



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Barracão

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 08/2024

Inquérito Civil n.º MPPR-0016.20.000330-5

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, pelo Promotor de Justiça que esta subscreve, com fundamento nos arts. 107 e seguintes do Ato Conjunto 001/2019-PGJ/CGMP;

CONSIDERANDO 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 interesse sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da Constituição da República);

CONSIDERANDO que o Ministério Público possui a atribuição de “*zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia*” (art. 129, inc. II, da Constituição Federal);

CONSIDERANDO que é facultado ao Ministério Público expedir recomendação administrativa aos órgãos da Administração Pública, requisitando ao destinatário adequada e imediata divulgação (art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei 8.625/93);

CONSIDERANDO o art. 2º da Lei Complementar Estadual 85/99, que reforça as funções do Ministério Público, previstas na Constituição da República, Constituição do Estado do Paraná e na Lei Orgânica Nacional do MP;

CONSIDERANDO que a citada Lei Complementar Estadual 85/99, em seus arts. 67, §1º, III, e 68, XIII, item 10, dispõe que ao Promotor de Justiça incumbe “*atender a qualquer do povo, ou vindo suas reclamações, informando, orientando e tomando as medidas de cunho administrativo ou*



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Barracão

judicial, ou encaminhando-as às autoridades ou órgãos competentes” e “efetuar a articulação entre os órgãos do Ministério Público e entidades públicas e privadas com atuação na sua área”;

CONSIDERANDO que incumbe ao *Parquet* a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e constitui função institucional zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia, bem como promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, na forma do que estabelece o art. 127, *caput*, e o art. 129, II e III, ambos da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que a Administração Pública direta e indireta dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37 da Constituição Federal), e sua violação, assim como a ação tendente a frustrar a licitude de procedimento licitatório, poderá tipificar a prática de atos de improbidade administrativa, passíveis de responsabilização, o que inclui a possibilidade de ressarcimento ao Erário e perda da função pública (Lei 8.429/1992);

CONSIDERANDO que diária constitui verba paga ao servidor público 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, destinadas a indenizá-lo de despesas extraordinárias com hospedagem, alimentação e locomoção urbana;

CONSIDERANDO que as diárias, em razão de sua natureza indenizatória, devem estar previstas em lei e podem ser regulamentadas por meio de decreto no âmbito do Poder Executivo ou resolução no âmbito do Poder Legislativo;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Barracão

CONSIDERANDO que no regime de diárias, o requerimento de concessão da verba deve indicar, no mínimo, nome do beneficiário, destino, motivo do deslocamento, período de permanência e número de diárias;

CONSIDERANDO que 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; correlação entre o motivo do deslocamento e as atribuições do cargo; o pagamento de diárias deverá ser publicado no órgão oficial de imprensa do respectivo ente e no Portal da Transparência, contendo todos os dados;

CONSIDERANDO que a prestação de contas de diárias recebidas poderá ser feita de forma simplificada, por meio da apresentação de alguns comprovantes específicos relativos às atividades exercidas na viagem, a fim de comprovar a realização desta e de sua relação com as atribuições do cargo ocupado pelo servidor público (motivação e finalidade) (Acórdão 2.130/2019, Rel. Cons. Ivan Lelis Bonilha, Pleno do TCE-PR, j. em 31.07.2019). Nesse mesmo sentido, artigo 70, parágrafo único, da Constituição da República; artigo 74, parágrafo único, da Constituição do Estado do Paraná; artigos 49 e 56 da Lei Complementar nº 101/2000; e artigo 63 da Lei nº 4.320/1964;

CONSIDERANDO que os controladores internos têm a responsabilidade de averiguar a legalidade dos atos, bem como os resultados nos quesitos de economicidade, eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial da entidade e são corresponsáveis no caso de omissão no controle e fiscalização das despesas efetuadas com diárias. Acórdão 2.071/2019, Rel. Cons. Fábio de Souza Camargo, Pleno do TCEPR, j. em 24.07.2019. Artigo 70, *caput* e parágrafo único, da Constituição da República;

CONSIDERANDO que as despesas de diárias deverão seguir o



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Barracão

rito da Lei nº 4.320/1964: **concessão mediante empenho prévio, emissão de nota de liquidação e de ordem de pagamento pelo ordenador de despesa;**

CONSIDERANDO que a fixação dos valores das diárias deve ser objeto de projeto de lei de iniciativa do respectivo Poder, o que se insere no âmbito de sua autonomia. Porém, os valores não podem ser definidos aleatoriamente, sem parâmetro e motivação, sob pena de caracterizar arbitrariedade, e não exercício do poder discricionário. Essa definição deve observar os princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição da República, bem como a economicidade e a razoabilidade, ínsitos à Administração Pública (AgInt no AREsp 297.450/SP, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma do STJ, j. em 16.05.2017);

CONSIDERANDO que **é vedado o ressarcimento de quaisquer despesas com viagem não previamente autorizada**, salvo hipótese de urgência que torne a viagem imprevisível, sem prejuízo da verificação do interesse público e da compatibilidade das despesas realizadas, devidamente justificadas e documentadas, para autorizar o pagamento (Ag 1.361.128/RS, Rel. Min. Benedito Gonçalves, decisão monocrática (STJ), j. em 01.02.2011).

CONSIDERANDO que os atos administrativos realizados sem a observância dos requisitos essenciais à validade do ato, podem ser considerados irregulares, sujeitando, portanto, seus ordenadores, responsáveis e corresponsáveis às sanções civis, administrativas e penais cabíveis (RMS 35.149/DF, Rel. Min. Rosa Weber, decisão monocrática (STF), j. em 31.10.2018).

CONSIDERANDO que há possibilidade de oferta de capacitação pelo ente público ao servidor comissionado, cabendo ao Administrador impor restrições à concessão, condicionando-a à sua pertinência com as atividades por ele desempenhadas, bem como à razoabilidade da sua duração em face da natureza precária do seu vínculo com a Administração, mediante motivação



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Barracão

específica no caso concreto. O alto investimento em diárias para eventos ofertados a agentes públicos de vínculo precário, sem motivação específica no caso concreto, viola o interesse público (Acórdão 2.130/2019, Rel. Cons. Ivan Lelis Bonilha, Pleno do TCE-PR, j. em 31.07.2019);

CONSIDERANDO que caracteriza a prática de ato de improbidade o recebimento de diária pelo agente público quando não há o efetivo deslocamento ou participação na atividade ou evento que autorizou o pagamento (REsp 1.730.321/ES, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma do STJ, j. em 24.04.2018; MS 20.785/DF, Rel. Rel. p/ Acórdão Min. Og Fernandes, Primeira Seção do STJ, j. em 25.10.2017);

CONSIDERANDO que tipifica o crime de peculato a conduta de expedir passagens aéreas a terceiros sem interesse público e às custas do erário (APn 629/RO, Rel. Min. Nancy Andrighi, Corte Especial do STJ, j. em 28.06.2018);

CONSIDERANDO que a prática de pagamento de diárias sem qualquer comprovação de interesse público no evento ou do comparecimento do vereador configura ato de improbidade administrativa do membro da Câmara Legislativa e de sua presidência, que autorizou o pagamento sem qualquer comprovação, pois causa prejuízos ao erário (artigo 10, incisos I e II, da Lei nº 8.429/1992) e, ainda, enriquecimento ilícito de quem recebe a verba (artigo 9º, incisos XI e XII, da Lei nº 8.429/1992);

CONSIDERANDO que é necessário comprovar que as diárias foram concedidas em favor do interesse público e que guardam relação com as atribuições do cargo público do beneficiário (Acórdão 2.130/2019, Rel. Cons. Ivan Lelis Bonilha, Pleno do TCE-PR, j. em 31.07.2019), pois, do contrário, os valores auferidos devem ser ressarcidos ao erário (Processo 16/00362599, Rel. Cons. Gerson dos Santos Sicca, Pleno do TCE-SC, j. em 01.07.2020; Processo 17/00524434, Rel. Cons. Cesar Filomeno



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Barracão

Fontes, Pleno do TCE-SC, j. em 04.12.2019);

CONSIDERANDO que, conforme lições da doutrina especializada sobre o assunto, as diárias e os reembolsos de despesas de viagem têm natureza indenizatória e eventual e, portanto, **não podem representar um incremento na remuneração**, ainda que de forma indireta:

“Indenizações – São previstas em lei e destinam-se a indenizar o servidor por gastos em razão da função. Seus valores podem ser fixados em lei ou em decreto, se aquela permitir. Tendo natureza jurídica indenizatória, não incorporam a remuneração, não repercutem no cálculo dos benefícios previdenciários e não estão sujeitas ao imposto de renda. Normalmente, recebem as seguintes denominações: ajuda de custo – destina-se a compensar as despesas de instalação em nova sede de serviço, pressupondo mudança de domicílio em caráter permanente; diárias – indenizam as despesas com passagem e/ou estadia em razão de prestação de serviços em outra sede e em caráter eventual; auxílio-transporte – destina-se ao custeio total ou parcial das despesas realizadas pelo servidor com transporte coletivo nos deslocamentos de sua residência para o trabalho e vice-versa. Outras podem ser previstas pela lei, desde que tenham natureza indenizatória. Seus valores não podem ultrapassar os limites ditados por essa finalidade, não podem se converter em remuneração indireta. Há de imperar como sempre, a razoabilidade” (LOPES MEIRELLES, Hely. Direito Administrativo Brasileiro. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 460).

CONSIDERANDO que embora aplicável aos trabalhadores submetidos à Consolidação das Leis do Trabalho, nos termos da Súmula 101 do TST, *“integram o salário, pelo seu valor total e para efeitos indenizatórios, as diárias de viagem que excedam a 50% (cinquenta por cento) do salário do empregado, enquanto perdurarem as viagens”*. Era nesse mesmo sentido a redação do artigo 457, parágrafo 2º, da CLT, vigente até o início da vigência da Reforma Trabalhista introduzida pela Lei Federal nº 13.467/2017,



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Barracão

segundo a qual “*Não se incluem nos salários as ajudas de custo, assim como as diárias para viagem que não excedam de 50% (cinquenta por cento) do salário percebido pelo empregado*”;

CONSIDERANDO que, no âmbito do **Inquérito Civil n.º MPPR-0016.20.000330-5**, constatou que o Poder Legislativo do Município de Barracão realizou o **pagamento de diárias em excesso** de R\$ 1.509,12 (mil, quinhentos e nove reais e doze centavos), relativas aos Empenhos n.º 437/2017, 208/2018 e 311/2018, sendo que tais diárias não possuíram relatório de viagem;

CONSIDERANDO que, naquele procedimento, não foram encontradas as notas fiscais dos Empenhos n.º 443/2017, 484/2018, 441/2018 e 331/2018, no valor de R\$ 872,89 (oitocentos e setenta e dois reais e oitenta e nove centavos), atinentes a reembolso de despesas de viagens, empenhadas e pagas;

CONSIDERANDO, ainda, que o mencionado Relatório de Auditoria se constatou **indícios de incompatibilidade dos motivos dos deslocamentos com o interesse público e ausência de correlação com a atribuição do cargo** ao menos em relação às diárias pagas por meio dos empenhos, as quais perfizeram o montante de R\$ 3.101,92 (três mil, cento e um reais e noventa e dois centavos). Além disso, verificou-se pagamentos de diárias e reembolsos de despesas de viagem irregulares, na quantia de R\$ 24.329,93 (vinte e quatro mil, trezentos e vinte e nove reais e noventa e três centavos);

CONSIDERANDO que a Resolução n.º 02/2014 quanto a Resolução n.º 02/2017 (Dispositivos legais que versaram sobre o pagamento de diárias na Câmara de Vereadores de Barracão) **não estabeleceram limite mensal de diárias por beneficiário**;

o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, através da Promotoria de Justiça da Comarca de Barracão/PR, no uso de suas atribuições legais, expede a presente



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Barracão

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA

ao **Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Barracão/PR** para que, em cumprimento às disposições legais mencionadas e, em vista das circunstâncias ora apuradas:

I. Autorize a concessão de diárias após aprovação e regulamentação do ato por meio próprio, de acordo com o interesse público, **atentando-se que:**

a) as diárias somente serão pagas mediante autorização expressa do Presidente da Câmara Municipal;

b) o **ATO DE CONCESSÃO** emitido após a autorização do Presidente da Câmara deverá conter: beneficiário (nome, cargo, CPF, por exemplo), objetivo da viagem, período de afastamento, origem e destino, quantidade de diárias e valor;

c) em hipótese alguma poderá ser autorizada a concessão de indenizações após a realização do evento que deu origem ao pedido, salvo no caso de verificação de despesas imprevisíveis e de força maior devidamente justificadas e documentadas;

d) a autorização para a concessão de diárias pressupõe, obrigatoriamente:

d.1) compatibilidade dos motivos do deslocamento com o interesse público;

d.2) correlação entre o motivo do deslocamento e as atribuições do cargo;

e) as despesas de diárias deverão seguir o rito da Lei Federal nº 4.320/64: concessão mediante **EMPENHO PRÉVIO**, emissão de **NOTA DE LIQUIDAÇÃO** e de **ORDEM DE PAGAMENTO**;

f) diárias deverão ser concedidas dentro dos **limites do Crédito Orçamentário**;

g) deverá haver um **LIMITE MENSAL** de viagens para que **não venha a configurar complementação de salário**;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Barracão

h) obrigatoriedade de **PRESTAÇÃO DE CONTAS**, acompanhada de cupons, notas fiscais correspondentes, preenchimento do diário de bordo quando o deslocamento se der com veículo oficial;

i) apresentação de documentação hábil a comprovar o **comparecimento ao destino** indicado na solicitação da viagem respectiva, demonstrando fiel comprometimento aos seus motivos ensejadores.

j) o ato legislativo deverá fixar a **quantidade máxima de diárias a serem pagas por ano, mês e semana a cada vereador e servidor.**

Assinala-se o prazo de até 15 (quinze) dias, a partir do recebimento da presente para que se **comunique** ao **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ** quanto à adoção e encaminhamento das providências determinadas na espécie com seu detalhamento, com envio dos documentos comprobatórios correspondentes.

Assevera-se que o não cumprimento da presente, sem justificativas formais poderá levar ao ajuizamento das ações cíveis cabíveis, sem prejuízo da adoção de outras providências pertinentes.

Barracão/PR, 06 de agosto de 2024.

GUSTAVO ROCHA PASSINI

Promotor de Justiça