



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GEPATRIA Litoral

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA N.º 14/2019

(Procedimento Administrativo nº MPPR-0103.19.000011-9)

DESTINATÁRIO:

Excelentíssimo Senhor MARCELO ELIAS ROQUE,

Chefe do Poder Executivo do Município de Paranaguá.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por seu Promotor de Justiça signatário, no uso de suas atribuições legais e com fundamento no artigo 127, caput, e artigo 129, incisos II e III, ambos da Constituição Federal; artigo 120, incisos II e III, da Constituição do Estado do Paraná; artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei n.º 8.625/93; e artigo 58, incisos VII e XII, da Lei Complementar Estadual n.º 85/99, e

CONSIDERANDO o contido no artigo 127, da Constituição Federal, que dispõe que *“o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”*;

Handwritten signature



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GEPATRIA Litoral

CONSIDERANDO o estabelecido nos artigos 129, inciso II, da mesma Carta Constitucional, bem como no artigo 120, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná, que atribuem ao Ministério Público a função institucional de *“zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”*;

CONSIDERANDO o artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, o qual faculta ao Ministério Público **expedir recomendação administrativa** aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, requisitando ao destinatário a adequada e imediata divulgação;

CONSIDERANDO que os recursos públicos não são infinitos e que os Gestores devem zelar pelo **valor público** (*os investimentos de recursos públicos devem visar um resultado em maior benefício para a sociedade*) ou seja, uma Gestão voltada para ênfase em metas, processos, acompanhamento de resultados e que amplie um estilo de liderança e gestão eficientes.

CONSIDERANDO que em respeito aos princípios insertos no artigo 37, caput, da Constituição Federal (também Constituição Estadual, artigo 27), dentre os quais, moralidade, publicidade e eficiência, o administrador público possui o dever legal e moral de dar transparência aos seus atos, bem como a devida prestação de contas visando à verificação da correta condução no uso dos recursos públicos. Neste mesmo sentido, por simetria, cite-se o artigo 93 do Decreto-Lei n. 200/67, que dispõe sobre a organização da Administração Federal:

Handwritten signature



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GEPATRIA Litoral

“Art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

CONSIDERANDO que o Ministério Público do Estado do Paraná, por seu Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Ordem Tributária – CAOPPPOT e Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa – GEPATRIA, consensualmente ajustaram o tema ‘**DIÁRIAS**’ como Plano de Ação Estadual no ano de 2019.

CONSIDERANDO a plausibilidade de atuação preventiva junto aos Gestores dos municípios do Estado do Paraná no objetivo de agregar valor público, equacionando uma legislação e controle interno eficiente no trato de referida despesa pública.

CONSIDERANDO que a natureza jurídica das ‘**DIÁRIAS**’ destinam-se a indenizar o agente público ou colaborador eventual pelas despesas extraordinárias com **hospedagem, alimentação e locomoção urbana na cidade de destino**, durante o período de deslocamento, em objeto de serviço ou evento de interesse da Administração Pública, fora da localidade onde tem exercício.

CONSIDERANDO que a União, ao editar a Lei Federal n. 8.112/90, artigos 58¹ e 59 (que pode ser observada por simetria),

¹ Art. 58. O servidor que, a serviço, afastar-se da sede em caráter eventual ou transitório para outro ponto do território nacional ou para o exterior, fará jus a passagens e diárias destinadas a indenizar as parcelas de despesas extraordinária com **pousada, alimentação e locomoção urbana**, conforme dispuser em regulamento.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GEPATRIA Litoral

estabeleceu parâmetros sobre o tema. Da mesma forma, o Estado do Paraná, por sua Lei 6.174/1970, artigo 189² (que também pode ser observada por simetria).

CONSIDERANDO que os Municípios também necessitam legislar sobre o tema, igualmente observando a ordem jurídica em vigor, seja Constitucional ou infraconstitucional (por simetria), inclusive os princípios que regem a Administração Pública (CF, artigo 37 'caput').

CONSIDERANDO que a **motivação** para o pagamento de diárias representa elemento essencial de tal ato administrativo, sob pena de nulidade e responsabilização do beneficiário e do ordenador da despesa pela reparação do dano e eventuais sanções pela prática de ato de improbidade administrativa. Destaque na doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro³:

§ 1º—A diária será concedida por dia de afastamento, sendo devida pela metade quando o deslocamento não exigir pernoite fora da sede, ou quando a União custear, por meio diverso, as despesas extraordinárias cobertas por diárias.

§ 2º—Nos casos em que o deslocamento da sede constituir exigência permanente do cargo, o servidor não fará jus a diárias.

§ 3º—Também não fará jus a diárias o servidor que se deslocar dentro da mesma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, constituídas por municípios limítrofes e regularmente instituídas, ou em áreas de controle integrado mantidas com países limítrofes, cuja jurisdição e competência dos órgãos, entidades e servidores brasileiros considera-se estendida, salvo se houver pernoite fora da sede, hipóteses em que as diárias pagas serão sempre as fixadas para os afastamentos dentro do território nacional.

Art. 59.O servidor que receber diárias e não se afastar da sede, por qualquer motivo, fica obrigado a restituí-las integralmente, no prazo de 5 (cinco) dias.

Parágrafo único. Na hipótese de o servidor retornar à sede em prazo menor do que o previsto para o seu afastamento, restituirá as diárias recebidas em excesso, no prazo previsto no **caput**.

²Art. 189. Ao servidor que, no desempenho de suas atribuições, se deslocar da respectiva sede em caráter eventual ou transitório para outro ponto do território nacional ou para o exterior, fará jus a diárias, a título de indenização das parcelas de despesas extraordinárias com pousada e alimentação, conforme dispuser em regulamento. (redação dada pela Lei Complementar n. 104/2004).

³DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 29ª edição. Rev., atual. E ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, pg 253.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GEPATRIA Litoral

"Entendemos que a motivação é, em regra, necessária, seja para os atos vinculados, seja para os atos discricionários, pois constitui garantia de legalidade, que tanto diz respeito ao interessado como à própria Administração Pública; a motivação é que permite a verificação, a qualquer momento, da legalidade do ato, até mesmo pelos demais Poderes do Estado."

CONSIDERANDO o quanto se extrai do **princípio da supremacia do interesse público** e que, diferentemente do que ocorre no âmbito do Direito Privado, o gestor de recursos públicos, como regra, tem o dever comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade, seja por meio de prestação de contas (no caso de recursos recebidos por convênio, por exemplo), seja por meio de cumprimento das formalidades mais comezinhas impostas ao exercício de despesas públicas comuns (sobretudo emissão de empenho e respectiva liquidação⁴). Nesse sentido, por simetria, jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

Acórdão n. 4667/2017 - Primeira Câmara do Tribunal de Contas da União:

Sumário: "TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS AO

⁴ Lei Federal 4.320/1964: "Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. § 1º Essa verificação tem por fim apurar: I - a origem e o objeto do que se deve pagar; II - a importância exata a pagar; III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação. § 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base: I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo; II - a nota de empenho; III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço".



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GEPATRIA Litoral

[nome do órgão]. CONVÊNIO 78/2010 (SIAFI/SICONV 740303). TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DA CONTA ESPECÍFICA PARA CONTA DO CONVENIENTE. FALTA DE DEMONSTRAÇÃO DO NEXO CAUSAL ENTRE OS VALORES RECEBIDOS E A CONSECUÇÃO DO OBJETO DO AJUSTE. CITAÇÃO SOLIDÁRIA DO DIRIGENTE E DO CONVENIENTE. REVELIA DO DIRIGENTE DA ENTIDADE. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DO [órgão]. DÉBITO. MULTA.”

Do inteiro teor:

“[...] quanto à alegada boa-fé, impende registrar que, em casos como o ora analisado, a responsabilização do conveniente em débito independe da análise de sua boa ou má-fé. Ao [órgão], na condição de gestor de recursos públicos transferidos na forma de convênio e conforme dispositivo constitucional, competia provar a boa e regular aplicação dos recursos federais, no que se inclui a demonstração de nexo causal entre os valores transferidos e o objeto executado. Não o fazendo, há presunção de dano a ser reparado.

[...]

Entretanto, para arrematar a questão, destaco que a boa-fé não pode ser presumida ou acatada a partir de mera alegação, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos, corroborada em contexto fático e de condutas propício ao reconhecimento dessa condição em favor dos responsáveis, consoante copiosa jurisprudência desta Corte (Acórdãos 1.895/2014 e 8.928/2015, ambos da Segunda Câmara, e



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GEPATRIA Litoral

88/2007, 1.322/2007, 2.399/2014 e 1.157/2008, todos do Plenário)."

CONSIDERANDO que a função precípua do vereador é legislar e fiscalizar o Poder Executivo, representando os interesses da população e que qualquer atividade diversa que gere um gasto extra para a administração pública, tais como a inscrição e participação em cursos, visitas a gabinetes de deputados na capital (sem motivação de interesse público e correlação com o cargo e função) e outros, deve se dar com cautela e responsabilidade, em observância aos princípios basilares do ordenamento jurídico, mais precisamente da moralidade e economicidade;

CONSIDERANDO que o custeio das despesas das Câmaras, não raras vezes, é menor do que o valor recebido na forma de duodécimo, gerando uma sobra de dinheiro no Poder Legislativo, saldo este que deve retornar aos cofres públicos para ser utilizado pelo Município no atendimento das necessidades básicas dos cidadãos, como melhoria dos serviços de saúde, educação, entre outros, posto que tal sobra não pertence ao Poder Legislativo mas sim ao povo.

CONSIDERANDO que, se por um lado é recomendável, viável e importante que o Gestor proporcione intensa e contínua capacitação de servidores públicos, por outro lado é importante que, na medida do possível, seja dada preferência a cursos gratuitos na modalidade *on line* como os disponibilizados pela Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná;

[Handwritten signature]
7



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GEPATRIA Litoral

CONSIDERANDO o alvo de expansão permanente na busca de uma Gestão Administrativa eficiente, eficaz e efetiva e no desejo de ampliar e assegurar cada vez mais o parâmetro dos princípios da moralidade e lealdade às instituições, e em especial, o princípio da economicidade.

CONSIDERANDO que mesmo sendo justificável motivação objetiva para a despesa da Diária, é necessário observar os princípios da razoabilidade, economicidade e o orçamento destinado para referida dotação, obstando elevação abusiva e desproporcional da despesa pública neste sentido, sendo necessário equacionar limites que o bom senso e a boa prática administrativa recomendam, sob pena de se caracterizar propósito de alçar tais ressarcimentos à soma de subsídios, o que poderá desencadear responsabilidade em desfavor do gestor e do beneficiário do ressarcimento.

EXPEDE-SE a presente **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA** ao Exmo. Sr. **MARCELO ELIAS ROQUE** Chefe do Poder Executivo do Município de Paranaguá, a fim de que promova as medidas legislativas para a devida regulamentação do pagamento de diárias, bem como as subsequentes medidas administrativas para dar execução ao regramento a ser estabelecido, obedecendo-se aos seguintes parâmetros:

1 - A concessão de diárias pressupõe expressas autorização e regulamentação, em ato legislativo próprio.

2 - A concessão de diárias destina-se à indenização de despesas extraordinárias com **alimentação, pousada e locomoção urbana**, vinculadas ao desempenho de atividades em caráter eventual, transitório e em razão de serviço, para localidade diversa de sua sede ou circulação.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GEPATRIA Litoral

3 – As diárias serão concedidas de acordo com o **interesse público**, evidenciado pelo cumprimento dos deveres próprios do cargo.

4 – Não se admitirá pagamento de diária a pessoa que não seja agente público do órgão ou entidade concedente, salvo o caso de servidor cedido.

5 – Não havendo veículo oficial, poderá haver o custeio das passagens ou o pagamento de transporte locado, desde que precedido de processo licitatório.

6 – Diárias serão concedidas por dia de afastamento, se houver pernoite.

7 – Para efeito de concessão de diária, deverá ser incluído o dia da viagem de ida até o dia de retorno.

8 – O pagamento deve ser reduzido à metade, quando não houver pernoite fora do local de origem, ou quando a hospedagem for custeada por órgão ou entidade da Administração Pública ou terceiros, como entidades promotoras de eventos.

9 – O pagamento, no caso de deslocamentos que incluam finais de semana ou feriados será excepcional, devendo estar expressamente justificado.

10 – O valor unitário das diárias deverá seguir os seguintes critérios:

10.1 – o ato normativo pode fixar teto (utiliza-se, por exemplo, a preposição “até”), delegando a ato regulamentar a fixação anual;

9



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GEPATRIA Litoral

10.2 – o valor das diárias não pode ser fixado de forma abusiva, devendo ser antecedido de estudo sobre custos ordinários em viagens, cotejando-se as médias de estadia, alimentação, transporte, e, finalmente, procedendo-se à comparação com os valores praticados em outras unidades federativas semelhantes;

10.3 – Invocando o art. 37, inciso XI, da Constituição da República, as diárias, no âmbito municipal, têm como teto o valor da diária do Prefeito; as diárias do Prefeito, por sua vez, têm como limite o valor da diária do Ministro do Supremo Tribunal Federal.

11 – O ato de concessão, emitido após a autorização do Prefeito ou do Presidente da Câmara, deverá conter: beneficiário (nome, cargo, CPF, matrícula, por exemplo), objetivo da viagem, período de afastamento, origem e destino, quantidade de diárias e valor.

11.1 – quando o beneficiado com a diária for o Prefeito, este deverá solicitar a emissão de empenho ao setor de contabilidade, seguindo os demais trâmites previstos para os servidores, sempre com a apreciação posterior pelo Controle Interno.

11.2 – quando o beneficiado com a diária for o Presidente da Câmara, este deverá endereçar seu requerimento à Mesa Diretora, nos moldes previstos para os demais vereadores.

12 – Em regra, não se poderá autorizar a concessão de indenizações após a realização do evento que deu origem ao pedido, salvo no



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GEPATRIA Litoral

caso de verificação de despesas imprevisíveis e de força maior, devidamente justificadas e comprovadas documentalmente.

13 - O pagamento de diárias deverá ser **publicado no órgão oficial de imprensa do respectivo ente**, com indicação do nome do beneficiário, cargo ou função que exerce, destino, período de afastamento, atividade a ser desenvolvida, valor despendido e o número do processo administrativo a que se refere a autorização, sem prejuízo da publicação também no Portal da Transparência.

14 - As despesas de diárias deverão seguir o rito da Lei Federal nº 4.320/1964: concessão mediante **empenho prévio**, emissão de **nota de liquidação** e de **ordem de pagamento** pelo ordenador de despesa.

15 - Diárias deverão ser concedidas dentro dos **limites do Crédito Orçamentário**.

16 - O ato legislativo deverá fixar a quantidade máxima de diárias a serem pagas por ano, mês e semana a cada agente público, observado o princípio da razoabilidade e guardadas as especificidades de cada cargo ou função, evitando-se a configuração da complementação de remuneração.

17 - O beneficiário da diária, ao final da missão, deverá apresentar dentro do prazo de, no máximo, 5 (cinco) dias após o retorno:

17.1 - o atestado ou certificado 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;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GEPATRIA Litoral

17.2 – relatório circunstanciado das atividades desenvolvidas durante o período de afastamento.

18 – A legislação deverá prever que a omissão na apresentação da documentação acima implicará no desconto em folha de pagamento do valor recebido.

19 – Em 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 em prazo razoável de, no máximo, 05 (cinco) dias, com a devida justificativa.

20 – Na hipótese de o beneficiário não proceder de ofício à restituição no prazo fixado no ato legislativo, a administração procederá ao desconto do valor respectivo em folha de pagamento, acrescido de juros e correção monetária.

21 – O destinatário desta Recomendação Administrativa deverá expedir ato administrativo (Portaria, etc) nomeando servidor(es) (jurídico e/ou administrativo e/ou contábil) do próprio ente para que, em tempo certo, proceda uma revisão de seus atos normativos (lei municipal, Resoluções, Decretos, etc) que tratam do tema 'DIÁRIAS', verificando se contém ou não as diretrizes acima estabelecidas.

22 – Constatando-se a necessidade de revisão do ato normativo, o Poder Executivo deverá encaminhar a expedição de projeto de lei e/ou regulamentos (Decreto, Resolução, etc), para o efeito de incluir as regras ou sistemática lançadas em sua legislação e/ou regulamentos, conforme diretrizes acima estabelecidas.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GEPATRIA Litoral

23 - Requisita-se que seja encaminhado, no prazo de **30 (trinta) dias**, a partir do recebimento desta Recomendação, o **ato normativo** contemplando as diretrizes acima estabelecidas, tenha ou não havido necessidade de saneamento, e em qualquer das hipóteses, importa que apresente as justificativas devidamente motivadas sobre ter ou não acolhido, total ou parcialmente, o teor desta Recomendação.

Paranaguá/PR, 03 de maio de 2019

ROSÂNGELA RODRIGUES DE OLIVEIRA
Promotora de Justiça