

## **PARECER JURÍDICO®**

**Assunto:** Necessidade de prestação de contas completa e complexa quando da utilização de diárias pelos agentes políticos do Poder Legislativo do Município de Campo Mourão, Estado do Paraná.

**Interessado:** Exmo. Vereador Edilson Martins

**Ementa:** AGENTES POLÍTICOS. RESSARCIMENTO DE GASTOS EM VIAGENS. ESPÉCIES DE FORMALIZAÇÃO DO RESSARCIMENTO. PAGAMENTO DE DIÁRIAS. PRESTAÇÃO DE CONTAS SIMPLIFICADA. ILEGALIDADE NA EXIGÊNCIA PELA ADMINISTRAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS COMPLETA E COMPLEXA NÃO IMPOSTA NA RESOLUÇÃO. VALOR DA DIÁRIA. BASE DE CÁLCULO.

### **I – Relatório**

Trata-se o expediente de consulta formulada pelo Sr. Edilson Martins, Vereador da Câmara Municipal de Campo Mourão-PR, indagando sobre a necessidade/obrigatoriedade de comprovação dos gastos e prestação de contas com a apresentação dos recibos de pagamentos relativos a alimentação, hospedagem e transporte quando dá utilização de diárias pelos Edis em razão de deslocamentos para exercício de seu múnus.

Em síntese é o relatório. Passa-se ao opinativo.

### **II – Fundamentos**

Antes de adentrarmos no mérito do questionamento, imprescindível tecer breves comentários acerca de conceitos essenciais a elucidação do tema.

---

® Direitos Reservados no INPI/Fundação Biblioteca Nacional. Registro na FBN-RJ, sob os ns. 18.277, 20.811, e sequenciais. Proibida a reprodução xerográfica e outra, total ou parcial, bem como o plágio, *ex vi* da Lei n. 9.610/98, exceto com permissão expressa e por escrito do titular de ANDERSON ALARCON – Consultoria em Direito Público, Eleitoral e Partidário. A violação aos direitos autorais ensejará punição ético-profissional (OAB), civil e criminal. Direito autoral resguardado no valor de 500.000 (quinhentas mil) UFIRs.

O Vereador é um agente político, espécie do gênero agente público<sup>1</sup>, eleito para sua função pelo voto direto e secreto da população, que desempenha atribuições legais e constitucionais com plena liberdade funcional. Segundo o i. doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello, os agentes políticos

*“(...) são os titulares de cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes do Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e Vereadores.*

*O vínculo que tais agentes entretêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política. Exercem um múnus público...*

*A Relação jurídica que os vincula ao Estado é de natureza institucional, estatutária. Seus direitos e deveres não advêm de contrato travado com o Poder Público, mas descendem diretamente da Constituição e das leis. Donde, são por elas modificáveis, sem que caiba procedente oposição às alterações supervenientes, sub color de que vigoravam condições diversas ao tempo das respectivas investiduras.”<sup>2</sup>*

Da mesma forma, Hely Lopes Meirelles afirma que os agentes políticos

*“(...) são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais. Não são servidores públicos, nem se sujeitam ao regime jurídico único, estabelecido na Constituição Federal de 1988. Têm normas específicas para sua escolha, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade, que lhe são privativos”<sup>3</sup>*

Conclui-se, portanto, que o Vereador é um agente público, componente do Governo em primeiro escalão, autoridade pública suprema do Governo e da Administração na sua área de atuação, devendo atuar com plena

---

<sup>1</sup> Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8429/92, em seu art. 2º, conceitua agente público como “todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior”

<sup>2</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. “Curso de Direito Administrativo”. São Paulo: Ed. Malheiros Editores, 17ª Edição, p. 230.

<sup>3</sup> Direito Administrativo Brasileiro, 21ª edição, Editora Malheiros, pg. 72.

liberdade funcional, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais impostos.

Sobre a forma de remuneração dos agentes políticos, a Constituição Federal estabeleceu em seu art. 39, § 4<sup>o</sup>, que irá constituir-se em subsídio, devendo este ser estabelecido em parcela única, vedado qualquer tipo de acréscimo de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. Contudo, a autonomia político-administrativa prevista nos arts. 29 e 30 da Carta Magna confere a possibilidade legal de o Poder Legislativo estabelecer os direitos e deveres de seus servidores e dos agentes políticos, incluindo-se, entre esses, o direito ao ressarcimento dos gastos efetuados pelos agentes públicos, com hospedagem, alimentação e transporte, no interesse da Administração.

Este ressarcimento de despesas com viagens se denomina diária e sua natureza é de cunho indenizatório.

Para Marçal Justen Filho, as diárias são os valores pagos ao servidor público ou agente político por dia de afastamento da sede do serviço, em caráter eventual e transitório, quando em atividade realizada no interesse ou em virtude do exercício de suas funções<sup>5</sup>, destinados a indenizá-lo das despesas extraordinárias com hospedagem, alimentação e locomoção urbana.

A Lei 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, estabelece o seguinte acerca das diárias

*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.*

*§ 1<sup>o</sup> 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.*

*§ 2<sup>o</sup> Nos casos em que o deslocamento da sede constituir exigência permanente do cargo, o servidor não fará jus a diárias.*

*§ 3<sup>o</sup> 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*

---

<sup>4</sup> Art. 39. § 4<sup>o</sup> O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

<sup>5</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 6<sup>a</sup> ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 927.

*em que as diárias pagas serão sempre as fixadas para os afastamentos dentro do território nacional.*

No mesmo sentido, a Portaria Interministerial STN/SOF n. 163, de 4 de maio de 2001, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, afirma que às diárias se propõe a

*“cobertura de despesas de alimentação, pousada e locomoção urbana, com o servidor público estatutário ou celetista que se deslocar de sua sede em objeto de serviço, em caráter eventual ou transitório, entendido como sede o Município onde a repartição estiver instalada e onde o servidor tiver exercício em caráter permanente.”<sup>6</sup>*

Depreende-se, assim, que a diária é verba de caráter indenizatório destinada a atender às despesas extraordinárias, com alimentação, estadia e deslocamento, nas viagens em que o servidor ou agente político realizar no interesse do Poder Público ou no exercício de suas atribuições legais.

A formalização do pagamento destas diárias (ressarcimento dos gastos ao agente público) poderá ocorrer de três maneiras distintas: pagamento de diária, regime de adiantamento e mediante reembolso.

Sobre o tema, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais esclarece<sup>7</sup>

*Há três possibilidades de formalização de despesas de viagem:*

*1. Mediante diárias de viagem, cujo regime deve estar previsto em lei ou regulamentado em ato normativo próprio do respectivo poder, com valor previamente fixado e realizado por meio de empenho prévio ordinário;*

*2. Mediante regime de adiantamento, desde que tal hipótese esteja prevista expressamente em lei do ente, conforme exigência do art. 68 da Lei Federal n.º 4.320/64<sup>8</sup>, com a realização de empenho prévio por estimativa;*

---

<sup>6</sup> Anexo II, inciso II, alínea “d”, item 14, da Portaria Interministerial STN/SOF n. 163, de 4 de maio de 2001.

<sup>7</sup> Revista do Tribunal de Contas Do Estado de Minas Gerais. abril | maio | junho 2009 | v. 71 - n. 2 - ano XXVII.

<sup>8</sup> Art. 68. O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

3. *Mediante reembolso, quando não houver regulamentação de diárias de viagem e nem de regime de adiantamento, hipótese em que deve ser realizado empenho prévio por estimativa.*

Sobre a primeira hipótese, previsão normativa de diárias de viagens, insta elucidar que **a prestação de contas ocorrerá antes da despesa**, com a apresentação de informações aptas a justificar e viabilizar o gasto, como p. ex., destino, motivo do deslocamento, período de permanência e número de diárias. **Posteriormente, a prestação de contas poderá ser feita de forma simplificada**, através de relatório, apresentação de alguns comprovantes específicos relativos às atividades exercidas na viagem, comprovantes de embarque, enfim, deverá ser observado as exigências estabelecidas na regulamentação respectiva, sendo suficiente a demonstração do deslocamento e a finalidade deste.

Conforme se observa, não há necessidade de um processo complexo e completo de prestação de contas nessa modalidade. Nesse sentido, ficou assentado na Consulta n.º 658.053, respondida pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

***(...) a não-obrigatoriedade de se juntarem documentos comprobatórios de gastos está na natureza desse tipo de diárias, qual seja, o custeio presumível de despesas de viagem. Observe-se que, nesse tipo de verba indenizatória, o risco é de mão dupla, pois caso o servidor ou agente político consiga gastar menos que esperado — comendo sanduíches, dormindo em pousadas ou andando a pé — exempli gratia, a sobra lhe pertencerá, sem que isso seja classificado como vencimento. Mas, se o contrário se verificar, ou seja, gastos superiores aos valores das diárias, a Administração Pública nada complementar, daí o equilíbrio do risco.***

Não obstante, já nas hipóteses de **regime de adiantamento ou reembolso**, as despesas de viagens realizadas a serviço da Administração Pública ou para exercício de atribuições legais só serão consideradas regulares se houver a **apresentação de todos os documentos legais que comprovem cada um dos gastos realizados**, ou seja, tais situações exigem prestação de contas rigorosa, não sendo suficiente a apresentação de relatório de viagem ou de apenas alguns comprovantes.

Confirmando o exposto, seguem consultas respondidas pelo TCE-MG

*“Segundo o entendimento desta Corte na Sessão Plenária do dia 22/4/09, manifestado na resposta à Consulta n.º 748.370, de relatoria do Conselheiro Antônio Carlos Andrada,*

***A indenização de despesas de viagem de servidor público ou de agente político estadual ou municipal deve se dar, preferencialmente, mediante o pagamento de diárias de viagem, previstas em lei e regulamentadas em ato normativo próprio do respectivo Poder, com prestação de contas simplificada e empenho prévio ordinário. Na ausência de tal previsão, poderá a indenização ser paga em regime de adiantamento e com empenho prévio por estimativa, se houver autorização legal para tanto, ou através de reembolso, também com empenho prévio por estimativa. Nas hipóteses de adiantamento e de reembolso, será imprescindível a comprovação posterior de gastos pelo servidor público ou agente político, com rigorosa prestação de contas, em processo complexo, conforme enunciado da Súmula 79 desta Corte. (...)*** (consulta n.º 811.262 – Conselheira Adriene Andrade).

*“Cumpre destacar, por oportuno, o parecer sobre a matéria emitido no bojo da Consulta de n. 748.370, datada de 22/04/2009, de relatoria do Conselheiro Antônio Carlos Andrada, do qual destaco:  
(...)*

*Diante do exposto, **tenho que a indenização de despesas de viagem de servidor público ou de agente político estadual ou municipal deve se dar, preferencialmente, mediante o pagamento de diárias de viagem, previstas em lei e regulamentadas em ato normativo próprio do respectivo Poder, com prestação de contas simplificada e empenho prévio ordinário. Na ausência de tal previsão, poderá a indenização ser paga em regime de adiantamento e com empenho prévio por estimativa, se houver autorização legal para tanto, ou através de reembolso, também com empenho prévio por estimativa. Nas hipóteses de adiantamento e de reembolso, será imprescindível a comprovação posterior de gastos pelo servidor público ou agente político, com rigorosa prestação de contas, em processo complexo, conforme enunciado de Súmula 79 desta Corte.**”*

No mesmo sentido, matéria publicada no site do TCE-PR, em 27 de janeiro de 2012

*“O pagamento de diárias a vereadores, prefeitos e demais agentes políticos deve ter **motivação legal e completa prestação de informações sobre a viagem** custeada com recursos públicos. **Nome do beneficiário, destino e motivo legítimo do deslocamento, período de permanência, número de diárias e valores pagos são informações obrigatórias**, segundo o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), para justificar e viabilizar o gasto. Nessa modalidade de diária, a prestação de contas ocorre antes da despesa. **As administrações municipais podem optar ainda pelo regime de ressarcimento**. Nele, a verba é antecipada à prestação de contas, momento posterior em que cabe a devolução do saldo restante ou o*

reembolso de gastos excedentes. Esta modalidade pode ser aplicada nos casos em que o processo de concessão das diárias não seja finalizado antes da viagem. **Tanto nos regimes de adiantamento ou ressarcimento dos recursos, a matéria deve estar disciplinada em lei específica.**<sup>9</sup>”

Extraí-se, em síntese, que **nos Municípios em que haja a previsão de pagamento de diárias de viagens a prestação de contas pelos servidores e agentes políticos deverá ser realizada de forma simplificada**, no entanto, se a previsão for de regime de adiantamento ou de reembolso, a prestação de contas deverá ser detalhada, com a apresentação de todos os documentos e comprovantes de pagamento dos gastos realizados.

Importante observar que os Tribunais de Contas dos Estados recomendam aos Chefes dos Poderes que regulamentem o pagamento de diárias de viagens, afirmando ser esse o método mais seguro e transparente de se processarem essas despesas. Como exemplo, verifica-se julgado do TCE-MG

*“(...) a indenização de despesas de viagem de servidor público ou de agente político estadual ou municipal deve se dar, preferencialmente, mediante o pagamento de diárias de viagem, previstas em lei e regulamentadas em ato normativo próprio do respectivo Poder, com prestação de contas simplificada e empenho prévio ordinário. Na ausência de tal previsão, poderá a indenização ser paga em regime de adiantamento e com empenho prévio por estimativa, se houver autorização legal para tanto, ou através de reembolso, também com empenho prévio por estimativa. Nas hipóteses de adiantamento e de reembolso, será imprescindível a comprovação posterior de gastos pelo servidor público ou agente político, com rigorosa prestação de contas, em processo complexo, conforme enunciado de Súmula 79 desta Corte.” (Consulta n. 748.370, Rel. Cons. Antônio Carlos Andrada, 22/04/2009.)*

Tal recomendação se deve ao fato de que o ressarcimento de despesas com viagens por meio de **pagamento de diárias, com valores previamente fixados, é a modalidade mais econômica para a Administração Pública**, tendo em vista que: a) as diárias devem, em tese, ser fixadas observado o valor de mercado dos serviços a serem indenizados, evitando assim abusos nos gastos; b) em muitos Municípios os valores das diárias se encontram defasados, sendo insuficientes para arcar com todos os gastos relativos a hospedagem, alimentação e locomoção, o que traz

---

<sup>9</sup> <http://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tce-orienta-sobre-regras-para-a-concessao-de-diarias/136/N>

economia aos cofres públicos; c) mesmo que o valor da diária seja insuficiente para arcar com as despesas de viagem do agente público, quando em benefício da administração ou no exercício do múnus, a Administração não reembolsará os gastos superiores ao valor da diária.

Por fim, importante esclarecer que, caso o agente público não realize a viagem, objeto do pagamento das diárias, deverá proceder a imediata devolução dos valores eventualmente recebidos a título de ressarcimento, sob pena de responsabilidade.

Feitos esses breves comentários acerca do ressarcimento de valores gastos em viagens realizadas em prol do Órgão Público ou em razão do exercício do múnus pelos agente políticos, passa-se a análise do mérito da consulta formulada.

O Consulente é agente político integrante do Poder Legislativo do Município de Campo Mourão, Estado do Paraná. Em pesquisa realizada junto ao site da Câmara do Município<sup>10</sup>, verifica-se que há a regulamentação, da concessão de diárias aos servidores e Vereadores do Poder Legislativo, por meio da Resolução n.º 007/2006, alterada pela Resolução n.º 004/2013. Eis seu teor

#### RESOLUÇÃO Nº 007/2006

*Regulamenta a concessão de diárias aos vereadores e servidores públicos do Poder Legislativo e dá outras providências.*

*O PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO, Estado do Paraná, aprovou e eu, Presidente do Poder Legislativo, Vereador Edson Silva de Lima, promulgo, a seguinte Resolução:*

**Art. 1º - As diárias serão devidas aos Vereadores e Servidores deste Poder Legislativo a título de ressarcimento de despesas com alimentação, hospedagem e transporte.**

*Parágrafo único - As despesas de transporte para fins desta resolução não compreendem aquelas relativas à aquisição de bilhetes do transporte coletivo terrestre ou aéreo.*

**Art. 2º - Os valores das aludidas diárias são os seguintes:**

*I – deslocamentos intermunicipais, no Estado do Paraná:*

*a - Vereadores ..... R\$ 300,00;*

*b - Servidores ..... R\$ 250,00.*

*II – deslocamentos interestaduais, poderá a Mesa Diretora, mediante requerimento justificado, conceder acréscimo de até 100% (cem por*

<sup>10</sup> <http://www.campomourao.pr.leg.br>



cento) dos valores constantes do inciso anterior. Devendo sempre ser observado os princípios da coerência e economicidade.

**§ 1º - As diárias serão disponibilizadas em prazo não superior a 48 (quarenta e oito) horas da data marcada no requerimento de concessão para início de deslocamento.**

**§ 2º - Quando por qualquer circunstância a viagem não for realizada, o Vereador ou Servidor restituirá os valores antecipados para custear as despesas, em sua totalidade, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas da data do recebimento.**

§ 3º. Os Vereadores poderão utilizar anualmente, exceto aqueles não reeleitos, nos 90 (noventa) dias que antecedem o final da legislatura, no máximo:

a – 16 (dezesesseis) diárias para deslocamentos intermunicipais no Estado do Paraná;

b – 08 (oito) diárias para deslocamentos interestaduais.

§ 4º. Todos os demais servidores que compõem o Poder Legislativo poderão utilizar anualmente, no máximo, 10 (dez) diárias, independentemente do destino do deslocamento, vedado a utilização de diárias por assessores parlamentares nos três meses que antecedem o final da legislatura”.

**§ 5º - As diárias são concedidas por dia de deslocamento.**

§ 6º - Para viagens sem pernoite os valores serão reduzidos em 30% (trinta por cento).

§ 7º - Caso o deslocamento ocorra através de veículo próprio do Vereador ou Servidor, o valor referente à combustível indenizado ou ressarcido não poderá ser superior aquele que seria devido pela passagem do transporte coletivo via terrestre.

§ 8º - Ocorrendo a hipótese do parágrafo anterior, o ressarcimento de combustível só será devido uma única vez, independentemente do número de Vereadores ou Servidores que utilizem o veículo.

Art. 3º - A concessão de diárias só será permitida quando o deslocamento referir-se a:

**I – Vereadores, em havendo interesse da Câmara Municipal ou voltados ao exercício do mandato eletivo:**

a) missão de representação do Poder Legislativo;

b) participação em congressos, conferências, seminários, palestras, cursos e eventos;

**II – Servidores:**

a) participação em congressos, conferências, seminários, palestras, cursos e eventos;

b) cursos de treinamentos, reciclagens e aperfeiçoamentos voltados para o exercício de suas funções, por designação da Mesa e justificativa de seu superior hierárquico.

*Parágrafo único – Fica expressamente vedado a concessão de diárias aos Vereadores e Servidores que tenha, o deslocamento, o objetivo de participar de eventos eminentemente de finalidade político partidária, sindicatos profissionais e associações de classe.*

**Art. 4º - Os Vereadores poderão apresentar ao Plenário desta Casa de Leis, relatório circunstanciado sobre os motivos e os resultados de suas ausências.**

*Art. 5º - Os Servidores que compõem este Poder Legislativo, quando retornarem de seu deslocamento, deverão no prazo de até 05 (cinco) dias, contados da retomada de suas atividades funcionais, apresentar a Mesa Diretora relatório circunstanciado relativo ao período de concessão da diária.*

*Art. 6º - Os valores das diárias poderão ser corrigidos a cada 12 (doze) meses por ato da Mesa Diretora, a fim de manter seu poder aquisitivo.*

*Art. 7º - Fica a Mesa Diretora autorizada a regulamentar, caso entenda necessário, a presente Resolução.*

*Art. 8º - As despesas decorrentes da execução desta Resolução correrão à conta de dotações orçamentárias próprias.*

*Art. 9º - A presente Resolução entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogada toda e qualquer disposição em contrário.*

Da leitura da Resolução supra, pode-se concluir que o ressarcimento de despesas com viagens, no âmbito do Poder Legislativo do Município de Campo Mourão, **será formalizado por meio do pagamento de diárias, concedidas por dia de deslocamento e com empenho prévio ordinário.** E mais! Que o **valor a ser ressarcido ao agente público será fixo** (no valor de R\$ 300,00), mesmo que as despesas realizadas com hospedagem, alimentação e deslocamentos superem este valor. Além disso, estabeleceu-se na Resolução os requisitos a serem preenchidos pelos Vereadores para a concessão das diárias, dentre os quais, o necessário interesse do Órgão ou a realização de atividade voltada ao exercício do mandato eletivo.

Logo, o instrumento legislativo de fixação de diárias da Câmara Municipal de Campo Mourão-PR (Resolução n.º 007/2006) encontra-se plenamente vigente e de acordo com a legislação e as orientações do Tribunais de Contas para a concessão de diárias aos agentes públicos.

Note-se, ainda, que **a formalização do ressarcimento ocorrerá por meio do pagamento de diárias que, conforme exposto alhures, requer somente a prestação de**

**contas simplificada**, não sendo exigida a apresentação de todos os documentos legais que comprovem cada um dos gastos realizados - como ocorre no regime de adiantamento e reembolso (nota de hotel, táxi, alimentação etc.)-, até porque, se os gastos forem maiores do que o valor fixado na diária, a Administração não efetuará o ressarcimento do excedente, o que retiraria por completo o sentido de qualquer exigência em contrário, aplicada nas demais modalidades, e não à diária, que, como visto, melhor atende aos princípios da economicidade, por vezes, da administração pública, cientes ainda que, também a administração pública não pode gerar prejuízo a terceiros, cidadãos ou seus representantes, sob pena de locupletar-se indevidamente o erário, sendo desejável a existência de razoabilidade, isonomia e equilíbrio nestas diferentes relações.

Cumpra esclarecer que o Poder Público, ou mesmo os administradores, não podem exigir qualquer ação, nem impor qualquer abstenção, tampouco mandar ou proibir nada aos administrados, aqui incluídos os agentes públicos, senão em virtude de lei, tendo em vista o princípio da Legalidade<sup>11</sup> - corolário da própria noção de Estado Democrático de Direito.

Assim, não pode a Administração Pública ou seu Administrador, contrariar a Resolução local que regulamentou a matéria - que frize-se, encontra-se plenamente vigente e de acordo com a legislação-, e requerer prestação de contas completa e complexa, com a apresentação de documentos comprobatório dos gastos, tendo em vista que a previsão legal foi de pagamento de diárias, que conforme explicado, somente requer a prestação de contas simplificada.

Ademais, sobre a questão do valor da diária previsto na Resolução n.º 007/2006, faz-se mister esclarecer que este valor encontra-se absolutamente defasado, desatualizado, não atingindo seu fim almejado, qual seja, o ressarcimento dos gastos realizados pelo agente público em prol da Administração.

Se as diárias são indenizações decorrentes de gastos com alimentação, hospedagem e transporte, esses devem ser sua base de cálculo. O valor da diária deve ser capaz de “cobrir” esses gastos, pois não é de se admitir que o servidor ou agente político arque com os custos do deslocamento.

A título de parâmetro, para o cálculo do valor a ser fixado na diária com base no valor de mercado dos serviços a serem indenizados, vê-se, p. ex., que para se hospedar em Curitiba na data de 11/04/2016 (exemplificativamente), a menor diária encontrada<sup>12</sup> foi no valor de R\$ 93,00 (noventa e três reais), enquanto a maior foi no valor de R\$ 610,00 (seiscentos e

---

<sup>11</sup> Art. 37. da CF. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

<sup>12</sup> Pesquisa realizada no site TripAdvisor: [https://www.tripadvisor.com.br/Hotels-g303441-Curitiba\\_State\\_of\\_Parana-Hotels.html](https://www.tripadvisor.com.br/Hotels-g303441-Curitiba_State_of_Parana-Hotels.html). Acesso em: 21 mar. 2017.

dez reais) – perfazendo uma média de R\$ 351,50 (trezentos e cinquenta e um reais e cinquenta centavos). Já em Brasília, o menor valor encontrado para hospedagem<sup>13</sup> na mesma data é de R\$ 145,00 (cento e quarenta e cinco reais), enquanto a maior diária é R\$ 546,00 (quinhentos e quarenta e seis reais) – perfazendo uma média de R\$ 345,50 (trezentos e quarenta e cinco reais e cinquenta centavos).

Quanto à alimentação, apenas a título ilustrativo, há de se considerar, ao menos, 3 (três) refeições básicas diárias, ao custo médio de R\$ 40,00 (quarenta reais) cada, somando o valor de R\$ 120,00 (cento e vinte reais).

Por fim, tem-se os custos referentes a transporte urbano podem variar de R\$ 40,00 (quarenta reais) a R\$ 120,00 (cento e vinte reais)<sup>14</sup> – perfazendo uma média de R\$ 80,00 (oitenta reais).

Assim, a partir desses valores, chega-se a um total de: R\$ 550,00 (quinhentos e cinquenta reais). Observa-se, assim, que o valor total dos serviços a serem ressarcidos (conforme exemplificados acima) supera em muito o valor estabelecido para pagamento de diárias (R\$ 300,00) no âmbito do Poder Legislativo do Município de Campo Mourão-PR.

Desta forma, no intuito de se atingir ao objetivo almejado pelo pagamento da diária, qual seja o de ressarcimento dos gastos com alimentação, hospedagem e locomoção, sugere-se que se faça uma revisão na Resolução n.º 007/2006, que fixou os valores das diárias para os agentes públicos da Câmara Municipal de Campo Mourão, atualizando o valor da diária à valores compatíveis com o mercado, para que se possa atender plenamente os princípios norteadores da Administração Pública, dentre eles a moralidade, razoabilidade e legalidade.

### **III – Conclusão**

Pelo exposto, respondendo ao questionamento formulado na consulta, opinamos no seguinte sentido:

1. O instrumento legislativo de fixação de diária para os agentes públicos do Poder Legislativo do Município de Campo Mourão, qual seja a Resolução n.º 007/2206, encontra-se plenamente vigente e de acordo com a legislação própria e as orientações dos Tribunais de Contas;
2. O pagamento de diárias é absolutamente devido na forma proposta, qual seja, diárias de viagens, com valor fixo, e prestação de contas simplificada;

---

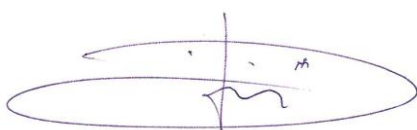
<sup>13</sup> [https://www.tripadvisor.com.br/Hotels-g303322-Brasilia\\_Federal\\_District-Hotels.html](https://www.tripadvisor.com.br/Hotels-g303322-Brasilia_Federal_District-Hotels.html). Acesso em: 21 mar. 2017.

<sup>14</sup> Valores utilizados apenas para ilustrar, tendo em vista a falta de melhores parâmetros.

3. Não há a necessidade de demonstração e comprovação dos gastos com hospedagem, alimentação e transporte, via juntada e anexação das devidas notas fiscais e comprovantes de gastos, tendo em vista que o instituto da diária com valor fixo requer somente a prestação de contas de forma simplificada e anterior a despesa;
4. A demonstração completa e complexa de comprovação de gastos, que se faz mediante a apresentação detalhada e relatório com anexação dos devidos comprovantes, é exigida somente nos institutos de regime de adiantamento ou reembolso posterior de despesas;
5. A Administração Pública ou o seu Administrador não poderá requerer do agente público que a prestação de contas seja feita de forma detalhada, com a juntada de todos os comprovantes de gastos, se a legislação não trazer essa previsão, sob pena de tal exigência se tornar arbitrária e em desacordo com as leis e os princípios do Direito Administrativo, dentre eles o princípio da legalidade;
6. A modalidade escolhida de pagamento de diárias no Legislativo do Município de Campo Mourão é a modalidade mais econômica para a Administração Pública;
7. O valor pago a título de diária para os Vereadores do Município de Campo Mourão, encontra-se absolutamente defasado, desatualizado, não sendo capaz de fazer frente minimamente as despesas básicas quando do deslocamento do servidor ou do agente político, enquanto representante do Poder Legislativo em missão institucional, motivo pelo qual sugere-se sua atualização, com a adequação à valores compatíveis com o mercado, culminando, assim, ao fim almejado pelo instituto, qual seja, o ressarcimento dos valores gastos pelo agente público ao bem da Administração.

É o parecer.

Brasília, 24 de março de 2017.



**ANDERSON O. ALARCON<sup>15</sup>**  
**OAB/DF 22587, PR 64449B, RS 99962A.**

**VALÉRIA MANGANOTTI OLIVEIRA<sup>16</sup>**  
**OAB/PR 61.582**

---

<sup>15</sup> Advogado. Contabilista. Professor de Direito. Mestrando em Instituições Públicas e Processos Políticos – UEM-PR; Presidente da Comissão de Direito Eleitoral e Político da OAB Maringá, e membro da mesma Comissão a OAB Paraná. Consultor-Geral da União dos Vereadores do Brasil. Membro-fundador e coordenador institucional da ABRADep – Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político.

<sup>16</sup> Advogada. Especialista em Direito Público. Vice-Presidente da Comissão de Direito Eleitoral e Político da OAB Maringá. Procuradora-Geral do Poder Legislativo do Município de Maringá-PR (2015-2016). Advogada especialista, associada ao escritório Anderson Alarcon.