

**Necessidade de adequar o Projeto de Lei que disp? sobre a concess? de di?ia no Poder Legislativo. Deve respeitar a isonomia e o Estatuto, assim como ?necess?io o controle quanto ao uso excessivo e injustificado.**

Foi encaminhado o presente projeto a esta Procuradoria no sentido de verificar se atende aos requisitos legais.

A mat?ria vem abordada atrav? de Lei Ordin?ia, e a iniciativa ?do Poder Legislativo.

A mensagem de exposi?o de motivos disp? que a presente proposi?o tem por escopo atender determina?o do TCE-PR, ainda, retirar o adicional de 40% para fora do Estado que ? concedido indiscriminadamente. O referido adicional somente ser?concedido para fora do pa? ou para as capitais dos Estados e DF.

Ainda, houve a exclus? da concess? de di?ias para servidores de provimento em comiss?, ou seja, apenas servidores de provimento efetivo e os vereadores ter? direito ao custeio das despesas quando a servi? da Administra?o.

Por fim, inicialmente foram mantidos os valores pagos a t?ulo de di?ias, mantendo o mesmo percentual desde 08 de maio de 2007. Contudo, no dia 26 de mar? de 2012 foi apresentada emenda modificativa ao presente Projeto de Lei, no sentido de alterar os valores do Anexo I da di?ia, reduzindo os valores em 50%. Ademais, na ess?cia ?ret?ica da resolu?o vigente sobre a mat?ria.

Pois bem, a mat?ria ?instigante do ponto de vista social, pois, muitas vezes, o seu uso indiscriminado vem sendo objeto de indaga?es nas organiza?es sociais e imprensa. A forma e controle da concess? faz gerar certa desconfian? por parte da popula?o rondonense.

O Tribunal de Contas do Estado do Paran?editou em 2009 um manual de ?temas selecionados de administra?o p?lica municipal ? orientar a?es e prevenir incorre?es?. Por ser oportuno transcrevemos o que disp? sobre di?ias (p?. 52 a 54):

*A institui?o do regime de di?ias exige autoriza?o em lei, cuja iniciativa cabe ao Poder Executivo (admite-se a modalidade conjunta, com o Chefe do Poder Legislativo), por se tratar de mat?ria financeira. Mesmo apresentando similitude com o adiantamento, a base de cria?o n? ?a prevista no art. 68 da Lei n? 4320/64, j?que neste a presta?o de contas ?obrigat?ia, o que n? ocorre com a di?ia.*

*A lei instituir?as regras de car?er geral, havendo a necessidade de ato administrativo para a regulamenta?o, podendo ser o Decreto ou a Portaria.*

*O processo de concess? pede a inclus? do documento de autoriza?o, que vai fundamentar o pagamento ao agente p?lico. O formul?io relaciona o nome do servidor benefici?io do pagamento, o destino da viagem, o motivo desse deslocamento, per?do de perman?cia e n?ero de di?ias e valores pagos. Esse documento ser?emitido quer o agente seja o Prefeito ou o Presidente do Legislativo, bem assim para todos os servidores.*

*Lembra-se que houve ocasi? em que o Tribunal respondeu que o regime mais adequado era o do ressarcimento (portanto, adiantamento para despesas e posterior presta?o de contas, com devolu?o de saldo ou reembolso de insufici?cia).*

*A di?ia dispensa a presta?o de contas do gasto e n? h?complementa?o no caso de ser insuficiente para cobrir a despesa de viagem, como tamb? n? h?devolu?o de sobra. Todavia, a decis? pela ado?o*

do regime da Di?ia ou do Ressarcimento esta inserida na autonomia da Administra?o. N? obstante, advirta-se que existe norma da previd?cia que considera de car?er remunerat?io, para fins de contribui?o ao INSS as di?ias que excederem a 50% do vencimento mensal.

N? se localizam impedimentos para que a Administra?o mantenha sistema com di?ias e ressarcimento combinados; obviamente que os crit?ios para a utiliza?o destes dever? estar previstos na legisla?o local.

No que tange ?validade do ato normativo de fixa?o para o ?bito da C?ara, em raz? de frequentes indaga?es, conv? refor?r o que j?foi assinalado no in?io deste t?ulo, no sentido de que depende de:

- 0 **Efetivar-se mediante lei ordin?ia, de iniciativa conjunta dos Poderes Municipais;**
- 0 **Estabelecer a modalidade concreta: di?ia ou ressarcimento;**
- 0 **Prever a forma de reajuste;**
- 0 **Prever os casos em que ser?concedida; e**
- 0 **N? ser revogada expressamente por lei nova, pois n? compondo a remunera?o sua validez n? se exaure ao fim da legislatura.**

Nestes termos v?rias s? as posi?es externadas pelo Tribunal de Contas, valendo citar o Ac?d? n? 1.637/06, assim encerrado:

- 0 **?poss?el o pagamento de di?ias a vereadores desde que configurado interesse p?lico e pertin?cia ? atividade da C?ara;**
- 0 **Deve haver previs? legal para pagamento das di?ias fixando os crit?ios de concess? e reajuste;**
- 0 **O pagamento de di?ias n? pode mascarar complementa?o de remunera?o, e**
- 0 **O valor das mesmas deve ser igual para todos os edis, inclusive o Presidente da C?ara.**

O pagamento de di?ias aos servidores p?licos municipais tem previs? expressa no Estatuto (LC 79/2011), sen? vejamos:

*Art. 79 ? O servidor que, a servi?, se afastar de sua sede, em car?er eventual ou transit?io, para outra localidade do Estado, ou fora dele, inclusive para o exterior, far?jus a passagens e di?ias, para indenizar as despesas de estadia e alimenta?o.*

*¶ 1? ? O valor das di?ias ser?fixado por ato do Chefe do Poder Executivo.*

*¶ 2? ? A di?ia ser?concedida por dia de afastamento, sendo em valor menor quando o deslocamento n? exigir pernoite fora da sede.*

*¶ 3? ? Excetuam-se da indeniza?o os deslocamentos para Munic?ios da regi?, conforme regulamenta?o espec?ica, assegurando-se o ressarcimento das eventuais despesas com alimenta?o.*

*Art. 80 ? O servidor que receber di?ias e n? se afastar da sede, por qualquer motivo, fica obrigado a restitui?las integralmente, no dia ?il imediato.*

*Par?rafo ?ico ? Na hip?ese de o servidor retornar ?sede em prazo menor do que o previsto para o seu afastamento, restituir?as di?ias recebidas em excesso, em igual prazo.*

Inicialmente, note-se que segundo orienta?o do TCE, o ato de fixa?o de di?ia ou ressarcimento deve ser atrav? de Lei. Esta de iniciativa do Poder Executiva ou em conjunto com o Poder Legislativo. Ap? a promulga?o da Lei ?poss?el ?regulamenta?o por ato pr?rio no ?bito desta Casa, conforme j?se manifestou o Tribunal de Contas do Estado do Paran?(Ac?d? n? 1637/2006).

*Contrariamente ao entendimento da DCM e do Minist?io P?lico, entendo que a fixa?o das di?ias n? precisa decorrer de lei. Esta medida pode originar-se de ato interno da C?ara (v.g. Resolu?o); todavia, ?imprescind?el que exista diploma legal autorizando o pagamento das di?ias, estabelecendo os crit?ios e casos em que as mesmas ser? concedidas, al? da forma de reajuste de seus valores. [1]*

O Poder Executivo, salvo erro escus?el, disciplina o regime de di?ia atrav? de Decreto, ou seja, n? utilizou a lei ordin?ia para regular a mat?ia. Contudo, sua fixa?o vem disciplinada no estatuto dos servidores municipais, de aplica?o universal. Por fim, o Tribunal de Contas sugere a regulamenta?o via resolu?o, no entanto, nada obsta a tramita?o do presente projeto de lei.

Entendimento um pouco diverso, mas que nada se distancia daquele entabulado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná<sup>o</sup> previsto na Resolução n<sup>o</sup> 05/2008 do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas<sup>[2]</sup>:

*Art. 9.º As **diárias** pagas ao Prefeito, **Vice-Prefeito**, Secretários Municipais, Vereadores e aos demais servidores municipais, por motivo de viagem a serviço do Município, **devem ser disciplinadas em Lei e, em cada Poder Municipal**, por ato normativo próprio, não sendo computadas, segundo o caso, para efeito dos limites expressos nesta Resolução, por se tratar de despesas de caráter indenizatório.*

Feita as considerações atinentes à iniciativa e o meio pelo qual deve ser disciplinada, cabe tecer alguns comentários sobre a matéria.

## I - DIÁRIA E ADIANTAMENTO

Existem duas formas para o pagamento das despesas realizadas pelos servidores quando houver o deslocamento para outra localidade no interesse da Câmara de Vereadores, sendo elas: diária ou adiantamento/ressarcimento. A opção entre os dois regimes de competência institucional, contudo, houve momentos em que o TCE-PR orientava a modalidade de ressarcimento.

No âmbito Municipal, o Estatuto define o regime de diária, aplicáveis a todos os servidores do Município.

Quanto ao projeto em apreço e o regime a ser adotado, este apresenta algumas impropriedades ao regime de diária, uma vez que, em seu art. 4, § 2º prevê que nos casos em que o afastamento se estender por tempo superior ao previsto, desde que autorizada sua prorrogação, cabendo pagamento das diárias correspondentes ao período prorrogado.

Contudo, conforme disposição expressa do Tribunal de Contas, em seu manual já citado, não existe complementação da diária se ela for insuficiente.

*A diária dispensa a prestação de contas do gasto e não há complementação no caso de ser insuficiente para cobrir a despesa de viagem, como também não há devolução de sobra.*

Outra disposição conflitante, salvo uma análise mais acurada, é a restituição prevista no artigo 6º, a qual somente acontecer quando não houver o deslocamento, do contrário, no regime de diária, conforme citado acima, não há prestação de contas e a devolução da sobra ou ressarcimento quando insuficiente.

Outra situação que merece destaque é o anexo do projeto, o qual, conforme redação dada por emenda tem por objeto estipular o valor de R\$ 97,50 (noventa e sete reais e cinquenta centavos) para o vereador e para o servidor o valor menor de R\$ 62,50 (sessenta e dois reais e cinquenta centavos) a título de alimentação.

Em grande parcela da Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal, as autoridades têm um valor maior de indenização que os servidores da Casa, neste sentido, salvo eventual equívoco no caso do Tribunal de Contas do Estado. Contudo, não deve tal justificativa ser usada

indiscriminadamente. Evidentemente, em algumas missões oficiais poder-se-ia sugerir a necessidade de um valor maior, todavia, neste caso, o ressarcimento seria a melhor forma, com o intuito de cobrir as despesas pertinentes. Agora, nos demais casos em que são fixadas as diárias, - oportunidade em que servidor e vereador se deslocarem para a mesma localidade e mesmo motivo -, o simples fato de ser agente político não pode deduzir que deve receber uma indenização maior. Tal distinção e divergência merece um estudo de caso mais acurado pelos nobres parlamentares, no sentido de verificar qual a melhor forma de fixar a indenização para tal ocasião, evidentemente, com teto máximo estipulado.

Neste particular, citamos a notícia veiculada no corrente ano no site do Tribunal de Contas do Estado:

*As duas formas de custeio são previstas e podem ocorrer em paralelo. Basta regulamentar lei ordinária com os critérios gerais de concessão, de iniciativa da Câmara e da Prefeitura. Todo novo pedido, ao ser aceito, deve conter autorização expressa do prefeito, amparada por regulamento em decreto e portaria. As diárias excedentes a 50% do vencimento mensal são anotadas, segundo norma da Previdência Social, como verba remuneratória e, assim, têm impacto nas contribuições patronal e do servidor, conforme o critério regulamentar. [3] (grifei)*

## II - DA ISONOMIA

O presente projeto de lei, ao fixar de forma diversa a indenização prevista no estatuto dos servidores, trata de forma diferente servidores que se encontram na mesma situação, ou seja, todos os servidores públicos municipais.

Os excessos praticados por alguns servidores comissionados não pode conduzir a adoção da medida extremada do indeferimento total, mas sim, separar aqueles fatos que são utilizados em prol do interesse público, dos demais, em que o motivo é injustificado, nestes casos, deve ser indeferida a solicitação, por descumprir os elementos de validade do ato.

Portanto, merece ser revisto o projeto, não apenas pelo fato de a previsão da concessão ser estendida a todos servidores através de Lei Complementar (Estatuto) e a presente alteração ser através de Lei Ordinária, mas, também, pela violação da isonomia constitucional. Contudo, antes de eventuais críticas, não estamos fazendo apologia à concessão de diárias, pelo contrário, deve haver controle eficiente, no entanto, não é razoável, na medida de conter certos problemas, violar uma garantia constitucional.

*O princípio da igualdade consagrado pela Constituição opera em dois planos distintos. De uma parte, diante do legislador ou do próprio executivo, na edição, respectivamente, de leis, atos normativos e medidas provisórias, impedindo que eles possam criar tratamentos abusivamente diferenciados a pessoas que se encontram em situações idênticas. Em outro plano, na obrigatoriedade ao intérprete, basicamente, a autoridade pública, de aplicar a lei e os atos normativos de maneira igualitária, sem estabelecimento de diferenças em razão de sexo, religião, convicções filosóficas ou políticas, raça, classe social.*

*A desigualdade na lei produz-se quando a norma distingue de forma não razoável ou arbitrária um tratamento específico a pessoal diversas. Para que as diferenças normativas possam ser consideradas não discriminatórias, torna-se indispensável que exista uma justificativa objetiva e razoável, de acordo com critérios e juízos valorativos genericamente aceitos, cuja exigência deve aplicar-se em relação à finalidade e efeitos da medida considerada, devendo estar presente por isso razãoável relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade perseguida, sempre em conformidade com os direitos e garantias constitucionalmente protegidos. Assim, os tratamentos normativos diferenciados são compatíveis com a Constituição Federal, quando verificada a existência de uma finalidade razoavelmente proporcional ao fim visado. [4]*

Portanto, o motivo para ser vetada a concessão de diárias para os servidores é o fato de que existe uma utilização exagerada. Entretanto, este motivo pode ser não apenas para servidores comissionados, mas também, para vereadores e servidores efetivos, logo, simplesmente vetar a utilização apenas para uma categoria de servidores viola um tratamento igualitário previsto constitucionalmente.

### III – DA FISCALIZAÇÃO

Em uma análise indutiva e cognitiva, parece que o projeto tem função irretocável, o qual pretende coibir abusos que vem sendo praticado nesta Casa de Leis, tal afirmativa vem respaldada com a matéria publicada no Jornal O Presente (Ano 21 – nº 3310 de 28/03/11 – Pp. 05): *“Segundo Elmir, somente com a redução dos valores que se pode esperar uma redução significativa não só de diárias, mas dos valores gastos. Para não, não adianta somente criar normas mais rigorosas, preciso que os valores sejam menos atraentes para que aqueles que costumam usar diárias de forma exagerada sejam desestimulados”, salientou.* Ainda, na rede mundial de computadores: *“Para Elmir e Fumagali, com a aprovação do projeto, a Câmara terá uma redução significativa de gastos. “No meu ponto de vista, R\$ 195 é um valor que permite ao vereador custear sua alimentação e hospedagem em qualquer lugar onde esteja a serviço do Legislativo”, pondera Elmir. Ele ressalta que “o grande número de diárias usadas por alguns vereadores e, principalmente, por assessores precisa ser revisto e só uma medida como esta que estamos apresentando pode de fato mudar essa realidade”, conclui.*<sup>[5]</sup>

O fato é grave e motiva uma mudança de postura, contudo, não apenas com a alteração do valor da diária e com a vedação de sua concessão aos cargos comissionados que teremos uma adequação aos fins públicos.

Deve haver uma política de controle de todos que receberem tal indenização, a concessão se fornecida desmotivadamente sujeita os agentes a eventuais responsabilidades, pois, todo e qualquer ato deve ser compatibilizado com a supremacia do interesse público.

Portanto, em que pese a autonomia na fixação do valor a ser aplicado para custear o deslocamento, sua concessão é vinculada aos fins institucionais e concedida segundo os princípios que regem a Administração Pública. Logo, para aferição destes motivos deve ser criado um procedimento de controle e fiscalização, inclusive, incentivando a vigilância social, divulgando dados e motivos na internet, desta forma, cumprindo os ditames da transparência.

Ademais, não obstante ser discricionária a concessão de diárias, eventual deferimento deve ser motivado pela Direção da casa, pois, tem por atribuição justificar a necessidade para o serviço público e sua forma de concessão, além do mais, deve ser objeto de vigilância constante dos membros da casa, controle interno e Tribunal de Contas.

No que diz respeito à fiscalização, o tema abordado pela equipe técnica do Tribunal de Contas do Estado:

*“importante, de acordo com os técnicos da Diretoria de Contas Municipais do TCE, que o uso da verba com viagens e qualificação de servidores e agentes públicos cumpra o seu fim. É importante ressaltar que, por lei que seja a justificativa da viagem, esta deve ser pautada na razoabilidade”, afirma o diretor-adjunto da DCM, Gumercindo Andrade de Souza. Ele cita como exemplo as missões políticas mistas, para a sondagem de recursos e apresentações de projetos, que muitas vezes são*

compostas por representantes do Executivo e do Legislativo.

*“Mesmo quando h?sucesso na jornada, o n?ero exagerado de participantes n? se justifica?, avalia o diretor-adjunto. De qualquer modo, tais gastos devem estar claros, sujeitos ao controle interno de cada ?g? e devidamente registrados no balan? financeiro da gest?.”<sup>[6]</sup> (grifei)*

Ainda, deve se ter o controle de averiguar a quantidade de dias necess?rios para atender o prop?ito do deslocamento, com o intuito de evitar que um evento que poderia ser realizado em um ?nico dia se estenda pela semana inteira em evidente preju?o para o interesse p?lico.

Por derradeiro, deve ser confrontado o benef?io que o evento acarretar?para a Administra?o e seu ?us para os cofres p?licos, caso estes bin?ios se mostrem invi?el ?motivo de ser revista ?participa?o do servidor.

*“plenamente poss?el que a C?ara arque com as despesas que seus vereadores tenham em decorr?cia de atividades do interesse dela. Todavia, esta possibilidade est?estritamente vinculada ?configura?o de interesse p?lico, assim como ?pertin?cia da atividade em rela?o ? fun?es da C?ara. ?necess?io que se sopesem os benef?ios que poder? advir da participa?o, por exemplo, em um congresso e os gastos inerentes a esta atividade. (Ac?d? 1637/2006 ? TCE-PR).*

Ademais, Insta salientar, finalmente, que, como as di?ias s? estabelecidas para ressarcir gastos efetuados em interesse da Administra?o P?lica, n? podem ser utilizadas de forma a compor, de maneira disfar?da, a remunera?o<sup>[7]</sup>.

#### IV ? DA EFICI?CIA

A necessidade da concess? da di?ia possui rela?o estreita com o princ?io da efici?cia, ou seja, na oportunidade de sua emiss?, deve haver justificativa da necessidade do deslocamento.

*O princ?io da efici?cia apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em rela?o ao modo de atua?o do agente p?lico, do qual se espera o melhor desempenho poss?el de suas atribui?es, para lograr os melhores resultados; e em rela?o ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administra?o P?lica, tamb? com o mesmo objetivo de alcan?r os melhores resultados na presta?o do servi? p?lico.*<sup>[8]</sup>

Os fatos veiculados na m?ia local trazem denota?o de excessos no uso dos recursos p?licos para o custeio de di?ias. Todavia, uma solicita?o que n? atenda aos fins devidos, ou seja, em flagrante desnecessidade do deslocamento, deve, como medida de conten?o, ser indeferida.

Portanto, a concess? ?discricion?ia, o Presidente da Casa n? ?obrigado a deferir a solicita?o, pelo contr?rio, cabe ao departamento competente da Casa verificar a necessidade e, se n? houver motivo, vetar o pedido.

Neste sentido s? as palavras do diretor-adjunto da DCM, Gumercindo Andrade de Souza:

*importante, de acordo com os técnicos da Diretoria de Contas Municipais do TCE, que o uso da verba com viagens e qualificação de servidores e agentes públicos cumpra o seu fim. É importante ressaltar que, por lei, que seja a justificativa da viagem, esta deve ser pautada na razoabilidade, afirma o diretor-adjunto da DCM, Gumercindo Andrade de Souza. Ele cita como exemplo as missões mistas, para a sondagem de recursos e apresentações de projetos, que muitas vezes são compostas por representantes do Executivo e do Legislativo.* [9]

## V - CONCLUSÃO

Portanto, certo que o Poder Legislativo detém autonomia para fixar a forma da concessão de diárias, contudo, deixar de indenizar o servidor comissionado quando este se deslocar no interesse do Poder Legislativo fere a isonomia e o Estatuto do Servidor Municipal. Ademais, conforme informações de excessos cometidos, este fato deve ser diligenciado no sentido de adotar uma política de controle, neste compreendido tanto o parlamentar como o interno, externo e social. Assim, existem vários meios corretos, contudo, o projeto pode ser aperfeiçoado para contemplar maior fiscalização dos eventuais excessos cometidos, bem como, a divulgação dos gastos e motivos na internet.

Diante do Exposto, sugerimos:

- a) Adotar uma política de indenização igual para todos os servidores desta Casa de Leis;
- b) Estabelecer sistemas de controle parlamentar, interno, externo e social;
- c) Compatibilizar um sistema mais rigoroso na oportunidade da concessão destas indenizações, com o fim de coibir os abusos;
- d) Estabelecer valores diferentes para cidades que de fato possuem um custo de vida mais elevado;
- e) Estabelecer de forma concreta a modalidade de diárias, adiantamento ou misto, adequando a melhor forma de custeio para o Poder Legislativo Municipal.
- f) Controle Interno preventivo e repressivo, com o intuito de averiguar os abusos que são cometidos.

Este é o parecer, *s.m.j.*, que ora subscrevo [10].

Marechal Cândido Rondon, 30 de março de 2012.

**VICTOR EDUARDO BERTOLDI BOFF**  
**Procurador Jurídico**  
**OAB/PR 41.452**

---

[1] Acórdão 1637/2006 do TCE-PR.

[2] Acórdão 881/2009 do TCE-PR.

[3] Disponível em: [https://www.tce.pr.gov.br/servicos\\_publicacao.aspx?pub=588197](https://www.tce.pr.gov.br/servicos_publicacao.aspx?pub=588197). Acessado em 28/03/2012.

[4] MORAES, Alexandre. *Constituição do Brasil Interpretada*, 8ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2011. Pp. 106/107.

- [5] Disponível em: <http://www.aquiagora.net/verNoticia.php?nid=24174>. Acessado em 29/03/2012.
- [6] Disponível em: [https://www.tce.pr.gov.br/servicos\\_publicacao.aspx?pub=588197](https://www.tce.pr.gov.br/servicos_publicacao.aspx?pub=588197). Acessado em 28/03/2012
- [7] Acórdão 1637/2006 ? TCE-PR.
- [8] DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 23ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2010. Pp. 83.
- [9] Disponível em: [http://www.tce.pr.gov.br/servicos\\_publicacao.aspx?pub=588197](http://www.tce.pr.gov.br/servicos_publicacao.aspx?pub=588197). Acessado em 30/03/2012.
- [10] Parecer manifestado segundo a convicção deste Advogado, o qual não é vinculativo, podendo a Administração adotar a solução que melhor resguarde o interesse público.