

Processo: TC-22297.989.24

Interessado: Câmara Municipal de Jaboticabal, por seu Presidente, Sr. Carlos Eduardo Pedroso Fenerich

Em exame: Consulta acerca da viabilidade jurídica do pagamento de diárias a Vereadores

Excelentíssimo Senhor Conselheiro,

Tratam os autos de Consulta formulada pelo interessado em epígrafe, por meio da qual suscita dúvidas acerca da viabilidade jurídica do pagamento de diárias a Vereadores, destinadas a indenizar despesas no caso de deslocamentos para fora do Município no exercício de atribuições decorrentes do mandato parlamentar.

À vista da manifestação do GTP (evento 12), o pleito foi deferido por Vossa Excelência, que, à época, encontrava-se no exercício da Presidência (evento 15), tendo sido os autos distribuídos aleatoriamente (evento 19).

Submetido o feito a este órgão ministerial, pugnou-se pela observância do rito processual previsto nos artigos 231 e 232 do Regimento Interno, com posterior retorno ao final da instrução, conforme impõe o artigo 233 do mesmo diploma (evento 23).

Acolhida referida propositura pelo então Relator (evento 26), os autos foram encaminhados à SDG-4, restando colacionadas por aquele setor decisões versando sobre temas relacionados à indagação do consulente (evento 33).

Dando continuidade ao rito regimental, o então Relator determinou que SDG se manifestasse (evento 38), vindo aos autos parecer por meio do qual aquela digna Secretaria apresentou suas considerações e, ao final, sugestão de respostas aos quesitos formulados (evento 45).

Nos termos do r. Despacho de Vossa Excelência, agora na qualidade de Relator (evento 50), e em observância ao estatuído no artigo 233, parte final, do Regimento Interno, vêm os autos com vista ao *Parquet* de Contas.

É o relato necessário.

Preliminarmente, uma vez proposta a medida cabível (consulta acerca de dúvidas na aplicação das disposições legais concernentes à matéria de competência do Tribunal, desde que não envolva caso concreto ou ato consumado – artigo 226, *caput*, do Regimento Interno), por parte legítima (as consultas serão formuladas por intermédio dos Chefes dos Poderes Públicos estaduais e municipais, Secretários de Estado e dirigentes das entidades da administração indireta e fundacional, tanto do Estado como dos Municípios – artigo 226, § 2º, do Regimento Interno), com interesse de agir e na forma reclamada (as consultas constarão de exposição precisa da dúvida, com formulação de quesitos – artigo 226, § 2º, parte final, do Regimento Interno), deve ser conhecida a presente Consulta.

Quanto ao mérito, o consulente formulou os seguintes quesitos:

- I) ***É possível a harmonização dos termos da Deliberação TC-A-042975/026/08 com a adoção do regime de diária para o custeio de indenização decorrente de deslocamento de Vereador no exercício das atribuições do cargo eletivo, em paralelismo à regulamentação dada à matéria por diversos entes federativos, e exemplo do que vigora no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal?***

- II) ***É possível o exercício de discricionariedade pelo Ente jurisdicionado para a eleição do instrumento mais conveniente e adequado à operacionalização do custeio de indenização decorrente de deslocamento de Vereador no exercício das atribuições do cargo eletivo, elegendo por instrumentalidade o regime de adiantamento ou o regime de diária, desde que no mérito adote critério que assegurem a observância à economicidade, razoabilidade, moralidade e demais valores caros ao Direito Público?***



Diante dos precedentes acostados pela SDG-4 e das considerações exaradas por SDG, verifica-se que a instrução dos autos se encontra concluída em bons termos, permitindo apreciação final por parte do eminente Relator.

Desse modo, em homenagem à economicidade e objetividade que devem nortear os atos processuais, para que não se repita o que já foi antes dito, serão enfocados nesta oportunidade somente aspectos ainda não abordados, mas que, ao ver deste órgão ministerial, revelam-se imprescindíveis e determinantes para o adequado enfrentamento dos quesitos apresentados.

Dito isso, não obstante a legitimidade da dúvida apresentada e da pertinência de seu deslinde, cumpre anotar, logo de início, que a leitura das razões que embasaram a presente consulta permite concluir, com a máxima vênia, que partiram de premissa equivocada, especialmente por considerarem o pagamento de diárias como uma sistemática extrínseca ao regime de adiantamento.

Nessa mesma linha, embora SDG tenha concluído pela possibilidade da adoção do pagamento de diárias para Vereadores – com o que, desde já, o *Parquet* de Contas concorda – o fez admitindo-as como se fossem uma alternativa ao regime de adiantamento, suscitando, inclusive, “*eventual revisão do entendimento deste Tribunal, construído com base na Deliberação TC-A-042975/026/08*”, por nela ser expressamente mencionado somente o regime de adiantamento como sistemática apta a custear despesas com deslocamento¹.

Entretanto, Excelência, diferentemente do suscitado na inicial e alvitrado na instrução, não subsiste disparidade entre ambos os regimes. Tal compreensão decorre da literalidade das normas vigentes, que oferecem resposta segura para a presente consulta a partir do próprio texto legal, sem maiores necessidades interpretativas, daí porque, para a perfeita compreensão do tema, cumpre reproduzir dispositivos legais que elucidam a dúvida apresentada.

¹ Artigo 2 – O Vereador, no caso de deslocamento do Município para participação em eventos oficialmente autorizados, poderá ter as despesas, eventualmente realizadas, suportadas pelo regime de adiantamento, de que trata o artigo 68 da Lei Federal n. 4.320, de 1964, feito a servidor responsável pela necessária e correspondente prestação de contas.



A Lei Nº 4.320/1964 assim estabelece:

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

Já a Lei Estadual Nº 10.320/1968 traz a seguinte disposição:

Artigo 39 - Poderão realizar-se no regime de adiantamento os gastos decorrentes:

[...]

VI - de diária e ajuda de custo; (g.n.)

Vê-se, portanto, que a Lei Nº 4.320/1964, fundamental norma de Direito Financeiro que há décadas dispõe sobre a organização das finanças públicas da União, Distrito Federal, Estados e Municípios, elegeu o regime de adiantamento como sistemática aplicável aos casos de despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação, isto é, ao rito ordinário, previsto nos artigos 58 e seguintes do mesmo diploma (que, em síntese, tratam do empenho, liquidação e pagamento da despesa).

Por seu turno, a Lei Estadual Nº 10.320/1968 – vale aqui destacar, posterior à Lei Nº 4.320/1964, portanto, editada em sintonia com as diretrizes daquela – ao dispor sobre os sistemas de controle interno da gestão financeira e orçamentária do Estado, em plena consonância com a norma geral, também adotou o regime de adiantamento como subsidiário ao processo normal de aplicação, igualmente reservando-o para “o fim de realizar despesa, nos casos expressamente definidos em lei, que não possam ou não convenham subordinar-se ao processo ordinário ou comum” (artigo 6º, inciso II).

Mas, afinal, quais seriam os casos expressamente definidos em lei?



Justamente as hipóteses previstas no acima transcrito artigo 39 da Lei Estadual Nº 10.320/1968, que traz 20 (vinte) incisos, cada qual com uma situação específica, dentre elas, o inciso VI, que menciona a diária.

Logo, diferentemente da compreensão que pode ter levado o consulente a apresentar os quesitos nos moldes formulados, diária não configura sistemática extrínseca ou alternativa ao regime de adiantamento, mas, ao contrário, nele se insere, sendo considerada espécie daquele gênero²; dito de outro modo, diária é tão somente uma das hipóteses previstas em lei que admitem o regime de adiantamento.

Não obstante, cumpre reconhecer que a percepção do consulente não é imotivada, afinal, além de diárias não serem comumente tratadas como hipótese de regime de adiantamento, na prática, apresentam uma peculiaridade.

É que, ao se falar em “diária”, o que vem à mente é aquela sistemática por meio da qual o beneficiário receberá quantia certa e determinada, fixada previamente por ato normativo da Administração, desconsiderando, por assim dizer, o valor exato da despesa efetivamente realizada.

É dizer, ao fazer jus ao recebimento de uma diária (que, como o próprio nome diz, corresponde a um valor fixo por dia de deslocamento), o beneficiário não precisa necessariamente gastar exatamente aquela quantia, que, de se supor, foi previamente estudada e fixada pela Administração em patamar condizente e plausível para custear despesas da espécie.

Assim, uma vez comprovado o deslocamento, pressupõe-se que o valor recebido a título de diária foi adequado para saldar gastos razoáveis decorrentes da atuação fora da sede, de modo que, se o beneficiário optar por acomodação ou refeição mais módica, poderá não despende todo o valor recebido a título de diária; da mesma forma, se optar por se hospedar ou se alimentar em estabelecimentos cujo custo supera o valor da diária, deverá complementá-lo às suas expensas.

² Nesse sentido, “Diárias ou Adiantamentos?”, por Sergio Ciquera Rossi, disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/artigo-diarias-ou-adiantamento>



Já no caso do “adiantamento”, tal como a expressão é comumente utilizada na prática, tem-se concessão não de uma quantia fixa, como no caso da diária, mas de um valor estimado, de modo que, após sua utilização pelo beneficiário, deverá haver pormenorizada comprovação formal (prestação de contas) por meio de documentação de despesa idônea, tal como recibos e notas fiscais, sendo de rigor a devolução dos valores eventualmente não utilizados ou despesas não comprovadas.

Seja como for, tanto no formato comumente chamado de “adiantamento” (entrega de importância estimada e variável), como no caso de “diária” (entrega de quantia certa e previamente fixada), a lei exige que servidor seja designado para gerir tais recursos, não se admitindo, portanto, a entrega de numerário, numa ou noutra hipótese, a agente político (artigo 68 da Lei Nº 4.320/1964 e artigo 6º, inciso II, da Lei Estadual Nº 10.320/1968).

Nesse sentido, inclusive, há entendimento sumulado neste Tribunal:

SÚMULA Nº 46 – *É vedado designar agente político como responsável por adiantamento, nos termos do art. 68, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.*

De qualquer modo, e a despeito dessa distinção usualmente adotada na prática, fato é que, seja por meio do adiantamento com entrega de quantia estimada, seja pela sua aplicação por meio de diária, fato é que o interesse público e os princípios regedores da Administração Pública deverão sempre restar observados.

Isso vale tanto para o montante a ser despendido por meio de adiantamento com entrega de quantia estimada, como para o valor a ser previamente fixado pelo órgão público para a diária.

Ou seja, não estarão alinhados com os ditames regedores da Administração Pública, sobretudo com os princípios da moralidade e economicidade, o adiantamento de numerário em montante exacerbado, ou a fixação de diária em valor desarrazoado, o que poderá, inclusive, configurar remuneração indireta.



Assim, por exemplo, gastos realizados por meio de adiantamento com entrega de quantia estimada, mesmo que formalmente evidenciados com a respectiva documentação de despesa, não serão admitidos como legítimos se não forem realizados com parcimônia e alinhados com o interesse público; da mesma forma, a fixação e conseqüente concessão de diárias em montantes que extrapolem o bom senso e o razoável para o estrito atendimento da finalidade a que se destinam estarão em dissonância com os interesses republicanos, sujeitando-se à objeção do controle externo, com as decorrências cabíveis.

Tais cuidados, uma vez inobservados, podem sugerir, inclusive, desvirtuamento do status de verba indenizatória de tais recursos, passando, conforme dito acima, a se revestir da característica de espécie remuneratória, cuja percepção, na hipótese objeto da presente consulta, é vedada por força do artigo 39, § 4º, da Constituição Federal.

Ante todo o exposto, o MPC propõe resposta aos quesitos formulados nos seguintes termos:

- I) ***É possível a harmonização dos termos da Deliberação TC-A-042975/026/08 com a adoção do regime de diária para o custeio de indenização decorrente de deslocamento de Vereador no exercício das atribuições do cargo eletivo, em paralelismo à regulamentação dada à matéria por diversos entes federativos, e exemplo do que vigora no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal?***

Resposta: Sim, haja vista que as diárias se encontram dentre as hipóteses de despesa expressamente definidas na lei que poderão realizar-se no regime de adiantamento, nos termos do artigo 39, inciso VI, da Lei Estadual Nº 10.320/1968.

- II) ***É possível o exercício de discricionariedade pelo Ente jurisdicionado para a eleição do instrumento mais conveniente e adequado à operacionalização do custeio de indenização decorrente de deslocamento de Vereador no exercício das atribuições do cargo***



eletivo, elegendo por instrumentalidade o regime de adiantamento ou o regime de diária, desde que no mérito adote critério que assegurem a observância à economicidade, razoabilidade, moralidade e demais valores caros ao Direito Público?

Resposta: Sim, devendo, em ambos os casos, haver regulamentação específica, com critérios claros de concessão, fixação de valores razoáveis, preferencialmente escalonados por distância, e justificativa do interesse público envolvido, além de autorização prévia e adoção de mecanismos de controle e transparência, especialmente no que tange à comprovação das despesas realizadas, em consonância com os princípios norteadores da Administração Pública.

Eis o entendimento que tinha a submeter à Vossa Excelência.

São Paulo, 08 de agosto de 2025.

LETÍCIA FORMOSO DELSIN MATUCK FERES
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



spoti.fi/20QcACq