



Diárias ou Adiantamentos?

* **Sérgio Ciquera Rossi**

A Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, permanece vigente e, ao que tudo indica, continuará a ser um pilar fundamental na regulamentação das finanças públicas (apesar de algumas tentativas de alteração que não prosperaram). Essa legislação financeira talvez seja uma das que mais claramente indique os caminhos das regras de planejamento – as quais, se de fato observadas e cumpridas diligentemente, poderiam evitar muitos dos problemas que hoje arruínam a Administração Pública. É importante lembrar que autoridades como Heraldo da Costa Reis – responsável pela permanente atualização da lei, enfrentando ponto por ponto as suas disposições – ensinam que todas as questões financeiras, “no que se refere à entrada e saída de recursos”, desaguam no cumprimento do orçamento, peça fundamental para o êxito da gestão.

Veja-se, por exemplo, o capítulo III da Lei n. 4.320/1964, que trata da despesa pública. Nele encontramos o detalhamento do processo a ser observado para o gasto público, o qual começa com o empenho – ato de reserva de recursos previstos no orçamento e que resulta na emissão da nota de empenho. Frise-se que, conforme o artigo 61 da lei, a nota de empenho deve indicar o nome do credor, a especificação e a importância da despesa, bem como a dedução desta do saldo da dotação prévia. Após o empenhamento e a emissão da nota de empenho, a despesa passa pelas fases de liquidação e, posteriormente, de pagamento, encerrando o ciclo do procedimento conhecido como *regime ordinário da despesa*.

Vale destacar que os artigos 62 e 63, que também disciplinam o regime ordinário da despesa, estabelecem que, na fase liquidação, é necessário apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, bem como a importância exata a pagar e, por fim, a que se deve pagar o montante, de modo a, finalmente, extinguir a obrigação. Assim, fica evidente que o regime ordinário – exclusivo nas relações da Administração com terceiros não integrantes da Administração – refere-se, em essência, aos vínculos estabelecidos com fornecedores de bens, obras ou serviços.

O processamento de despesa, todavia, não se exaure exclusivamente nesse âmbito/rito, visto que o artigo 68 da citada lei diz que “[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*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3336



ARTIGO
02/07/2025

despesas que não possam subordinar-se ao processo normal (ordinário) de aplicação”. Conclui-se, portanto, que o adiantamento é um regime especial de despesa que se destina a resolver questões financeiras nas quais o *servidor* é detentor dos recursos financeiros que poderão ser utilizados, exclusivamente, nos casos previstos em Lei.

Noutros termos: não há, assim, o regime de adiantamento se não houver *servidor* que seja designado para gerir recursos *em despesas devidamente previstas em Lei*.

No Estado de São Paulo vigora, desde 16 de dezembro de 1968, a Lei n. 10.320, valendo registrar que seu artigo 6º, de forma bem objetiva, disciplina (i) o regime ordinário ou comum, (ii) o regime de adiantamento e (iii) o regime de suprimento. De igual modo, a lei paulista define, com absoluta clareza, em seu artigo 39, as despesas que poderão ser realizadas por meio do regime de adiantamento, elencando 20 (vinte) situações específicas, dentre as quais se encontram as diárias.

Pois bem.

Toda essa reflexão se fez necessária para bem definir quais são as despesas que cabem no regime do adiantamento. Dentre as 20 (vinte) hipóteses, interessa-nos, neste momento, a prevista no inciso VI, que trata de “diária e ajuda de custo”.

Tem sido tormentosa para agentes públicos municipais a tarefa de definir a melhor conduta para realizar gastos decorrentes de deslocamentos ou viagens – muito se tem questionado: “*diárias ou adiantamento?*”. Na verdade, a expressão adiantamento é utilizada para indicar que importâncias serão entregues a servidor responsável, *seja para diárias, seja para despesas comprovadas*. Porém, a premissa fundamental é que, em ambos os casos, há necessidade de comprovação das despesas realizadas, cada uma ao seu modelo. É, nesse contexto, que se identifica uma diferenciação operacional entre as modalidades.

As despesas com deslocamentos ou viagens podem ser cobertas com diárias, desde que comprovadas por meio de justificativa contendo o destino, o objetivo e a distância do deslocamento. Por sua vez, aquilo que, de maneira imprecisa, costuma ser denominado genericamente como ‘adiantamento’ corresponde, na verdade, à antecipação de numerário destinada à realização de despesas específicas, cuja comprovação exige a apresentação de documentos fiscais idôneos, que identifiquem os custos efetivamente incorridos.

Portanto, o que se sustenta, nesta breve análise, é que não há uma distinção substancial entre adiantamento e diária. Isso porque a diária é somente uma espécie prevista no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3336



ARTIGO 02/07/2025

regime do adiantamento, diferenciando-se apenas quanto ao modo de comprovação de utilização dos recursos, como já ilustrado.

Assim, a Administração pode optar pelas diárias ou pelas despesas comprovadas – ambas previstos no regime de adiantamento –, desde que os Poderes regulamentem a opção mediante a expedição de instrumento legal, como resolução, decreto ou outro normativo, estabelecendo valor para cada dia de deslocamento, especialmente em função do local e da distância percorrida. Ambos os regimes, novamente ressalto, estarão sujeitos à comprovação pelos meios correspondentes aplicáveis.

Em síntese, o regime de adiantamento é gênero e a diária, espécie. Tanto no caso de diárias quanto na entrega de importância, a finalidade consiste em assegurar a cobertura de despesas vinculadas a deslocamentos ou viagens a serviço, permanecendo, em ambos os regimes, a exigência de prestação de contas adequada, formal e tempestiva, cada qual à sua maneira.

Por fim, cumpre esclarecer que o adiantamento, para qualquer tipo de despesa, deverá ser precedido de entrega dos recursos a *servidor designado*, mediante prévio empenho a seu favor – e nunca ao usuário. Ou seja, não se faz o ‘repasse’ do numerário a agente público ou político para quaisquer das despesas previstas no regime – como alinhado no artigo 39 da Lei Estadual n. 10.320/1968. Esse *servidor*, detentor da verba recebida, assemelha-se ao antigo Tesoureiro que, em conta bancária própria, guarda os recursos e os entrega aos usuários que estão obrigados, em prazo fixado, a comprovar as despesas que comporão o processo de prestação de contas mensal – a qual, como sabido, será sempre responsabilidade de tal servidor, que terá prerrogativas para adoção de medidas corretivas, para fins de responsabilização, quando necessário.

Essa é a interpretação que tenho a respeito desse tema que tão rotineiramente gera questionamentos e indagações, a qual, como sempre, não passa de mera opinião pessoal.

****Sérgio Ciquera Rossi é Chefe do Gabinete da Presidência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP).***