



Diárias de viagem – modelo constitucional e atuação do Ministério Público

Eduardo de Paula Machado
Setembro / 2019

Remuneração dos agentes políticos

- CF/88, art. 37, inciso XV – Existem dois modelos de **remuneração** dos agentes públicos: **subsídios** e **vencimentos**.
- Os **vencimentos** contém uma parte fixa (relativa ao cargo) e outra variável (relativa ao agente público ou ao trabalho prestado).
- Os **subsídios** são pagos em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória (CF/88, art. 39, 4.º).



Indenização por despesas extraordinárias decorrentes de deslocamentos

- O agente público deve custear, com recursos próprios, o desempenho de suas atividades públicas?
- É devida a **indenização** pelo pagamento de **despesas extraordinárias** de **hospedagem**, **alimentação** e **locomoção urbana**, em função de deslocamento fora da sede e a serviço. A finalidade do pagamento, portanto, **não é remuneratória**, mas de **recomposição** do patrimônio.

Indenização por despesas extraordinárias decorrentes de deslocamentos

- TCE-MG, Consulta 624.786, Cons. Relator Moura e Castro – “No Direito Administrativo, diárias são indenizações destinadas a atender às **despesas extraordinárias** de alimentação e de pousada e são devidas ao servidor durante seu afastamento do órgão a que pertence, por motivo de serviço. Logo, se a prestação de serviço fora da sede gerou encargos para o servidor, estes serão custeados pela Administração. **As diárias não compõem patrimônio jurídico remuneratório do trabalhador; têm natureza indenizatória; não são retribuição e o seu escopo é o de cobrir despesas extras**”.

Regimes jurídicos

- O regime jurídico a ser adotado deve ser previsto em **lei formal**, nos termos do art. 37, § 11, da Constituição da República de 1988 – “§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, **as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei**”.
- Porém, a **regulamentação** do pagamento da indenização pelo deslocamento pode se dar por meio de ato normativa infralegal (resolução ou decreto – vide Consultas TCE 716.558, 701.723 e 694.079).

Regimes jurídicos

- Existem **TRÊS MODELOS POSSÍVEIS**
- **Diárias de viagem**, cujo regime deve estar previsto em lei e regulamentado em ato normativo próprio do respectivo Poder, com a realização de empenho prévio ordinário;
- **Regime de adiantamento**, desde que tal hipótese esteja prevista em lei do ente, conforme exigência do art.68 da Lei Federal nº 4.320/64, com a realização do empenho prévio por estimativa;
- **Reembolso**, quando não houver regulamentação de diárias de viagem e nem regime de adiantamento, hipótese em que deve ser realizado empenho prévio por estimativa.

Regime de diárias de viagem

- A concessão da diária de viagem, em **valor fixo**, com prestação de contas **simplificada** e realização de prévio empenho ordinário.
- Fixação de um valor fixo presumível. “Nem luxo, nem lixo”!
- Na prestação de contas, **após o retorno**, o servidor/agente político deve comprovar o seu efetivo deslocamento no período informado **E** a sua participação em atividades ou compromissos de interesse da Administração.
- Não é necessário apresentar comprovantes dos gastos realizados durante a viagem.

Regime de adiantamento

- A regra para as despesas públicas é o pagamento somente após a liquidação do empenho.
- Por exceção, o art. 68 da Lei de Finanças Públicas permite o desembolso com a realização de empenho **prévio** por estimativa, para casos “expressamente definidos em lei”.
- Na prestação de contas, o agente deve comprovar todos os itens mencionados na prestação de contas do regime de diárias, além de fazer prova idônea dos gastos efetivamente realizados.
- Deve ocorrer a **devolução** de valores recebidos a maior.

Regime de adiantamento

- Prestação de contas rigorosa. Súmula 79, TCE/MG – “**É irregular a despesa de viagem realizada por servidor municipal que não se fizer acompanhar dos respectivos comprovantes**”.
- Súmula 82, TCE/MG “*As despesas de viagem do chefe do Executivo municipal são regulares se acompanhadas do relatório dos gastos feitos.*” Foi **cancelada em 2008**.
 - “Ante o cancelamento desse enunciado jurisprudencial, tenho que devem se adequar os agentes políticos (não apenas prefeito, mas também secretários, vereadores, presidente da câmara e até mesmo os agentes políticos estaduais) às **mesmas regras** explanadas acima, **aplicáveis aos servidores públicos**”. (Consulta 748.370, Sessão de 20/05/09, Rel. Cons. Antônio Carlos Andrada).



Regime de reembolso

- “(...) não existindo previsão do pagamento de diárias em lei e a fixação de seu correspondente valor em ato normativo próprio, as despesas de viagem feitas a serviço de órgão ou entidade pública poderão ser **ressarcidas** mediante a apresentação dos documentos legais comprobatórios dos gastos feitos, conforme entendimento desta egrégia Corte consubstanciando na Súmula TC nº 79” (TCE/MG, Consulta n.º 656.186, rel. Conselheiro Eduardo Carone).
- O reembolso é **posterior E exatamente igual** ao gasto comprovado pelo agente político

Regimes jurídicos

- O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais recomenda a adoção do regime de **diárias de viagem**:
- “Finalmente, visando à **eficiência do controle** interno e externo da gestão de recursos públicos, repita-se: este Tribunal de Contas recomenda que os chefes de poder municipal **regulamentem o pagamento de diárias de viagem, pois esta é a forma mais segura e transparente de se processarem as despesas de viagem**”. (Consulta 748.370, Sessão de 20/05/09, Rel. Cons. Antônio Carlos Andrada).

Regimes jurídicos

- Em sentido semelhante, o CAOPP, órgão do MPMG, assim se posiciona:
 - “Nesta mesma linha de raciocínio e por perceber que os regimes de adiantamento e de reembolso apresentam dificuldades, especialmente para a prestação de contas, a CEAT, órgão de apoio às investigações empreendidas pelos membros do Ministério Público de Minas Gerais, consolidou o entendimento de que, das três espécies do gênero “indenização de despesas de viagem”, **o regime de DIÁRIAS é o que se apresenta mais simplificado, seguro, objetivo, transparente e desembaraçado na execução da despesa pública, porque exige, além da previsão legal, que a prestação de contas demonstre tão somente a comprovação da efetiva realização da viagem no interesse da Administração.**”



Fixação do valor da diária

- O valor da diária deve ser capaz de cobrir os gastos com alimentação, hospedagem e transporte (este último se não houver previsão específica para compra de passagens ou indenização por uso de veículo particular, nas hipóteses de não emprego de veículo oficial), ou seja, ter seu valor fixado em **montante compatível** com sua finalidade.
- Princípios da **economicidade** e da **razoabilidade**
- **Escalonamento** dos valores pela hierarquia de pessoal




Prestação de contas no regime de diárias

- 1 - Se o agente público viajou com utilização de **transporte público**, individual ou coletivo (táxi, ônibus, avião etc.) deverá apresentar o respectivo **comprovante de viagem** (recibo, bilhete de passagem, cartão de embarque etc.)
- 2 - Se, diversamente, a viagem tiver sido realizada em **veículo oficial**, com ou sem motorista, deverá apresentar o “**Formulário de controle de utilização do veículo**” (conforme Instrução Normativa n. 003/2008, do TCEMG), firmado pelo motorista ou pelo próprio servidor ou agente político, no caso de ele próprio ter conduzido o veículo. No formulário, devem constar os horários de saída e de retorno e a quilometragem registrada no odômetro do veículo nos momentos de partida e de chegada.



Prestação de contas no regime de diárias

- 3 – Em regra, há formulário próprio para a prestação de contas, com indicação de informações sobre as razões do deslocamento, data de saída e regresso e meio de locomoção.
 - 4 – É imprescindível a prova da participação em atividades ou compromissos na localidade de destino, que justificaram a autorização da diária.
- 



Atuação do controle interno

- Verificar no ato normativo vigente na data da autorização da viagem qual o **valor da diária**, ou **meia diária**, aplicável ao caso concreto, considerado, se o caso, o cargo exercido pelo servidor ou agente político e a distância da localidade de destino.
- Verificar qual o **período de deslocamento**, consideradas as datas e horários de saída e de retorno e se houve pernoite no destino.
- Verificar qual o **valor total devido** ao servidor ou agente político.



Atuação do controle interno

- Verificar se foi apresentada a **prova inequívoca do deslocamento e da sua participação em atividades de interesse da Administração no destino.**
- Verificar se os documentos mencionados no itens acima são **contabilmente idôneos**, sem rasuras, emendas ou quaisquer outros elementos que ponham em dúvida a veracidade do seu conteúdo.
- Verificar se, para o período de deslocamento solicitado, ou para parte dele, já não há outro pedido de diária, adiantamento ou reembolso, caracterizando **duplicidade.**

Atuação do controle interno

- Nos casos de adiantamento ou reembolso, verificar ainda:
 - Se o agente público juntou, na prestação de contas, **documentos comprobatórios de todas as despesas (transporte, alimentação, hospedagem etc.)** realizadas no período do deslocamento e se todos eles são contabilmente idôneos, sem rasuras, emendas ou quaisquer outros elementos que ponham em dúvida a veracidade do seu conteúdo.
 - Não podem ser admitidos documentos – notas fiscais, recibos etc. – que não tenham o servidor ou agente político como destinatário dos serviços.
 - Atestada a idoneidade dos documentos, **segregá-los por espécie de despesa**: transporte, hospedagem, alimentação etc. e verificar se **há duplicidade de despesas: duas ou mais hospedagens no mesmo dia, dois ou mais almoços em uma única data**.
 - Se há despesas com **valores incompatíveis com a razoabilidade**, considerados o cargo do servidor ou agente político, a missão para a qual ele foi incumbido, a realidade dos serviços ofertados na localidade de destino etc., e submeter a situação à apreciação do ordenador de despesas.



Atuação do controle interno

- **Apontar a necessidade de apresentação de novos documentos**, sempre que os constantes da prestação de contas forem insuficientes, inidôneos, contiverem rasuras, emendas ou deixarem dúvida de qualquer natureza.
- **Desaprovar as contas**, total ou parcialmente, quando o servidor ou agente político não sanar os vícios apontados ou quando os documentos demonstrarem que o deslocamento não foi realizado ou não foi realizado por todo o período previsto ou ainda que não houve participação em atividades ou compromissos de interesse da Administração.
- No caso de desaprovação total ou parcial da prestação de contas de diárias antecipadas, **indicar o valor devido** pelo servidor ou agente político a título de devolução de diária.



Principais irregularidades nas prestações de contas

- Participação em eventos que não indiquem correlação com as atividades do agente público
- Ausência de efetiva participação em qualquer evento / reunião
- Compra de certificados
- Despesas sem documentação idônea de pagamento.
- Despesas fraudulentas (Ex.: 2kg de comida em um restaurante).
- Despesas em duplicidade
- Ausência de razoabilidade nos gastos

Principais irregularidades nas prestações de contas

AM BOM LITDA
Rua Fernandes Tourinho, 801 - Lourdes
Fone: 3281-6260 - Belo Horizonte - MG
CNPJ: 05.347.157/0001-01 IE: 002.209969.00-05
14/04/2009 14:18:52 CCF: 017406 COD: 054225

CUPOM FISCAL

ITEM	CODIGO	DESCRIÇÃO	QTD.	UN.	VL. UNIT.	R\$	SI.	VL. ITEM	R\$
001	0439	ACRESCIMO	1,00	F1				7,52	
002	0439	ACRESCIMO	1,00	F1				10,00	
003	070	CAFE EXPRESSO	3,00	T18,00%				6,00	
004	050	CHOPP	4,20	F1				16,80	
005	010	COCA COLA	3,00	F1				3,00	
006	011	COCA COLA LIGHT	3,00	F1				9,00	
007	0310	CONTRA FILET DE RED ANGUS	37,70	T18,00%				37,70	
008	0275	COUVERTI OPCIONAL POR PESSOA	5,30	T18,00%				10,60	
009	0311	FILET AO SHI TAKE	36,80	T18,00%				36,80	
010	0300	PENNE ALLA VODKA	26,60	T18,00%				26,60	
011	0302	RAVIOLI DE BUFFALA	28,70	T18,00%				28,70	
TOTAL									R\$ 192,72

Visa 192,72
Mesa: 1
Nr. Doc. Aux. Venda: 119237
PDV: Caixa
Conferencia de Mesa (FR nr 46, COD nr 54224
Sistema IronSolution v.3.4 (PAF ECF)
IRONOLUTION V.3.4
IronSoft - www.ironsoft.com.br
OC3 D28BB 2AE45 915018 3E D930E5 4AF40 18FE4 185
DARUMA AUTOMAÇÃO FS600
ECF-IF VERSÃO: 01.04.00 FIC: 003 LJ:
AAAAAABJGGABFJE 14/04/2009 14:19:23
FAB: DRO207BR000000123381

ML - ALIMENTAÇÃO E DIVERSÕES S/A

NOTA FISCAL DE VENDA A CONSUMIDOR
Modelo 002 - Série D

76634

Fone: (61) 3224-9408

1ª Via Cliente
2ª Via Contab.
3ª Via Fixa

Data Limite para Emissão
31/10/2009

Razão Social **ML - ALIMENTAÇÃO E DIVERSÕES S/A**

Endereço **SCLS Qd. 202 - Bloco "A" - Loja 34 - Asa Sul - Brasília - D. Federal**

CF/DF **07.315.733/001-56** CNPJ **00.493.924/0001-77**

Data da Emissão: **10.02.09** VALOR **588,00**

O ICMS JÁ ESTÁ INCLUÍDO NO PREÇO DAS MERCADORIAS

Nome: _____

End.: _____

Código	Quant.	Discriminação	P. Unitário	Preço Total
		Despesas		588,00
				TOTAL

PROCON-DF
Nº 151
SCS Qd. 06 Bl. "B-60" Sala 240
Ed. Venâncio 2000 - CEP: 70333-900 - BRASÍLIA-DF
Asa Sul - Brasília-DF

PROCON-DF Nº 151 - SCS Qd. 06 - Bl. B-60 - SL 240
ED. VENÂNCIO 2000 - ASA SUL - CEP: 70333-900 - BRASÍLIA-DF

Pedro Luiz Almeida - ME - SDE - Qd. 01 - Conj. A - Lote 17 - Telef: (61) 3376-1028 - Cel: (61) 3376-1028
CNPJ 37.062.452/0001-08 - CF/DF 07.320.420/001-17 - 100 Tbs. 50x3 Vias - 75.001 a 80.000 - AIDF 1.111.150062008

Principais irregularidades nas prestações de contas

 ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

DECLARAÇÃO

Declaro, para os devidos fins, que **[REDACTED]**
[REDACTED], compareceu à
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais
nesta data, tendo sido recepcionado no Centro de
Atendimento ao Cidadão - CAC, às 13:32 horas.

Assembleia Legislativa, 19 de abril de 2017.

CHURRASCARIA E ADEGA DO SUL LTDA.
AV. DO CONTORNO, 8835 - GUTIERREZ
CEP:30110-120 - BELO HORIZONTE - MG
CNPJ:21.824.743/0001-56 UF:MG
IE:062.308330.0050
IN:413.144/001-5
05/05/2009 14:22:57 CCF:009671 COD:011275

CUPOM FISCAL

ITEM	CODIGO	DESCRIÇÃO	QTD	UN.	VL UNIT (R\$)	ST	VL ITEM (R\$)
001	7894900130010	COCA COLA ZERO LATA 350ML 1UN F1	3		40g		3,40g
002	239	BOLINHO DE BACALHAU 1UN T08,40%	20		20g		3,90g
003	71	CHOPP 300ML 1UN F1	3		90g		3,90g
004	71	CHOPP 300ML 1UN F1	3		90g		3,90g
005	82	SUCO NATURAL 1UN T18,00%	3		50g		3,90g
006	71	CHOPP 300ML 1UN F1	3		90g		3,90g
007	7894900130010	COCA COLA ZERO LATA 350ML 1UN F1	3		40g		3,40g
008	7894900130010	COCA COLA ZERO LATA 350ML 1UN F1	3		40g		3,40g
009	598	TORTAS 1UN T18,00%	7		00g		7,00g
010	598	PUDIM 1UN T18,00%	7		00g		7,00g
011	611	MORANGO C/ CHANTILLY 1UN T18,00%	8		00g		8,00g
012	8	CAFE EXPRESSO 1KG T18,00%	2		00g		2,00g
013	8	CAFE EXPRESSO 1KG T18,00%	2		00g		2,00g
014	081	AGUA MINERAL GASOSA 1UN F1	3		00g		3,00g
015	288						
TOTAL		4UN X 36,90					147,60g
Cartao							222,20
06/05/2009		CARTAO REDECARD - DEBITO - REDESHOP					222,20
MD5: A769BFCAADC858C7D558EA029386E896							
OBRIGADO E VOLTE SEMPRE							
GAFNCKQH D8FK6P5F 0QZVN6FL G3EL5FQK 78EC2F5FKFNG							
BEHATECH							
MP-2100 TH FI							
ECF-IF							
ECF:002 L.J:0001							
05/05/2009 14:23:11							
BR							



Projeto “Viajante errante, passo sem rumo”, do MPMG

- Nos anos de 2017/2018, o MPMG elegeu como uma de suas prioridades, inserida no seu Plano Geral de Atuação (PGA Finalístico), a análise da **adequação dos regimes jurídicos** de pagamento de despesas por deslocamento no âmbito das Prefeituras e Câmara Municipais.
- A atuação foi coordenada pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público (CAOPP), que lançou o projeto denominado “Viajante Errante, Passo sem rumo”, que foi executado pelos Promotores de Justiça em todo o Estado de Minas Gerais.



Projeto “Viajante errante, passo sem rumo”, do MPMG

- Objetivo do Projeto: “contribuir para o aperfeiçoamento do **controle interno** dos órgãos públicos municipais sobre o custeio de viagens de seus servidores ou agentes políticos, assegurando em todas as fases da respectiva rotina administrativa a devida **transparência, legalidade e segurança**, inclusive com a implantação de práticas de natureza preventiva”.



Projeto “Viajante errante, passo sem rumo”, do MPMG

- Através do projeto, os Municípios têm **economizado** recursos públicos e gestores gozam de maior **tranquilidade** para o recebimento das indenizações que sejam efetivamente devidas.
- Ou seja: separa-se o joio do trigo!
- **Mecanismos:** TAC ou recomendação

Atuação repressiva do MPMG

- ▶ **TJMG, Apelação Cível 1.0382.11.015921-9/001, 2.ª Câmara Cível, j. 27.03**
 - “AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (...) **REGIME DE DIÁRIAS DE VIAGEM - PRESTAÇÃO DE CONTAS DE MANEIRA SIMPLIFICADA (...) RECURSOS UTILIZADOS PARA CUSTEIO DE **DESPESAS EFETUADAS POR TERCEIROS E DE BEBIDAS ALCOÓLICAS** - ATO ÍMPROBO CONFIGURADO (...)**
 - 4. Não tendo os agentes públicos se desincumbido do dever de prestar contas dos recursos percebidos a título de diárias de viagem, violando o disposto na legislação municipal e na Constituição da República, resta configurado o ato ímprobo descrito no art. 11, VI, da LIA. 5. Ademais, constitui ato de improbidade administrativa que enseja prejuízo ao erário a utilização das diárias de viagem para o custeio de gastos efetuados por terceiros, bem ainda de bebidas alcoólicas (art. 10, caput, da LIA)”



Atuação repressiva do MPMG

“Operação Ubiquidade” – Elói Mendes

- **Paralelamente** à adequação do regime jurídico, foi realizada uma investigação sobre **fraudes** ocorridas no pagamento de diárias de viagem no âmbito da Câmara Municipal de Elói Mendes.
- A apuração iniciou-se pela constatação das seguintes irregularidades:
 - 1 - ausência de documentos comprobatórios de **todo o período** de deslocamento;
 - 2 - apresentação de documentos que indicavam que a pessoa estaria em **dois lugares ao mesmo tempo** (ex.: Belo Horizonte e Brasília);
 - 3 - documentos que atestavam o comparecimento do agente em compromisso político **futuro**.
 - 4 - denúncias anônimas que noticiavam a **ausência de deslocamento** de vereadores e servidores ao destino.

Considerações finais

- As indenizações pelas despesas extraordinárias com deslocamento em atividades no exercício da função pública (pouco importa a natureza do vínculo!) são devidas.
- Dentre os regimes jurídicos admissíveis, as diárias de viagem, com valor fixo e prestação de contas simplificada mostrou-se como prevalente.
- É imprescindível a previsão em lei.
- O Controle Interno exerce papel fundamental em orientar e fiscalizar o pagamento das diárias, adiantamentos ou reembolsos.
- O Ministério Público pode – e deve – ser parceiro dos gestores públicos na regularização normativa das indenizações. Todavia, o Promotor de Justiça, ao perceber o desvio de dinheiro público, deve adotar as providências cabíveis.

Muito obrigado!



epmachado@mpmg.mp.br