Destarte, VOTO:

- I) pela procedência parcial da presente denúncia, em face do: (i) MUNICÍPIO DE FORMOSA DO OESTE, em razão da explicitação, no portal de transparência, da integralidade do número do CPF dos servidores beneficiários das diárias e da falta de preenchimento detalhado e justificado do motivo da diária; (ii) MUNICÍPIO DE DOUTOR ULYSSES, dada a ausência de inserção dos cargos dos servidores beneficiados com as diárias; e (iii) MUNICÍPIO DE PIRAÍ DO SUL, em vista da falta de preenchimento detalhado e justificado do motivo da diária;
- II) pela expedição de determinação
 - a) ao MUNICÍPIO DE FORMOSA DO OESTE para que, no prazo de 30 (trinta) dias: (i), proceda à descaracterização do CPF, preservando-se a privacidade dos envolvidos, bem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

como protegendo-os de potenciais fraudes que podem ser realizadas com o uso de seus dados pessoais; e (ii) passe a constar detalhadamente e de forma justificada o motivo da diária;

- b) ao MUNICÍPIO DE DOUTOR ULYSSES para que, no prazo de 30 (trinta) dias, passe a alimentar devidamente seu portal de transparência, incluindo os cargos ou funções titulados pelos servidores beneficiados com diárias;
- c) ao MUNICÍPIO DE PIRAÍ DO SUL para que, no prazo de 30 (trinta) dias, passe a constar detalhadamente e de forma justificada o motivo da diária;

III) pela expedição de recomendação ao MUNICÍPIO DE FORMOSA DO OESTE e de DOUTOR ULYSSES para que, relativamente às diárias concedidas, disponibilizem/anexem os seguintes dados/documentos em seu portal de transparência: i- ficha de solicitação das diárias; ii- finalidade da viagem (constando descrição, lugares visitados, compromissos atendidos, motivo e justificativa para a realização da mesma);

IV) pelo encerramento, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, nos termos do artigo 398 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

É o voto.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de DENÚNCIA

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I. Julgar pela procedência parcial da presente denúncia, em face do:

- (i) MUNICÍPIO DE FORMOSA DO OESTE, em razão da explicitação, no portal de transparência, da integralidade do número do CPF dos servidores beneficiários das diárias e da falta de preenchimento detalhado e justificado do motivo da diária;
- (ii) MUNICÍPIO DE DOUTOR ULYSSES, dada a ausência de inserção dos cargos dos servidores beneficiados com as diárias; e
- (iii) MUNICÍPIO DE PIRAÍ DO SUL, em vista da falta de preenchimento detalhado e justificado do motivo da diária;

II. Determinar:

- a) ao MUNICÍPIO DE FORMOSA DO OESTE que, no prazo de 30 (trinta) dias: (i), proceda à descaracterização do CPF, preservando-se a privacidade dos envolvidos, bem como protegendo-os de potenciais fraudes que podem ser realizadas com o uso de seus dados pessoais; e (ii) passe a constar detalhadamente e de forma justificada o motivo da diária;
- b) ao MUNICÍPIO DE DOUTOR ULYSSES que, no prazo de 30 (trinta) dias, passe a alimentar devidamente seu portal de transparência, incluindo os cargos ou funções tituladas pelos servidores beneficiados com diárias;
- c) ao MUNICÍPIO DE PIRAÍ DO SUL que, no prazo de 30 (trinta) dias, passe a constar detalhadamente e de forma justificada o motivo da diária;

III. Recomendar ao MUNICÍPIO DE FORMOSA DO OESTE e de DOUTOR ULYSSES que, relativamente às diárias concedidas, disponibilizem/anexem os seguintes dados/documentos em seu portal de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

transparência: i- ficha de solicitação das diárias; ii- finalidade da viagem (constando descrição, lugares visitados, compromissos atendidos, motivo e justificativa para a realização da mesma);

IV. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

b) após, à Diretoria do Protocolo para o encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno do TCE-PR e arquivamento, de acordo com o artigo 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 5 de dezembro de 2024 – Sessão Virtual nº 23.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente