

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA  
UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

**CENTRO DE ENSINO BOMBEIRO MILITAR  
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS**

**CURSO DE COMANDO E ESTADO MAIOR: ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO  
PÚBLICA COM ÊNFASE EM ATIVIDADE BOMBEIRIL**

**THYAGO DA SILVA MARTINS**

**CONCESSÃO DE DIÁRIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CATARINENSE:  
ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO E PROPOSTA DE ATUALIZAÇÃO**

**FLORIANÓPOLIS**

**2019**

**Thyago da Silva Martins**

**Concessão de diárias na Administração Pública catarinense: análise da legislação e proposta de atualização**

Monografia apresentada ao Curso de Comando e Estado-Maior e ao Curso de Pós-graduação Lato Sensu Especialização em Gestão Pública com ênfase em Atividade Bombeiral, do Centro de Ensino Bombeiro Militar (CBMSC) e do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (UDESC) como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Administração em Segurança Pública com Ênfase à Atividade Bombeiro Militar.

**Orientadora: Juliana Kretzer**

**Florianópolis**

**2019**

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor com orientações da Biblioteca CBMSC

**SILVA MARTINS, Thyago da**

Concessão de diárias na Administração Pública catarinense: análise da legislação e proposta de atualização / Thyago da Silva Martins. -- Florianópolis : CEBM, 2019. 86 p.

Monografia Curso de Pós-graduação Lato Sensu Especialização em Gestão Pública com Ênfase em Atividade Bombeiril – Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, Centro de Ensino Bombeiro Militar, Curso de Comando e Estado Maior, 2019.

Orientador: Cap BM Juliana Kretzer, Me.

1. Diárias. 2. Pagamento a posteriori. 3. Atualização de valores. I. Kretzer, Juliana. II. Mestre.

---

**THYAGO DA SILVA MARTINS**

**CONCESSÃO DE DIÁRIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CATARINENSE:  
ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO E PROPOSTA DE ATUALIZAÇÃO**

Monografia apresentada ao Curso de Comando e Estado-Maior: Curso de Pós-graduação Lato Sensu Especialização em Gestão Pública com ênfase em Atividade Bombeiril, do Centro de Ensino Bombeiro Militar (CBMSC) e do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (UDESC) como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Administração em Segurança Pública com Ênfase à Atividade de Bombeiro Militar.

**Banca Examinadora:**

**Orientador(a):**

---

**Me. Juliana Kretzer**

**Membros:**

---

Esp. Vanderlei Vanderlino Vidal  
CBMSC

---

Me. Eduardo Gomes da Rocha  
CBMSC

**Florianópolis, 09 de dezembro de 2019.**

## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, pelo amor, pela educação de casa e por terem priorizado, se dedicado e investido, desde sempre, também na educação formal. Por todo esse cuidado e por essa congregação de valores é que se faz possível a presente colheita. A minha orientadora, por aceitar de pronto o desafio e pela atenção inacreditável. Aos meus colegas e amigos, pelos caros momentos compartilhados, no decorrer de mais este importante trecho da trajetória profissional, e de vida - em especial, aos *Friends* de alma.

## RESUMO

O presente trabalho apresenta um estudo sobre o processo de concessão de diárias a servidores públicos do Estado de Santa Catarina, que deslocam de suas sedes de lotação a serviço da Administração Pública. Foi desenvolvida uma pesquisa qualitativa com revisão bibliográfica e documental de diretrizes jurídicas e matérias de direito administrativo, leis e decretos da União e do Estado de Santa Catarina, bem como um mapeamento das normativas legais dos outros entes federados. Ao longo do desenvolvimento foram apresentados como pontos problemáticos a obrigatoriedade de pagamento antecipado das diárias e a desatualização dos valores unitários da indenização. Como conclusão, foi constatada a carência de atualização das normas e, por consequência, foram formuladas propostas de alteração do texto legal: 1) no sentido de flexibilizar as situações em que seja legalmente possível o pagamento a posteriori do benefício; e, 2) assim como de atualização dos valores das diárias, haja vista sua última correção ter ocorrido no ano de 2001. Nesse último ponto, foram apresentadas três propostas de intervenção. A primeira no sentido de atualizar os valores unitários das diárias com base no IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo), apurado pelo IBGE; a segunda de modo a implementar uma diferenciação nos valores das diárias quanto à necessidade ou não de pernoite fora da sede; e, por fim, a terceira sugestão foi a adoção de um valor único de diária para os servidores do Poder Executivo em Santa Catarina, independente do cargo ocupado. Tudo isso no sentido de preservar os direitos dos servidores, e ao mesmo tempo garantir a prestação de um serviço público de maior qualidade, bem como viabilizar a atuação do gestor público de forma mais segura e eficiente.

**Palavras-chave:** Diárias. Pagamento a posteriori. Atualização de valores.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>08</b>
1.1 PROBLEMA .....	<b>09</b>
1.2 OBJETIVOS .....	<b>10</b>
1.2.1 Objetivo Geral .....	<b>10</b>
1.2.2 Objetivos Específicos .....	<b>10</b>
1.3 CONTRIBUIÇÃO DO TRABALHO .....	<b>11</b>
1.4 METODOLOGIA .....	<b>11</b>
1.4.1 Classificação da pesquisa .....	<b>11</b>
<b>2 ANÁLISE DO PROCESSO DE DIÁRIAS NO ESTADO</b> .....	<b>14</b>
2.1 O TEMA DIÁRIAS E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	<b>14</b>
2.2 OBRIGATORIEDADE DE PAGAMENTO ANTECIPADO .....	<b>31</b>
2.3 NECESSIDADE DE ATUALIZAÇÃO DOS VALORES .....	<b>50</b>
2.3.1 Atualização dos valores .....	<b>51</b>
2.3.2 Diferenciação de valores quanto ao pernoite .....	<b>61</b>
2.3.3 Valor único .....	<b>68</b>
<b>3 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>74</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>77</b>
<b>ANEXO A</b> .....	<b>85</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho acadêmico, apresentado ao Curso de Comando e Estado Maior do CBMSC - CCEM/2019, requisito parcial do Curso de Especialização em Administração em Segurança Pública, da UDESC, tem como tema central o estudo do processo de concessão de diárias aos servidores públicos do Estado de Santa Catarina.

Através de uma pesquisa qualitativa e exploratória, no decorrer da qual se desenvolve uma revisão bibliográfica e documental, com enfoque na Administração Pública e na legislação correlata, procurou-se analisar normas da esfera federal, bem como leis e decretos de alcance estadual, mormente de Santa Catarina, mas também de outros entes federados, por meio de um mapeamento geral dos decretos estaduais, de modo a apurar as realidades distintas e identificar boas práticas que pudessem enriquecer soluções possíveis para o problema apontado, justamente a necessidade de atualização das leis, no Estado de Santa Catarina, relativas ao tema e ao processo de solicitação e pagamento de diárias aos funcionários públicos que deslocam de suas sedes de lotação, a serviço da Administração.

Todo o exame deu-se à luz dos princípios constitucionais que orientam a Administração Pública, sendo o tema adotado também em razão da experiência profissional do autor no departamento financeiro do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, onde esteve lotado, desenvolvendo diferentes funções, pelos últimos sete anos.

Nesse período pode verificar uma série de problemas em torno do processo de solicitação e pagamento de diárias no executivo estadual. Importa registrar que o anseio inicial do trabalho seria a apresentação de uma minuta de decreto como proposta para substituição do decreto em vigor, tamanha quantidade de pontos considerados problemáticos na normativa atual.

Contudo, haja vista as limitações em torno do desenvolvimento da investigação acadêmica em tela, principalmente, no que toca a austeridade temporal, foi vital restringir o propósito de exame.

Em vista disso, como resultado da pesquisa, pode-se apontar dois pontos considerados problemáticos da legislação estadual - a saber: a obrigatoriedade de pagamento antecipado das diárias e a defasagem monetária do valor unitário das mesmas, e a conseqüente necessidade de correção desses valores.

Por arremate, além de identificar tais carências, foram apresentadas propostas de intervenção na tentativa de solucionar os impasses identificados e, dessa forma, melhorar a gestão pública na área do conteúdo abordado.

## 1.1 PROBLEMA

As leis que concedem o direito à percepção de diárias aos servidores públicos em deslocamento a serviço, no Estado de Santa Catarina, datam aproximadamente do início da década de 80. Já o decreto vigente que regula esse direito, bem como os procedimentos administrativos, foi publicado no ano de 2008.

Nesse intervalo temporal a sociedade passou por inúmeras transformações, principalmente se considerarmos a velocidade empregada aos processos administrativos e o campo da inovação, seja ela tecnológica, processual e social mesmo.

Da mesma forma, assim ocorreu no âmbito da administração pública, com a inovação/transformação de conceitos, leis, procedimentos, valores éticos e sociais e sistemas de informação.

No mesmo sentido, a desatualização da legislação sobre a percepção e concessão de diárias, em Santa Catarina, causa ao servidor público beneficiário, assim como ao gestor público ordenador de despesas (e aos dirigentes dos órgãos) uma série de problemas derivados, desde a defasagem nos valores tabelados, passando por problemas técnicos do processo de pagamento, até o não atendimento de alguns dispositivos legais do texto vigente ainda hoje, por parte do gestor.

Pode-se destacar a necessidade de atualização dos valores unitários das diárias, os quais tiveram sua última atualização nos anos de 2001 e 2003. Ainda, a possibilidade de compartimentação do valor, e estabelecimento de diferenciação

quando há ou não a necessidade de pernoite fora da sede, além da oportunidade de adoção de um valor único, independente do cargo ocupado pelo servidor.

Assim, haja vista o lapso temporal entre a publicação das leis e decretos que tratam do tema da concessão de diárias a servidores públicos estaduais de Santa Catarina; e haja vista a necessidade flagrante de atualização bem como as possibilidades para tal, faz-se o questionamento: quais as alterações legais devem ser propostas e implementadas de modo a melhorar o processo de concessão de diárias em Santa Catarina, no sentido da preservação dos direitos de servidores, da segurança jurídica e do interesse público?

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo Geral:

Analisar a legislação que regula o processo de concessão de diárias, aos servidores públicos estaduais de Santa Catarina, com vistas a elencar a obrigatoriedade de pagamento antecipado e a desatualização dos valores como pontos críticos e, finalmente, propor a alteração desses pontos legais.

### 1.2.2 Objetivos Específicos:

- Conceituar diária e sua função; contextualizar no campo do Direito Administrativo, e identificar a legislação pertinente em Santa Catarina;
- Identificar os dois pontos considerados críticos - que são: 1) a obrigatoriedade de pagamento antecipado, como regra geral; e, 2) a desatualização monetária dos valores das diárias;
- Analisar legislação de outros Estados, que permitam visualizar esses pontos sob outra perspectiva, para embasar legalmente as propostas de alterações;
- Propor alterações legais dos pontos problemáticos, bem como demonstrar as implicações práticas dos problemas;

### 1.3 CONTRIBUIÇÃO DO TRABALHO

A finalidade desta pesquisa acadêmica de conclusão de curso de especialização é analisar o processo de concessão de diárias a servidores públicos de Santa Catarina, de forma estruturada em metodologia de pesquisa pré-definida, possibilitando a contextualização do tema, o entendimento do processo e das normas legais que o disciplinam e a observação de pontos carentes na legislação e nos procedimentos em torno do assunto.

Além desta análise e do cumprimento de requisito acadêmico, contudo, o intento com a presente pesquisa é oferecer sugestões de alterações legais, embasadas em doutrina jurídica e princípios constitucionais legítimos, realmente aplicáveis à realidade do executivo estadual catarinense, com vistas a proporcionar a melhoria efetiva das praxes alusivas à realidade estudada.

### 1.4 METODOLOGIA

Com vistas a garantir a adoção das melhores técnicas de estudo e abordagem, bem como o melhor resultado possível para o trabalho acadêmico/científico - concomitante à eleição do tema, revelam-se fundamentais a definição da metodologia e a classificação da pesquisa.

Segundo Demo (2009, p. 59), “metodologia é a disciplina instrumental para o cientista social. Alguns se dedicam a ela especificamente e fazem dela um campo próprio de pesquisa. Mas, apesar de instrumental, é condição necessária para a competência científica [...]”.

#### **1.4.1 Classificação da pesquisa:**

A presente pesquisa pode ser classificada, quanto à abordagem, como qualitativa, haja vista a flexibilidade de estudo, a preocupação com o entendimento que os diversos atores sociais envolvidos têm do tema e por, de acordo com Souza, Fialho e Otani (2007, p. 39), considerar:

[...] que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números.

A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave.

Quanto ao propósito, classifica-se como pesquisa exploratória, pois procura aprofundar o conhecimento acerca de um assunto ainda pouco estudado no meio acadêmico e, novamente, segundo Souza, Fialho e Otani (2007, p. 39), “consiste em explorar o tema buscando criar familiaridade em relação a um fato ou fenômeno [...]”, qual seja a realidade dos servidores públicos do estado, lógico, sob o ponto de vista dos processos em torno do pagamento de diárias.

Por fim, com relação ao delineamento a pesquisa constituiu-se em um estudo de caso, o qual pode ser concebido, conforme Yin (2010, p.39), na qualidade de “[...] uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real [...]”, à medida em que, através de uma revisão bibliográfica/documental, tem o intuito de contextualizar os dispositivos legais em torno do tema, identificar pontos críticos desse conjunto de leis e, por fim, propor alterações desses aspectos considerados precários.

A pesquisa bibliográfica que, segundo Gil (1994, p. 71), “é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”, foi direcionada, no presente trabalho, para estudos na área do direito administrativo e constitucional, bem como de doutrinas da administração pública.

Além disso, será conjugada com pesquisa documental que, congruente Souza, Fialho e Otani (2007, p. 41),

[...] assemelha-se à pesquisa bibliográfica. A natureza essencial está na natureza das fontes. A pesquisa documental fundamenta-se na utilização de materiais impressos e divulgados que não receberam ainda tratamento analítico. Nessa categoria podemos destacar: documentos de arquivos públicos ou privados, documentos pessoais como cartas, diários fotografias, gravações, documentos de empresas e instituições como ofícios, memorandos, relatório de atividades, dados estatísticos, etc.

Assim, como forma de embasar a pesquisa e a própria seleção dos pontos a serem analisados, foi realizado o mapeamento dos decretos que regulam o tema nos demais estados da federação, bem como analisada também, além do texto legal catarinense, o decreto que regulamenta o assunto no âmbito federal.

Assim, grande parte da pesquisa documental embasou-se em documentos especificamente jurídicos, os quais, conforme Souza, Fialho e Otani (2007, p. 113), “abrange-se a Constituição, emendas e textos legais diversos”, além de jurisprudências, prejudgados e outros.

Nesse norte, a pesquisa foi fundamentada em análises e as sugestões a serem formuladas nos princípios constitucionais da administração pública, os quais norteiam toda a atividade de gestores e demais servidores. Para tanto, foi realizada pesquisa em bibliografia plural, cujo conteúdo agregou conceitos igualmente múltiplos, os quais alcançam os princípios constitucionais - tanto os explícitos, quanto os implícitos, de modo a regarem esta pesquisa com diferentes possibilidades de interpretação, visualização do problema e proposição de soluções.

Por fim, é certo aclarar que a escolha do tema, em muito, fora alavancada pela experiência do autor subscritor enquanto Chefe da Divisão de Finanças do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, entre outras funções exercidas naquele setor financeiro, nos últimos anos. Tendo vivenciado uma série de dilemas relacionados ao processo de concessão de diárias a servidores públicos, pretende o presente trabalho direcionar para possíveis desenlaces dos pontos definidos como incertos.

Com relação a essa experiência pessoal, levada em conta para direcionamento da arguição, vale registrar que, segundo Denzin e Lincoln (2006, p. 17):

A pesquisa qualitativa envolve o estudo do uso e a coleta de uma variedade de materiais empíricos - estudo de caso; **experiência pessoal**; introspecção; história de vida; entrevista; artefatos; textos e produções culturais; textos observacionais, históricos, interativos e visuais - que descrevem momentos e significados rotineiros e problemáticos na vida dos indivíduos. Portanto os pesquisadores dessa área utilizam uma ampla variedade de práticas interpretativas interligadas, na esperança de sempre conseguirem compreender melhor o assunto que está ao seu alcance (grifo nosso).

Não se pode deixar de registrar que a pesquisa bibliográfica não se pretende absoluta, ou não pretende satisfazer em plenitude o assunto que se propôs a estudar. Tão somente tem o viés de investigar os assuntos e projetar perspectivas e intervenções exequíveis. É considerada sim um tipo de pesquisa, “porém, tem caráter instrumental e é insuficiente para caracterizar o trabalho como um todo”. (MICHEL, 2009, p. 105).

## 2 ANÁLISE DO PROCESSO DE DIÁRIAS NO ESTADO

A partir de agora, será desenvolvida a análise do processo legal de concessão de diárias a servidores públicos estaduais de Santa Catarina.

Serão estudadas lei das esferas federal e também estadual, de Santa Catarina e de outros Estados da Federação.

Seguindo nessa direção, serão apresentados conceitos, doutrinas e normas jurídicas concernentes ao tema, no intuito de subsidiar o entendimento, a visualização e a identificação dos problemas que serão destacados e sobre os quais aprofundar-se-ão as análises e apresentar-se-ão sugestões de alterações legais, com vistas à melhoria desse processo da Administração Pública.

Afinal, o estudo está estruturado em três capítulos: o primeiro apresenta a contextualização do processo de diárias na Administração Pública, apresentando conceitos mais básicos e legislações pertinentes; na sequência apresenta-se o primeiro dispositivo legal considerado problemático, com a devida análise, argumentação e proposta de solução; e, por último, analisa-se um segundo ponto precário, igualmente com a devida argumentação e sugestão de melhoria.

### 2.1 O TEMA DIÁRIAS E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A presente pesquisa acadêmica, apresentada como requisito parcial para conclusão do curso de especialização em Administração em Segurança Pública, realizado através de parceria entre o CBMSC e a UDESC - referente ao Curso de Comando e Estado Maior, abordará e manifestará uma série de conjecturas e sugestões e cerca de assunto inserido no grande tema que é a administração pública.

Vivemos tempos de profundas e indeléveis transformações sociais, em todas as esferas da vida, seja na orbe privada ou pública. Essas transformações, cujo ícone maior talvez esteja representado no campo das tecnologias da informação e comunicação, são frequentes e exigem das organizações um dinamismo notado pela capacidade de alteração de estruturas e saberes e pelo dote de adaptar-se aos cenários coletivos em permanente mutação.

Mesmo valores éticos e morais acabam por transformar-se, com o passar do tempo, e com a metamorfose social constante.

Exige-se, nesse ínterim, que as empresas mantenham-se sempre atualizadas e competitivas, surgindo conceitos como responsabilidade social, consciência ambiental e sustentabilidade.

Com relação ao poder público, a atualização constante também é pré-requisito e indicador de eficiência, a qual que se espera e requer dos gestores e dos órgãos responsáveis pela coisa pública, acorde Saldanha (2006, p. 13), “os fins da gestão pública resumem-se em um único objetivo: o bem comum da coletividade administrada. Toda atividade do gestor público deve ser orientada para esse objetivo”.

Os investimentos em tecnologia da informação e comunicação, igualmente, são obrigatórios, assim como o cuidado social e ambiental.

Além disso, o poder público precisa gerir os recursos públicos de maneira transparente, estando sempre apto a prestar contas de suas ações, a qualquer tempo.

É perceptível que o conceito de governança corporativa está relacionado à *accountability* - entendido como a responsabilidade em prestar contas. A exigência de prestação de contas será diferente dependendo da natureza da entidade envolvida. Este é o caso da organização do setor público, por exemplo, que deve estar comprometida em assegurar a integridade do que faz, ou seja, não deve aguardar até que os seus dirigentes sejam investigados, mas adotar medidas imediatas para coibir que ocorra o comportamento não ético por parte desses dirigentes (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 75).

A transparência e a satisfação a respeito do erário, contudo, não podem servir de obstáculo para a evolução, inovação e a agilidade dos processos da administração pública.

À medida que a transparência das decisões e dos atos dos administradores públicos alcançar os níveis que a moderna TI lhe possibilita, o processo político ficará mais rico, pois não será mais possível adotar determinadas práticas clientelistas e de probidade discutível sem que a população o saiba e não será mais possível contar com a apatia desinformada dos cidadãos (ZUGMAN, 2006, p. 11).

Ao revés, a evolução do setor público com conceitos de gestão inovadores e com consistentes investimentos em tecnologia da informação e comunicação devem

oferecer serviços mais ágeis e de fácil acesso à população, bem como devem facilitar a prestação desses serviços por parte dos servidores:

Neste sentido organizações públicas precisam projetar sistemas que possam prover serviços à sociedade e no ambiente interno proporcionar aos gestores públicos informações necessárias para a gestão dos processos e tomada de decisão baseadas em análises de fatos. As organizações precisam ainda controlar seus sistemas de informações a fim de compreender processos (KANAANE, FIEL FILHO, FERREIRA, 2010, p. 113).

Antes de continuar a viagem, cujo mote já fora acusado nos preâmbulos, cabe lançar luz sobre alguns conceitos básicos concernentes à administração pública.

De forma simples, basta aqui definir a administração pública como a congregação de órgãos e instituições, dirigentes e servidores, e gestão legal e prestação dos serviços públicos à sociedade.

Assim explica Matias-Pereira (2010, p. 62):

[...] a Administração Pública, num sentido amplo, designa o conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades administrativas, ou seja, da execução das decisões políticas e legislativas. Assim, a Administração Pública tem como propósito a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito dos três níveis de governo: federal, estadual ou municipal, segundo preceitos de Direito e da Moral, visando o bem comum.

Logo, a função fundamental da gestão pública é prestar um serviço público de qualidade, que atenda aos anseios sociais de forma eficaz e eficiente, ou seja, solucionando os problemas, ou atendendo às demandas, através da utilização econômica dos recursos públicos: “o papel da administração, em resumo, é assegurar a eficiência e eficácia das organizações”(MAXIMIANO, 2011, p. 11).

O autor ainda traz as conceituações de governo e Estado, e enumera algumas de suas funções:

O governo compreende as organizações do serviço público, que administram o Estado e prestam serviços aos cidadãos. O Estado é uma entidade jurídica que ordena a vida dos cidadãos de um País ou Nação. São funções do Estado: arrecadação de impostos, produção de leis, defesa, justiça, educação, diplomacia e segurança pública, entre outras. O governo cuida dessas funções por meio de organizações de vários tipos: órgãos da administração pública direta (como os ministérios e secretarias), autarquias (como as universidades públicas), fundações e empresas estatais (MAXIMIANO, 2011, p. 06).

E como partes integrantes dessas organizações de Estado, de modo a atender as demandas sociais e implementar as atividades da administração pública, sempre

com o fito do interesse público e do bem comum, figuram como valiosos instrumentos os servidores públicos.

Importa destacar, nesse sentido, que “a finalidade básica da Administração é a prestação do serviço público, visando ao atendimento dos interesses coletivos; o funcionalismo é apenas um dos instrumentos de que se serve a Administração Pública para alcançar seus objetivos”(FRIEDE, 2000, p. 299).

Em que pese coexistirem conceitos doutrinários bastante divergentes quanto à definição de termos como servidor, agente ou funcionário públicos, para o prosseguimento do presente trabalho, será adotado, de forma genérica, o termo servidor público, conceituado no artigo 2º da Lei Federal Nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, *in verbis*: “Art. 2º Para os efeitos desta Lei, servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público”, não se fazendo, até porque não é objeto desta pesquisa, distinção entre os diferentes termos e doutrinas.

Da mesma maneira, será acolhida a definição de cargo público explícita no artigo 3º do mesmo mandado, *in verbis*: “Art. 3º Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor” (BRASIL, 1990).

Embora não se vá discutir aqui as controvérsias doutrinárias, cabe trazer também a definição adotada pelo Estado de Santa Catarina, que é a de funcionário público, conforme artigo 2º, da Lei Estadual Nº 6.745, de 28 de dezembro de 1985, nestes termos: “Art. 2º Funcionário Público, para os fins deste Estatuto, é a pessoa legalmente investida em cargo público criado por lei, de provimento efetivo ou em comissão, com denominação, função e vencimento próprios, número certo e pagamento pelo erário estadual”.

Por fim, para este trabalho utilizaremos ambos os termos - servidor público e funcionário público - de forma genérica, como a pessoa investida legalmente em cargo público, seja civil ou militar.

Igualmente de modo geral, as relações jurídicas e de trabalho entre a Administração Pública e o servidor são legalmente estabelecidas através do regime estatutário, civil ou militar (ou outro instrumento conforme a natureza do cargo público o que, novamente, não é objeto desse estudo), em cujo texto são consignados os deveres e os direitos dos servidores públicos.

Isso significa que o Poder Público - federal, estadual ou municipal - não faz contrato com os funcionários, nem com eles ajusta condições de serviço e remuneração. Ao revés, estabelece unilateralmente, em leis e regulamentos, as condições de exercício das funções públicas; prescreve os deveres e direitos dos funcionários; impõe requisitos de eficiência, capacidade, sanidade, moralidade; fixa e altera vencimentos e tudo o mais que julgar conveniente para investidura no cargo e desempenho de suas funções. Tais preceitos é que constituem o estatuto (MEIRELLES apud FRIEDE, 2000, p. 298).

Essas relações entre administração e servidor são reguladas de forma autônoma por cada ente federativo - União, Estados e Municípios -, conforme a esfera de atuação do servidor, não havendo, nessa matéria especificamente, hierarquia entre os entes. Quer dizer, o ente federativo é que vai legislar sobre seus cargos, sobre os direitos e deveres de seus servidores, assim como sobre as funções e atribuições inerentes a cada cargo existente em sua esfera, logicamente, em ferir os princípios estabelecidos pela Constituição Federal.

Conforme ensina Friede (2000, p. 295): “É importante salientar que cada Estado ou Município pode ter seu próprio estatuto relativo aos funcionários públicos civis, bastando que a Câmara de Deputados ou de Vereadores o decrete e o chefe do Executivo o promulgue”.

Nessa seara, pode-se observar que entre os direitos dos servidores públicos encontram-se - para além dos vencimentos, remuneração, com seus adicionais e gratificações - as chamadas indenizações, dentre as quais, aquela que vem a ser o tema central do presente trabalho de conclusão de curso, qual seja: a diária.

A Lei Federal Nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, define em seu artigo 58, *in verbis*, que:

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.

O Decreto Federal Nº 5.992, de 19 de dezembro de 2006, regula o tema, também no âmbito da União, e firma em seu artigo 1º, *in litteris*: “Art 1º O servidor civil da administração federal direta, autárquica e fundacional que se deslocar a serviço, da localidade onde tem exercício para outro ponto do território nacional, ou para o exterior, fará jus à percepção de diárias segundo as disposições deste Decreto”.

Ainda no domínio federal, o direito às diárias do pessoal militar é orientado pelo Decreto Nº 4.307, de 18 de julho de 2002, o qual reestrutura as leis que tratam da remuneração dos militares das Forças Armadas, e traz em seu artigo 18, *in verbis*: “Art. 18. A diária é devida ao militar, por dia de afastamento, quando este se der por até três meses, nos seguintes valores e situações”.

Em Santa Catarina, o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado prevê esse direito em seu artigo 102, nestes termos: “Art. 102 Ao funcionário que se deslocar temporariamente da respectiva sede, a serviço, conceder-se-á o transporte e o pagamento antecipado das diárias a título de indenização das despesas de alimentação, estada e deslocamento” (SANTA CATARINA, 1985).

Para os militares estaduais, o direito não vem prescrito no Estatuto, mas em sua lei de remuneração, a qual traz, em seu artigo 34, o próprio conceito de diárias, dando ênfase ao caráter indenizatório, *in verbis*: “Art. 34. Diária é a indenização destinada a atender as despesas de alimentação e estada e é devida ao policial militar durante o afastamento temporário de sua sede, em cumprimento da atividade da Polícia Militar” (SANTA CATARINA, 1979).

A regulamentação dessa faculdade, em Santa Catarina, em ambos os casos, está organizada no Decreto Estadual Nº 1.127, de 05 de março de 2008 (e suas alterações), cujos caputs dos dois primeiros artigos já carregam resoluções fundamentais da tese, nestes termos:

Art. 1º O servidor, civil e militar, da administração direta, autarquias e fundações do Poder Executivo Estadual, bem como o agente político, que se deslocar temporariamente da localidade onde tem exercício, a serviço ou para participar de evento de interesse da Administração Pública, desde que prévia e formalmente autorizado pelo ordenador de despesas ou por quem detenha delegação de competência, fará jus à percepção de diárias segundo as disposições deste Decreto. [...]

Art. 2º O valor da diária destina-se a indenizar as despesas com alimentação, hospedagem e locomoção urbana, sendo concedidas por dia de afastamento do município onde tem exercício. [...]

É oportuno visualizar observação de Fernandes (2005, p. 75), sobre esse processo em torno do direito de indenização que envolve a diária dos servidores públicos:

Com efeito, inúmeros e diversificados são os cargos existentes na administração pública federal que impõem a seus titulares a obrigatoriedade de, por dever de ofício, se deslocarem para qualquer outro ponto do país ou até mesmo do exterior, a fim de desempenharem as atribuições que lhes são pertinentes. Ainda que esses deslocamentos

configurem situações de caráter eventual e/ou transitório, é certo que as despesas com viagem, estadia e alimentação (abrangendo transporte rodoviário, ferroviário, aeroviário, marítimo ou fluvial, pouso em hotel, e refeições) devam ser custeadas pelo erário.

Insta realizar dois destaques: o primeiro quanto à natureza indenizatória da diária e, o segundo, na verdade trata-se de reforçar a questão da competência para legislar sobre o serviço público e, nomeadamente, a respeito de diária.

Com relação ao primeiro quesito salientado, é relevante sua análise uma vez que, ao deslocar-se de sua sede a serviço, e realizar despesas extraordinárias com alimentação, hospedagem e/ou locomoção, o servidor não deve ter esses gastos às suas próprias expensas. Quer dizer, o poder público é que deve cobrir, recompor essas despesas de forma a indenizar o servidor.

Conforme Fernandes (2005, p. 69),

As indenizações (ajuda de custo, diárias e transporte, conforme o elenco do artigo 51) têm por finalidade única promover o ressarcimento do servidor em relação àqueles valores que ele tenha eventualmente despendido no deslocamento de sua sede para o exclusivo desempenho de suas atribuições.

E o autor exemplifica com uma situação rotineira:

O exemplo de uma situação corriqueira permitirá melhor compreensão. Uma agente da receita federal, que necessite efetuar a fiscalização de empresas em municípios fora de sua sede de trabalho, terá despesas com transporte, estadia e alimentação, as quais, à evidência, não devem onerar seus vencimentos, incumbindo à administração pública indenizá-lo através das rubricas próprias para tanto.

Cabe uma pequena observação, sobre os funcionários públicos, quanto a diferença entre a remuneração e os vencimentos. Estes, de forma trivial, podem ser entendidos como o salário-base, enquanto aquela pode ser concebida como a soma dos vencimentos e das demais vantagens (indenizações, gratificações e adicionais), ou seja, pode-se aduzir, a grosso modo, “que vencimento é o salário-base do servidor; é a importância que serve de parâmetro para o cálculo de todas as demais vantagens que, somadas àquele, irão compor a remuneração” (FERNANDES, 2005, p. 69).

Logo, é imprescindível que a diária seja compreendida como indenização, a qual deve cobrir despesas extraordinárias do funcionário público - com alimentação, hospedagem e/ou locomoção urbana - as quais somente ocorreram em razão da prestação de serviço de interesse da Administração Pública por esse funcionário,

consoante delinea Pereira (2011), “de imediato, tem de ser evidenciada sua natureza jurídica como de carácter indenizatório, ou seja, visa recompor despesas realizadas pelo servidor nos seus deslocamentos a serviço da administração Pública”.

Além do mais, é consenso que o Estado não pode “lucrar” sobre os administrados, tampouco sobre os servidores. É a chamada lógica jurídica do não enriquecimento ilícito, ou do resguardo legal ao locupletamento. Nas palavras de Fernandes (2005, p.16): “[...] a ninguém - sobretudo à administração pública - é dado o direito de locupletar-se”

Enfim, a própria Lei Federal Nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, assevera o carácter indenizatório da diária, ao estabelecer seu artigo 51, *in litteris*:

Art. 51. Constituem indenizações ao servidor:  
I - ajuda de custo;  
II - diárias;  
III - transporte;  
IV - auxílio-moradia.

Cabe, agora, revisar a questão da competência para legislar sobre os temas aqui discutidos, iniciando pela definição da formação federativa do país nos caputs dos artigos 1º e 18 da Constituição Federal de 1988, nas mesmas palavras:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:  
Art. 18º A organização político-administrativa da república Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Dessa forma, fica evidenciada a caracterização do país como uma república em que os poderes administrativo e político são descentralizados, sendo admitidas e obedecidas esferas de poder repartidas e autônomas em diversos temas e de acordo com o interesse de cada ente federativo.

Nesse sentido Carvalho Filho (2015, p. 06) ensina:

A descentralização política é a característica fundamental do regime federativo. Significa que, além do poder central, outros círculos de poder são conferidos a suas repartições. No Brasil, há três círculos de poder, todos dotados de autonomia, o que permite às entidades componentes a escolha de seus próprios dirigentes. Compõem a federação brasileira a União Federal, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal (art. 18, CF). Afigura-se fundamental o *sistema de repartição de competências*, porquanto é com base nele que se dimensiona o poder político dos entes do estado Federal. Assim, pertencem à União as matérias de predominante interesse nacional; ao Estado, as de interesse regional; e ao Município, as

de interesse local. Na verdade, o critério ontológico do sistema funda-se na *prevalência do interesse* da entidade federativa.

Existem, portanto, competências que são privativas de cada ente. Outras concorrentes, em que cada ente legisla em sua esfera. Não cabe aqui estabelecer discussões mais profundas sobre as competências, apenas apontar que o presente estudo perpassa por essas questões, bastando um breve esclarecimento em torno da temática, mormente no que se refere às competências dos entes federativos para legislar sobre determinadas matérias:

De antemão, registre-se que são diversas as denominações utilizadas pelos doutrinadores pátrios para as competências legislativas dos entes federados. Contudo, penso que, para uma melhor compreensão do tema, a competência de legislar pode ser dividida em competência legislativa privativa da União, competência legislativa dos Estados-membros, competência legislativa concorrente e competência legislativa dos Municípios (TORRES, 2019).

Em resumo, as competências legislativas de cada ente estão dispostas na Constituição Federal de 1988, basicamente nos artigos 22, 25 e 29.

Especificamente, no artigo 39 da referida carta é que está validada a autonomia de cada ente para legislar, em suas esferas de competência, sobre a administração e o funcionalismo públicos, federal, estadual e municipal, *in verbis*: “Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes” (BRASIL, 1988).

Cada ente federativo, destarte, é autônomo para regradar sua organização administrativa e os serviços que presta à sociedade, como afinal leciona Carvalho Filho (2015, p. 07):

Autonomia, no seu sentido técnico-político, significa ter a entidade integrante da federação capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração. No primeiro caso, a entidade pode criar seu diploma constitutivo; no segundo, pode organizar seu governo e eleger seus dirigentes; no terceiro, pode ela organizar seus próprios serviços. É este último aspecto que apresenta relevância para o tema relativo à Administração Pública. Dotadas de autonomia e, pois, da capacidade de autoadministração, as entidades federativas terão, por via de consequência, as suas próprias Administrações, ou seja, sua própria organização e seus próprios serviços, inconfundíveis com o de outras entidades.

Dessa forma, pode-se concluir que a competência legislativa sobre o tema medular deste trabalho, que é a diária paga aos servidores públicos do Estado, cabe a cada ente da Federação e, nesse caso, ao governo estadual.

Seguindo, vale verificar de que forma essa competência para legislar sobre o referido assunto está estruturada em Santa Catarina.

Em sendo o tema diárias afeto diretamente ao andamento das atividades da administração pública estadual, e cujo custeio tem previsão no orçamento do executivo estadual, é o Governador do Estado competente para regulamentar o teor por meio da publicação de decreto, conforme Constituição Estadual de Santa Catarina (1989), *in litteris*:

Art. 71 - São atribuições privativas do Governador do Estado:

[...] IV - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; e [...]

No mais, em Santa Catarina, o processo de proposição, discussão, tramitação e formulação de leis está disciplinado e regulado por uma série de leis e decretos, os quais definem parâmetros para cada fase procedimental, a saber: a Lei Complementar Nº 589, de 18 de janeiro de 2013, trata da redação, alteração e consolidação das normas legais no Estado; o Decreto Estadual Nº 1.414, de 01 de março de 2013, regulamenta, mais detalhadamente, a própria elaboração dos projetos (regulamenta a Lei 589/13); o Decreto Estadual Nº 2.382, de 28 de agosto de 2014, assenta o sistema de atos processuais legislativos; já a Instrução Normativa Nº 001/SCC-DIAL/2014, do mesmo ano portanto, define os trâmites do processo.

Contextualizadas as competências, interessa sobrepujar que toda atividade legislativa - em qualquer esfera autônoma da federação e em que pese não haver, por exemplo no direito administrativo, hierarquia entre os entes - deve atender os limites dos princípios constitucionais, os quais se definem, conforme Pazzaglini Filho (2008, p. 4), como:

[...]normas jurídicas primárias ou superiores de eficácia imediata, plena e imperativa, hegemônicas em relação às demais normas (constitucionais e infraconstitucionais) do sistema normativo, que, de um lado, **expressam os valores transcendentais da sociedade e o conteúdo essencial da Constituição** e, de outro, **predefinem, orientam e vinculam a formação,**

**o conteúdo, a aplicação e a exegese de todas as demais regras que compõem o ordenamento jurídico** (Grifo do autor).

Quer dizer, em razão de sua natureza e das funções normogênica, sistêmica, orientadora, vinculante, interpretativa e supletiva, as quais possuem os princípios constitucionais, são eles os fundamentos da ordem jurídica, harmonizadores de normas possivelmente conflituosas, mandamentos direcionadores à Constituição e vinculantes à ela, além de servirem de preceitos ante lacunas legais, e de guiarem a interpretação jurídica nos trilhos da atualidade e dos próprios princípios constitucionais.

Para Pazzaglini Filho (2008, p. 09),

Pelo exposto, infere-se que os princípios constitucionais são os mandamentos normativos nucleares e superiores do sistema jurídico que orientam e direcionam a elaboração das regras jurídicas, a sua aplicação tanto pelos órgãos públicos como pelos operadores do Direito e a integração da ordem jurídica, com sua incidência direta nas “lacunas” do Direito.

Atuar em desacordo com os princípios constitucionais, imputa a gestores e servidores públicos em geral, uma série de possíveis processos administrativo, civil ou mesmo judicial, ademais a abolição da medida tida como ofensiva:

Os atentados a princípios constitucionais, praticados pelos agentes públicos, no exercício de suas funções administrativas, são sancionados com a anulação da atividade administrativa julgada lesiva ou prejudicial, a reparação civil dos eventuais danos dela resultantes, tanto para a própria Administração quanto para o administrado ou Coletividade, e a punição do agente público infrator, a qual, segundo a gravidade da lesão ou ofensa, pode ser de ordem disciplinar, civil, política e mesmo penal (PAZZAGLINI FILHO, 2008, p. 03).

Os princípios constitucionais considerados fundamentais e prioritários estão estampados no caput do artigo 37 da Constituição Federal, a saber: “Art. 37. 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:” (BRASIL, 1988).

Além dos princípios explícitos no artigo 37 e em outros mais ao longo da Constituição Federal, existem princípios implícitos, decorrentes do conteúdo, da doutrina e do próprio sentido da Constituição. Princípios como da proporcionalidade, razoabilidade, dignidade humana, entre outros, cujas características impreteríveis

são as mesmas dos princípios explícitos, devendo, portanto serem sempre considerados a gestão pública.

Nessa lógica, é comum os gestores públicos atentarem-se apenas aos princípios evidenciados no artigo 37,

No entanto, além desses, há princípios constitucionais implícitos, dotados dos mesmos atributos vinculantes, imperativos e coercitivos que decorrem logicamente de princípios e regras constitucionais expressas ou do próprio conteúdo da Constituição, tais como os seguintes princípios referentes à gestão administrativa: da lealdade e boa-fé da Administração Pública, da razoabilidade e proporcionalidade das ações administrativas, do dever jurídico de boa gestão administrativa etc.

Portanto, faz-se propício asseverar que as análises e propostas acerca do assunto deverão essencialmente estar sempre pautadas nos princípios constitucionais, aqueles já mencionados, e outros que possam estar subjacentes.

Com vistas a iniciar estes estudos, realizou-se mapeamento e análise dos decretos que regulam o tema nos demais estados do país, tendo sido verificado que, na maior parte desses estados, inclusive aqui em Santa Catarina, os regulamentos são escritos com base na Lei e no Decreto Federais.

O fito do mapeamento foi identificar, na legislação correlata dos demais estados, a forma como são tratados pelos outros entes da federação os pontos críticos considerados, os quais já foram elencados nos objetivos específicos deste TCC.

O levantamento realizado foi bastante detalhado e permitiu a identificação de algumas praxes adotadas em outros entes federados, consideradas boas práticas, as quais também serviram de base para a análise do tema e para a formulação das propostas de mudanças que serão apresentadas adiante.

Em que pese os Estados em sua maioria apenas transcreverem para suas esferas a regulamentação do decreto federal, quer se deixar claro que, de acordo com o direito administrativo, conforme já debatido pouco antes, a competência para legislar sobre o tema diárias é de cada ente integrante da Federação, conforme suas esferas de atuação e autonomia - federal, estadual e municipal. Dessa forma, não haveria óbices em criar alguns dispositivos legais que não refletissem

exatamente o descrito pela regulamentação da União, desde que mantidos os limites dos princípios constitucionais e administrativos.

A exemplo do que já fizeram alguns Estados, como São Paulo, conforme será visto no próximo capítulo.

Importante frisar que esse ponto está sendo levantado, nesse momento, em razão de que, com o desenrolar do presente trabalho de conclusão de curso de especialização, para além de uma análise da legislação vigente em nosso, e em outros estados, se pretende identificar dois pontos considerados críticos de nossa regulamentação - pontos esses, os quais já foram apontados nos objetivos específicos, e que serão novamente relacionados e melhor desenvolvidos mais à frente - bem como propor alterações na legislação estadual que, sob determinado ponto de vista, pode parecer destoar do prescrito pelo decreto federal, contudo estará pautada nos princípios constitucionais da administração pública, com vistas a eliminar ou reduzir drasticamente problemas cotidianos administrativos e priorizar o objetivo da prestação do serviço público.

Uma boa governança pública, à semelhança da corporativa, está apoiada em quatro princípios: relações éticas; conformidade, em todas as suas dimensões; transparência; e prestação responsável de contas. A ausência desses princípios requer mudança na forma de gestão. A busca permanente da prática desses princípios na administração do país ou na gestão de qualquer instituição deve ser vista como uma condição indispensável para que essa instituição possa continuar a progredir (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 77).

Urge salientar: apesar da aparente divergência que possa ser suscitada, há que se ter à luz da presente discussão que as alterações a serem sugeridas deverão, assim como todo o transcorrer do presente debate, seguir os preceitos legais, ou seja, embora possam distinguir do Decreto Federal, necessariamente precisam respeitar os limites constitucionais, já elencados anteriormente.

Além disso, essa observação, quanto a possíveis divergências, está sendo posta para que se possa refletir a respeito da necessidade real de atualização da legislação em torno do tema. O decreto federal data de 2006. O estadual de 2008. De lá para cá, o serviço público, a exemplo da sociedade em geral, outras legislações correlatas e, principalmente, a área da tecnologia da informação e comunicação, está aplicada tanto à esfera privada quanto à pública, sofreram

profundas alterações, sendo fundamental a revisão da legislação em inúmeras áreas, inclusive a relativa à concessão de diárias aos servidores públicos.

Exemplo dessa necessidade de atualização frente às inovações de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), é a digitalização dos processos administrativos em Santa Catarina e em muitos de outros Estados.

Por aqui, nesse ano de 2019, foi implementado pelo executivo estadual o programa Governo Sem Papel, através do Decreto Nº 39, de 21 de fevereiro de 2019, o qual, de forma resumida, determina que todo trâmite de documentação do poder executivo seja realizada através do Sistema de Gestão de Protocolo Eletrônico do Estado, o SGPe.

No mesmo sentido, pode-se citar o artigo 6º, do decreto Nº 47.045, de 14 de setembro de 2016, do estado de Minas Gerais, que define em seu caput, nestes mesmos termos:

Art. 6º - Os documentos relativos à concessão de diárias e passagens, necessários à instrução do processo de execução orçamentária e financeira da despesa, produzidos originalmente no formato digital e assinados por meio de certificação digital no SCDP, nos termos do Decreto nº 43.888, de 5 de outubro de 2004, são legalmente válidos e tem a sua impressão dispensada.

De forma semelhante, o Decreto Nº 40.691, de 16 de maio de 2019, esse do estado do Amazonas, no inciso I do artigo 4º, define a tramitação por meio eletrônico - e *online* - dos processos de solicitação e concessão de diárias e passagens, *in litteris*: “Art. 4º [...] I - os Pedidos de Concessões de Diárias e Passagens - PCDP deverão ser cadastrados e tramitarão, com o uso do formulário *online* no Sistema de Controle de Diárias e Passagens - SCDP”.

Embora não seja objetivo deste trabalho estudar as mudanças necessárias em razão da evolução tecnológica, até porque os pontos que serão apontados como problemáticos são outros, conforme já enunciado, e ainda pois o Governo de Santa Catarina já acena com medidas necessárias na direção da inovação em TIC, fazem-se essas pontuações a respeito da tecnologia, para chamar atenção para a necessidade de revisão do tema de pesquisa, bem como de vários outros temas da administração pública.

E ainda que não seja um dos pontos a serem analisados logo à frente, a tecnologia precisa ser vista como possibilidade de facilitar os processos,

principalmente de tomada de decisão, e nunca como óbice a outras transformações: “a TI bem aplicada pode significar um avanço quântico, eliminando a necessidade da presença física, integrando sistemas de prestação de serviços públicos e privados, facilitando a programação de atividades e de providências” (ZUGMAN, 2006, p. 12).

Em outro sentido, o presente tema foi escolhido como objeto de pesquisa, como já explicado, em virtude da experiência vivida pelo autor nas funções que exerceu, nos últimos sete anos, dentro da Divisão de Finanças, da Diretoria de Logística e Finanças do CBMSC, tendo sido Chefe da referida Divisão (equivalente a gerência financeira do órgão) e Ordenador Secundário de Despesas durante os anos de 2018 e 2019.

Cabe registrar aqui o conceito de ordenador de despesa, publicado no glossário do Portal da Transparência do Governo Federal - [www.portaltransparencia.gov.br/glossario](http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario) (acesso em 27/11/2019): “toda e qualquer autoridade de cujos atos resultem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda [...]”. (Fonte: Tesouro Nacional)

Já o Portal da Transparência do Governo de Santa Catarina - [www.transparencia.sc.gov.br/glossario](http://www.transparencia.sc.gov.br/glossario) (acesso em 27/11/2019) - traz em seu glossário um conceito mais enxuto: “é a autoridade o governo responsável pela contratação de despesas públicas”.

Voltando a tratar do aspecto referente à experiência vivenciada pelo autor, nesse período, entre outras coisas, pode verificar uma série de aspectos problemáticos da legislação e dos procedimentos adotados em Santa Catarina quanto ao processamento dos pedidos e pagamentos de diárias aos servidores públicos estaduais.

Embora possa parecer um problema menor ante a grandiosidade do setor público ou das demandas sociais, cabe salientar que se trata de um benefício, ou de uma indenização, pago com recurso público e, portanto, necessário que se regule e execute com lisura e transparência, e de modo eficiente. Daí a presente análise e proposta de alterações.

E esse recurso público, gerido pelo Poder Executivo de Santa Catarina, relevante também registrar, no exercício de 2018, por exemplo, chegou ao valor total pago em diárias aos servidores públicos de R\$27.680.291,50, conforme publicado no Portal da Transparência do Estado ([www.transparencia.sc.gov.br/pagamento-diarias](http://www.transparencia.sc.gov.br/pagamento-diarias) - acesso em 27/11/2019).

Direcionando, nesse momento, o olhar para o presente trabalho de conclusão de curso de especialização, é oportuno revelar que, naquele ano, o órgão que pagou o maior montante, em valores de diárias, no executivo, foi a PMSC, com quase 10 milhões de reais. E ainda, que a UDESC, em quinto lugar, utilizou cerca de 1,3 milhões, e o CBMSC, em sétimo, pagou aproximadamente 1,1 milhões em diárias, igualmente segundo o portal.

Nesse ano, o valor total custeado em diárias pelo Executivo Estadual até novembro, na data da consulta ao Portal da Transparência ([www.transparencia.sc.gov.br/pagamento-diarias](http://www.transparencia.sc.gov.br/pagamento-diarias) - acesso em 27/11/2019), está em R\$22.308.007,35.

Com relação à posição dos três órgãos citados em relação ao valor dos gastos, vale dizer, são as mesmas do período anterior, com gastos, até o momento, em valores bastante aproximados aos apresentados naquele intervalo de tempo.

Não se trata aqui de comparar os órgãos, ou formar um ranking, mas de chamar a atenção para a dimensão do tema ora abordado em termos de recursos públicos, inclusive nesses órgãos envolvidos neste curso, para o qual se confecciona o presente texto.

Diante desses valores, importa pensar brevemente sobre a obrigação de constante prestação de contas do Estado, e portanto da eficiência na gestão do erário, já mencionada anteriormente e hoje muito comentada no meio público, e também no empresarial, nos termos da denominada *accountability*:

Os servidores públicos não devem dar atenção apenas ao mercado; eles devem dar atenção, igualmente, a constituições e estatutos legais, a valores comunitários, a normas políticas, a padrões profissionais e a interesses dos cidadãos. Do ponto de vista do novo serviço público, a questão da *accountability* no serviço público é complexa; ela envolve um equilíbrio entre normas e responsabilidades concorrentes numa teia complicada de controles externos, padrões profissionais, preferências dos cidadãos, questões morais, direito público e, em última análise, interesse público (DENHARDT, 2012, p. 267).

Em outro sentido, enseja frisar ainda que, conforme o próprio nome do benefício, é um processo que ocorre diariamente e, dessa forma, são problemas que ocorrem no cotidiano dos órgãos públicos, todos os dias. Problemas que se repetem e que, a priori, não possuem saída legal em relação a esses dois aspectos abordados, formando um verdadeiro engodo administrativo, tanto para o gestor, ordenador de despesas, quanto para o servidor beneficiário.

Aqui em nosso Estado, a necessidade de revisão das normas legais pode ser atestada pelo processo administrativo em tramitação atualmente no Sistema de Gestão de Protocolo Eletrônico (SGPe), sob o número SEA 00014525/2019. Nesse processo consta a minuta de um novo decreto que regule o tema diárias dos servidores públicos em Santa Catarina. Essa minuta apresenta algumas propostas de alterações de determinados artigos do decreto atual, mas não aborda os três pontos que estão sendo analisados aqui. O que denota a necessidade de revisão e atualização da norma, em muitos pontos além desse estudo.

Finalmente, a seguir serão indicados e analisados dois pontos das normas vigentes, os quais são considerados críticos em função da recorrência de problemas verificados ao longo dos anos em que o autor atuou no setor financeiro do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina.

Antes de focar nesses pontos críticos e de passar a analisá-los, cabe informar que a definição dos pontos de análise, bem como a abordagem escolhida deram-se sob os pontos de vista tanto do beneficiário da diária, servidor público que desloca a serviço, quanto do gestor público, ordenador de despesa, autoridade que deve autorizar o deslocamento e o pagamento da diária, e a qual responde solidariamente com o beneficiário por qualquer ato ilegal ou irregular cometido durante o processo de solicitação, pagamento e prestação de contas referente ao benefício.

O primeiro ponto a ser discutido será o pagamento do benefício de forma antecipada ao deslocamento, isso sob o olhar dos efeitos principalmente da atividade do gestor.

Por fim, será debatida a necessidade de atualização dos valores das diárias, pensando nesse caso, no atendimento das necessidades do servidor que desloca a serviço, lógico, sempre apoiando-se nos princípios da administração pública.

## 2.2 OBRIGATORIEDADE DE PAGAMENTO ANTECIPADO

Consoante a disposição dos objetivos específicos do presente texto acadêmico, um dos pontos críticos a serem analisados, e sobre os quais se deve apresentar proposta de intervenção, refere-se à obrigatoriedade, como regra, do pagamento das diárias de maneira antecipada à viagem a serviço.

Na esfera federal, o Decreto 5.992/2006 estabelece como norma geral que as diárias sejam pagas aos servidores, antes do início do deslocamento. Há a previsão para pagamento após o início do deslocamento apenas em duas situações: urgência, desde que caracterizada tal situação; ou deslocamentos por período superior a 15 dias (nesse último caso, sendo possível o pagamento parcelado).

Essa diretriz legal está descrita no artigo 5º do referido decreto:

Art. 5º As diárias serão pagas antecipadamente, de uma só vez, exceto nas seguintes situações, a critério da autoridade concedente:  
I - situações de urgência, devidamente caracterizadas; e  
II - quando o afastamento compreender período superior a quinze dias, caso em que poderão ser pagas parceladamente (BRASIL, 2006).

No âmbito do Estado de Santa Catarina, assim está definida a prática comum, bem como as exceções possíveis, referente ao pagamento de diárias aos funcionários públicos estaduais:

Art. 13. A diária será paga antes do início da viagem, de uma só vez, exceto nas seguintes situações, a critério da autoridade competente:  
I - durante a viagem já iniciada na hipótese de emergência;  
II - parceladamente se a viagem se estender por período superior a 15 (quinze) dias, as sempre antes de expirado o período já contemplado pelas diárias.  
§ 1º Para efeitos do inciso I deste artigo, não será considerado emergência a participação em eventos programados, tais como cursos, seminários, palestras, reuniões, congressos e *workshops*, mas somente os relacionados com estado de calamidade pública, convocação extraordinária ou participação em campanha imprevista.

Meritório enfatizar o dispositivo evidenciado no § 1º acima, o qual regula aquilo que não pode ser incluído dentro da exceção prevista no inciso I. Quer dizer, esse parágrafo restringe a interpretação, por parte dos gestores, bem como a sua discricionariedade administrativa, quanto à ocasião que pode e, principalmente, a que não pode ser justificada enquanto situação de emergência. Por conseguinte,

insistir em interpretação ao revés dos dispositivos mencionados, caracteriza o abuso do poder discricionário, sendo os reflexos de tal insistência, inválidos legalmente.

Ocorrendo, em tese, esse tipo de prática estaria-se ferindo gravemente o princípio do dever jurídico de boa gestão administrativa, uma vez que, congruente Pazzaglini Filho (2008, p. 45), é imperioso que esteja “o resultado de interesse público amparado por norma jurídica”.

Isto é, o regramento jurídico deve ter o uso adequado pelos gestores públicos. Estes não podem realizar interpretações marginais, tampouco lesivas sob o pretexto do interesse público:

Significa que o agir administrativo, mesmo assentado em norma jurídica, pode estar eivado de ilegalidade por ter o agente público optado pelo uso de instrumento ou medida, entre aqueles autorizados pela ordem jurídica, inadequado, desarrazoado, manifestamente impróprio, para alcançar o resultado de interesse público que o motivou (PAZZAGLINI FILHO, 2008, p. 44).

Conforme mencionado no capítulo anterior, o autor vivenciou, no período que atuou na Divisão Financeira do CBMSC, uma série de problemas identificados no processo de concessão de diárias. Um problema bastante recorrente é caracterizado por deslocamentos realizados por servidores, com a devida autorização prévia da autoridade competente - geralmente a chefia imediata - mas sem a solicitação da diária previamente ao deslocamento. Como visto logo acima, o pagamento de diárias, nesse caso, somente é possível, do ponto de vista legal, em situações de emergência. O que não está evidenciado na maior parte dos casos. Simplesmente o que acontece nessas ocasiões, é que as decisões e as ordens/autorizações para as viagens a serviço são emitidas muito próximas da data de início do deslocamento.

Além disso, ao receber determinação superior para viajar a serviço, para o cumprimento de determinado objetivo de ofício fora da sede, o servidor deve priorizar a organização - pessoal e profissional - para deslocar ao destino e bem cumprir as tarefas para as quais foi designado. Dessa forma, não está caracterizada situação de emergência, mas puramente trata-se de uma questão de exiguidade de tempo, e priorização dos procedimentos necessários à boa execução do serviço a ser prestado.

Mas antes de prosseguir nesse raciocínio, é válido pontuar que a constatação dessa situação problemática pode ser verificada na leitura do trabalho de conclusão de curso de especialização, também da UDESC, de Fernanda Luiz Cardoso, além de discente, servidora na mesma universidade e que, de forma semelhante ao autor signatário, atuou no setor responsável pelas diárias, no caso, da Pró-reitoria da UDESC.

No trabalho anunciado, a autora - que também enfatiza sua vivência empírica na área - aponta uma série de precariedades do processo, incluindo a dificuldade em seguir os prazos legais estabelecidos no decreto 1.127/08. E apresenta como uma das propostas de possíveis intervenções por parte dos gestores, relativas às normativas e procedimentos: “c) Liberar a solicitação de diárias fora das datas especificadas nas normativas ou mesmo para diárias em atraso, sendo devidamente justificadas” (CARDOSO, 2018).

Dois termos chamam a atenção: a expressão “diárias em atraso”; e a proposição final “devidamente justificadas”.

Isso porque a legislação vigente não prevê a situação de diárias em atraso. Ela apenas define que devem ser pagas antecipadamente, não havendo essa opção legal de “estarem em atraso”.

As duas únicas possibilidades explícitas no Decreto 1.127/08, em que as diárias não são obrigatoriamente pagas antes do deslocamento são: em situações de emergências, ou quando o deslocamento será por tempo superior a 15 dias. Mesmo nesses casos, a possibilidade prevista em lei é o pagamento durante o deslocamento, não após. Ou seja, o texto legal não admite o pagamento a posteriori e, dessa maneira, não vislumbra a situação de diárias em atraso.

Ademais, conforme logo acima ilustrado, as únicas justificativas “devidas” e possíveis segundo a lei, são a situação de emergência, ou o deslocamento por mais de 15 dias. Ambos autorizando o pagamento das diárias durante o deslocamento, frise-se, e não após.

Com relação a isso, o Tribunal de Contas do Estado, aqui de Santa Catarina, pacificou a desinteligência através do Prejulgado 1684/TCE-SC (em vigor) - Processo 03918792; Parecer COG-495/05, *in verbis*:

1. Nada impede que o responsável pelo numerário proveniente do regime de adiantamento, conceda diárias a posteriori a que fazem jus servidores que necessitem se deslocar de sua sede a fim de prestar atendimentos **emergenciais** e temporários em localidades diversas.
2. Compete ao Comandante da Organização Militar providenciar o pagamento das diárias a que tiver direito o militar e, sempre que for julgado necessário, se para isso houver meios, deverá concedê-las após o regresso à Corporação, condicionando-se o pagamento à reserva dos recursos próprios no órgão competente (grifo nosso).

Todavia, apesar de estabelecer a interpretação de que é sim possível o pagamento da diária após o retorno do servidor à sede, e não somente durante o deslocamento iniciado, novamente é evidenciada essa possibilidade em situações de emergência, como se grifou acima.

E é justamente esse o motivo da seleção deste tema: o fato de haver sim, na prática, inúmeros casos de deslocamentos de funcionários públicos a serviço, em que não há a solicitação ou o pagamento antecipado das diárias. E na maior parte das vezes, por motivo simplesmente de carência de tempo. Como não há a definição legal para o pagamento a posteriori, o gestor público vê-se diante de um dilema: pagar as diárias, de direito do servidor, posteriormente e em desacordo com a formalidade legal; ou seguir o texto frio do decreto e, em prejuízo do funcionário que deslocou a serviço do órgão, deixar de fazer o pagamento.

Porquanto, será apresentada proposta de alteração do decreto, de forma a viabilizar o pagamento posterior das diárias, no âmbito do executivo estadual de Santa Catarina.

Antes de seguir com a análise, e com a proposta de mudança em si, é acertado ilustrar que esse não é um problema vivenciado apenas pelo autor no CBMSC, ou mesmo pela autora do referenciado trabalho acadêmico, na UDESC. Ou ainda, pela própria Secretaria de Estado da Segurança Pública, e seus órgãos, a qual foi a origem da consulta ao TCE/SC que resultou no prejudgado logo acima debatido (Prejudgado 1684/TCE-SC/2005).

Não. Ao contrário, vale destacar que outros órgãos, de outros Estados, vivem problemas congêneres, chegando até o campo das disputas judiciais entre Administração e administrados.

Um exemplo reflete-se na ação ajuizada pelo sindicato dos policiais federais do Estado do Paraná e julgada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), através do

processo: 1ª Turma; número do registro: 2015/0288597-5; processo eletrônico; resp 1.566.957/rs; números de origem: 50272928120144047000; julgado em 19/04/2016; tendo como relator o Exmo. Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho; e como presidente da sessão o Exmo. Sr. Ministro Sérgio Kukina.

Entre outros argumentos, o sindicato pondera, segundo arguição do relator do processo (Cabral, 2016):

2. Nas razões de seu Apelo Especial, o recorrente sustenta violação aos arts. 58 da Lei 8.112/1990 e 5º do Dec. 5.992/2006, ao argumento de que a legislação assegura ao Policial o pagamento antecipado de diárias a fim de custear o deslocamento do Servidor enviado a cumprir diligência fora de sua comarca, além de sua alimentação, estadia e demais despesas que se façam necessárias, salvo em caso de emergência, hipóteses em que esse pagamento pode ser feito depois da realização da viagem.

3. Narra, contudo, que a Administração tem descumprido a referida obrigação legal, promovendo o pagamento das diárias de deslocamento apenas muito tempo após o próprio deslocamento ter de fato ocorrido, obrigando o Servidor, Policial Federal no caso, a custear referidas despesas, em flagrante detrimento de seu sustento próprio e de sua família.

5. Destaca, por fim, que mesmo em situações corriqueiras e programadas com bastante antecedência, onde não havia qualquer situação excepcional de urgência, os valores das diárias também não eram repassados antecipadamente, ao argumento de entraves burocráticos com o sistema de pagamento de diárias e/ou momentâneas indisponibilidades financeiras.

O sindicato, em resumo, alega em sua petição que a Administração Pública, no caso da União, tornou como regra o pagamento posterior das diárias. Não se vai aqui prestar a analisar o mérito da ação, tampouco o julgamento desse caso concreto, pelo STJ.

O que se quer, ao trazer o caso à tela, é corroborar aquilo que se falou até o presente momento, de que a diária é um direito do servidor público e que, portanto, deve ser processada de acordo com as leis e os princípios constitucionais.

Direcionando a discussão para Santa Catarina, hoje o Decreto 1.127/08 define o pagamento antecipado das diárias como regra geral. Deixando como exceção, casos de comprovada urgência, ou casos de deslocamentos por tempo superior a 15 dias (em que o pagamento pode ser parcelado), conforme já arrazoado anteriormente.

Na prática, porém, a exemplo das alegações apresentadas no processo de âmbito federal julgado pelo STJ, em boa parte das vezes, também aqui no Estado de Santa Catarina a Administração acaba não realizando o pagamento antecipado.

Gerando duas situações: a) faz-se o pagamento posterior, em contrariedade ao dispositivo legal, porém assegurando o direito do servidor; ou, 2) cumpre-se a lei, e não se realiza o pagamento, deixando o servidor em prejuízo financeiro.

Ao optar simplesmente por realizar o pagamento posterior, ao revés do texto legal, o gestor público, ordenador de despesa, está se colocando em papel de descumpridor do regramento legal, estando passível de responder, a qualquer momento, por seus atos cometidos em contrariedade à lei.

É valioso considerar que, ao realizar o pagamento posterior, em situações normais, em que não há emergência ou situação de exceção, o gestor acaba utilizando do poder discricionário que a Administração Pública lhe confere, e justificando sua decisão em princípios constitucionais, os quais, conforme já registrado, servem de base jurídica quando da existência de lacunas no regramento jurídico.

Contudo, a lacuna nesse caso, é totalmente questionável, uma vez que a lei define apenas duas possibilidades para que o pagamento de diária possa ser realizado de forma não antecipada. E atrasos e entraves burocráticos, ou a simples escassez de tempo, seja nas atividades do gestor, seja nas tarefas do beneficiário, não estão elencadas como situações excepcionais, em que se poderia optar pelo pagamento posterior ao retorno.

É consensual o entendimento de que os deslocamentos a serviço de funcionários públicos devem ser planejados e previamente autorizados. Bem como de que a situação ideal é de que a diária seja solicitada e paga ainda antes do início do deslocamento, de modo que o servidor não precise custear despesas extraordinárias, de serviço, com seus recursos remuneratórios próprios. Entretanto, ao não receber a diária a que tem direito, mesmos a posteriori, a situação é agravada, pois o servidor vê-se alijado financeiramente pelo Estado.

Talvez, diante da impossibilidade de realizar a solicitação/pagamento da diária antecipadamente, acurado seria cancelar a viagem, ou adiar o deslocamento. Ocorre, porém, que em muitos casos se estaria garantindo o benefício do servidor, assim como o atendimento da medida administrativa/burocrática por parte do gestor, em detrimento do melhor atendimento do interesse público. Assim, configurando notório menosprezo ao princípio da supremacia do interesse público, ao deixar em

segundo plano o interesse da Administração na prestação de determinado serviço, em determinado local fora da sede.

Nas palavras de Pazzaglini Filho (2008, p. 32), “a supremacia do interesse público sobre o particular constitui princípio constitucional fundamental inerente a qualquer sociedade politicamente organizada: é *conditio sine qua non* de sua própria sobrevivência pacífica”.

Justamente nesse sentido que se realizará a sugestão de alteração no texto do decreto estadual, considerando a matéria que é de competência legislativa do Estado, como fundamentado no capítulo anterior.

O objetivo é garantir o atendimento do interesse público, assim como o atendimento ao direito do servidor beneficiário e, ao mesmo tempo, trazer maior segurança jurídica para os atos dos gestores dos órgãos do executivo de Santa Catarina, deixando devidamente consignado no texto legal do Estado a possibilidade de pagamento posterior de diárias, mesmo em situações em que não se configure emergência ou deslocamento prolongado.

A segurança jurídica dos atos dos gestores é fundamental ao desenvolvimento das atividades da Administração Pública, pois a atuação da Administração além de orientada pela legislação é também por ela limitada.

No mesmo relatório do Superior Tribunal de Justiça, o Ministro observa:

8. Vale, aqui, frisar que a Administração atua nos limites da lei e no sentido por ela preconizado, o ato administrativo encontra-se vinculado a uma finalidade disposta na norma, não se podendo conceber que suas ações estejam em dissonância com as previsões legais. Diante de manifesta ilegalidade, não há falar em invasão do Poder Judiciário na esfera Administrativa, pois é de sua alçada o controle de qualquer ato abusivo, não se podendo admitir a permanência de comportamentos administrativos ilegais sob o pretexto de estarem acobertados pela discricionariedade administrativa.

9. Não obstante o texto legal conferir certa discricionariedade à Administração quanto ao pagamento da diária em momento posterior ao deslocamento em caso de urgência, cumpre asseverar que o ato discricionário é uma manifestação relativamente vinculada, não podendo se realizar sem a devida motivação. Nessas situações, o Administrador deve aplicar a norma da forma mais funcional, aliando a finalidade normativa à necessidade do caso, buscando equalizar o interesse do Servidor e da Segurança Pública.

10. Se de um lado é inegável que o interesse público deve sobrepor-se ao particular para assegurar o bom êxito da atividade policial, de outro também é inaceitável que o Servidor esteja exposto a sacrificar sua própria renda pessoal para a realização da sua atividade de trabalho [...] (CABRAL, 2016).

A sugestão que se quer apresentar vai justamente ao encontro do que relatou o Ministro, quer dizer: no sentido de se preservar o interesse público, não criando barreiras para um deslocamento que se faça necessário à prestação de um serviço público em determinada localidade; também no sentido de garantir o recebimento da diária pelo servidor, ainda que posteriormente ao deslocamento, indenizando, assim, as despesas excepcionais originadas pelo deslocamento eventual a serviço; e, por fim, na direção de garantir segurança jurídica ao Administrador, ao prever na lei a possibilidade de pagamento a posteriori em situações em que esse pagamento não fora realizado antecipadamente por questões mais simples que uma situação de emergência, quer seja por atrasos procedimentais de pagamento, em razão da burocracia das normas e sistemas financeiros, quer seja pela escassez de tempo para o pagamento, ou mesmo para a solicitação prévia da diária pelo próprio servidor beneficiário.

Essa pequena alteração no texto normativo, não se pretende adotar como regra, mas como uma forma de flexibilizar as situações possíveis de se realizar o pagamento posterior de forma legal. Seria acrescentar um situação de exceção, permanecendo o pagamento antecipado como regra geral.

Dessa forma, a ação do administrador estaria melhor assegurada juridicamente, o que é de suma importância para garantia do atendimento dos princípios da eficiência e da moralidade administrativa.

Ademais, se persistem situações rotineiras em que se faz necessário o pagamento posterior das diárias, simplesmente por questões administrativas - não por situações de emergência - não há motivos para, dentro dos limites constitucionais, não se adaptarem os textos legais às demandas externas ou internas da própria Administração.

E havendo autonomia do ente federado na matéria, não há óbices para a alteração da lei. Saldanha (2006, p. 06) denomina esse juízo como princípio da flexibilidade, a saber: “o Estado precisa adaptar-se às constantes mudanças no mundo. Também deve ser negociador, em vez de “decretador”, e interventor, em vez de controlador”.

Ponderada, por conseguinte, seria a intervenção do Governo do Estado atuando de forma a alterar o disposto no decreto, conforme a presente sugestão, ou

de outra forma que julgue mais apropriada, contudo, dando solução concreta gravada no estatuto legal, ao problema narrado.

E não se pretende adotar, repita-se, como regra o pagamento a posteriori, pois não é a idéia da intervenção sugerida estabelecer norma que obrigue o funcionário público a custear com sua remuneração, despesas advindas do exercício de sua função pública. Não se trata disso. Até em razão de toda doutrina jurídica revisada, conforme Cabral (2016):

A mens legis do art. 58, da Lei 8.112/1990, disciplinado pelo Dec. 5.992/2006, é assegurar que o servidor disponha, no momento de viajar a bem do serviço público, de recursos financeiros necessários e suficientes para custear suas despesas com alimentação, estadia e demais outras que se façam necessárias, sem utilizar seus próprios recursos salariais recebidos mensalmente, comprometendo o planejamento familiar.

Mas o que se pretende é estabelecer dispositivo legal autorizativo do pagamento depois da viagem a serviço, para quando simplesmente não há tempo hábil para solicitar, ou para pagar a diária antecipadamente.

Muitas das decisões de deslocamento (assim como outras mais) são tomadas muito próximas da data em que se deve iniciar a viagem. Muitos compromissos não podem ser transferidos em razão de que não foi cumprido o passo burocrático da solicitação, ou do pagamento da diária de forma antecipada.

Isso muito em razão da velocidade com que se dão os processos, públicos e privados, nesses tempos. Meramente em função da rotina diária das repartições, com seus documentos, sistemas, procedimentos e normas legais. Do arrojo necessário em determinadas tomadas de decisão pelos dirigentes públicos. Sem falar na notória escassez de efetivo em quase a totalidade dos órgãos públicos. Não necessariamente em razão de situação de emergência.

Não se pode olvidar que a atividade administrativa, em razão da própria natureza do serviço público, requer uma dinâmica que o legislador não pode acompanhar, dada a impossibilidade de previsão das possíveis situações que exigirão do administrador uma tomada de decisão baseada em avaliação subjetiva sobre qual a melhor maneira de se alcançar o interesse público. Daí a justificativa das prescrições normativas da discricionariedade (CABRAL, 2016).

Todavia, imagine que um servidor público deslocou a serviço, com autorização/determinação prévia da chefia imediata; prestou o serviço público em localidade diversa de sua sede de lotação; realizou despesas com alimentação e/ou

hospedagem mas, contudo, não solicitou antecipadamente as diárias a que fazia jus. Ou solicitou, porém, o departamento financeiro não conseguiu realizar o pagamento antecipado. Em qualquer das possibilidades, em virtude da simples exiguidade de tempo e da burocracia interna do órgão.

Ao retornar à sede, esse servidor solicita, então, o pagamento a posteriori das diárias, com vistas a ser indenizado pelas despesas excepcionais, as quais custeou com recursos próprios de sua remuneração. Essa solicitação, via de regra nos órgãos públicos de Santa Catarina, será atendida muito tempo após realizada, o que, na opinião do autor, é flagrantemente prejudicial ao servidor.

E a demora no atendimento da requisição se dá em razão de não haver previsão legal para o referido pagamento a posteriori. Dessa forma, os setores financeiros, ou outros setores responsáveis pelo pagamento de diárias no órgão, tramitarão essa solicitação internamente, até que autoridade superior avalie, utilize seu poder de discricionariedade administrativa e, à sombra da receita legal, decida, com base na interpretação jurídica e dos princípios constitucionais administrativos, e defira o pagamento, ou o negue, sob alegação de falta de previsão legal para fazê-lo.

Um bom exemplo, agora no sentido da morosidade e burocracia no processo de tomada de decisões quanto à concessão de diárias, é ofertado pelo trabalho acadêmico da UDESC, em uma das propostas de intervenção. Com o fito de melhorar a sistemática naquele órgão, propõe Cardoso (2018):

Integrar os sistemas existentes de modo que ocorra troca de informações, pois cada diária deve passar por 3 (três) sistemas diferentes - pelo Sistema de Viagens, pelo Sistema de Gerenciamento Orçamentário e Financeiro da UDESC (SIGEOF) e, por fim, pelo Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal do Estado (SIGEF).

Essa demasia de sistemas é semelhante no CBMSC. E isso tudo em uma situação de normalidade. Quando há a necessidade de análise e tomada de decisão por instâncias superiores, como no caso de pagamento de diárias em atraso, além do excesso de sistemas e passos para a solicitação e pagamento, o processo ainda tramita e aguarda despachos e decisões, tornando o ato desmedidamente vagaroso.

Assim, a indenização que poderia ter sido paga ao servidor logo de seu retorno da viagem a serviço, leva dias, às vezes semanas, deixando o mesmo em prejuízo até que seja tomada a decisão, tramitada e realizados os procedimentos para o pagamento (isso se for decidido pelo pagamento).

Crê-se que, se houver no decreto dispositivo que autorize o pagamento a posteriori, devidamente justificado, mas simplesmente por uma questão de exiguidade de tempo, essa pendência da administração com o administrado seria quitada de forma muito mais ágil e justa.

Em outra lógica, imagine que toda essa tramitação interna e burocrática para decisão quanto ao pagamento ou não de diária posteriormente à viagem, com a necessidade de análise do caso, interpretação dos princípios constitucionais administrativos, e tomada de decisão ocorra a cada situação de deslocamento sem a solicitação/pagamento prévios da diária. Além do dano financeiro ao funcionário, esse excesso burocrático, quer dizer o retrabalho demasiado atenta diretamente contra o princípio constitucional da eficiência da administração pública, já mencionado anteriormente.

Sobre a eficiência no setor público, discorre Carvalho Filho (2015, p. 31): “há vários aspectos a serem considerados dentro do princípio, como a produtividade e economicidade, qualidade, celeridade e presteza e desburocratização e flexibilização[...]”.

Outra vez, não se quer criar esse dispositivo como regra geral, mas ampliar o leque de possibilidades para o pagamento posterior, conforme proposta de alteração legal que segue.

E sendo assim, haveria um equilíbrio entre o interesse público e os direitos do particular, nesse caso, o servidor.

O Art. 13 do Decreto 1.127/2008 teria a nova redação proposta abaixo:

Art. 13. A diária será paga antes do início da viagem, de uma só vez, exceto nas seguintes situações, a critério da autoridade competente:

I - durante a viagem já iniciada na hipótese de emergência;

II - parceladamente se a viagem se estender por período superior a 15 (quinze) dias, as sempre antes de expirado o período já contemplado pelas diárias.

**III- após o retorno do servidor à sede, nos casos em que, por motivo de exiguidade de tempo, devidamente justificado, não tenha sido possível realizar a solicitação ou o pagamento de forma antecipada.**

§ 1º Para efeitos do inciso I deste artigo, não será considerado emergência a participação em eventos programados, tais como cursos, seminários, palestras, reuniões, congressos e *workshops*, mas somente os relacionados com estado de calamidade pública, convocação extraordinária ou participação em campanha imprevista.

§ 2º Quando o deslocamento se estender por tempo superior ao previsto, o servidor ou agente político terá direito às diárias correspondentes ao período prorrogado, desde que autorizada sua prorrogação pelas autoridades competentes previstas no caput dos arts. 10 e 11 deste Decreto.

**§ 3º Nos casos mencionados no inciso III, deverá ser anexado à prestação de contas do benefício documento contendo a justificativa do pagamento a posteriori, assinado pelo dirigente máximo do órgão.**

A proposta do novo artigo 13 mantém o texto original do caput e dos incisos I e II (e parágrafos 1º e 2º), apresentando como alteração a inclusão do inciso III e do § 3º.

Conforme já informado e reforçado nas linhas acima, a intenção da proposta é flexibilizar as situações de pagamento a posteriori, registrar essa flexibilização no decreto, simplificando e agilizando o pagamento da indenização nos casos que define. Melhorando a gestão pública e garantindo que servidores e gestores não dediquem tempo a mais que o necessário com procedimentos burocráticos os quais somente fazem postergar a concessão de um direito claro do servidor, ou seja, deixando explícito na lei, elimina-se as tramitações requerendo interpretações e despachos das autoridades superiores.

Diminui o número de passos necessários ao procedimento, caminhando na direção da eficiência da Administração, e da melhor prestação de serviço ao público.

O § 3º, proposto, tem o viés de deixar registrado o motivo pelo qual o pagamento não seguiu os prazos gerais, de forma que o procedimento de pagamento posterior não seja tornado hábito nos órgãos, e de modo que a Administração possa responder a eventuais questionamentos judiciais, a exemplo do processo julgado pelo STJ, sobre o qual debateu-se no início deste capítulo.

A motivação atua como elemento verificador da conformidade do ato com os princípios e normas que regem a função administrativa, controlando não só o problema da legalidade estrita, mas ainda o desvio de poder, os motivos determinantes, os conceitos jurídicos indeterminados (CABRAL, 2016).

Cabe evocar o princípio constitucional implícito da razoabilidade. Segundo Pazzaglini Filho (2008, p. 38), “a razoabilidade significa a propriedade, congruência

ou justeza dos motivos que originaram a medida adotada pela Administração sob o prisma do caso concreto”.

Ora, se o servidor viajou, cumpriu o serviço fora da sede, teve despesas excepcionais com alimentação e estava autorizado pela chefia, há que se considerar que o fato de não ter solicitado a diária antecipadamente não compreende má-fé, mas uma falha administrativa.

Da mesma forma, se o departamento financeiro, também por falha administrativa, ou pela privação de tempo não realizou o pagamento prévio ao deslocamento, não há que se considerar má fé, mas uma falha, a qual merece ser solucionada da forma mais rápida possível.

Ou seja, tendo deixado de ser seguido tão somente o requisito administrativo da antecipação da solicitação e/ou pagamento da diária, mas havendo, de fato, sido realizado o deslocamento e a prestação do serviço público pelo funcionário, é razoável que seja prontamente efetuado o pagamento da diária devida, de modo a regularizar o quanto antes a pendência financeira do Estado perante o servidor.

Além disso, há que se levar em conta, também, o princípio da lealdade e da boa-fé administrativa. Tanto por parte do servidor que, eventualmente, deslocou a serviço sem solicitar a diária, quanto do setor financeiro (ou congênere) que por motivo alheio a sua vontade deixou de efetuar o pagamento antecipado. Conforme já posto, há que se observar, sim, se os demais requisitos foram cumpridos, centradamente a prestação do serviço público.

O princípio da lealdade é bivalente. A atuação do agente público deve-se pautar pela lealdade com a própria Administração Pública, objetivando sempre o melhor atendimento do interesse público e a defesa legítima do interesse da entidade que representa [...]. E pela lealdade com o administrado, atendendo-o e prestando-lhe serviço público com decoro, celeridade e sem embaraços. Por outro lado, o princípio da boa-fé administrativa deve imperar na convivência entre o poder Público e a população (PAZZAGLINI FILHO, 2008, p. 35).

Ainda na esfera dos princípios constitucionais, é preciso asseverar que, prestado o serviço público fora da sede - esse que é o objetivo da Administração Pública, quando do deslocamento de um funcionário - o Estado possui a pendência financeira com seu servidor, referente à indenização dos custos de sua alimentação e hospedagem no período. Não pagar essa indenização, sob o pretexto de que não fora cumprida determinada etapa administrativa e burocrática, pode caracterizar o

enriquecimento ilícito da Administração, às custas de seu funcionário, o que é expressa e constitucionalmente vedado - é a proibição ao locupletamento:

Isso se dá pelo fato de ser da essência do Direito a vedação ao locupletamento - o comumente chamado "enriquecimento sem causa" -, pois que seria injusto imputar ao servidor o dever de bancar despesas cujas vantagens, advindas do deslocamento, sejam todas da administração pública (FERNANDES, 2005, p. 75).

E as vantagens de que fala o autor, as quais em verdade formam o cerne da Administração Pública, são exatamente a devida e eficiente prestação do serviço público, nesse caso, no local de destino, fora da sede.

É bastante válido fazer uma rápida analogia com os contratos administrativos. De maneira bastante simplificada, ao firmar contrato com um órgão público qualquer, o credor precisa apresentar uma série de documentos comprobatórios de sua regularidade fiscal, trabalhista, entre outros, conforme ditos da lei de licitações (Lei Federal Nº 8.666, de 21 de junho de 1993) e outros mandamentos legais. Pois essa situação de regularidade deve, por lei, ser mantida durante toda a vigência do contrato, sob pena de se haverem suspensos os pagamentos devidos pela Administração.

Ocorre que, existem, prejudgados dos tribunais de contas, inclusive aqui no Estado de Santa Catarina, os quais definem que, tendo sido prestado o serviço, ou entregue o produto contratado, ainda que o credor por algum motivo não se apresenta regular no momento de receber o pagamento devido pelo Estado, e ainda que a legislação tenha a previsão da suspensão do pagamento, na prática a Administração Pública não pode deixar de efetuar o pagamento pois, em não o efetuando pode incorrer em enriquecimento sem causa, como pode-se observar no Prejudgado 817/TCE-SC - Processo 926190491; Parecer COG-701/99 (em vigor):

2. Em relação às despesas realizadas, ainda que não tenham sido obedecidas pela Administração as normas legais aplicáveis, estas, em princípio, deverão ser pagas, a título de indenização, ante a vedação de locupletamento ilícito do Poder Público às custas dos fornecedores, prestadores de serviços e executores de obras, conforme artigo 59, parágrafo único, da Lei Federal no 8.666/93 e art. 37, § 6º, da Constituição Federal, sem prejuízo da adoção de medidas administrativas ou judiciais para apuração de responsabilidades.

Dessa maneira, se o Estado não pode locupletar-se do particular, como nos casos dos contratos administrativos, por analogia, igualmente não pode fazê-lo em

referência a seu próprio servidor, que tenha deslocado a serviço de um de seus órgãos.

Por fim, a observação dos princípios da segurança jurídica e da probidade administrativa, após todo o exposto, corrobora a adequação de se prever no texto legal a flexibilidade ora proposta, permitindo de forma explícita no decreto, o pagamento de diárias a posteriori, em casos, devidamente motivados, em que não tenha sido efetuado o pagamento antecipado pela simples exiguidade de tempo.

Para Pazzaglini Filho (2008, p. 41),

o princípio da segurança jurídica impõe que a Administração Pública, em suas relações com o administrador, respeite e cumpra as situações de fato e de direito já consolidadas, sejam administrativas, sejam judiciais, e as preserve perante lei nova, em prol da estabilidade e paz nas relações jurídicas.

Agora, se é fato que houve o deslocamento a serviço e a sua devida prestação, e se é de direito a percepção de diárias pelo servidor, há que se preservar a boa relação entre a Administração e o funcionário, realizando o pagamento, mesmo a posteriori, da diária a que o mesmo faz jus e ainda, com vistas a garantir estabilidade desse panorama, considerando que é comum a ocorrência de deslocamentos sem o pagamento prévio das diárias, por uma simples questão de excesso de burocracia e falta de tempo, razoável é definir essa possibilidade, ainda que excepcional, no decreto que regula todo esse processo.

Corroborando com essa linha de pensamento, o mesmo autor outrossim leciona a respeito de um princípio mais - o da probidade administrativa:

O princípio da probidade administrativa impõe aos agentes públicos, no desempenho de sua competência, o dever jurídico de agir com honestidade, lisura e honradez, na gestão de negócios e bens públicos, tendo somente por parâmetro de sua atuação o interesse público (PAZZAGLINI FILHO, 2008, p. 43).

Relembrando, se está tratando de uma competência legislativa autônoma de cada ente federado. Importa registrar que a maior parte dos Estados, conforme mapeado, prevêem as mesmas duas possibilidades de pagamento não antecipado já escritas nas normas federais: situação de urgência e deslocamento por período prolongado.

Contudo, o que o presente trabalho deseja é que - em sendo o Estado autônomo nessa matéria - o executivo estadual de Santa Catarina implemente a

alteração legal sugerida, definindo expressamente no decreto a possibilidade de pagamento posterior das diárias, além das duas possibilidades já legalmente previstas.

Até porque,

Reside na esfera do Executivo a definição, ou melhor, a caracterização das situações em que o pagamento da diária a *posteriori* restará justificado. Deverá haver motivação do ato, pois esta facilita o controle e apreciação dos limites legais, dos parâmetros da finalidade, da competência e da causa do ato (CABRAL, 2016).

De modo a visualizar outros padrões relacionados ao tema, as próximas linhas serão dedicadas à verificação de casos diferenciados com relação à abordagem legal do pagamento de diárias, conforme mapeamento realizado da legislação estadual dos demais entes federados.

E apesar de a maior parte dos Estados apenas transcreverem a norma federal, alguns, valendo-se de sua autonomia no tema, mudaram essas regras em suas circunscrições, a exemplo do Estado de São Paulo, nos mesmos termos do Decreto Nº 48.292 (de 02 de dezembro de 2003), *in verbis*:

Artigo 6º - O servidor ou policial militar que fizer jus a diária deverá apresentar ao superior hierárquico, até o terceiro dia útil após o regresso, relação circunstanciada das diárias vencidas, consignados os seguintes informes: [...]

Artigo 7º - O pagamento da diária poderá ser antecipado, tendo em vista o prazo provável do afastamento, segundo a natureza e a extensão do serviço a ser realizado, podendo ser feito nas próprias unidades de despesa, desde que haja numerário para tanto.

Em São Paulo, portanto, a regra é o pagamento da diária após o retorno do servidor. Conforme artigo 6º, o servidor tem até o terceiro dia útil após o retorno para apresentar a documentação referente ao deslocamento e solicitar as diárias. Entretanto, não é essa a proposta de alteração pretendida para o executivo catarinense, mas o exemplo serve para demonstrar a real viabilidade de aplicação da sugestão de intervenção posta por meio deste trabalho.

Outro estado que possui regra diferenciada é o Rio de Janeiro, cujo decreto não define o pagamento posterior como regra geral, a exemplo do estado de São Paulo, mas também não fixa o pagamento antecipado como obrigatório, tão somente como preferencial, de acordo com o Decreto Nº 41.644 (de 15 de janeiro

de 2009), *in litteris*: “Art. 10 - As diárias serão pagas, preferencialmente, com antecedência em relação à data prevista para a viagem”.

No Acre, o decreto que regula o tema também remete que o pagamento seja preferencialmente antecipado, entretanto, a forma da escrita deixa sombras à interpretação, nas mesmas palavras:

Art. 6º As diárias serão pagas, preferencialmente, de forma antecipada ao início do deslocamento, de uma só vez, exceto nas situações de emergência, em que poderão ser processadas no decorrer do afastamento, ou quando o afastamento compreender período superior a quinze dias, caso em que poderão ser pagas parceladamente, a critério da Administração (ACRE, 2002).

No estado de Alagoas, o pagamento antecipado é o costume legal, contudo, em situações excepcionais, por motivo de urgência ou imprevisibilidade da viagem, desde que justificado, há a previsão para que o servidor receba as diárias correspondentes a seu deslocamento após o retorno, *in litteris*:

Art. 4º As solicitações de diárias deverão ser efetuadas através de processo, com antecedência mínima de 05 (cinco) dias úteis, resguardadas as situações excepcionais devidamente justificadas.

§ 2º Nos casos em que se comprovarem a urgência e a imprevisibilidade da viagem já realizada, o servidor será indenizado com o valor das diárias correspondentes aos dias de afastamento (ALAGOAS, 2008).

Na Bahia, também há regramento distinto nesse ponto, com a possibilidade de pagamento após iniciado o deslocamento, mas durante o mesmo, em casos excepcionais justificados. Não há, entretanto, a definição de quais casos seriam excepcionais e não há, inclusive, conexão com casos de urgência. Pelos mesmo termos:

Art. 8º - As despesas relativas às diárias, sempre precedidas de empenho em dotação própria, serão realizadas em processo especial e pagas antecipadamente, exceto nas seguintes situações:

I - em casos excepcionais, devidamente justificados, quando serão processadas no decorrer do afastamento, efetuando-se o crédito correspondente em conta bancária do servidor público ou do agente político (BAHIA, 2011);

Num sentido semelhante ao caso da Bahia, e mais aproximado com a proposta deste trabalho, o Distrito Federal, através de seu decreto, define o pagamento antecipado como regra comum, não obstante, prevê a possibilidade de pagamento posterior em casos chamados excepcionais, desde que justificado, não associando a exceção a situações de emergência. Nessas palavras:

Art. 16. As diárias serão pagas antecipadamente, de uma só vez, até 02 (dois) dias úteis antes do afastamento, mediante crédito em conta bancária, exceto nas seguintes situações e a critério da autoridade concedente, sem prejuízo do requisito do art. 9º deste Decreto:

I - em casos excepcionais, devidamente justificados pelo dirigente máximo do órgão ou entidade, as diárias poderão ser processadas em período concomitante ou posterior ao afastamento (DISTRITO FEDERAL, 2018);

Igualmente indo mais ao encontro da presente proposta, o estado do Ceará apresenta dispositivo que permite o pagamento “no decorrer” do deslocamento, tanto em situações de emergência, como em casos em que o pagamento não fora realizado de forma antecipada pela simples motivação de “exiguidade de tempo”. *In verbis*: “Art. 16. As diárias e ajuda de custo, serão pagas antecipadamente, de uma só vez, exceto nas situações de emergência ou de exiguidade de tempo, quando poderão ser processadas no decorrer do afastamento” (CEARÁ, 2011).

E é, por fim, justamente esse o cerne da proposta de alteração ora apresentada: prever no corpo do decreto a possibilidade de pagamento posterior da diária, rediga-se, não como hábito, mas como exceção. Isso mesmo quando o fator que impediu o pagamento antecedente tenha sido tão somente a exiguidade de tempo, a burocracia, ou os vários sistemas e procedimentos administrativos necessários desde a solicitação, passando pelo pagamento, até a prestação de contas e auditoria.

Além disso, conforme exaustivamente já demonstrado, não é privilégio do estado de Santa Catarina, ou de determinado órgão público esses casos de necessidade de pagamento de diárias posterior ao afastamento.

Fito também do capítulo em epígrafe é chamar a atenção para essa carência no escrito legal, e para a conseqüente oportunidade de mudança de tal dispositivo. E a alteração, além de respaldar a atuação de gestores e garantir a prestação do serviço público e o direito do servidor, pode evitar situações de total embaraço legal e administrativo como o evidenciado no exemplo a seguir.

Marca típica de uma legislação a qual não acompanhou o desenvolvimento e a dinâmica da sociedade e da Administração Pública, o Decreto Estadual Nº 734, de 1992, do executivo estadual do Pará assim prescreve:

Art. 1º - Ficam fixados, na forma dos Anexos I, II, III e IV, e em consonância com o Grupo de Localidades, que fazem parte deste Decreto, os valores das diárias a serem concedidas aos servidores civis e militares da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo.

§ 1º - Os valores das diárias, de que trata o -caput- deste artigo, serão pagos, antecipadamente, a título de indenização, pelas despesas com hospedagem, alimentação e deslocamento no local de destino, quando o servidor for em viagem a serviço, formalmente autorizado, ou em missão oficial representando o Governo do Estado do Pará.

Em que pese a vigência do decreto, o Núcleo de Controle Interno daquele estado, órgão de controle das ações e gastos públicos do executivo, vinculado à Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda (SEASTER), com o foco na eficiência e transparência dos atos, em documento oficial intitulado “Orientações Sobre Concessão e Prestação de Contas de Diárias”, faz uma série de orientações e recomendações sobre os procedimentos de solicitação, pagamento, prestação de contas e auditoria dos processos de diárias.

Entre as recomendações emitidas, uma faz menção ao pagamento posterior de diárias, no capítulo “3-Orientações Gerais”, *in litteris*:

3.9 - O servidor que precisar viajar com urgência e não receber diárias em tempo hábil, ao retornar deverá anexar no processo de solicitação das diárias, o relatório com os bilhetes de passagens (prestação de contas) e justificativa pelo qual a viagem aconteceu sem prévio empenho.

**Obs.:** Não fazer disso uma prática, pois a lei é clara ao dizer “**As diárias devem ser pagas antecipadamente**” (Grifo do autor).

O exemplo aludido não se presta a uma crítica, até porque na prática igualmente ocorre em nosso estado, mas pretende funcionar como reforço e instrumento de convencimento da legitimidade dessa urgência em alterar o decreto, também com vistas a evitar situações como as acima narradas, em que normas infralegais ambíguas contradizem a própria lei e estabelecem procedimentos às margens desta, na forma de espécie de “conselhos” oficiais ou, como visto, de orientações.

Se o órgão de Controle Interno do estado, percebe a necessidade de emitir essas orientações, comprovada está a necessidade de revisão e atualização das leis e decretos que abordam o tema.

Finalmente, da mesma forma que o servidor a deslocar deve priorizar a missão e os preparativos necessários à sua eficiente execução, não pode o gestor estar preso a normas legais puramente burocráticas, com o fim em si mesmas, relegando a segundo plano o objetivo central do processo - que é a prestação do serviço público - e, tão pouco deixando em terceiro plano o direito do servidor, de receber

as diárias a que faz jus em função de atividade de interesse público exercida, legal e excepcionalmente, fora de sua sede de lotação.

Oportuno se faz, ao encerrar o presente capítulo, lembrar que o administrador público deve pautar-se na transparência de seus atos, sendo mais transparente o ato baseado em dispositivo legal, do que o praticado e, constantemente justificado em princípios e interpretações: “essa transparência é indispensável para permitir que os responsáveis pela gestão pública sejam controlados pela sociedade” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 77).

### 2.3 NECESSIDADE DE ATUALIZAÇÃO DOS VALORES

Antes de iniciar de fato a discussão dessa parte final, deve-se lembrar que, o Art. 71 da Constituição do Estado atribui ao Chefe do Executivo as funções de dispor por decreto a respeito do funcionamento da administração estadual, nessas palavras:

Art. 71. São atribuições do Governador do Estado:

IV - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos (SANTA CATARINA, 1989);

Ainda, haja vista toda a legislação revisada com o fito de comprovar a competência legislativa referente ao assunto, a autoridade que a detém, em específico, para alterar/atualizar os valores das diárias, em Santa Catarina, é o Governador do Estado. O que está atestado conforme Art. 103, da Lei Nº 6.745/85, in verbis: “Art. 103. A tabela de valores de diárias será fixada por decreto do Chefe do Poder Executivo”.

É oportuno deixar registrado que, segundo alguns doutrinadores porém, o fato de ficar a critério do administrador a definição de pontos importantes da despesa pública, como o valor das diárias de viagem, mostra-se de certa forma temerário:

Se é certo, por um lado, que a legislação ordinária não pode ficar detalhando, explicitando, de modo pormenorizado, cada norma, é cediço, por outro, constitui autêntica temeridade deixar ao alvedrio do administrador público a possibilidade de fixar parâmetros valorativos e o estabelecimento de critérios concessivos por meio de simples decreto. Inda que de forma sutil e sub-reptícia, está sendo arranhado, sob a nossa ótica, o princípio da legalidade, contido no artigo 37, “caput”, da Carta Magna, que é inarredável. Ocorre que, em se tratando, o pagamento de indenizações a

servidor, em essência, de despesa pública, deve ter suas regras de aplicabilidade e valores jungidos às normas que regem a elaboração e execução dos orçamentos públicos, como ocorre com a Lei federal nº 4.320, de 17/03/64 e, mais recentemente, com a Lei Complementar nº 101, de 04/05/00 (a chamada “Lei de Responsabilidade Fiscal”) (FERNANDES, 2005, p.72).

Embora a crítica dessa linha doutrinária, fato é que os entes federados são autônomos, conforme já verificado insistentemente, e legislam sobre a matéria em suas circunscrições. Além disso, justamente por tratar-se de despesa pública, as normas prevêem também, além de valores e regras para solicitação e pagamento, uma série de requisitos de prestação de contas por parte dos servidores beneficiários.

Enfim, cabe esclarecer que o presente capítulo será organizado em três seções, haja vista a apresentação de sugestões referentes ao mesmo ponto de debate - o valor unitário das diárias - mas que possuem linhas de raciocínio bastante distintas umas das outras. O que não impede que sejam, as sugestões, adotadas em simultaneidade, ou de forma assíncrona, por um período de adaptação, ou como for melhor entendido. A divisão, a partir daqui, trata-se apenas de um arranjo para melhor compreensão das idéias.

### **2.3.1 Atualização dos valores**

Este capítulo derradeiro do trabalho vem acompanhado de uma dificuldade em especial, que é falar de reajuste de valores de um benefício, em tempos de crise financeira e de austeridade fiscal e econômica.

Por essa razão, faz-se importante fundamentar essa última parte do trabalho de modo a lembrar que a diária se trata de um benefício do servidor público para custear despesas extraordinárias, geradas a partir do exercício de sua função pública, quando do deslocamento a serviço da sede em que tem lotação.

Constitui-se em um benefício de caráter indenizatório. E como tal, deve suportar as despesas a que se destina a indenizar, quais sejam - de alimentação, hospedagem e locomoção urbana. Portanto, deve haver equilíbrio entre o valor da indenização e o custo das despesas a que se propõe a reembolsar. Trata-se justamente do princípio constitucional da proporcionalidade: “a proporcionalidade,

que, no sentido amplo engloba o conceito de razoabilidade, consiste na adequação, na compatibilidade, na suficiência da resposta administrativa ao fato ou razão que a motivou” (PAZZAGLINI FILHO, 2008, p. 38).

Válido lembrar, também, que o Estado não pode locupletar-se às expensas de seus servidores (como não pode fazê-lo às custas de ninguém). E realizar o pagamento ao servidor de uma indenização em valor que não cubra as despesas indenizadas caracteriza precisamente esse “enriquecimento sem causa” do Estado, em detrimento do funcionário.

Conforme Pereira (2019),

Esse raciocínio é alcançado por posicionamentos doutrinários a respeito do tema, que enfatizam a necessidade de haver a devida indenização das despesas efetuadas pelo servidor (quando o mesmo as efetuou), com o desiderato de se evitar o enriquecimento sem causa do erário.

Fica posto, dessa forma, uma espécie de conflito entre a Administração Pública, a qual vê-se em meio a esse cenário de autocontrole e de contingência financeira, e o funcionário, o qual igualmente se vê em uma época de crise financeira, em que ao deslocar a serviço não tem suas despesas extras com alimentação e hospedagem adequadamente cobertas pelas diárias que percebe do órgão público.

Diante do impasse, há que se levar em conta sim o princípio da proporcionalidade:

Isso se deu e se dá porque o princípio da proporcionalidade se impõe como instrumento de resolução do aparente conflito de princípios. Quando o intérprete se depara com uma circunstância na qual um princípio colide com outro, um dos principais meios de que ele pode se utilizar para solucionar o problema é, exatamente, o princípio da proporcionalidade - quer ele declare, quer não; quer tenha consciência disso ou não (NUNES, 2002, p. 41).

Às margens desse pensamento, no próprio processo que tramita no SGPe, já citado no início do trabalho - Processo Eletrônico Nº SEA 00014525/2019 - em um dos documentos que integram o processo, intitulado “Informação nº 4670/2019”, e assinado, em 19/08/2019, pela Diretora de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas e pelo Secretário de Estado da Administração, está consignada a informação de que não estão sendo revistos os valores, em razão do momento de comeditamento financeiro.

Contudo, logo na sequência do mesmo documento, o Secretário corrobora com a presente tese de que é evidente a necessidade de correção desses valores, mas afirma que serão revistos, posteriormente, quando a saúde financeira do Estado suportar, segundo ele: “muito embora se tenha consciência de que os valores precisariam ser reajustados, novo modelo para pagamento de diárias e hospedagem vem sendo estudado e será aplicado quando a situação financeira do Estado assim permitir” (SANTA CATARINA, 2019).

O documento, ou outros que fazem parte do processo citado, não traz outras informações sobre qual outro modelo está sendo estudado. Mas uma possibilidade, que é aplicada em alguns outros estados, seria o exemplo utilizado em Roraima, em que a administração pode escolher qual o meio mais econômico para custear as despesas com deslocamentos em serviço - entre diárias e a contratação de agência para fornecimento de hospedagem e alimentação:

Art. 36. Poderão ser celebrados contratos para a prestação de serviços de reserva, emissão e alteração de passagens aéreas, nacionais e internacionais, de reservas de hospedagem para grupos de servidores e de reservas individuais de hospedagem, por meio de agências de viagens, nos termos do regulamento.

§ 1º O contrato contemplará separadamente:

I aquisição de passagens, com ou sem traslado;

II pousada, incluindo alimentação;

III pacotes de hospedagem para servidores em rede hoteleira, ficando facultada, a critério da contratante, a utilização dos serviços de alimentação, salas de reuniões e fornecimento de lanches.

§ 2º O órgão ou entidade fará opção pela solução mais econômica e viável, tanto do pagamento de diária, como da utilização de contrato com agenciador, limitados os gastos com alimentação e pousada, em qualquer caso, aos valores previstos nos Anexos I, nos termos da Lei nº 8.666/1993 e Lei nº 10.520/2002 (RORAIMA, 2017).

Destaque-se que a SEA/SC não afirmou estar estudando esse modelo. Apenas se está aqui conjecturando entre possibilidades vistas durante o mapeamento da legislação correlata de outros estados.

Ressalte-se também que, apesar de adotadas outras formas de custeio das despesas com deslocamento a serviço de servidores públicos, como a elencada acima, ou outras modalidades como o reembolso das despesas, ou o regime de adiantamento, existe no meio jurídico afeto à Administração Pública o entendimento de que o padrão das diárias seria o mais simples e transparente.

Conforme Parecer do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, assinado pelo relator conselheiro Antônio Carlos Andrada, em resposta à Consulta N° 748.370, exarada na sessão do Tribunal Pleno do dia 20 de maio de 2009:

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 (REVISTA DO TCE/MG, 2009, p.202).

Contudo, essas outras duas modalidades implicariam, ainda segundo o relator do TCE de Minas Gerais, na necessidade de um processo de prestação de contas mais complexo. E por mais complexo entenda-se mais completo, com maior número de documentos. De acordo com o relator: “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 [...]” (REVISTA DO TCE/MG, 2009, p. 202).

E se há mais documentos a apresentar, existem também mais documentos a verificar, a analisar na auditoria, o que pode levar a um inchaço burocrático, em relação ao efetivo necessário para esse procedimento de auditoria mais minucioso.

Por fim, se conclui o parecer do TCE/MG, no sentido de que há maior eficiência e transparência no modelo de diárias:

Finalmente, visando a 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 é a forma mais segura e transparente de se processarem as despesas de viagem (REVISTA DO TCE/MG, 2009).

Ressaltando que é preciso compreender o caráter indenizatório da diária e concebê-la enquanto benefício do servidor para custeio exclusivo de despesas geradas pela própria Administração.

Nesse viés, manifestou-se o Tribunal de Contas de Santa Catarina, através do Prejulgado 1003/TCE-SC - Processo 00823440; Parecer COG-214/01 (em vigor):

As diárias incluem-se no conceito de despesa corrente de custeio, constituindo espécie do gênero despesa de pessoal. Têm como fim precípuo o ressarcimento dos gastos com alimentação e hospedagem aos servidores públicos que se deslocam temporariamente do município a serviço. O art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal caracteriza como despesa de pessoal aquelas que constituam "espécie remuneratória"; deve-se pois excluir deste rol as despesas com o pagamento de diárias, de cunho meramente indenizatório. As despesas com diárias já estão previstas na lei orçamentária, razão pela qual não se enquadram na previsão do art. 17 da LRF, que cuida de despesa obrigatória de caráter continuado por norma legal específica diferente da lei do orçamento. A seu turno, o reajuste do valor unitário das diárias não constitui aumento de despesa, muito menos decorre de criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental (art. 16 da LRF); representa simples recomposição monetária do caráter indenizatório da referida despesa pública, cujo valor global orçado permanece inalterado.

E embora no processo do SGPe SEA 00014525/2019 - o qual procura atualizar os dispositivos legais sobre concessão de diárias no âmbito do Estado - não haja a previsão de atualizar valores, existe outro processo em tramitação no sistema de protocolo eletrônico do Estado, de número SSP 00006909/2019, cujo objeto é a aplicação, em caráter temporário, de valores majorados das diárias para os integrantes da Secretaria de Estado da Segurança Pública, relacionados nos Grupos 1º e 2º do Anexo I<sup>1</sup>, do Decreto 1.127/08, durante a temporada da Operação Veraneio, o que já ocorre desde o ano de 2003, por meio da publicação de decretos, anualmente, pelo chefe do executivo estadual.

Além dessa situação, pode-se destacar o Decreto Estadual Nº 338, de 08 de novembro de 2019 (instruído através do processo eletrônico nº SEA 00016131/2019), o qual majorou o valor das diárias dos servidores da Secretaria de Estado da Educação, pelo período de 08 de novembro a 31 de dezembro de 2019, de modo que aqueles servidores que estiverem relacionados nos Grupos 1º, 2º e 3º do Anexo I, do Decreto 1.127/08, perceberão diárias, em caso de deslocamento a serviço, no valor único de R\$220,00, nos mesmos termos:

Art. 1º Aplica-se aos servidores em exercício na Secretaria de Estado da Educação (SED), cujos cargos integram o 1º, 2º e 3º Grupo do Anexo I do Decreto nº 1.127, de 5 de março de 2008, o valor único de R\$220,00 (duzentos e vinte reais) para diárias dentro do Estado (SANTA CATARINA, 2019).

---

<sup>1</sup> O Anexo I do Decreto Nº 1.127/08 está apresentado, ao final do presente trabalho, igualmente como anexo. De forma resumida, ele apresenta e detalha os grupos de cargos e funções dos servidores públicos, com base nos quais estão definidos os valores das diárias.

Ambos os exemplos vem reafirmar a necessidade de atualização dos valores unitários das diárias. Todavia, acredita-se, que isso deve ser feito de modo geral, ou seja, para todos os órgãos do poder executivo de Santa Catarina, e de modo permanente, inclusive com atualização periódica - preferencialmente anual - prevista em decreto, como será melhor trabalhado na sequência.

É certo que a Secretaria da Educação e a Secretaria da Segurança Pública, com seus órgãos, não são os únicos órgãos do estado que apresentam essa necessidade de terem os valores das diárias corrigidos. E é certo que há a necessidade de melhorar a Administração Pública nesse sentido, de forma a padronizar um valor unitário de diárias corrigido e condizente com a indenização em que se constitui.

Dentre a dinâmica dos estudos organizacionais, há a relevância das organizações públicas. Não se utilizando do lucro como bússola, porém impossível de diferenciar do setor privado quanto à necessidade de viabilizar seu funcionamento dentro da eficiência, dos custos e seus benefícios, para proporcionar serviços de qualidade (SILVA, 2018, p. 16).

Nesse ínterim, cabe ao gestor público tomar as decisões quanto à concessão de diárias. Antes disso, é evidente, lhe incumbe decidir sobre quais deslocamentos da sede a serviço são realmente necessários à prestação do serviço público. É nesse sentido que o gestor deve pensar em economizar o recurso público, quer dizer, deve levar em consideração o custo benefício de autorizar/determinar o deslocamento do servidor e o resultado a ser alcançado pelo serviço a ser prestado.

Tudo isso, no intuito de analisar a real necessidade do deslocamento, e também de se analisar outros possíveis cenários, como, por exemplo, a capacitação de servidor lotado no destino, ou nos destinos mais frequentes, para cumprimento daquela tarefa, eliminando, ou diminuindo a necessidade de novos deslocamentos futuros.

Analisar e otimizar os deslocamentos deve ser a forma de garantir o bom e correto uso do erário. Não simplesmente reduzir, ou não corrigir, o valor unitário do benefício.

Por isso, haja vista que a diária é instituída legalmente para indenizar o servidor público de despesas eventuais e extraordinárias com alimentação, hospedagem e locomoção, oriundas de deslocamento eventual e temporário de sua

sede de lotação, em atendimento do interesse público, é que se propõe a revisão e atualização dos valores das diárias ora praticados no âmbito do executivo estadual catarinense.

Se a finalidade da diária é indenizar despesas com alimentação, locomoção e hospedagem, seu valor deve ser condizente com a média das despesas, ou seja, deve estar atualizado conforme os custos de vida e os índices de inflação vigentes. Novamente, valendo-se dos postulados de Pazzaglini Filho (2008, p. 40):

Razoabilidade e proporcionalidade, portanto, são conceitos aferidos em função dos princípios constitucionais e, principalmente, da realidade, do contexto em que se dá a atuação administrativa, segundo standards ou padrões de comportamento vigentes na sociedade por ocasião de sua prática.

Em Santa Catarina, os valores atualmente descritos no decreto que regulamenta a matéria, tiveram sua última atualização no ano de 2003, através da Portaria Conjunta Nº 395/03/SEA/SEF, de 28 de março de 2003 (já revogada). Na verdade, essa portaria conjunta das Secretarias de Estado da Administração e da Fazenda atualiza somente os valores do 4º Grupo de cargos e funções. Os valores dos demais grupos já vêm sendo praticados desde o ano de 2001, quando foram fixados através da Portaria Conjunta Nº 1.105/01/SEA/SEF, de 26 de junho de 2001 (já revogada). E apesar de ambas as portarias já terem sido revogadas, esses valores<sup>2</sup> estão em vigor até hoje, e se apresentam dispostos no Anexo I, do Decreto Estadual Nº 1.127, de 2008 (anexo).

Assim, o que se propõe, a princípio, é a correção dos atuais valores através do IPCA<sup>3</sup>.

Segundo publicado no sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o IBGE, assim se define o índice e sua sistemática:

O Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor - SNIPC produz contínua e sistematicamente o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA que tem por objetivo medir a inflação de um conjunto de produtos e serviços comercializados no varejo, referentes ao consumo pessoal das famílias. Esse índice de preços tem como unidade de coleta estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, concessionária de serviços públicos e internet e sua coleta estende-se, em geral, do dia 01 a 30 do mês de referência.

<sup>2</sup> Conforme se verifica no Anexo I, do Decreto 1.127/08, os valores definidos por grupo de cargos e funções, para deslocamentos dentro do estado são: 1º Grupo: R\$100,00; 2º Grupo: R\$110,00; 3º Grupo: R\$156,00; e, 4º Grupo: R\$340,00.

<sup>3</sup> Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo. Apurado mensalmente pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

Dessa forma, o IPCA foi escolhido por tratar-se de um índice referente a consumo das famílias e com foco no comércio varejista, portanto, mais congruente com o tema diárias, o qual tem o foco no custeio de alimentação, hospedagem e transporte urbano.

Independente o indexador a ser escolhido, o que importa é que o índice adotado para a atualização esteja previsto na lei do ente. Como fica evidenciado no Prejulgado 144/TCE-SC - Processo 11791/36; Parecer COG-501/93 (em vigor):

O índice oficial para atualização monetária das diárias concedidas a agentes públicos municipais em viagem a serviço é aquele adotado pelo próprio Município, através de lei, em razão da competência que lhe foi conferida pelo artigo 30, inciso II, da Constituição Federal.

Por analogia, assim também o é no âmbito dos Estados, nesse caso, em função da competência que lhes foi certificada pela Constituição Federal de 1988, pelo artigo 25.

Após mapeada a legislação correlata dos demais estados, a título de exemplo, pode-se verificar que alguns deles já realizaram essa previsão legal do indexador de correção monetária das diárias, e via de regra elencando o IPCA em suas leis. Como no Estado do Espírito Santo:

Art. 27. A Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos - SEGER poderá publicar anualmente, até o 15º dia útil de março, a atualização dos valores das diárias de viagens constantes da Tabela do Anexo único, mediante a aplicação do coeficiente representativo da variação da inflação, nos termos do IPCA (índice nacional de preços ao consumidor amplo). Será adotado o percentual do índice acumulado dos 12 meses do ano anterior ao ano da atualização, admitindo-se arredondamentos no valor final. Parágrafo único. O disposto no caput não inviabiliza a elaboração de outras propostas de alterações de valores de diárias baseados em estudos e critérios técnicos e econômicos, desde que haja previsão orçamentária (ESPÍRITO SANTO, 2013).

Igualmente no Estado de Rondônia:

Art. 2º. [...] § 3º. Os valores das diárias serão atualizados, quando necessário, por portaria do Secretário de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou por outro critério que melhor se ajuste às necessidades do Estado, a juízo da referida autoridade (RONDÔNIA, 2014).

O Estado de Pernambuco também apresenta dispositivo semelhante:

Art. 4º [...] § 3º Os valores das diárias serão atualizados, quando necessário, por portaria do Secretário da Fazenda, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou por outro critério que melhor se

ajuste às necessidades do Estado, a juízo da referida autoridade (Decreto PERNAMBUCO, 2003).

Já na Bahia, decreto Nº 18.299 de 2018 foi publicado pelo governador com o objetivo exclusivo da atualização dos valores das diárias:

Art. 1º - Ficam atualizados pelo índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, acumulado no período de agosto de 2011 até fevereiro de 2018, os valores constantes dos Anexos I e II, ambos do Decreto nº 13.169, de 12 de agosto de 2011, que passam a vigorar na forma dos Anexos I e II deste Decreto, respectivamente (BAHIA, 2018)

Atualizados pelo IPCA, no período dos últimos 18 anos (entre 2001 e 2019), os valores ficariam os seguintes, para as viagens dentro do estado:

- a) 1º Grupo: R\$305,00 (com arredondamento);
- b) 2º Grupo: R\$335,00 (com arredondamento);
- c) 3º Grupo: R\$475,00 (com arredondamento);
- d) 4º Grupo: R\$1.030,00.

Esses valores, já arredondados, foram calculados com base em um índice de correção, no período (junho/2001 a setembro/2019), de 3,0397900. O valor percentual correspondente foi de 203,197900%. Foi utilizada para os cálculos a ferramenta disponibilizada pelo Banco Central do Brasil, no sítio eletrônico:

<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>

Não serão apresentados comentários mais detalhados sobre os valores, em razão de que nas próximas seções do trabalho serão discutidas propostas justamente envolvendo a composição do valor unitário e a adoção de determinado valor único.

Além de corrigir os valores atuais, deve-se atentar para o fato de que a atualização deve ser periódica, sob o risco de, em pouco tempo, termos os valores novamente desatualizados e incongruentes com a finalidade do benefício.

Por isso, mais que a simples atualização, sugere-se que seja criado, na legislação pertinente, dispositivo que garanta a atualização automática dos valores de forma permanente, quer dizer, que esses valores sejam atualizados anualmente através do IPCA (ou outro indexador que tecnicamente seja mais apropriado), por ato do Governador do Estado e, ainda, de forma compulsória.

Dessa maneira, a sugestão seria a introdução de um inciso no Art. 9º do Decreto Nº 1.127, conforme se desenha a seguir:

Art. 9º [...].

**I - Os valores das diárias serão corrigidos anualmente, sempre no mês de março, com base na variação do IPCA, ou outro índice que comprove melhor adequação técnica, através de decreto do Governador do Estado.**

**§ 1º Deverá ser adotado o percentual do índice acumulado nos 12 meses do ano anterior ao da atualização.**

**§ 2º Admite-se o arredondamento no valor final.**

Antes de prosseguir, cabe brevemente ressaltar que os limites dos gastos com diárias, assim como das demais despesas do Estado, deverão obedecer aos limites das dotações orçamentárias, conforme Lei Federal Nº 4.320, de 17 de março de 1964:

Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Art. 59. O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

Logo, ainda antes de seguir, reforça-se a necessidade da análise e controle da situação de cada órgão, por seus gestores, bem como a tomada de decisão quanto aos deslocamentos prioritários e outras providências, de maneira a garantir a melhor prestação do serviço público e a utilização eficiente do recurso público.

Ou seja, é através do controle e da melhoria da gestão que o administrador utilizará o recurso público de forma econômica e eficiente. Não no cerceamento de um direito do servidor, através da prática de valores incompatíveis com as despesas a indenizar.

Outrossim, nesse momento se fará uma observação referente à necessidade de correção da tabela do Anexo I do Decreto 1.127/08, especificamente no que diz respeito à distribuição dos militares estaduais pelos grupos de cargos e funções.

Ocorre que a Lei Complementar Nº 587, de 14 de Janeiro de 2013, institui as carreiras das Praças e dos Oficiais, da PMSC e CBMSC, como cargos de nível superior. Dessa maneira, não faz sentido diferenciar essas graduações e postos nos

três primeiros grupos, sendo imperioso classificar as praças, junto aos oficiais no 3º Grupo do Anexo I, onde já estão os oficiais, ou mesmo no 2º Grupo, o qual prevê cargos de nível superior - o que não faria sentido, haja vista a defasagem dos valores, conforme já demonstrado. Mas que poderia ser considerado, caso realmente se realize o reajuste acima calculado.

Importante correção a se fazer, ainda, refere-se ao fato de que, quando no anexo aparecem os militares estaduais, os postos e graduações vem acompanhados das expressões “à disposição do Gabinete do Governador” e “autorizados a prestar serviços em outros órgãos ou entidades”. Dessa forma, não há previsão do valor das diárias, ou em que grupo devem estar classificados os Policiais e Bombeiros Militares que atuam nas suas corporações e que deslocam da sede a serviço, seja administrativo ou operacional. Nesse quesito, sugere-se a eliminação das expressões destacadas.

### **2.3.2 Diferenciação quanto ao pernoite**

Agora, faz-se necessário lançar o olhar sobre outro aspecto desse mesmo ponto analisado no capítulo presente. Trata-se de compartimentar o valor da diária, definindo o percentual correspondente a despesas com alimentação e locomoção, e o percentual destinado a cobrir as despesas com a hospedagem, ou pernoite.

Em resumo, acredita-se que, principalmente levando em conta a correção monetária, o valor da diária paga ao servidor público que desloca da sede a serviço deve ser diferente nos casos em que há o pernoite fora da sede, e nos casos em que não há o pernoite fora da sede.

No entanto, é correta, por outro lado, a indicação de que, inexigindo o deslocamento a necessidade de pernoite (pouso em hotel ou qualquer outro estabelecimento congênere), seja ela paga apenas por metade. Do mesmo modo, será indevida, por inteiro, quando a administração efetue, por seus próprios meios, o transporte e aloje o servidor, na sede transitória de trabalho, em apartamento funcional de que seja proprietária, por exemplo (FERNANDES, 2005, p. 76).

Essa diferença com relação ao pernoite ocorre quase na totalidade dos Estados, conforme pesquisa realizada.

O estado de São Paulo, por exemplo, define que somente será paga a diária em valor integral se houver pernoite fora da sede, nessas palavras:

Art. 5º - As diárias serão concedidas por dia de deslocamento do servidor ou policial militar do respectivo município-sede de exercício nos termos do § 1º do artigo 1º deste decreto.

§ 1º - Será concedida diária integral quando o deslocamento exigir pernoite fora da sede.

[...]

§ 4º - Não será concedida diária quando fornecidos alojamento, ou outra forma de pousada, e alimentação pela Administração Pública.

§ 5º - Para fins do disposto no § 1º deste artigo, fica caracterizada como pernoite a permanência do servidor no local de destino da viagem até as 4 (quatro) horas do dia seguinte (SÃO PAULO, 2003).

Também como exemplo, o estado do Acre igualmente diferencia o pagamento de diária quando há ou não pernoite, e traz um complemento ao conceito de pernoite um pouco diferente dos demais estados. A saber, *in verbis*:

Art. 4º [...]

§ 2º Equipara-se a pernoite fora da sede, para fins deste Decreto, o deslocamento do servidor com previsão de partida entre a zero e as seis horas da manhã e retorno entre as dezoito e vinte três horas e cinquenta e nove minutos da mesma data (ACRE, 2002).

Aqui em Santa Catarina, o Decreto Nº 1.127/08 veda o pagamento do benefício quando as despesas que seriam indenizadas já são custeadas pelo estado. Essa proibição de pagamento, nessas condições, teve redação dada pelo Decreto Nº 1.607, de 15 de agosto de 2008, *in litteris*: “Art. 4º Não será concedida diária ou fração quando o deslocamento não exigir do servidor a realização de gastos com deslocamento urbano, hospedagem ou alimentação”.

Contudo, o decreto catarinense não diferencia os deslocamentos (com ou sem pernoite) e, portanto, não há diferença entre os valores. Aliás, importa destacar que havia essa diferenciação, porém, o mesmo Decreto 1.607/08 alterou a redação antiga do Decreto 1.127/08, anulando essa diferença.

Abaixo pode-se observar a redação original do Decreto Nº 1.127/08 (alterada pelo Decreto Nº 1.607/08):

Art. 3º A diária será concedida por dia de deslocamento, assim entendido o período de 24 (vinte e quatro) horas contadas da partida do servidor.

§ 1º Será concedida diária integral para período de deslocamento igual ou superior a 12 (doze) horas, desde que haja **pernoite** fora da sede.

§ 2º Será concedida meia diária para o período de deslocamento que não exigir **pernoite** fora da sede, desde que o período seja superior a 6 (seis) e inferior a 24 (vinte e quatro) horas (grifo nosso).

E a seguir verifica-se a redação atual (dada pelo Decreto Nº 1.607/08) - em vigor - do Decreto Nº 1.127/08, nestes termos:

Art. 3º A diária será concedida por dia de deslocamento, assim entendido o período de 24 (vinte e quatro) horas contadas da partida do servidor.

§ 1º Considera-se uma diária a fração igual ou superior a 12 (doze) horas.

§ 2º Será concedida meia diária quando o período de deslocamento for igual ou superior a 4 (quatro) horas e inferior a 12 (doze) horas.

§ 3º O pagamento de meia diária só será devido mediante apresentação do comprovante de despesas com alimentação ou pousada referente ao período de fração diária.

Embora haja a definição de que, para pagamento de meia diária é necessária a apresentação de comprovante de gastos com alimentação ou pousada no período, não há mais, com a nova redação, a diferenciação quanto ao pernoite ou não fora da sede.

Pensando nos princípios da economicidade e razoabilidade, previstos na Constituição Federal de 1988 e já citados anteriormente, pode-se perceber que não diferenciar essa situação, não condiz com a boa administração pública.

Ora, se o servidor recebe um benefício para custear suas despesas extras com alimentação e hospedagem, há que se considerar que o valor desse benefício deve ser suficiente para custear ambas as despesas e, que se não há uma dessas despesas, no caso a referente ao pernoite fora da sede, o valor do benefício deve ser suficiente e compatível com a cobertura tão somente das despesas com alimentação (e locomoção urbana), conforme executado na maior parte dos estados brasileiros.

Cabe registrar que se o Estado não pode enriquecer ilicitamente às custas do servidor (e de qualquer pessoa física ou jurídica), conforme exhaustivamente já descrito, também o servidor público não pode lucrar sem causa sobre o Estado. Essa prática é vedada a todo os entes, órgãos, empresas e pessoas.

O próprio código civil brasileiro condena a prática do locupletamento por qualquer pessoa: “Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários” (BRASIL 2002).

Confirma Pereira (2019): “a contrario sensu, quando a Administração as prestou diretamente (despesas com pousada, alimentação e deslocamento) não

seriam devidas as diárias, eis que se poderá configurar enriquecimento sem causa, neste caso, pelo servidor que as receber”.

Vale observar uma vez mais o Decreto catarinense N° 338, de 08 de novembro de 2019, que majorou temporariamente o valor das diárias para os integrantes da Secretaria de Estado da Educação, em Santa Catarina, e além disso, definiu diferenciação nos valores, entre os deslocamentos com ou sem pernoite, *in litteris*:

Art. 2º Para fins deste Decreto, o servidor em exercício na SED fará jus ao valor único da diária quando o período de deslocamento for igual ou superior a 12(doze) horas, **com necessidade de pernoite** (grifo nosso).

Parágrafo único. Considera-se pernoite quando no deslocamento de que trata o *caput* deste artigo estiver contido o período de 00:00 às 06:00 horas.

Quer dizer, novamente o decreto corrobora o entendimento apresentado no capítulo, de que é preciso alterar a legislação, e novamente afirma-se: porém de forma geral e para todos os órgãos.

O propósito, agora, firma-se na sugestão de definir dentro do valor da diária (considerando sua correção monetária) os percentuais correspondentes às despesas com alimentação (e locomoção urbana) e com hospedagem, de modo a garantir o pagamento adequado do benefício em cada caso.

Antes, para fundamentar a deliberação quanto ao valor, é preciso pontuar que, o valor médio da diária de hospedagem em Santa Catarina, no ano de 2018, foi de R\$224,00, segundo estudo da Fecomércio SC<sup>4</sup>, divulgado em dezembro de 2019, e disponível no sítio eletrônico da entidade.

Considerando que o custo da hospedagem representa a maior parte dos gastos do servidor em viagem, e levando-se em conta também os princípios constitucionais da economicidade e da proporcionalidade, deve-se definir um valor padrão da diária.

Assim propõe-se a adoção do valor de R\$335,00. Valor este referente ao atual 2º Grupo (conforme já informado, grupo em que estão classificados, entre outros, cargos de nível superior) após o cálculo para atualização pelo IPCA (valores apresentados na seção anterior). Acredita-se ser suficiente e, portanto, adequado o valor quanto à sua capacidade indenizatória e quanto à proporcionalidade

---

<sup>4</sup> Fecomércio SC - Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo de Santa Catarina - representante legal dos interesses do setor terciário no âmbito estadual, congregando 72 sindicatos patronais e administrando, em Santa Catarina, o SESC (Serviço Social do Comércio) e o Senac (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial. Endereço eletrônico: [www.fecomercio-sc.com.br](http://www.fecomercio-sc.com.br).

administrativa. Isso, tendo como certa a atualização anual, igualmente como sugerido na seção acima.

A diária nesse valor, chamar-se-á, a partir de agora, de diária integral. Toda a argumentação quanto à adoção de um valor unitário único será discutida de forma mais acurada na próxima seção. Nesse momento, passaremos à sugestão a que se presta a presente seção, que é a composição do valor da diária.

A idéia é que os percentuais e valores propostos sejam divididos da seguinte maneira:

1º) Valor integral da diária (100%): R\$335,00 - para deslocamento por período de 12 (doze) até 24 (vinte e quatro horas), incluindo despesas com alimentação, locomoção urbana e hospedagem/pernoite;

2º) Valor destinado a despesas com alimentação e/ou locomoção urbana (30%): R\$100,00 (com arredondamento);

3º) Valor destinado a despesas com hospedagem/pernoite (70%): R\$235,00 (com arredondamento);

Além desses valores, continuaria a previsão de meia diária, para deslocamentos por período igual ou acima de 6 (seis) horas e inferior a 12 (doze) horas, porém, com duas diferenças em relação ao texto atual do decreto em vigor: para ter direito à percepção de meia diária, o deslocamento deve ser superior a 6 (seis) horas, como acima, e não a 4 (quatro) horas, como vigora hoje; e, o valor referente a essa meia diária, tem relação somente com a parte do valor da diária destinada às despesas com alimentação, ou seja, no caso em tela, o valor da meia diária seria de R\$50,00.

Também haveria o direito à percepção de  $\frac{3}{4}$  de diária (também relativamente ao valor parcial de alimentação), quando de deslocamento por período igual ou superior a 12 (doze) horas e inferior a 24 (vinte e quatro) horas, sendo assim o valor de R\$75,00.

Para os deslocamentos por período igual ou superior a 4 (quatro) horas e inferior a 6 (seis) horas, haveria a previsão de pagamento de  $\frac{1}{4}$  de diária, igualmente relacionado ao valor destinado às despesas com alimentação, R\$25,00.

Assim ficaria o artigo 3º do decreto 1.127/08, com a alteração proposta:

Art. 3º A diária será concedida por dia de deslocamento, assim entendido o período de 24 (vinte e quatro) horas contadas da partida do servidor.

**I - Somente fará jus à diária integral, o servidor cujo deslocamento a serviço exigir o pernoite fora da sede;**

**II - Será concedida meia diária quando o período de deslocamento for igual ou superior a 6 (seis) horas e inferior a 12 (doze) horas, e não houver pernoite fora da sede.**

**III - Será concedido  $\frac{3}{4}$  de diária quando o período de deslocamento for igual ou superior a 12 (doze) horas e inferior a 24 (vinte e quatro) horas.**

**IV - Será concedido  $\frac{1}{4}$  de diária quando o deslocamento for igual ou superior a 4 (quatro) horas e inferior a 6 (seis) horas.**

**§ 1º Considera-se uma diária a fração igual ou superior a 12 (doze) horas, e havendo pernoite, situação em que será paga a diária integral.**

**§ 2º A diária integral a que se refere o inciso I deste artigo compreende as despesas com alimentação e/ou locomoção urbana, bem como as despesas com hospedagem/pernoite, sendo composto o seu valor pelos seguintes percentuais: 30% destinados a cobrir as despesas com alimentação e/ou locomoção urbana, e 70% destinados a cobrir as despesas com hospedagem/pernoite.**

**§ 3º A meia diária a que se refere o inciso II deste artigo corresponde a 50%, exclusivamente, do valor da diária destinado às despesas com alimentação (e/ou locomoção urbana).**

**§ 4º Os  $\frac{3}{4}$  de diária a que se refere o inciso III deste artigo corresponde a 75%, exclusivamente, do valor da diária destinado às despesas com alimentação (e/ou locomoção urbana).**

**§ 5º O  $\frac{1}{4}$  de diária a que se refere o inciso IV deste artigo corresponde a 25%, exclusivamente, do valor da diária destinado às despesas com alimentação (e/ou locomoção urbana).**

Antes de concluir esta seção, convém analisar alguns exemplos dentre os decretos mapeados, os quais adotam essa praxe de dividir o valor da diária em percentuais destinados a cada despesa, como em Alagoas, e tantos outros, em que

fica definido o pagamento de meia diária, quando não há pernoite, nessas mesmas palavras:

Art. 2º A concessão de diárias far-se-á nos termos dos artigos 63 e 64 da Lei nº 5.247, de 26 de julho de 1991, e deste Decreto.

§ 1º As diárias serão concedidas por dia de afastamento do Município, do Estado ou do País, contando-se pelo número de dias correspondentes ao evento, incluindo-se os dias de partida e o de chegada, **sendo devida pela metade quando o deslocamento não exigir pernoite** fora da sede (ALAGOAS, 2008)(grifo nosso).

Em Goiás, o decreto prevê redução do valor da diária quando não há pernoite fora da sede:

Art. 3º Os valores a serem pagos a título de diária são aqueles já fixados na Tabela do Anexo I deste Decreto, observado o seguinte:

[...]

III - nos casos em que não houver o pernoite ao a Administração tenha fornecido a hospedagem através de contrato com agência de viagem, diária será reduzida em 68,75% (sessenta e oito inteiros e setenta e cinco centésimos por cento) e destinar-se-á ao pagamento de alimentação; (GOIÁS, 2010)

Já o estado de São Paulo, novamente valer-se-á desse exemplo em razão do acabamento jurídico de que se reveste, traz uma divisão bastante detalhada, conforme a duração do deslocamento, definição mais semelhante à presente proposta, *in verbis*:

Art. 5º - As diárias serão concedidas por dia de deslocamento do servidor ou policial militar do respectivo município-sede de exercício nos termos do § 1º do artigo 1º deste decreto.

§ 1º - Será concedida diária integral quando o deslocamento exigir pernoite fora da sede.

§ 2º - Nas seguintes situações, serão concedidas diárias parciais com valores correspondentes às porcentagens a seguir indicadas, aplicadas sobre a importância apurada na forma do artigo 2º, com os acréscimos de que tratam os artigos 3º e 4º deste decreto, quando for o caso:

1. 50% (cinquenta por cento), quando fornecido alojamento ou outra forma de pousada, em próprio do Estado ou de outro órgão ou entidade da administração Pública;

2. para indenizar despesas com alimentação quando o deslocamento não exigir pernoite fora da sede:

a) 40% (quarenta por cento), quando o período de deslocamento for igual ou superior a 12 (doze) horas;

b) 20% (vinte por cento), quando o período de deslocamento for igual ou superior a 6 (seis) horas e inferior a 12 (doze) horas.

3. para indenizar despesas com alimentação no dia de retorno à sede do servidor ou policial militar:

a) 40% (quarenta por cento), quando a chegada de regresso à sede ocorrer a partir das 19 (dezenove) horas;

b) 20% (vinte por cento), quando a chegada de regresso à sede ocorrer a partir das 13 (treze) horas e antes das 19 (dezenove) horas.

§ 3º - Para os fins da concessão das diárias parciais de que trata o item 2 do parágrafo anterior será considerado o horário da partida e o da chegada de regresso à sede do servidor ou do policial militar.

§ 4º - Não será concedida diária quando fornecidos alojamento, ou outra forma de pousada, e alimentação pela Administração Pública.

§ 5º - Para fins do disposto no § 1º deste artigo, fica caracterizada como pernoite a permanência do servidor no local de destino da viagem até as 4 (quatro) horas do dia seguinte (SÃO PAULO, 2003).

Para finalizar a análise acerca desse aspecto – os valores das diárias praticados, tanto na primeira quanto nessa segunda parte do capítulo – importa informar que as sugestões acima elencadas, assim se aspira, deveriam ou poderiam ser recepcionadas de forma bastante natural e colocadas em prática até rapidamente. Não é da mesma forma que se entende a adoção da proposta seguinte. Contudo crê-se na viabilidade de sua implementação, pelo menos, a médio prazo.

### **2.3.3 Valor único**

Sem deixar de lado ambas as propostas, insta aclarar que não é somente quanto aos valores, ou quanto à distribuição dos cargos nos grupos de valores, ou ainda quanto à diferenciação relacionada ao pernoite que o Decreto 1.127/08 está defasado. Por isso, a partir daqui será apresentada uma última sugestão sobre esse item da pesquisa, a qual se entende como de mais difícil recepção, análise e colocação em vigência. Isso por representar uma ruptura com o que vem sendo praticado há muitos anos em Santa Catarina, e na maior parte dos entes federados. Uma real quebra de paradigma em nossa legislação e em nossos procedimentos.

O que se propõe, ainda, é a adoção de um valor único de diárias, independente do cargo ou função exercidos pelo servidor beneficiário.

Hoje, seja aqui em Santa Catarina, seja na maior parte dos Estados, e inclusive no âmbito federal, o principal critério para definição do valor da diária é justamente o cargo ou função do servidor: “[...] a sistemática usada para definir valor das diárias no serviço público possui um ponto de convergência em comum, qual seja o cargo ocupado pelo beneficiário” (OLIVEIRA, 2019).

Todavia, a linha de raciocínio estabelecida no presente trabalho de conclusão de curso acaba por confrontar essa condição. Assim como opina Oliveira (2019): “contudo, esse critério, a nosso sentir, não é o mais equânime, mais justo; pois é cediço que a crença segundo a qual situações semelhantes devem ser tratadas da mesma forma constitui princípio básico do Direito”.

Em vista disso, a vontade aqui é propor uma ruptura cultural e evocar, uma vez mais, os princípios constitucionais da administração pública para fundamentar a proposta de adoção do valor único.

Na realidade, o princípio funciona como vetor para o intérprete. E o jurista, na análise de qualquer problema jurídico, por mais trivial que ele possa ser, deve, preliminarmente, alçar-se ao nível dos grandes princípios, a fim de verificar em que direção eles apontam. Nenhuma interpretação será havida por jurídica se atritar com um princípio constitucional (NUNES, 2002, p. 37).

É essa, por justo, a alegação principal: o atrito entre o critério de cargos e funções para definição de valores distintos de diárias com os princípios constitucionais da igualdade e da dignidade humana.

[...] como o mais importante princípio constitucional é o da dignidade humana, é ele que dá a diretriz para a harmonização dos princípios, e, via de consequência, é nela – dignidade – que a proporcionalidade se inicia de aplicar. Mas, também, quando se tratar de examinar conflitos a partir do princípio da igualdade, o da proporcionalidade estará presente (NUNES, 2002, p. 55).

No mesmo sentido, ao analisar esse aspecto da diferença de valores das diárias em virtude do cargo ocupado pelo servidor, no âmbito federal, leciona Fernandes (2005, p. 61):

O diploma legal em comento institui, aqui, marcada distinção entre os cargos de provimento efetivo daqueles providos em comissão, de livre nomeação e exoneração, tais como aqueles pertinentes às funções de direção, chefia e assessoramento. Muito embora detenha a administração pública tal prerrogativa, não nos parece que seja consentânea com o melhor Direito pois, à evidência, pelo menos não deveria estabelecer tratamento diferenciado entre seus servidores, ainda que respeitadas as peculiaridades inerentes a cada uma daquelas categorias funcionais.

E o respeito às “peculiaridades inerentes a cada uma daquelas categorias funcionais” se configura através dos valores remuneratórios específicos de cada classe funcional.

Assim, conforme já esclarecido, a diária, por tratar-se de benefício de caráter indenizatório, não se pode compreender enquanto remuneração. Portanto, não deve

frutificar como prática de uma boa Administração Pública, a condição de cargos e funções para definição de valores de diárias.

Nessa direção, e considerando que a remuneração, por seu cunho próprio, já distingue a natureza dos cargos, o nível de responsabilidade, o grau de atribuições e habilidades, formação, entre outras características, para que sejam definidos seus valores para cada cargo, questiona Oliveira (2019): “portanto, se as retribuições pecuniárias destinadas aos servidores públicos são distintas em razão da natureza também distinta de cada cargo ocupado, por que o valor da diária é diferente se a natureza é idêntica”?

Entende-se que não há resposta, senão de que é necessário rever esse critério e, por isso mesmo, se faz essa proposta de alteração, com vistas a eliminar as discrepâncias nos valores de uma indenização que se presta a custear despesas principalmente de necessidade humana básica, que é a alimentação.

Um bom exemplo prático dessa assimetria, que beira ao embaraço administrativo e jurídico, é trazido por Oliveira (2019):

À guisa de exemplificação, o sistema atual de concessão de diárias permite a ocorrência da constrangedora situação: Em dada viagem a trabalho, um Agente Político percebe a título de diárias para almoçar a quantia de R\$170,00; por sua vez o motorista que o conduz recebe a bagatela de R\$30,00. O que justifica, então, que um Membro de Poder perceba mais para se alimentar, se hospedar e até mesmo se locomover que o servidor que o transporta? Com base nesses valores, quem se hospeda, se alimenta e se locomove com mais dignidade? Será que um cargo ocupado é condição suficiente para justificar tamanha disparidade nos valores percebidos? No nosso entendimento, a resposta é negativa, pois se a finalidade da vantagem é a mesma, e em se tratando de seres humanos carentes das mesmas necessidades, é óbvio que o valor das diárias deveria ser o mesmo.

Vale, dentro dessa discussão, lançar o olhar sobre o próprio benefício do auxílio-alimentação - que em Santa Catarina é estabelecido pela Lei Nº 11.647, de 28 de dezembro de 2000 -, e o qual possui características semelhantes às da diária, quanto ao caráter indenizatório e a natureza alimentícia. Isso pois, a legislação que regula a matéria não faz distinção de valor segundo o cargo ocupado, sendo estabelecido um valor único para todos os servidores estaduais. Conforme o texto legal, *in litteris*:

Art. 1º O Poder Executivo disporá sobre a concessão mensal de auxílio-alimentação por dia trabalhado aos servidores públicos civis e

militares ativos da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional.

§ 1º A concessão de auxílio-alimentação será feita em pecúnia e terá caráter indenizatório.

[...]

§ 6º O valor unitário do auxílio-alimentação corresponderá a R\$12,00 (doze reais) por dia útil (SANTA CATARINA, 2000).

Conforme se pode observar, não há diferenciação de cargos e funções. O critério é o de dias úteis, ou dias trabalhados. Assim entende-se que deve ser com relação às diárias, o critério dos dias de deslocamento fora da sede. E, em sendo relacionado a viagem a serviço, também levando-se em conta o local de destino, como falar-se-á mais à frente.

Quer dizer, essa é proporcionalidade que se deve utilizar para a definição de valores de benefícios com tamanha semelhança. Nesse caso, tem a ver com as despesas que estarão sendo indenizadas com a verba pública, e com os princípios da dignidade humana e da isonomia, quanto às necessidades do servidor- na qualidade de ser humano - o qual irá custear sua alimentação e hospedagem, com essa indenização paga pelo Estado.

Dessa forma, a sugestão aqui reafirmada é que não mais seja levado em consideração o critério do cargo ou função dos servidores, para definição do valor da diária, adotando-se no estado de Santa Catarina um valor único para a referida indenização, mantendo-se apenas os outros critérios, a saber: diferenciação de valores de diárias somente relativas ao local de destino, conforme já fazem o nosso e a maior parte dos Estados, seguindo os critérios de deslocamento dentro ou fora do próprio Estado; do maior custo de vida nas capitais e algumas outras regiões metropolitanas; e dos deslocamentos para o exterior.

É válido registrar que essa iniciativa de adoção de um valor único já é implementada em alguns estados, como no Mato Grosso do Sul onde, de acordo com o Decreto Nº 13.329, de 22 de dezembro de 2011, os critérios que podem ser utilizados para diferenciar valores de diárias, tanto sua redução, quanto seu acréscimo, são o local de destino (se dentro do estado, fora do estado, mas dentro do país, ou para o exterior) e a existência de despesas parcialmente custeadas pelo estado (alimentação ou hospedagem). Isso para diárias dentro do estado. Para diárias em razão de deslocamentos para outros estados, ou para o exterior há

diferenciação de valores por cargo, haja vista que, nesses casos, o estado adota a legislação federal.

Outro caso semelhante é o de Goiás. Conforme Decreto Nº 7.141, de 06 de agosto de 2010, cujo Anexo I, contendo os valores, foi atualizado em 2012, através do Decreto Nº 7.707, definiu-se um valor único, sem distinção de cargos, havendo tão somente a diferenciação quanto ao local de destino, se capital ou região metropolitana, entre outros detalhes.

Interessante se mostra esse caso de Goiás pois, em 2017 foi publicado decreto em que os valores das diárias dos cargos de Governador, Vice-governador e Secretários de Estado eram majorados em 25% sobre o valor único dos demais cargos. Contudo, em virtude de ação popular e de decisão judicial de tutela provisória, a 18 de outubro de 2019, o chefe do executivo goiano publicou novo decreto - Decreto Nº 9.537 - suspendendo os efeitos dessa majoração, e mantendo o valor único para todos os cargos, pelo menos até que seja julgado em definitivo o processo iniciado pela Ação Popular.

Esse episódio, entende-se, vem reforçar a viabilidade da proposta de intervenção descrita nesta seção.

Não obstante, importa reforçar as três sugestões: atualizar/corrigir monetariamente o valor da diária; diferenciar os deslocamentos que exijam ou não o pernoite fora da sede e, conseqüentemente, os valores da diária paga; e, por último, mas congregando as demais propostas, a adoção de um valor único da diária, independente do cargo ou função ocupados.

Em observância dos apontamentos da seção anterior, sugere-se a adoção do valor único da diária integral de R\$335,00, para deslocamentos dentro do estado, além das demais regras propostas quanto às diárias parciais em cada caso, e a previsão, no texto do decreto, de atualização automática e anual do valor.

Afinal, o presente trabalho de conclusão de curso vem propor, por derradeiro, que as alterações aqui sugeridas sejam levadas, através do Comando Geral do CBMSC, ao conhecimento do Secretário de Estado da Segurança Pública, órgão setorial - conforme artigo 4º, do Decreto Estadual Nº 2.382, de 28 de agosto de 2014, o qual dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo - que pode atuar como proponente das alterações legais, claro, seguidas as instruções desse

decreto, como a consulta aos demais órgãos a serem atingidos pelas mudanças; a elaboração do anteprojeto; o parecer jurídico; consulta prévia à Procuradoria Geral do Estado, Secretaria da Casa Civil e Secretaria de Estado da Administração; e outras medidas legais constantes do Sistema de Atos Legislativos de Santa Catarina.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho acadêmico foi desenvolvido com o objetivo de analisar a legislação que regula o processo de concessão de diárias aos servidores públicos estaduais de Santa Catarina, de modo a identificar pontos considerados problemáticos e a propor a sua alteração legal.

Com o fito de subsidiar a pesquisa, foi realizado um mapeamento dos decretos que disciplinam o tema nos demais entes federados. Além disso, a experiência do autor durante sua atuação na Divisão de Finanças do CBMSC foi determinante para a escolha do tema, para a eleição dos pontos a serem estudados, bem como para a definição da abordagem.

Assim, foram estabelecidos os seguintes pontos precários da legislação, como objetos de exame mais atento: a) a obrigatoriedade de pagamento antecipado das diárias; e, b) a necessidade imperiosa de atualização dos valores unitários da indenização.

Inicialmente, o primeiro capítulo do desenvolvimento tratou de identificar a matéria como de competência legislativa de cada ente da federação, demonstrando a viabilidade da escolha do tema, e a real possibilidade de implementação das sugestões de mudanças por parte do executivo estadual. Além disso, foi esclarecida a necessidade de estudo e as propostas de mudança nos dispositivos legais devem imperiosamente guiar-se pelos princípios administrativos constitucionais.

No segundo capítulo, foi abordado de forma mais cuidadosa o ponto referente à obrigatoriedade dos pagamentos das diárias serem efetuados antecipadamente, sendo que há na lei, apenas as exceções de pagamento posterior em casos de emergência e de deslocamentos prolongados. Demonstrado o aspecto problemático dessa limitação, foi proposta alteração no decreto 1.127/08 incluindo nas exceções, a possibilidade de pagamento de diárias a posteriori, desde que devidamente justificado, em casos em que o benefício não fora solicitado/pago antecipadamente pelo simples motivo de exiguidade de tempo.

No último capítulo, foi considerado com mais esmero o ponto referente à flagrante desatualização dos valores unitários das diárias, praticados no âmbito do executivo catarinense. Mostrou-se que os valores foram atualizados pela última vez

no ano de 2001, sendo sugerida a correção monetária dos valores através do IPCA. Além disso foi proposto que seja incluído no decreto 1.127/08 artigo definindo a atualização anual, automática, dos valores das diárias, também através do IPCA, ou outro índice que se julgue mais adequado, e a diferenciação do valor da diária quando há ou não pernoite fora da sede.

Essa questão dos valores da indenização suscitou outras duas interpelações, as quais resultaram em duas outras propostas de mudança na lei: a) de adequar no anexo do referido decreto os cargos de Praças do CBMSC e PMSC, de modo a realocá-los no 3º grupo, haja vista tratarem-se, após últimas atualizações das leis específicas, de cargos de nível superior em Santa Catarina; e, b) de realizar uma verdadeira quebra de paradigmas dentro desse assunto, e adotar no âmbito 86 estadual um valor único de diárias, independente de cargo ou função. Essa última idéia foi fundamentada nos princípios da igualdade e da dignidade humana. Oportuno lembrar o caso da Ação Popular no estado de Goiás, a qual, por ora, resultou em decisão judicial que suspende a diferenciação de valores em função do cargo.

Conforme já colocado no início deste texto e congruente também com as características próprias do trabalho acadêmico de conclusão de curso de especialização, não há aqui a pretensão de encerrar o assunto, de maneira que ficam como sugestões para novas pesquisas a observação de outros aspectos relacionados como o desenvolvimento de um sistema único de diárias para todos os órgãos do estado; a confecção de um manual para esse sistema; o pagamento de diárias quando do deslocamento para municípios limítrofes; a atualização dos procedimentos e documentos necessários à prestação de contas, ante às inovações tecnológicas, entre outros.

Por fim, acredita-se que as propostas apresentadas são cabíveis e que sua implantação é realmente necessária, para tornar mais justo o processo de concessão de diárias em Santa Catarina, e com vistas a melhorar esse micro-processo da Administração Pública, oferecendo o atendimento mais adequado dos direitos dos servidores, bem como influenciando em uma prestação de serviço mais eficiente. Para tanto, sugere-se, finalmente, que as propostas sejam apresentadas, pelo Comando Geral da corporação, ao Secretários de Estado da

Segurança Pública, de modo a viabilizar sua execução, atendendo aos procedimentos legais do processo legislativo do Poder Executivo de Santa Catarina.

## REFERÊNCIAS

ACRE. **Decreto Estadual Nº 6.854 de 30 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre a concessão de diárias para servidores da administração Direta, das Autarquias e Fundações Públicas Estaduais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cge.ac.gov.br/cont/index.php/legislacao>>. Acesso em: 02 dez 2019.

ALAGOAS. **Decreto Estadual Nº 4.076 de 28 de novembro de 2008**. Regulamenta a concessão de diárias aos servidores públicos civis do poder executivo e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.controladoria.al.gov.br/component/jdownloads/send/28-decretos/39-decreto-n-4-076-de-28-de-novembro-de-2008>>. Acesso em: 02 dez 2019.

AMAZONAS. **Decreto Estadual Nº 40.691 de 16 de maio de 2019**. Altera e atualiza a concessão de passagens e diárias no âmbito da Administração Pública direta e indireta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <<http://servicos.sead.am.gov.br/scdp/pdf/Decreto%20n%C2%BA%2040.691.pdf>> Acesso em: 02 dez 2019.

BAHIA. **Decreto Estadual Nº 13.169 de 12 de agosto de 2011**. Dispõe sobre a concessão de diárias no âmbito da administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. Disponível em: <<https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/1028829/decreto-13169-11>>. Acesso em 02 dez 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual Nº 18.299 de 10 de abril de 2018**. Altera os Anexos I e II do Decreto nº 13.169, de 12 de agosto de 2011. Disponível em: <[http://www.sei.ufes.br/arquivos/File/Docs\\_SEI/BasedeConhecimento/Diarias/DECRETETO\\_N18299\\_18\\_DIARIAS.pdf](http://www.sei.ufes.br/arquivos/File/Docs_SEI/BasedeConhecimento/Diarias/DECRETETO_N18299_18_DIARIAS.pdf)>. Acesso em: 04 dez 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 nov 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal Nº 4.320 de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais e direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados e do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 04 dez 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal Nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm)>. Acesso em: 04 dez 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal Nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em: 03 dez 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal Nº 5.992 de 19 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre a concessão de diárias no âmbito da administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5992.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5992.htm)>. Acesso em: 04 dez 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal Nº 4.307 de 18 de julho de 2002.** Regulamenta a Medida Provisória nº 2.215-10/2001, altera as Leis nºs 3.765/1960 e 6.880/1980, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4307.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4307.htm)>. Acesso em: 04 dez 2019.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA:** O que é. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 04 dez 2019.

CABRAL, Helane C. M.. **Ação coletiva - Pagamento antecipado de diárias a policiais federais** - Pretensão que somente pode ser concedida após a análise de cada caso concreto. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda, RT vol. 972 - Outubro, 2016. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RTrib\\_n.972.23.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RTrib_n.972.23.PDF)>. Acesso em: 29 nov 2019.

CARDOSO, Fernanda Luiz. **Mapeamento e análise do processo de diárias:** enfoque nas atividades desempenhadas pelo setor de transporte - SETRAN/Reitoria/UDESC. Florianópolis: UDESC, 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2015. 28 ed..

CEARÁ. **Decreto Estadual Nº 30.719 de 25 de outubro de 2011.** Dispõe sobre a concessão de diárias, ajuda de custo e passagens no âmbito da administração estadual direta e indireta, para o servidor público civil, militar e contratados temporários em viagem a serviço, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/04/decreto-30.719.pdf>>. Acesso em: 02 dez 2019.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais.** São Paulo: Atlas, 2009.

DENHARDT, Robert B.. **Teorias da administração pública.** São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S.. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto Nº 39.573 de 26 de dezembro de 2018**.

Regulamenta a Lei Complementar nº 840/2011 e a Lei nº 4.584/2011, e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/ae45abfe529b4bb995278381d5b468de/Decreto\\_39573\\_26\\_12\\_2018.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/ae45abfe529b4bb995278381d5b468de/Decreto_39573_26_12_2018.html)>. Acesso em: 02 dez 2019.

ESPÍRITO SANTO. **Decreto Estadual Nº 3328-R de 17 de junho de 2013**. Dispõe sobre a concessão a prestação de contas de diárias no âmbito do Poder Executivo Estadual. disponível em:

<<https://iases.es.gov.br/Media/iases/Arquivos/Concess%C3%A3o%20de%20di%C3%A1rias%20e%20prest%C3%A7%C3%A3o%20de%20contas.pdf>>. Acesso em: 04 dez 2019.

FERNANDES, Marcos Antonio. **Regime Jurídico do Servidor Público Civil da União Comentado - Doutrina e Jurisprudência**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

FRIEDE, R.. **Lições objetivas de direito administrativo: para concursos públicos e universitários**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1994.

GOIÁS. **Decreto Estadual Nº 7.141 de 06 de agosto de 2010**. Dispõe sobre a concessão de diária e de indenização de transporte, no âmbito do Poder Executivo, e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.sgc.goias.gov.br/upload/links/arq\\_132\\_Decreto\\_7141.pdf](http://www.sgc.goias.gov.br/upload/links/arq_132_Decreto_7141.pdf)>. Acesso em: 05 dez 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual Nº 9.537 de 18 de outubro de 2019**. Suspende os efeitos do Decreto nº 9.026/17, em cumprimento à decisão judicial, e determina à administração pública estadual que aplique o Decreto nº 7.141/2010. Disponível em:

< [http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina\\_decretos.php?id=20762](http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_decretos.php?id=20762)>. Acesso em: 06 dez 2019.

KANAANE, R.; FIEL FILHO, A.; FERREIRA, M<sup>a</sup>. G.. **Administração Pública - Brasil**. São Paulo: Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2010.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto Estadual Nº 13.329, de 22 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre o pagamento de diárias para pagamento de despesas com hospedagem e alimentação em viagens, dos recursos humanos do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul. Disponível em:

<[http://www3.servicos.ms.gov.br/iagro\\_ged/pdf/1827\\_GED.pdf](http://www3.servicos.ms.gov.br/iagro_ged/pdf/1827_GED.pdf)>. Acesso em: 06 dez 2019.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à Administração**. São Paulo: Atlas, 2011.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 2009.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual Nº 47.045 de 14 de setembro de 2016**. Dispõe sobre viagem a serviço e concessão de diária no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e dá outras providências.

Disponível em:

<<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=dec&num=47045&ano=2016>>. Acesso em: 02 dez 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Abril/Maio/Junho 2009. v. 71 - . 2 - ano XXVII. Disponível em: <<http://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/458.pdf>>. Acesso em 03 dez 2019.

NUNES, Luiz Antônio Rizzato. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: doutrina e jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 2002.

OLIVEIRA, José Roberto Alves de. **Algumas considerações acerca da percepção de diárias no serviço público federal**. Porto Alegre: Lex Editora S/A, 2019.

Disponível em:

<[http://www.lex.com.br/doutrina\\_23423381\\_ALGUMAS\\_CONSIDERACOES\\_ACERCA\\_DA\\_PERCEPCAO\\_DE\\_DIARIAS\\_NO\\_SERVICO\\_PUBLICO\\_FEDERAL.aspx](http://www.lex.com.br/doutrina_23423381_ALGUMAS_CONSIDERACOES_ACERCA_DA_PERCEPCAO_DE_DIARIAS_NO_SERVICO_PUBLICO_FEDERAL.aspx)>.

Acesso em: 05 dez 2019.

PARÁ. **Decreto Estadual Nº 734 de 07 de abril de 1992**. Fixa os valores e estabelece normas à concessão de diárias para viagem. Disponível em: <<http://www.age.pa.gov.br/sites/default/files/decreto-estadual-no-0734-de-7-de-abril-de-1992.pdf>>. Acesso em: 02 dez 2019.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda (SEASTER) - Núcleo de Controle Interno. **Orientações sobre concessão e prestação de contas de diárias**. Disponível em:

<[http://www.seaster.pa.gov.br/sites/default/files/orientacoes\\_de\\_diarias-nci\\_6.pdf](http://www.seaster.pa.gov.br/sites/default/files/orientacoes_de_diarias-nci_6.pdf)>.

Acesso em: 02 dez 2019.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Princípios constitucionais reguladores da administração pública: agentes públicos, discricionariedade administrativa, extensão da atuação do Ministério Público e do controle do poder judiciário**. São Paulo: Atlas, 2008

PEREIRA, Francisco José de Andrade. **Questões controvertidas sobre as diárias previstas na Lei nº 8.112/1990**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina,

ano 16, n. 3061, 18 nov. 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/20453>. Acesso em: 18 out. 2019.

PERNAMBUCO. **Decreto Estadual Nº 25.845 de 11 de setembro de 2003**. Dá nova redação ao Decreto nº 25.207/2003, que disciplina a concessão e o pagamento de diárias no âmbito do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.pm.pe.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=3762488&folderId=5145251&name=DLFE-32486.pdf](http://www.pm.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=3762488&folderId=5145251&name=DLFE-32486.pdf). Acesso em: 04 dez 2019.

RIO DE JANEIRO. **Decreto Estadual Nº 41.644 de 15 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a concessão de diárias e traslados a servidores públicos civis, empregados públicos e contratados temporários em viagem a serviço e dá outras providências. Disponível em: [http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/decreto\\_41\\_644\\_-\\_150109.htm](http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/decreto_41_644_-_150109.htm). Acesso em: 02 dez 2019.

RONDÔNIA. **Decreto Estadual Nº 18.728 de 27 de março de 2014**. Dispõe sobre a Regulamentação da Concessão de Diárias no âmbito da administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual, incluindo Autarquias, Empresas Públicas e Fundações e dá outras providências. Disponível em: <http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/Files/D18728.pdf>. Acesso em: 02 dez 2019.

RORAIMA. **Decreto Estadual Nº 23.267-E de 08 de junho de 2017**. Dispõe sobre o pagamento de diárias aos servidores públicos estaduais e dá outras providências. Disponível em: [http://imprensaoficial.rr.gov.br/app/\\_edicoes/2017/06/doe-20170608.pdf](http://imprensaoficial.rr.gov.br/app/_edicoes/2017/06/doe-20170608.pdf). Acesso em: 03 dez 2019.

SALDANHA, Clezio. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SANTA CATARINA. Constituição do Estado (1989). **Constituição do Estado de Santa Catarina**: promulgada em 05 de outubro de 1989. Disponível em: [http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao\\_estadual\\_1989.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html). Acesso em: 28 nov 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual Nº 5.645 de 30 de novembro de 1979**. Dispõe sobre a remuneração da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina e dá outras providências. Disponível em: [http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1979/5645\\_1979\\_lei.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1979/5645_1979_lei.html). Acesso em: 28 nov 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual Nº 6.745 de 28 de dezembro de 1985**. Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de Santa Catarina. Disponível em: [http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1985/6745\\_1985\\_lei.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1985/6745_1985_lei.html). Acesso em: 28 nov 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual Nº 11.647 de 28 de dezembro de 2000.** Autoriza o Poder Executivo a dispor sobre a concessão mensal de auxílio-alimentação por dia trabalhado aos servidores públicos civis e militares ativos da Administração Pública Estadual direta, autárquica e fundacional e adota outras providências. Disponível em:  
<[http://www.portaldoservidor.sc.gov.br/ckfinder/userfiles/arquivos/Legislacao%20Correlata/Leis%20Ordinarias/2000\\_-\\_LEI\\_N%C2%BA\\_11\\_647%2C\\_de\\_28\\_de\\_dezembro\\_de\\_2000.pdf](http://www.portaldoservidor.sc.gov.br/ckfinder/userfiles/arquivos/Legislacao%20Correlata/Leis%20Ordinarias/2000_-_LEI_N%C2%BA_11_647%2C_de_28_de_dezembro_de_2000.pdf)>. Acesso em: 02 dez 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual Nº 1.127 de 05 de março de 2008.** Dispõe sobre a concessão e pagamento de diárias no âmbito da administração direta, autarquias e fundações do Poder Executivo Estadual, pelo deslocamento temporário da localidade onde tem exercício e estabelece outras providências. Disponível em:  
<<http://www.pge.sc.gov.br/index.php/legislacao-estadual-pge>>. Acesso em: 28 nov 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual Nº 1.607 de 15 de agosto de 2008.** Altera dispositivos do decreto n 1.127/2008, e estabelece outras providências. Disponível em:  
<<http://www.pge.sc.gov.br/index.php/legislacao-estadual-pge>>. Acesso em: 28 nov 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual Nº 338 de 08 de novembro de 2019.** Dispõe sobre a aplicação temporária de valores de diárias para os servidores em exercício na Secretaria de Estado da Educação e estabelece outras providências. (Processo Eletrônico Nº SEA00016131/2019). Disponível em:  
<<http://www.pge.sc.gov.br/index.php/legislacao-estadual-pge>>. Acesso em 02 dez 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual Nº 2.382 de 28 de agosto de 2014.** Dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo e estabelece outras providências. Disponível em:  
<<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2014/002382-005-0-2014-001.htm>>. Acesso em: 02 dez 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Prejulgado TCE 1684 de 08 de agosto de 2005.** Conselheiro: Salomão Ribas Junior. Parecer: COG-495/05. Decisão: 2018/2005. Disponível em:  
<<http://www.tce.sc.gov.br/content/prejulgados-0>>. Acesso em: 02 dez 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Prejulgado TCE 0817 de 08 de maio de 2000.** Conselheiro: Moacir Bertoli. Parecer: COG-701/99. Decisão: 1146/2000. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/content/prejulgados-0>>. Acesso em: 30 nov 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Prejulgado TCE 1003 de 25 de junho 2001.** Conselheiro: Wilson Rogério Wan-Dall. Parecer: COG-214/01.

Decisão: 1160/2001. Disponível em:  
<<http://www.tce.sc.gov.br/content/prejulgados-0>>. Acesso em 30 nov 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Prejulgado TCE 0144 de 18 de outubro de 1993**. Conselheiro: Dib Cherem. Disponível em:  
<<http://www.tce.sc.gov.br/content/prejulgados-0>>. Acesso em 30 nov 2019.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Administração. Secretaria de Estado da Fazenda. **Portaria Conjunta Nº 1.105/01/SEA/SEF de 26 de junho de 2001**. Disponível em:  
< <http://www.pge.sc.gov.br/index.php/legislacao-estadual-pge>>. Acesso em: 03 dez 2019.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Administração. Secretaria de Estado da Fazenda. **Portaria Conjunta Nº 395/03/SEA/SEF de 28 de março de 2003**. Disponível em:  
<<http://www.pge.sc.gov.br/index.php/legislacao-estadual-pge>>. Acesso em: 03 dez 2019.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Administração. **Informação DGDP Nº 4670/2019 de 19 de agosto de 2019**. Processo Eletrônico Nº SEA 00014525/2019. Disponível em:  
<<https://sgpe.sea.sc.gov.br/sgpe/#/container>>. Acesso em: 03 dez 2019.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Segurança Pública. **Processo Eletrônico Nº SSP 00006909/2019**. Disponível em:  
<<http://www.pge.sc.gov.br/index.php/legislacao-estadual-pge>>. Acesso em: 03 dez 2019.

\_\_\_\_\_. Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo de Santa Catarina - Fecomércio SC. **Perfil do Setor Hoteleiro SC - 2018**. Núcleo de Pesquisas Fecomércio SC. Junho de 2018. Disponível em:  
<<http://www.fecomercio-sc.com.br/noticias/perfil-hoteleiro-e-mapeado-em-santa-catarina/>>. Acesso em: 06 dez 2019.

SÃO PAULO. **Decreto Estadual Nº 48.292 de 02 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre a concessão de diárias aos servidores da administração Centralizada e das Autarquias, bem como aos componentes da Polícia Militar do estado de São Paulo. Disponível em:  
<<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2003/decreto-48292-02.12.2003.html>>. Acesso em 02 dez 2019.

SILVA, Luciney. **Tomada de decisão na concessão de diárias e passagens por gestores da UFCG: potencialidades e vulnerabilidades do SCDP**. Sousa: Universidade Federal de Campina Grande-PB, 2018.

SOUZA, A. C.; FIALHO, F. A. P.; OTANI, N.. **TCC: Métodos e técnicas**. Florianópolis: Visual Books, 2007.

TORRES, Michell Laureano. **A divisão da competência legislativa entre os entes federados** Conteudo Juridico, Brasília-DF: 27 nov 2019. Disponível em:

<<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/39639/a-divisao-da-competencia-legislativa-entre-os-entes-federados>>. Acesso em: 27 nov 2019.

YIN, Robert K.. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZUGMAN, Fábio. **Governo eletrônico**. São Paulo: Livro Pronto, 2006.

## ANEXO A

ANEXO I<sup>5</sup>

## TABELA DE DIÁRIAS

GRUPOS	CARGOS	VALORES DAS DIÁRIAS		
		NO ESTADO	FORA DO ESTADO	EXTERIOR
1º	- Nível de Ensino Fundamental e Médio;  - Cabos e Soldados da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar à disposição do Gabinete do Governador.	100,00	125,00	150,00
2º	- Nível Superior;  - Provimento em comissão não codificado e codificado de níveis DGS-2, DGS-3 e DGI;  - Função Técnica Gerencial: níveis FTG-2 e FTG-3;  - Função Gratificada: níveis FG-2 e FG-3;  - Funções militares de Aspirante a Oficial, Alunos Oficiais, Subtenentes e Sargentos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar autorizados a prestar serviços em outros órgãos ou entidades.	110,00	153,00	200,00

<sup>5</sup> Anexo I do Decreto Estadual Nº 1.127, de 05 de março de 2008.

3º	<p>- Procurador do Estado, Procurador da Fazenda Junto ao Tribunal de Contas, Procurador Fiscal e Procurador Administrativo;</p> <p>- Delegado de Polícia;</p> <p>- Auditor Interno do Poder Executivo e Auditor Fiscal da Receita Estadual;</p> <p>Provimento em comissão de nível DGS-1;</p> <p>Função Técnica Gerencial: nível FTG-1;</p> <p>Função Gratificada: nível FG-1;</p> <p>- Oficiais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar autorizados a prestar serviços em outros órgãos ou entidades.</p>	156,00	264,00	250,00
4º	<p>- Secretário de Estado;</p> <p>- Procurador-Geral do Estado;</p> <p>- Secretário Executivo;</p> <p>- Diretor Geral de Secretaria de Estado;</p> <p>- Diretor Executivo;</p> <p>- Presidente;</p> <p>- Diretor Geral de Autarquias e Fundações;</p> <p>- Procurador-Geral junto ao Tribunal de Contas;</p> <p>- Procurador Geral Adjunto da PGE.</p>	340,00	450,00	300,00