



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

11 01 f

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO EGRÉGIO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, por intermédio de sua Procuradora que esta subscreve, no exercício de suas atribuições legais e constitucionais, com fundamento no artigo 130 da Constituição Federal de 1988, no artigo 3º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n.º 1.110/10 e no artigo 214 do Regimento Interno do Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, vem, mui respeitosamente, perante Vossa Excelência, oferecer a presente:

REPRESENTAÇÃO

tendo em vista os indícios de irregularidade na concessão de diárias aos servidores da Universidade de São Paulo - USP e da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - UNESP, ao arrepio do que dispõe o Decreto Estadual n.º 48.292, de 02 de dezembro de 2003, com as alterações posteriores, bem como em descumprimento ao art. 93 do Decreto-Lei n.º 200/67, configurando grave afronta aos princípios da legalidade, moralidade e transparência, conforme os fundamentos de fato e de direito a seguir aduzidos:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CARLOS ALBERTO ROSSE. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-70GJ-68Y-A-68Z2-DB07



for 02

1. DOS FATOS

No dia 27 de Março de 2018, o jornal "O Estado de S. Paulo" publicou reportagem na qual detalha o recebimento de valores no montante de R\$ 2,3 milhões por servidores do alto escalão da Universidade de São Paulo - USP e da Universidade Estadual Paulista - UNESP, a título de diárias para custear supostos deslocamentos temporários:

Ensino superior. Universidades gastaram R\$ 2,3 milhões no ano passado com indenizações de deslocamento para 69 servidores lotados em campus no interior, mas que trabalham de maneira fixa na capital: especialistas em contas públicas contestam pagamento

Diárias viram 'auxílio-moradia' para reitores e cúpula da USP e Unesp

Luiz Fernando Toledo

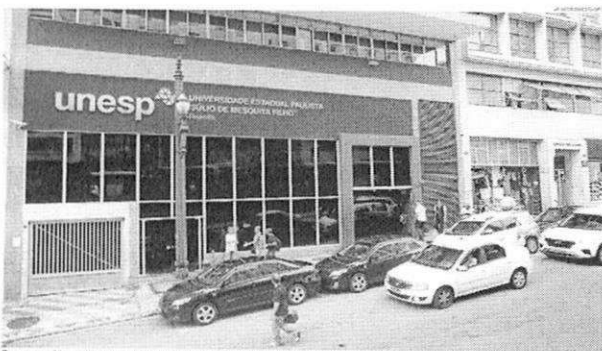
Servidores de alto escalão da Universidade de São Paulo (USP) e da Universidade Estadual Paulista (Unesp) utilizam diárias pagas pelas instituições para buscar residências fixas na capital. O benefício, que serve para custear deslocamentos temporários, é usado na prática como uma espécie de auxílio-moradia para servidores do interior que desempenham cargos em São Paulo. Especialistas em finanças públicas consideram esse tipo de pagamento irregular. As universidades dizem seguir a legislação.

Entre os beneficiados pelo pagamento de diárias estão o ex-reitor da USP Marco Antônio Zago, que deixou o cargo em janeiro de 2017, e o atual reitor Carlos Hernandez. Na Unesp, a lista tem o atual reitor, Sandro Valentini, e o ex-reitor Sérgio Nobre. Em geral, a verba é paga mensalmente, mas em alguns casos, como o de Zago, é paga em parcelas ao longo do ano, com o primeiro pagamento anterior, mas ocorrendo no dia 15 de cada mês de gestão ou no primeiro dia de gestão na capital.

Nas universidades estaduais paulistas não é possível saber o montante das indenizações de deslocamento mais comuns e para funcionários que atuam temporariamente fora de sua cidade de origem, participando de eventos, reuniões, congressos, por exemplo. Para isso, o site de transparência pública da Unesp, profissional não precisa apresentar notas fiscais ou comprovantes de despesas de viagem.

O Estado analisou os dados de pagamento de todas as diárias pagas pela USP e pela Unesp em 2017 e identificou que pelo menos 69 servidores - quase todos ligados às reitorias - receberam um total de R\$ 2,3 milhões para custear seus cargos em São Paulo. A média é de R\$ 35,5 mil por servidor durante o ano. A maior parte (R\$ 1,8 milhão) foi paga pela Unesp nos meses de 2017, as universidades em funcionamento em São Paulo não tiveram esse tipo de despesas.

As legislações das instituições não fixam o número máximo de diárias que podem ser pedidas por um mesmo servidor. Resolução da USP, de 2013, afirma que a diária é para o servidor que se deslocar temporariamente da residência ou do local de trabalho, recebendo diárias "de forma excepcional, na prática, de forma pontual", se referindo a deslocamentos curtos ou de caráter de emergência de no máximo de quatro dias, em média, o do reitor e o do ex-reitor e a 15 dias de duração.



Despesa. No ano passado, Unesp desembolsou R\$ 1,8 milhão em diárias para servidores que têm cargos fixos na capital



Zago, ex-reitor da USP, recebeu R\$ 60,2 mil em diárias.

críticas. A prática é contestada pelo procurador Elcio Graziano Pinho, do Ministério Público de Contas (MPC) do Estado, um dos órgãos responsáveis por fiscalizar as universidades paulistas. Quem tem a diária, ele diz, não precisa apresentar comprovante de deslocamento ou qualquer outro documento que comprove o fato de que o servidor não está em sua cidade de origem. "O servidor não precisa apresentar comprovante de deslocamento ou qualquer outro documento que comprove o fato de que o servidor não está em sua cidade de origem", afirma. Para o procurador, a prática é irregular, pois o servidor não precisa apresentar comprovante de deslocamento ou qualquer outro documento que comprove o fato de que o servidor não está em sua cidade de origem. "O servidor não precisa apresentar comprovante de deslocamento ou qualquer outro documento que comprove o fato de que o servidor não está em sua cidade de origem", afirma.

Com imóvel em SP, reitor ganha R\$ 56 mil

O tipo de "diária constante" é mais frequente na Unesp, que tem 23 dos 24 campos fixos da capital. Família fixa pelo Estado, mas que de vez em quando é deslocado para o interior de São Paulo para receber diárias em 2017.

A maior - e a mais salubre - com 7,1 mil - é para quatro dias de locomoção, incluindo o professor reitor Sandro Valentini, que recebeu R\$ 26,430 no ano passado. O reitor tem um imóvel em São Paulo e mora no interior, mas, segundo o reitor da Unesp, é usado por parentes. De acordo com a administração, o fato não impede que ele receba as indenizações. Valentini é professor de Arquitetura e trabalha na capital desde janeiro de 2017, quando assumiu como dirigente da Unesp. De acordo com a reitoria, com diárias recebeu R\$ 92,4 mil em seu primeiro mês de gestão, se corrigida a inflação de 2016 para 2017 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (INPC).

Quando disputar o cargo de reitor, em 2016, ele admitiu em debates que receberia "uma moradia melhor" para auxiliar os servidores, mas isso não ocorreu. "O impacto não é ruim, mas essa questão de ser incluído nesse grupo de funcionários me preocupa", disse Valentini. O professor também afirmou que não se preocupa com o fato de que o reitor não tenha um imóvel em São Paulo.

Na USP, pesquisadores não servidos recebem a faculdade de moradia por meio de um programa chamado "Moradia Estudantil". O atual reitor, Carlos Hernandez, que era professor de Gerenciamento de Projetos, recebeu R\$ 50,5 mil em diárias durante o ano. Ele é professor de empresas de São Carlos, A.R.T.

PONTOS-CHAVE

Medida custou R\$ 2,3 milhões em diárias instituições

- Diárias: Em 2017, USP e Unesp gastaram R\$ 2,3 milhões em diárias pagas a servidores do interior que desempenham funções fixas na capital, sobretudo na reitoria.
Legislação: As regulamentações das universidades são diferentes, mas, em comum, apontam que o gasto serve para deslocamentos temporários, sem definir o prazo.
Avaliação: Especialistas dizem que a prática é irregular, pois o servidor não precisa apresentar comprovante de deslocamento ou qualquer outro documento que comprove o fato de que o servidor não está em sua cidade de origem.
Pensionamento: USP e Unesp informaram, em nota, que os gastos seguiram as legislações vigentes e firm como objetivo trazer quadros qualificados para os cargos nas reitorias.

Benefício é direito do servidor, afirmam universidades

USP diz seguir mesmo modelo de pagamento das gestões anteriores, para Unesp, valores concedidos são razoáveis.
A Universidade de São Paulo (USP) informou, em nota, que todos os dirigentes, a nível de campus, que necessitam se deslocar de sua cidade para a capital, são indenizados pelo Estado de acordo com a legislação aplicável.
A nota também diz que os custos da USP foram pagos em conformidade com o que foi determinado pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE), como em 2014 e 2015, o pagamento de benefícios "não foi objeto de qualquer recurso". O TCE informou que as contas das universidades foram aprovadas nos últimos anos. Disse ainda que, caso haja irregularidades, pode, além de julgar as contas,

fazer auditoria especial.
O Estado pediu entrevista a Zago e ao vice-reitor, Antônio Carlos Hernandez, por meio da assessoria da universidade, mas não houve resposta.
A Unesp quis saber que o Estado, divulgou os comandados internos aos servidores dizendo que a diária é "direito de todo servidor que precisa se deslocar de sua cidade de origem para desempenhar funções em São Paulo, com recursos próprios". A mensagem foi alvo de críticas por parte dos servidores.
A instituição disse ainda que a média paga é de R\$ 25,5 mil por mês. Considerando que a diária de um hotel na rede não



Carlos Hernandez, vice-reitor da USP, recebeu R\$ 50,5 mil em diárias durante o ano.



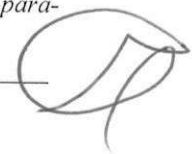
Defesa. Reitoria da USP diz obedecer a toda regra aplicável.

za da reitoria está em torno de R\$ 100 mil por mês. Os servidores permanecem três ou quatro dias da semana em São Paulo, de acordo com o cronograma de trabalho de cada um.

distância. Disse ainda que "tem habilitação para realizar" a convocação de servidores do interior para atividades na capital, caso objetivo de ocupar o cargo.
O reitor Sandro Valentini afirmou que a Unesp segue o mesmo modelo de pagamento de diárias para o interior de São Paulo, com a diferença de que a Unesp paga auxílio-moradia para quem é deslocado para o interior de São Paulo para receber diárias em 2017.

Unesp. A prática não se repetiu na Universidade Estadual Paulista (Unesp), que disse, em nota, pagar diárias em "bagagem" de trabalho, estado de campo, e que os servidores participam de eventos. A Unesp informou que os gastos com diárias são pagos em conformidade com as legislações vigentes e firm como objetivo trazer quadros qualificados para os cargos nas reitorias.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CARLOS ALBERTO ROSSE. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link "Validar documento digital" e Informe o código do documento: 1-70GJ-687A-6822-DB07





MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

4.07

Questiona, referida reportagem, a natureza de tais dispêndios pagos a título de diárias, uma vez que, em sua maioria, são destinados “a funcionários que têm cargos concursados em campus do interior, mas exercem no dia a dia trabalhos de gestão ou de assessoria na capital”, revelando-se “na prática como uma espécie de auxílio-moradia”.

Apenas no exercício de 2017, a soma de despesas realizadas na forma de diárias, nos moldes acima descritos, atingiu a cifra de R\$ 535.840 no caso da USP e R\$ 1,851 milhão em se tratando na UNESP, conforme informações constantes do portal “<https://uspdigital.usp.br/portaltransparencia/diarias#>”, além dos números presentes na documentação em anexo.

Ao sentir do *Parquet* de Contas, ainda que tais gastos sejam formalmente executados sob o regime de diárias previsto no Decreto Estadual nº 48.292/2003 e regulamentado pela Resolução nº 3502/89 – USP e pela Portaria nº 569/13 – UNESP, não se amoldam às hipóteses legalmente previstas, constituindo benefício que, de fato, se aproxima mais de ressarcimento por gastos permanentes com deslocamentos para servidor que, uma vez tendo aceito cargo em comissão ou função de confiança, deveria arcar privadamente por sua opção em manter seu real domicílio no cargo efetivo de origem. Tal indenização, nesses termos, não encontra respaldo legal nas universidades paulistas. Assim, configura-se afronta direta ao art. 93 do Decreto-Lei nº 200/67, bem como aos princípios da legalidade, moralidade e transparência, conforme passaremos a demonstrar a seguir.

2. DO DIREITO

Ao dispor sobre a concessão de diárias aos servidores da Administração Centralizada e das Autarquias, o Decreto nº 48.292 de 02 de dezembro de 2003 é enfático ao delimitar a hipótese que dará azo ao recebimento da indenização, restringindo-a ao **deslocamento temporário** da respectiva sede para desempenho de atribuições relacionadas ao cargo, conforme §1º do art. 1º¹. Em seguida, o § 3º do mesmo artigo clareia mais a situação fática para qual se destina a diária, ao **vedar a**

¹ § 1º - Observados os princípios da moralidade e do estrito interesse do serviço público, a diária poderá ser concedida ao servidor ou policial militar que se **desloca temporariamente** da respectiva sede, no desempenho de suas atribuições, na realização de diligência policial militar ou em missão ou estudo, dentro do País, relacionados com o cargo, a função-atividade, o posto ou a graduação que exerce.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

50-7

concessão da indenização quando o deslocamento do servidor constituir exigência permanente do seu cargo².

De outro lado, o art. 9º do mesmo diploma traça balizas que nos permitem extrair o real alcance da temporariedade de que se reveste o deslocamento remunerado por diárias:

Artigo 9º - Se no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro, ocorrer deslocamento do servidor ou policial militar de sua sede de exercício, **por período superior a 120 (cento e vinte) dias, contínuos ou não, excetuados aqueles quando em missão ou estudo, deverá ser processada a transferência ou remoção de seu cargo, função-atividade, posto ou graduação, para a sede de exercício onde tenha permanecido por maior número de dias.**

A própria Portaria nº 569/13 da UNESP é clara ao estabelecer que as diárias são destinadas “ao servidor que se deslocar temporariamente da respectiva sede”, conforme disposição em seu art. 1º.

Ocorre que, conforme consulta realizada no Portal de Transparência da USP³ e na esteira da Análise de Diárias dos servidores da UNESP em anexo, a indenização em questão é paga a servidores ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança, cuja lotação difere da inicialmente atribuída ao seu cargo efetivo, não sendo cabível manejo de diárias a pretexto de ressarcimento pelas despesas com o deslocamento cotidiano.

A bem da verdade, em muitos casos sequer há deslocamento cotidiano, mas pagamento de diárias durante todo o período de dias úteis da semana, a teor do exemplo ilustrado a seguir:

² § 3º - Não será concedida diária:
(...)

2. quando o deslocamento do servidor ou policial militar constituir exigência permanente do seu cargo, função-atividade, posto ou graduação.

³ <https://uspdigital.usp.br/portalthransparencia/diarias#>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

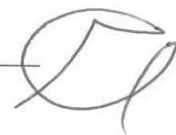
405

Nome do Servidor	Código Diária	Data saída	Data chegada	C/ pernoite	S/ pernoite	1/2 diária	Refeição	Valor
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	89183	01/02/2017 00:00	02/02/2017 22:00	2	0	0	0	R\$ 442,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	89889	05/02/2017 22:00	06/02/2017 22:00	4	0	0	0	R\$ 884,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	89890	12/02/2017 22:00	16/02/2017 22:00	4	0	0	0	R\$ 884,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	99034	19/02/2017 22:00	23/02/2017 22:00	4	0	0	0	R\$ 884,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	99935	01/03/2017 08:00	03/03/2017 22:00	2	1	0	0	R\$ 552,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	91405	05/03/2017 22:00	06/03/2017 22:00	4	0	0	0	R\$ 884,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	91406	12/03/2017 22:00	16/03/2017 22:00	4	0	0	0	R\$ 884,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	91407	19/03/2017 22:00	23/03/2017 22:00	4	0	0	0	R\$ 884,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	91409	26/03/2017 22:00	30/03/2017 22:00	4	0	0	0	R\$ 884,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	93103	02/04/2017 22:00	06/04/2017 22:00	4	0	0	0	R\$ 884,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	93104	09/04/2017 22:00	13/04/2017 22:00	4	0	0	0	R\$ 884,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	93105	16/04/2017 22:00	20/04/2017 22:00	4	0	0	0	R\$ 884,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	93106	23/04/2017 22:00	27/04/2017 22:00	4	0	0	0	R\$ 884,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	95002	02/05/2017 08:00	05/05/2017 22:00	4	0	0	0	R\$ 884,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	95003	07/05/2017 22:00	11/05/2017 22:00	4	0	0	0	R\$ 884,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	95004	14/05/2017 22:00	18/05/2017 22:00	4	0	0	0	R\$ 884,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	95005	21/05/2017 22:00	25/05/2017 22:00	4	0	0	0	R\$ 884,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	95006	28/05/2017 22:00	31/05/2017 22:00	3	0	0	0	R\$ 663,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	95009	01/06/2017 08:00	01/06/2017 22:00	1	0	0	0	R\$ 221,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	97552	04/06/2017 22:00	08/06/2017 22:00	4	0	0	0	R\$ 884,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	97899	11/06/2017 22:00	14/06/2017 22:00	3	0	0	0	R\$ 663,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	98335	18/06/2017 22:00	22/06/2017 22:00	4	0	0	0	R\$ 884,00

Nome do Servidor	Código Diária	Data saída	Data chegada	C/ pernoite	S/ pernoite	1/2 diária	Refeição	Valor
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	98336	25/06/2017 22:00	29/06/2017 22:00	4	0	0	0	R\$ 884,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	99452	02/07/2017 22:00	06/07/2017 22:00	4	0	0	0	R\$ 884,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	99454	16/07/2017 22:00	20/07/2017 22:00	4	0	0	0	R\$ 884,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	99455	23/07/2017 22:00	27/07/2017 22:00	4	0	0	0	R\$ 884,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	99456	30/07/2017 22:00	31/07/2017 22:00	1	0	0	0	R\$ 221,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	99457	01/08/2017 08:00	03/08/2017 22:00	3	0	0	0	R\$ 663,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	99935	09/07/2017 22:00	11/07/2017 22:00	2	0	0	0	R\$ 442,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	99936	13/07/2017 08:00	13/07/2017 23:00	1	0	0	0	R\$ 221,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	101038	08/08/2017 22:00	10/08/2017 22:00	4	0	0	0	R\$ 884,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	101044	26/08/2017 08:00	31/08/2017 22:00	3	0	0	0	R\$ 663,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	101045	01/09/2017 04:00	01/09/2017 22:00	1	0	0	0	R\$ 221,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	103285	03/09/2017 22:00	06/09/2017 22:00	3	0	0	0	R\$ 663,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	103286	10/09/2017 22:00	14/09/2017 22:00	4	0	0	0	R\$ 884,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	103287	17/09/2017 22:00	21/09/2017 22:00	4	0	0	0	R\$ 884,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	103288	24/09/2017 22:00	28/09/2017 22:00	4	0	0	0	R\$ 884,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	103289	01/10/2017 22:00	05/10/2017 22:00	4	0	0	0	R\$ 884,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	105909	08/10/2017 22:00	11/10/2017 22:00	3	0	0	0	R\$ 663,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	105925	15/10/2017 22:00	17/10/2017 22:00	2	0	0	0	R\$ 442,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	105992	05/11/2017 22:00	06/11/2017 22:00	4	0	0	0	R\$ 884,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	108891	12/11/2017 22:00	14/11/2017 20:00	2	0	0	0	R\$ 442,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	108892	16/11/2017 01:00	17/11/2017 23:00	2	0	0	0	R\$ 442,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	109870	21/11/2017 01:00	24/11/2017 22:00	4	0	0	0	R\$ 884,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	109879	28/11/2017 22:00	30/11/2017 22:00	4	0	0	0	R\$ 884,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	110588	03/12/2017 22:00	07/12/2017 22:00	4	0	0	0	R\$ 884,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	111226	10/12/2017 22:00	14/12/2017 22:00	4	0	0	0	R\$ 884,00
ALEXANDRE DONIZETI PAZOTI	111230	17/12/2017 22:00	21/12/2017 22:00	4	0	0	0	R\$ 884,00

O quadro acima revela, de forma ilustrativa, o completo desvio de finalidade no manejo do instituto, uma vez que, no presente caso, o pagamento da indenização temporária configura-se claramente como indenização permanente, a indicar falta de

⁴ Análise de Diárias da UNESP. Período de 01/02/2017 – 31/01/2018. Cópia integral em anexo.





MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

700

obediência ao domicílio necessário do servidor ocupante de cargo comissionado ou função de confiança. Nesses moldes, tal espécie de indenização não possui qualquer previsão normativa que sustente seu recebimento por servidores das universidades paulistas.

Conforme a tabela retromencionada, o servidor permaneceu exercendo suas funções em localidade diversa por prazo superior aos 120 (cento e vinte) dias, incidindo portanto a vedação ao recebimento de diárias a que se refere o art. 9º do Decreto nº 48.292/2003.

Tal previsão normativa é consonante com o que se afirma no Código Civil brasileiro, em seu art. 76:

Art. 76. Têm domicílio necessário o incapaz, o servidor público, o militar, o marítimo e o preso.

Ora, se o servidor aceitou ocupar cargo em comissão ou função de confiança que lhe reclama mudança de domicílio, não é cabível o manejo de diárias, a pretexto de ressarcimento pelas despesas com o seu deslocamento cotidiano. De outro lado, optando o servidor por residir em localidade diversa, quaisquer custos dessa escolha devem ser suportados privadamente por ele.

A título de mais um exemplo, o ex-reitor da USP Marco Antonio Zago, que tem o cargo original de professor de Medicina em Ribeirão Preto, não exerce suas funções nessa cidade ao menos desde 2010, uma vez que exerceu o cargo de pró-reitor de pesquisa de 2010 a 2013, totalmente na capital. De 2013 a 2017, exerceu o cargo de reitor, também localizado na capital.

Conforme consulta no Portal da Transparência da USP, elaboramos o breve quadro a seguir, que sintetiza o montante de R\$ 535.840 pagos a título de diárias em 2017 a alguns dos servidores da USP:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

f. of
A

NOME	CARGO/FUNÇÃO DESEMPENHADA	VALOR RECEBIDO
Marco Antonio Zago	Diárias para "Viagem empreendida ao Campus USP de São Paulo para desenvolver a atividade de Reitor"	R\$ 89.723
Antonio Carlos Hernandes	Ex-pró-reitor de graduação e atual vice-reitor da USP	R\$ 50.872
Antonio Vargas de Oliveira Figueira	Professor titular que atua como assessor sênior da reitoria	R\$ 20.983
Carlos Gilberto Carlotti Junior	Pró-reitor de pós-graduação	R\$ 67.543,47
Hamilton Brandão Varela de Albuquerque	-	R\$ 56.482
Fabio Muller Guerrini	Reside em São Carlos e atual como superintendente de assistência social (SAS) na capital	R\$ 57.249
Marcio de Castro Silva Filho	Função de Pró-Reitor Adjunto de Pós-Graduação	R\$ 77.908
Renato de Figueiredo Jardim	Exerce a Diretoria de Lorena	R\$ 59.636
Raul Machado Neto	Presidente da Alcani	R\$ 55.444
	TOTAL:	R\$ 535.840

Nesse sentido, frise-se que o montante de R\$2,3 milhões diz respeito tão somente ao exercício financeiro de 2017, além de, no caso da USP, não contar com a totalidade de servidores que recebem diárias em situação similar, tendo em vista que a pesquisa realizada no portal da transparência da autarquia é individualizada, dificultando um levantamento exaustivo de dados. Assim, provavelmente se alcancem valores muito maiores a partir de um exame profundo acerca de todos os servidores da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

4.00
R

USP que recebem diárias em desvio de finalidade, somado à análise do histórico de relatórios circunstanciados das universidades, que detalham os deslocamentos feitos.

Tal obrigatoriedade de prestar contas, na esteira do art. 93 do Decreto-Lei nº 200/67, também está presente no art. 6º do Decreto nº 48.292/2003:

Artigo 6º - O servidor ou policial militar que fizer jus a diária deverá apresentar ao superior hierárquico, até o terceiro dia útil após o regresso, relação circunstanciada das diárias vencidas, consignados os seguintes informes:

- I - nome e número da Cédula de Identidade (RG);
- II - unidade, serviços ou OPM a que pertence;
- III - cargo, função-atividade, posto ou graduação, e padrão, vencimentos, remuneração, salário ou referência;
- IV - local para onde se deslocou;
- V - motivo do deslocamento;
- VI - dia e hora da partida e da chegada de regresso à sede; e
- VII - número de diárias, especificados os dias de deslocamento.

§ 1º - Da relação constará relatório circunstanciado onde ficará evidenciado:

- 1. a ordem superior para o deslocamento;
- 2. a justificativa do deslocamento; e
- 3. a frequência, atestada pelo chefe imediato.

§ 2º - Nos casos de deslocamento da sede por períodos prolongados, a relação será enviada até o terceiro dia útil que se seguir a cada período de 30 (trinta) dias consecutivos de afastamento.

§ 3º - Compete ao superior hierárquico do servidor ou policial militar, por despacho fundamentado, glosar as diárias indevidas.

Curioso é que, até o presente momento, nenhuma instância competente de controle interno ou de tutela em relação à Administração Indireta deu notícia das irregularidades aqui delineadas, em rota de colisão com os arts. 16 e 17 do Decreto nº 48.292/2003⁵. Esses dispositivos, apesar de tratarem do controle de tais gastos no âmbito da Administração Direta, traça orientação geral a ser replicada pelos respectivos entes autárquicos que se socorrem do mesmo regime de execução de despesa, em prestígio aos princípios do controle e da tutela.

⁵ Artigo 16 - A Secretaria da Fazenda verificará, por intermédio do Departamento de Controle Interno, da Coordenadoria Estadual de Controle Interno, o exato cumprimento do disposto neste decreto e, se constatada a inobservância das condições e exigências nele determinadas, denunciará, incontinenti, o pagamento das importâncias indevidas à autoridade competente, a qual determinará a apuração da responsabilidade, instaurando procedimento administrativo cabível, se for o caso.

Artigo 17 - A Corregedoria Geral da Administração verificará, por meio de correições, a regularidade da execução do disposto neste decreto e apurará a conduta funcional dos agentes públicos envolvidos nos procedimentos relativos a diárias, propondo sua responsabilização; quando for o caso.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

2 09
f

A temerária conduta acima descrita pode, em tese, configurar responsabilidade solidária de todos os envolvidos, conforme prevê o art. 74, IV, §1º da Constituição Federal⁶ c/c os arts. 14 e 15 do Decreto nº 48.292/2003⁷.

Todo esse contexto fático está a indicar severo descumprimento a princípios sensíveis da Administração Pública. A Lei nº 9.784/99, em seu art. 2º, prevê a moralidade como um dos princípios a que se obriga o Estado, para em seu parágrafo único, inciso IV, exigir “atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé”. Nas síntese de Maria Sylvia di Pietro:

“Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.⁸”

Não só isso, mas conforme as disposições expressas do Decreto nº 48.292/2003, os atos de despesas aqui discutidos estão em rota de colisão com o princípio da legalidade, cujo desenvolvimento histórico conjunto com o princípio da moralidade nos permite traduzir a ideia do desvio de poder ou desvio de finalidade. Novamente, o magistério de Di Pietro:

“...pode-se dizer que ocorre desvio de poder quando o agente pratica ato com inobservância do interesse público ou com objetivo diverso daquele previsto explícita ou implicitamente em lei. O agente desvia-se ou afasta-se da

⁶ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

(...)

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

⁷ Artigo 14 - O superior imediato do servidor ou policial militar responderá solidariamente pela legitimidade das informações constantes do relatório a que se refere o artigo 6º e, quando houver antecipação, da prestação de contas de que trata o artigo 7º deste decreto, sujeitando-se à punição disciplinar, na forma da lei.

Artigo 15 - A autoridade que conceder ou arbitrar diárias, em desacordo com as normas estabelecidas neste decreto, responderão, solidariamente com o servidor ou policial militar, pela reposição imediata da importância indevidamente paga, sujeitando-se, ainda, à punição disciplinar, na forma da lei.

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, pp. 110.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

A 10
P

finalidade que deveria atingir para alcançar resultado diverso, não amparado em lei.⁹”

In casu, há indícios de que tanto a USP quanto a UNESP davam causa a desvio de finalidade na concessão de diárias a servidores, transmutando a própria natureza jurídica do instituto, na medida em que é utilizado para fim diverso do previsto em lei, em severo prejuízo aos princípios da Administração Pública, bem como ao erário.

Diante da inércia dos órgãos internos de controle, torna-se imprescindível a ação corretiva dessa E. Corte de Contas, no sentido de se decretar a irregularidade de tais pagamentos, determinando a devolução de valores concedidos a título indevido de diárias, bem como a responsabilização solidária dos servidores implicados.

3. DO PEDIDO

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas requer:

- a) o recebimento e processamento da presente representação;
- b) a imediata assinatura de prazo à Origem, nos termos do inciso XIII do art. 2º da LCE nº 709/93, para que adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, cessando o fornecimento de diárias aos servidores que, por ocuparem cargo em comissão ou função de confiança, recebem indevidamente diárias a título de ressarcimento por deslocamentos cotidianos ao exercício ordinário de tais funções de chefia, assessoria ou direção, bem como para que colacione aos autos todo o histórico de relatórios circunstanciados para apuração do montante total aplicado em desvio de finalidade;
- c) a sustação das despesas impugnadas, com sua consequente declaração de irregularidade, de modo ainda a se vedar a realização de novas despesas executadas nos mesmos moldes, nos termos do inciso XIV do art. 2º da LCE nº 709/93;
- d) a instrução processual pela diligente fiscalização, notadamente no sentido de angariar todos os dados relativos ao recebimento de diárias em desvio de finalidade pelos servidores da USP e da UNESP

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, pp. 285.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

41 11
f

- e) o ressarcimento do dano causado ao erário, nos termos do art. 39 da LCE nº 709/93, com o reconhecimento da responsabilidade solidária, além da identificação dos responsáveis, nos termos do art. 74, IV, §1º da Constituição Federal c/c os arts. 14 e 15 do Decreto nº 48.292/2003;
- f) a aplicação de multa aos responsáveis, com fulcro no art. 104, II da LCE nº 709/93;
- g) se necessário, caso no decorrer da instrução processual se verifique indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, os responsáveis possam retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento, pugna-se pela aplicação das medidas cautelares previstas no art. 109, bem como nos §§ 1º e 2º do mesmo dispositivo da LCE nº 709/93;
- h) ouvidas as áreas técnicas do Tribunal de Contas, caso V. Exa. assim repute necessário, seja concedida vista dos autos ao MPC ao final da instrução, para apreciação na condição de *custos legis* e
- i) a procedência da presente representação, no sentido de julgar irregulares as despesas com pagamento de diárias, executadas a pretexto de ressarcimento pelas despesas com o deslocamento cotidiano de servidores ocupantes de cargo em comissão ou funções de confiança, dentro da estrutura da USP e da UNESP, com a consequente devolução dos valores ao erário e responsabilização solidária dos servidores implicados.

Nestes termos,

Pede e espera deferimento.

São Paulo, 17 de Abril de 2018.



ÉLIDA GRAZIANE PINTO

PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

/VBC



ROL DE ANEXOS

ANEXO I – DECRETO ESTADUAL Nº 48.292/2003

ANEXO II – DIÁRIAS DE SERVIDORES DA UNESP – 2017

ANEXO III – DIÁRIAS DE SERVIDORES DA USP – 2017