

NOTA TÉCNICA APM Nº 16, DE 09 DE MARÇO DE 2026

ÁREA: Direito Administrativo, Finanças Públicas e Controle Externo.

TÍTULO: Concessão de Diárias no Âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais – Critérios Jurídicos, Limites Constitucionais e Parâmetros de Controle.

REFERÊNCIAS: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente arts. 37, caput, e 70. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, economicidade e eficiência.

PALAVRAS-CHAVE: Diárias. Despesa Pública. Interesse Público. Prestação de Contas. TCE-SP. Executivo Municipal. Legislativo Municipal.

1. PREÂMBULO:

A Associação Paulista de Municípios – APM, no exercício de sua missão institucional de orientação técnica, jurídica e administrativa aos Municípios paulistas, apresenta a presente Nota Técnica com o objetivo de estabelecer critérios jurídicos para a concessão de diárias no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais.

A concessão de diárias constitui prática administrativa legítima e necessária à viabilização do exercício de funções públicas fora da sede do Município.

Todavia, sua utilização tem sido objeto de recorrentes apontamentos pelos órgãos de controle, especialmente quando dissociada de critérios objetivos e de comprovação do interesse público.

A presente Nota Técnica tem por finalidade afastar a compreensão da diária como vantagem funcional, evidenciando sua natureza indenizatória e os limites que condicionam sua regularidade.

2. CONTEXTO NORMATIVO E NATUREZA DA DIÁRIA:

A diária consiste em verba de natureza indenizatória, destinada a ressarcir despesas extraordinárias com deslocamento, alimentação e hospedagem do agente público em razão de serviço.

Sua concessão pressupõe:

- (i) *deslocamento temporário para fora da sede;*
- (ii) *existência de atividade institucional a ser desempenhada;*
- (iii) *necessidade do deslocamento para o cumprimento da função pública.*

A ausência de qualquer desses elementos descaracteriza a natureza indenizatória da verba.

3. NATUREZA JURÍDICA E DISTINÇÃO DE VANTAGENS:

A diária não se incorpora à remuneração, não possui natureza salarial e não pode ser utilizada como forma indireta de complementação de vencimentos.

A utilização da diária como mecanismo de incremento remuneratório configura desvio de finalidade, com potencial de responsabilização do gestor.

A distinção entre verba indenizatória e vantagem remuneratória não é formal, mas material, sendo aferida a partir da finalidade e da efetiva ocorrência do deslocamento.

4. PREMISSAS CONSTITUCIONAIS:

4.1 LEGALIDADE

A concessão de diárias exige previsão em lei ou ato normativo específico que estabeleça critérios, valores e hipóteses de concessão.

A ausência de regulamentação formal compromete a validade da despesa.

4.2 MORALIDADE ADMINISTRATIVA

A concessão deve atender estritamente ao interesse público, vedada sua utilização para fins pessoais ou políticos.

4.3 IMPESSOALIDADE

Os critérios de concessão devem ser objetivos, vedada a concessão discricionária baseada em conveniência individual.

4.4 ECONOMICIDADE

A Administração deve assegurar que a despesa seja necessária e proporcional à finalidade pretendida.

5. DISTINÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO:

Embora ambos os Poderes possam conceder diárias, a legitimidade da despesa está condicionada à natureza da atividade desempenhada.

No Poder Executivo, as diárias vinculam-se, em regra, à execução de políticas públicas, capacitação, reuniões institucionais e atividades administrativas.

No Poder Legislativo, a concessão deve estar diretamente relacionada ao exercício da função legislativa, incluindo atividades de representação institucional, participação em eventos técnicos e capacitação.

A concessão de diárias a agentes políticos exige cautela redobrada, diante do potencial de desvio de finalidade.

6. CRITÉRIOS MATERIAIS PARA CONCESSÃO:

A regularidade da concessão depende da observância cumulativa de critérios materiais:

- a) *demonstração do interesse público específico;*
- b) *vinculação direta com as atribuições do agente;*
- c) *necessidade do deslocamento;*
- d) *compatibilidade entre a atividade e o gasto realizado;*
- e) *proporcionalidade dos valores concedidos.*

A ausência de qualquer desses elementos compromete a legalidade da despesa.

7. DOCUMENTAÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS:

A concessão de diárias deve ser acompanhada de documentação que permita verificar sua regularidade, incluindo:

- (i) *ato formal de autorização;*
- (ii) *justificativa do deslocamento;*
- (iii) *identificação da atividade a ser realizada;*
- (iv) *comprovação da realização da atividade;*
- (v) *relatório circunstanciado de retorno.*

A ausência de comprovação não descaracteriza apenas a despesa, mas evidencia sua irregularidade.

8. RISCOS RECORRENTES APONTADOS PELO TCE-SP:

A análise do controle externo evidencia falhas frequentes, tais como:

- a) *concessão de diárias sem comprovação de deslocamento;*
- b) *ausência de interesse público específico;*
- c) *repetição sistemática de diárias para os mesmos agentes;*
- d) *concessão para atividades genéricas ou indefinidas;*
- e) *utilização como complemento remuneratório;*
- f) *ausência de prestação de contas adequada.*

Essas falhas têm sido reiteradamente consideradas irregulares pelo Tribunal de Contas.

9. DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA OS MUNICÍPIOS:

Diante do exposto, recomenda-se que os Municípios:

- (i) *instituem regulamentação clara e detalhada sobre concessão de diárias;*
- (ii) *estabeleçam critérios objetivos de concessão;*
- (iii) *exijam justificativa formal e individualizada;*

- (iv) *implementem controle rigoroso da prestação de contas;*
- (v) *evitem concessões genéricas ou automáticas;*
- (vi) *asseguem transparência das despesas realizadas;*
- (vii) *integrem o controle interno ao processo de concessão;*
- (viii) *capacitem os agentes responsáveis pela gestão das diárias.*

Essas medidas constituem condição de regularidade perante os órgãos de controle.

10. CONCLUSÃO:

A concessão de diárias no âmbito municipal não pode ser tratada como ato discricionário amplo ou mecanismo de compensação financeira.

Sua legitimidade depende da estrita observância de sua natureza indenizatória, da vinculação ao interesse público e da comprovação efetiva da atividade realizada.

A ausência desses elementos não configura mera irregularidade formal, mas desvio de finalidade, com potencial de responsabilização dos agentes públicos.

A atuação administrativa responsável exige, portanto, estrutura normativa adequada, controle rigoroso e fundamentação consistente, sem o que a despesa se afasta de sua finalidade e se torna incompatível com o regime jurídico da Administração Pública.