



## EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR,

Processo TC: **1888/2014**  
Assunto: **Consulta**  
Jurisdicionado: **Câmara Municipal de Baixo Guandu**

O **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, com fundamento no art. 130<sup>1</sup> da Constituição Federal e no art. 3º, inciso II<sup>2</sup>, da Lei Complementar Estadual nº. 451/2008, manifesta-se nos autos em epígrafe por meio da 3ª Procuradoria Especial de Contas nos termos seguintes.

### 1 RELATÓRIO

Rememorando sucintamente os fatos, versam os autos sobre Consulta elaborada pelo senhor **Pedro José Matias de Araújo**, Presidente da Câmara Municipal de Baixo Guandu, solicitando resposta a respeito da forma juridicamente correta para a concessão de diárias (fl. 01/02). Veja-se:

- a) **Havendo ato normativo próprio e específico que regulamente a concessão de diárias** diretamente aos respectivos servidores que fizerem jus, **as concessões de diárias sempre deverão se processar sob os ditames deste ato** (solicitação/justificativa – autorização do ordenador de despesa – prévio empenho – registro da liquidação da despesa – prévio pagamento da despesa – prestação de contas posterior por parte do servidor que efetuou o deslocamento por meio de relatórios, certificados e boletins) **ou**;
- b) É correto que as concessões de diárias se realizem **por meio de suprimento de fundos** (adiantamentos/Despesas de pequena monta) onde se entrega determinado numerário a uma repartição (setor) representada por um servidor e este fica como responsável direto pela

---

<sup>1</sup> CRFB/1988 - Art. 130. Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.

<sup>2</sup> LCE 451/2008 - Art. 3º Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas:  
(...)

II - emitir parecer escrito em todos os processos sujeitos à apreciação do Tribunal na forma que dispuser a Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, com exceção dos processos administrativos internos;



concessão das diárias aos demais servidores, ficando também o aludido servidor como responsável perante a administração para fins de prestação de contas.

A assessoria jurídica da Câmara Municipal, representada na pessoa do senhor Fabiano Correa Wagner, em cumprimento ao disposto no art. 122, § 1º, V, da Lei Complementar 621/2012<sup>3</sup>, acostou aos autos parecer alusivo aos principais aspectos da dúvida em tela (fl. 24/27), atentando para a aplicabilidade do princípio da especialidade, mediante o qual a norma de índole específica sempre será aplicada em prejuízo daquelas que regem matérias gerais. Nesse diapasão, **considerou que a concessão de diárias e ajudas de custo sempre devem observar a norma específica para tal fim.** Confira-se (fl. 26):

Contudo, por meio de uma análise estritamente técnica, pesa o princípio da especialidade da norma, mediante o qual a norma de índole específica sempre será aplicada em prejuízo daquelas que regem matérias gerais. Desta forma, sob este prisma, a concessão de diárias e ajudas de custos sempre deveriam observar a norma específica para tal fim.

Após, em cumprimento ao **Termo de Notificação 1581/2014** (fl. 42), a assessoria jurídica, mantendo a linha de raciocínio acima consignada, expediu parecer complementar (fl. 46/48), cuja conclusão fora enunciada nos seguintes moldes:

### III- Conclusão

Mediante a análise efetuada, esta Assessoria Jurídica se posiciona com o seguinte entendimento:

- a) A questão trazia à baila na presente consulta constitui-se como dúvida razoável na aplicação da legislação pertinente, especialmente diante da inexistência de manifestações definitivas proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo a respeito da matéria;
- b) As diárias e ajudas de custos para viagens, de modo geral, configuram-se como despesas rotineiras, dotadas de grau razoável de previsibilidade e sempre destinadas a servidores e nunca às repartições;
- c) **No âmbito municipal existem normas específicas que destinam-se a regulamentar a concessão de diárias e ajudas de custo para viagens aos servidores.** Tais normas dispõem a respeito das hipóteses nas quais as diárias e ajudas de custos para viagens são devidas, os valores que devem ser concedidos e os critérios de comprovação e prestação de contas;

<sup>3</sup> Art. 122. O Plenário decidirá sobre consultas quanto às dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades:

§ 1º A consulta deverá conter as seguintes formalidades:

[...]

V - estar instruída com parecer do órgão de assistência técnica e/ou jurídica da autoridade consulente.



d) Neste sentido, as diárias e ajudas de custos para viagens **devem ser concedidas aos servidores com base nestas normas específicas por meio de empenho ordinário**, possibilitando o efetivo controle e transparência a fim de identificar-se o servidor destinatário, o valor concedido, a finalidade da viagem bem como a baixa da respectiva prestação de contas;

e) Não é correto que as diárias e ajudas de custos para viagens sejam concedidas aos servidores por meio do regime de suprimento de fundos, **pois: I – Tal regime possui caráter de exceção e somente para as despesas urgentes que não possam submeter-se aos regime normal de aplicação; II – No âmbito municipal não existe legislação que disponha sobre a concessão de diárias e ajudas de custos diretamente aos servidores.**

Ato contínuo, a 8ª Secretaria de Controle Externo, por meio da **Orientação Técnica de Consulta OT-C 5/2015** (fl. 52/58), conheceu-a e, quanto ao mérito, propôs que os questionamentos fossem respondidos no sentido de que “*o pagamento de diárias obedeça ao disposto no regramento próprio do município utilizado para as despesas rotineiras, desde que não haja previsão legal específica para a utilização do regime de adiantamento*”. Confira-se:

### III. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, sugere-se que a presente consulta seja respondida no sentido de que o pagamento de diárias obedeça ao disposto no regramento próprio do município utilizado para as despesas rotineiras, desde que não haja previsão legal específica para a utilização do regime de adiantamento.

Cumpre salientar que, conforme Decisão TC n. 2433/2014, os autos do Proc. TC n. 1846/2014, que versam sobre o mesmo assunto tratado na presente consulta, tiveram seu andamento sobrestado, aguardando a decisão deste feito.

De posse dos autos, o *Parquet* Especial de Contas, por intermédio do **Parecer PPJC 2204/2015** (fl. 62), ratificou a avaliação da 8ª Secretaria de Controle Externo.

Instada a se manifestar em virtude de nova manifestação do interessado, a 8ª Secretaria de Controle Externo, conquanto tenha reiterado a **OT-C 5/2015**, sugeriu como resposta à dúvida do consulente, que “*o pagamento de diárias obedeça ao disposto no regramento próprio do município utilizado para as despesas rotineiras, somente se aplicando o regime de adiantamento em caráter excepcional e mediante lei específica para tal*” (fl. 90/92) (grifou-se).



Por derradeiro, o Ministério Público de Contas, mediante a **Comunicação Interna CI nº. 2639/2016-1** (fl. 98), solicitou novamente os autos, com o fito de elucidar os principais aspectos que tangenciam o caso em tela.

## 2 ANÁLISE

No tocante ao conteúdo dos autos, em que pese a competente análise empreendida pela douta Área Técnica - consubstanciada por meio da **Orientação Técnica de Consulta OT-C 5/2015** -, este Órgão Ministerial, após análise percuciente dos elementos e argumentações aduzidas, manifesta dissensão ao posicionamento exarado.

Destarte, ante à divergência de entendimento acerca da matéria, impõe-se a necessidade de pontuá-lo, com vistas a aduzir elementos de convicção motivadores da decisão do eminente Relator, bem como dos demais pares.

Esclarecemos.

### 2.1 DA DÚVIDA SUSCITADA

Em síntese, o consulente questiona se a concessão de diárias e ajudas de custo **sempre** obedecerão ao ato normativo próprio e específico (diploma legal que trata especificamente sobre diárias) **ou** apresenta-se correto que essas indenizações ao servidor sejam processadas por meio de norma que disciplina o regime de adiantamento de numerário ou suprimento de fundos.

Primeiramente, cumpre destacar que o suprimento de fundos consiste na entrega de dinheiro a servidor, para pequenas despesas, expressamente definidas em lei, que exigem pronto pagamento, e que não se subordinam ao processo normal de aplicação, devido ao seu caráter excepcional.

Nesse sentido o art. 68 da Lei 4.320/64, *in verbis*:

**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.**(grifo nosso)

Ademais, essa despesa excepcional, é concedida a critério do Ordenador de Despesas e sob sua inteira responsabilidade. Assim, efetuada a prestação de contas ao Ordenador, este deverá constatar se os recursos públicos foram aplicados devidamente.

Pois bem. Ante os aspectos teóricos supracitados, cumpre considerar, de plano, a inviabilidade de se aplicar o regime de adiantamento em despesas submetidas ao **processo normal de aplicação**, a exemplo do pagamento de diárias que, via de regra, não traz consigo a característica da excepcionalidade.

Em consonância com este raciocínio, a Procuradoria Municipal destacou que “os suprimentos de fundos, concedidos unicamente às repartições, destinam-se aos casos excepcionais, de natureza urgente e que não podem se submeter ao regime norma de tramitação. Logo, não é correto admitir-se que as diárias e ajudas de custo para viagens sejam pagas sob a modalidade de suprimentos de fundos, pois: I- tratam de despesas rotineiras e não excepcionais; II- sempre são destinadas aos servidores e nunca às repartições; III- Em geral, possuem grau razoável de previsibilidade, podendo, portanto, submeter-se ao regime normal de aplicação” (fl. 47).

Assim, a concessão de diárias deve, **em regra, respeitar o regramento criado especificamente para tal finalidade**, com prestação de contas individualizada, acompanhada de todos os documentos necessários à comprovação de que, no caso concreto, efetivamente ocorreu o afastamento do servidor do seu local de trabalho, no desempenho de atividade de interesse da administração pública (interesse público), e que tal fato acarretou despesas extraordinárias com hospedagem, alimentação e locomoção urbana, durante o período de deslocamento, possibilitando, com isso, maior controle e transparência dos valores utilizados por cada servidor.



**Somente como medida excepcional**, diante de uma situação urgente **autorizada por lei**, evidenciada pelo Gestor por intermédio de **justificativas e documentos**, poderia se cogitar a utilização do regime de adiantamento para o pagamento de diárias.

### **3 CONCLUSÃO**

Nestes termos, o **Ministério Público de Contas**, guiado pela interpretação que melhor atende ao interesse público, dimensão pública dos interesses individuais, **manifesta-se no sentido de que a concessão de diárias respeite o regramento criado especificamente para tal finalidade, com prestação de contas individualizada**, e somente como medida excepcional, diante de uma situação urgente **autorizada por lei, devidamente evidenciada pelo Gestor por intermédio de justificativas e documentos**, seja utilizado o regime de adiantamento de numerário.

Vitória, 18 de março de 2016.

**HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA**  
Procurador Especial de Contas