



RESOLUÇÃO Nº 1642/2025-PLENO

- 1. Processo nº:** 9726/2025
2. Classe/Assunto: 3. CONSULTA
5. CONSULTA - CONSULTA DECORRENTE DO OFÍCIO 016/2025/
GABGESFMAS SOBRE PAGAMENTO DE DIÁRIAS PARA
DESLOCAMENTO DE TÉCNICOS DA EQUIPE DE REFERÊNCIA
DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL
DO FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (FMAS)
3. Consulente: ELZA APARECIDA MARTINS MORAIS - CPF: 92727735120
4. Origem: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
**5. Órgão
vinculante:** FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL DE BREJINHO DE
NAZARÉ
6. Relator: Conselheiro SEVERIANO JOSÉ COSTANDRADE DE AGUIAR
7. Distribuição: QUARTA RELATORIA
**8. Representante
do MPC:** Procurador(a) OZIEL PEREIRA DOS SANTOS

EMENTA: CONSULTA. ADMINISTRATIVO. PREJULGAMENTO DA TESE. FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. CONCESSÃO DE DIÁRIAS PARA PRESTADORES DE SERVIÇOS CONTRATADOS POR MEIO DE CREDENCIAMENTO. NECESSIDADE DE CAPACITAÇÃO PREVISTA NA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS) E NA NORMA OPERACIONAL BÁSICA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (NOB/SUAS). DESLOCAMENTO REALIZADO NO INTERESSE DO MUNICÍPIO. PORTARIA Nº 443/2018-TCU. APLICAÇÃO DA HERMENÊUTICA EXTENSIVA. POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DESDE QUE SEJAM OBSERVADOS OS REQUISITOS LEGAIS DELINEADOS. CONHECIMENTO. RESPONDER A CONSULTA.

9. Decisão:

VISTOS, relatados e discutidos os autos de nº 9726/2025, que versam sobre consulta formulada pela Gestora do Fundo Municipal de Assistência Social de Brejinho de Nazaré/TO, senhora Elza Aparecida Martins Moraes, em razão da dúvida sobre a possibilidade de pagamento de diárias para o deslocamento de técnicos, prestadores de serviço contratados por meio de credenciamento, com a finalidade de realizar cursos de capacitação exigidos pela Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) e pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), e

Considerando que a resposta à presente Consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto, nos termos dos art. 150, § 3º e art. 152 do Regimento Interno deste Tribunal;

Considerando as manifestações da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas;



Considerando a responsabilidade da gestão municipal em promover a capacitação dos gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços, prevista na PNAS-2004 e na NOB/SUAS;

Considerando que a capacitação dos técnicos das equipes de Proteção Social é condição *sine qua non* para a prestação dos serviços relativos à proteção social básica e especial, segundo prevê a Lei nº 8.472/1993 c/c PNAS-2004 e NOB/SUAS;

Considerando que a Portaria nº 443/2018 do Tribunal de Contas da União prevê a possibilidade de pagamento de diárias a prestadores de serviços terceirizados que se desloquem eventualmente no interesse do TCU, desde que haja previsão contratual;

Considerando as motivações trazidas no bojo do Voto;

RESOLVEM, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em consonância com o entendimento exarado pela Quarta Diretoria de Controle Externo e pelo Ministério Público de Contas, e com fundamento nas disposições contidas no artigo 1º XIX, da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c artigos 151 e 152, do RI-TCE/TO, em:

9.1. Conhecer da presente Consulta formulada pela Gestora do Fundo Municipal de Assistência Social de Brejinho de Nazaré/TO, senhora Elza Aparecida Martins Moraes, em razão da dúvida sobre a possibilidade de pagamento de diárias para o deslocamento de técnicos, prestadores de serviço contratados por meio de credenciamento, com a finalidade de realizar cursos de capacitação exigidos pela Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) e pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS);

9.2. Esclarecer à Consulente que a resposta à presente Consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento de tese, mas não do fato ou do caso concreto, nos termos do art. 150, § 3º e 152 do RI-TCE/TO;

9.3. Responder à Consulente sobre o quesito formulado, nos seguintes termos:

Resposta: Considerando que a capacitação dos técnicos das equipes de Proteção Social, contratados mediante credenciamento, é condição *sine quo non* para a adequada prestação dos serviços relativos à proteção social básica e especial, e que o deslocamento é realizado em atenção ao interesse público da Administração, em consonância com a obrigatoriedade de capacitação prevista na PNAS-2004, NOB/SUAS e na Lei nº 8.472/1993, **a resposta é positiva** quanto à possibilidade de proceder ao pagamento de diárias destinadas ao custeio de deslocamento dos referidos técnicos para participação em cursos fora da municipalidade, desde que observados, cumulativamente, os seguintes requisitos:

i) a concessão de diárias aos técnicos credenciados dependerá de previsão expressa no respectivo instrumento contratual do credenciamento, admitindo-se, em caráter excepcional, a concessão mediante autorização específica e fundamentada do Prefeito Municipal;



- ii) existência de norma municipal específica disciplinando a matéria, com previsão do pagamento de diárias a prestadores de serviços terceirizados, devendo a norma contemplar critérios objetivos de concessão;
- iii) apresentação de relatórios comprobatórios, capazes de atestar a efetiva participação em cursos, treinamentos ou capacitações;
- iv) disponibilidade de dotação orçamentária própria vinculada ao Fundo Municipal de Assistência Social.

9.4. Determinar à Secretaria Geral das Sessões – SEGES que adote as seguintes providências:

9.4.1. Proceda à publicação desta decisão no Boletim Oficial deste Tribunal de Contas, nos termos do art. 341, § 3º, do Regimento Interno desta Corte de Contas, para que surta os efeitos legais necessários;

9.4.2. Dê ciência à Consulente acerca do inteiro teor deste *decisum*.

9.5. Após cumpridas todas as formalidades legais, remetam-se à Coordenadoria de Protocolo Geral – COPRO para as medidas de praxe.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões, em Palmas, Capital do Estado, aos dias 20 do mês de outubro de 2025.



Documento assinado eletronicamente por:

ALBERTO SEVILHA, PRESIDENTE (A), em 29/10/2025 às 17:53:39, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012.

SEVERIANO JOSE COSTANDRADE DE AGUIAR, RELATOR (A), em 29/10/2025 às 16:26:42, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012.

OZIEL PEREIRA DOS SANTOS, PROCURADOR (A) GERAL DE CONTAS, em 29/10/2025 às 16:51:38, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012.

8. RELATÓRIO DO PROCESSO Nº 156/2025-RELT4

8.1. Trata-se de Consulta formulada pela Gestora do Fundo Municipal de Assistência Social de Brejinho de Nazaré/TO, a senhora Elza Aparecida Martins Moraes, em razão da dúvida sobre a possibilidade de pagamento de diárias para o deslocamento de técnicos, prestadores de serviço contratados por meio de credenciamento, com a finalidade de realizar cursos de capacitação exigidos pela Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) e pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

8.2. Considerando que a demanda não foi instruída com parecer do órgão de assistência jurídica da autoridade consulente (art. 150, V, do R.I.TCE/TO), este Relator, por intermédio do Despacho nº 785/2025-RELT4 (evento 4), determinou a cientificação da responsável, a fim de providenciar a juntada de parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

8.3. Sobreveio, então, o Expediente nº 9870/2025 (evento 8), oportunidade na qual fora acostado Parecer Jurídico subscrito pelo Assessor Jurídico do Município, o senhor José Candido Dutra Junior, OAB/TO nº 4.959-A.



8.4. Por intermédio do Despacho nº 879/2025-RELT4 (evento 12), esta Relatoria procedeu à autuação do expediente como consulta, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 150 e seguintes do R.I.TCE/TO.

8.5. A Assessoria de Normas e Jurisprudência desta Corte, por meio da Informação nº 7/2025-ASNOJ (evento 11), informou que não foram localizadas deliberações consultivas exatas aos termos indagados na presente consulta.

8.6. Em ato contínuo, a Quarta Diretoria de Controle Externo emitiu o Parecer Técnico nº 3/2025-4DICE (evento 14), o qual concluiu ser juridicamente possível conceder diárias aos técnicos, desde que cumpridos os seguintes requisitos: a) Haja previsão em regulamento municipal específico; b) Existam recursos orçamentários próprios no FMAS para essa finalidade; c) Os valores sejam compatíveis com a realidade local e limitados a despesas comprovadas.

8.7. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 2971/2025-PROCD (evento 15), da lavra do Procurador-Geral de Contas Oziel Pereira dos Santos, manifestou-se conforme segue:

10.6. À luz desse entendimento, conclui-se que, embora os técnicos credenciados não se enquadrem na categoria de servidores públicos ou de agentes políticos, não há vedação jurídica à concessão de diárias em seu favor, desde que observados os seguintes requisitos: existência de norma municipal específica regulamentando a matéria; previsão de limites financeiros e de critérios objetivos de concessão e comprovação; obrigatoriedade de relatórios que atestem a efetiva participação em cursos, treinamentos ou capacitações; e disponibilidade de dotação orçamentária própria vinculada ao Fundo Municipal de Assistência Social, a fim de assegurar a legalidade e a transparência do gasto público.

(...)

10.8. Diante desse panorama, verifica-se a possibilidade do pagamento de diárias aos técnicos credenciados vinculados ao FMAS, desde que atendidos os pressupostos acima delineados.

11. CONCLUSÃO

11.1. Por todo o exposto, o Ministério Público de Contas, por seu representante signatário, manifesta-se pelo **CONHECIMENTO** da consulta formulada, eis que observados os requisitos de admissibilidade insertos nos incisos I a V do art. 150 do Regimento Interno e, no mérito, para que a quesitação possa ser respondida conforme os fundamentos acima delineados.

É o parecer.

8.8. É o Relatório.

9. VOTO Nº 178/2025-RELT4

9.1. DO EXAME DE ADMISSIBILIDADE

9.1.1. Trata-se de Consulta formulada pela Gestora do Fundo Municipal de Assistência Social de Brejinho de Nazaré/TO, senhora Elza Aparecida Martins Moraes, em razão da dúvida sobre a possibilidade de pagamento de diárias para o deslocamento de técnicos, prestadores de serviço contratados por meio de credenciamento, com a



finalidade de realizar cursos de capacitação exigidos pela Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) e pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

9.1.2. Em relação ao requisito de a consulta ser subscrita por autoridade competente, verifica-se que a autoridade consulente está prevista no rol do art. 150, § 1º, II, "c)", do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, *in verbis*:

Art. 150 - A consulta quanto a dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, formulada ao Tribunal de Contas, deverá revestir-se das seguintes formalidades:

I - ser subscrita por autoridade competente;

(...)

§ 1º - Além dos presidentes dos partidos políticos, presidentes de associações representativas de vereadores e de prefeitos ou Municípios, entende-se por autoridade competente de que trata o inciso I do caput deste artigo:

(...)

II - em âmbito municipal:

(...)

c) Gestores municipais de fundos, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista; (AC) (Resolução Normativa nº 01 de 19 de maio de 2021, BOTCE nº 2856 de 14/09/2021)

9.1.3. Acompanha esta Consulta Parecer Jurídico subscrito pelo Assessor Jurídico do Município, o senhor José Candido Dutra Junior, OAB/TO nº 4.959-A, conforme documento constante do Expediente nº 9870/2025 (evento 8), pdf 1, atendendo, deste modo, ao imperativo do art. 150, V, do RI-TCE/TO.

9.1.4. Destaca-se que a consulta cumpre também as dicções dos incs. II, III e IV, do art. 150, do RI-TCE/TO, quais sejam:

II - referir-se a matéria de competência do Tribunal de Contas;

III - conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada, com a formação de quesitos objetivos;

IV - conter o nome legível, a assinatura e a qualificação do consulente;

(...)

9.1.5. Ante o exposto, verifica-se que a Consulta preenche os requisitos de admissibilidade, razão pela qual passo ao estudo acerca da matéria, enfrentando o mérito da questão.

10. DO MÉRITO

10.1. Conforme estabelecido no inciso XIX, do art. 1º, da Lei nº 1.284/2001, o Tribunal de Contas decide, em tese, sobre Consulta que lhe seja formulada acerca de matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno.

10.2. O § 5º, do mesmo dispositivo e diploma legal, dispõe que:



A resposta à consulta a que se refere o inciso XIX deste artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

10.3. A Consulente busca orientação acerca da **possibilidade de pagamento de diárias para deslocamento de técnicos, prestadores de serviços contratados por meio de credenciamento, a fim de realizar cursos de capacitação, exigidos pela Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) e pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS).**

10.4. Infere-se que, apesar de o Parecerista (evento 8) fazer menção à Lei Municipal nº 1275/2025 de Brejinho de Nazaré, normativa que prevê, taxativamente, em seu artigo 2º, os valores das diárias a serem pagas para deslocamento dos servidores públicos, colaboradores eventuais e para o Chefe do Poder Executivo, o Parecer Jurídico, ao final, firma posicionamento no sentido de que há legalidade no pagamento de diárias para o deslocamento dos técnicos credenciados que realizarão os cursos de capacitação ora narrados, em virtude da exigência desse componente curricular para aqueles que exercem essas atribuições.

10.5. Pois bem. O cerne da controvérsia reside na ausência de segurança jurídica em proceder ao pagamento das diárias aos referidos prestadores dos serviços, tendo em vista que são pessoas físicas contratadas por meio de credenciamento, não configurando, em primeira análise, destinatários legais das diárias correspondentes ao deslocamento a serviço do Município, nos termos da Lei nº 1275/2025 da Consulente.

10.6. Considerando que a dúvida recai sobre a legalidade do pagamento das diárias aos técnicos, faz-se necessário discorrer acerca da necessidade da realização dos cursos de capacitação previstos no PNAS e NOB/SUAS, bem como sobre a natureza jurídica do processo de credenciamento, a fim de obter resposta, em tese, ao quesito formulado.

PNAS/2004 E NOB/SUAS

10.7. *A priori*, insta consignar que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi implementado pela Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004^{[\[1\]](#)}, o qual pautou-se na gestão da política assistencial por meio do pacto federativo, conferindo atribuições e competências aos três níveis de governo, quais sejam: municipal, estadual e federal.

10.8. A PNAS adotou como objetivo primário realizar, de forma integrada, às políticas setoriais, a fim de prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem.

10.9. Considerando a descentralização político-administrativa apresentada pelo modelo, a referida política assistencial previu que incumbe a cada uma das esferas do governo, no âmbito da sua competência, coordenar, formular, cofinanciar, monitorar, avaliar, e, ainda, promover a capacitação dos seus agentes (pág. 44).



10.10. Nessa senda, a operacionalização da gestão proposta pela PNAS foi disciplinada pela Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), de 2005, incorporando, ainda, como princípio organizativo do SUAS o:

Sistema de gestão de pessoas por meio, entre outros, **da contínua capacitação de gestores e dos agentes operadores das ações de Assistência Social**; (pág. 89)

10.11. Importante trazer à baila que, no âmbito dos municípios, atribui-se a responsabilidade da gestão:

RESPONSABILIDADES DE GESTÃO PLENA

(...)

i) implantar, em consonância com a União e Estados, programas de **capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços**, observados os planos de Assistência Social;

10.12. Convergindo com a necessidade de capacitação dos profissionais da área assistencial para desempenho das suas atribuições, a 12ª Conferência Estadual de Assistência Social/2019 definiu, conforme se extrai do Plano Estadual de Assistência Social do Tocantins (2020/2023)^[2], em seu “Eixo 1: Assistência Social como Direito do Povo”, a garantia de:

Processo de **Formação Continuada para os trabalhadores do SUAS e conselheiros na proteção social básica, na proteção social especial**, na gestão do SUAS e no controle social com linguagem acessível e metodologia adequada visando o aprimoramento dos serviços executados nos diferentes municípios do Estado para debater, discutir e trocar experiências entre os municípios.

10.13. Dessa maneira, a necessidade da capacitação dos profissionais na área assistencial exsurge em razão da subdivisão da proteção social prevista na Lei nº 8.472/1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, proteção social básica e proteção social especial.

10.14. Nos termos do art. 6º-A da Lei de regência^[3], enquanto a **proteção social básica** refere-se ao conjunto de serviços, programas e benefícios da assistência social para prevenir situações de vulnerabilidade e risco social, a **proteção social especial** visa à reconstrução de vínculos familiares e comunitários, bem como a defesa de direitos, fortalecimento e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.

10.15. Acerca da proteção social especial, conforme prevê o Livro de Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais^[4], do Ministério de Desenvolvimento Social, os serviços oferecidos dividem-se em serviços de **proteção social especial de média complexidade**, correspondentes ao atendimento especializado a famílias e indivíduos, adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade, pessoas com deficiência, idosos e pessoas em situação de rua, e serviços de **proteção social especial de alta complexidade**, destinados aos serviços de acolhimento institucional (abrigo institucional, Casa-lar, Casa de Passagem e Residência inclusiva), acolhimento em república, família acolhedora e proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.



10.16. A partir desse panorama, nota-se que a promoção da formação continuada dos atores que executam atividades assistenciais comporta extrema relevância, visto que a proteção social especial se segmenta em dois eixos, requerendo, assim, conhecimento e olhar mais acurado do operador diante das vulnerabilidades sociais que podem ser encontradas no atendimento especial de média e alta complexidade, bem como está prevista como responsabilidade da gestão municipal na PNAS e na NOB/SUAS.

10.17. Portanto, resta assente que o deslocamento dos profissionais que compõem o quadro funcional das equipes de proteção social para capacitação em cursos que versam sobre a proteção social especial mostra-se adequado, amparado nas diretrizes estabelecidas na PNAS e NOB/SUAS.

10.18. Fazer-se-á abaixo análise sobre a possibilidade do pagamento de diárias a pessoas físicas contratadas mediante processo de credenciamento.

DA POSSIBILIDADE DO PAGAMENTO DE DIÁRIAS

10.19. À luz do artigo 6º, inciso XLIII, da Lei de Licitações, obtém-se a seguinte definição de credenciamento:

XLIII - credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados;

10.20. O aludido procedimento auxiliar de contratação pública trata-se de situação de inexigibilidade de licitação prevista no art. 78 da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: (...)

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

10.21. A impossibilidade de competição se exterioriza em virtude da convocação de todos os profissionais de determinado segmento, onde a Administração dispõe-se em contratar com todos aqueles que tiverem se habilitado, desde que cumprido os requisitos do edital, o que justifica a inviabilização da competição, uma vez que a contratação foi assegurada a todos, nos termos do Parecer nº 07/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU.^[5]

10.22. Ao discorrer sobre o procedimento de credenciamento, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, por meio da Consulta nº 00001/2025 (Processo nº 04024/2024), destacou que a natureza jurídica do credenciamento é contratual, existindo relação de prestação de serviços de caráter horizontal, conjuntura em que o particular atua sem subordinação hierárquica ou funcional à Administração Pública, ou seja, vínculo meramente negocial voltado ao cumprimento do objeto pactuado.



10.23. Na mesma linha de pensamento, o doutrinador Marçal Justen Filho (2023)^[6], na obra “Direito Administrativo”, ed. 14^a, conclui que credenciamento é um procedimento auxiliar da contratação pública, em que particulares se credenciam para prestação de serviços, sob o regime contratual.

10.24. Salienta-se que esse procedimento auxiliar tem sido adotado para a contratação de profissionais na área de serviço social, sendo possível identificar, na esfera municipal e estadual, os seguintes editais de credenciamento com o mesmo objeto:

Edital de Chamamento Público nº 001 FMAS/2025^[7] - SICAP/LCO: #785878

Unidade gestora: FMAS de Brejinho de Nazaré

Objeto: contratação de profissionais de natureza pessoa física ou jurídicas, com vista a prestação de serviços de profissionais com formação em psicologia e assistência social, através de credenciamento, para atender demanda do fundo municipal de assistência social de Brejinho de Nazaré–Tocantins.

Edital de Chamamento Público nº 148/2025 TJTO^[8]

Unidade Gestora: Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins

Objeto: Credenciamento de profissionais, pessoas físicas, graduadas em Serviço Social, Psicologia ou Pedagogia para, quando convocados, prestarem serviço de caráter auxiliar e especializado de entrevistadores de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, por meio de Depoimento Especial.

Edital de Chamamento Público nº (1419) | 1-0/2024 FMAS^[9]

Unidade Gestora: Fundo Municipal de Assistencial de Conceição do Tocantins

Objeto: Venho por meio deste, solicitar abertura de Credenciamento para contratação de Prestador de serviços técnicos profissionais na formação na área Serviço Social com a carga horária de 30hr semanais, para atuar junto ao Centro de Referência de Assistência Social, visto a necessidade de continuidade na execução dos serviços ofertados no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, deste município, conforme orientações da Portaria nº 113/2015:

10.25. Destaca-se que, em consulta ao site do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, foi possível identificar a Portaria Diárias nº 4.642/2025-TJTO, publicada no Diário da Justiça nº 5.976, de 13 de outubro de 2025, a qual concedeu diárias à prestadora de serviços em razão do deslocamento para a realização de estudo social, conforme segue:

PORTARIA DIÁRIAS Nº 4642/2025, de 13 de outubro de 2025

O DIRETOR GERAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS, no uso de suas atribuições e de acordo com o disposto na Resolução 34/2015, do Tribunal Pleno, considerando a solicitação contida no Protocolo nº 2025/219303 no sistema eGESP,

RESOLVE:

Art. 1º Conceder à colaboradora eventual **Rosivânia Freitas Teixeira, Matrícula 369957**, o valor de R\$ 179,02, relativo ao pagamento de 0,5 (meia) diária, cujo valor unitário é R\$ 358,04, por seu deslocamento de Itacaja-TO para Itapiratins-TO, no período de 20/10/2025 a 20/10/2025, com a finalidade de realizar estudo social conforme processo: 00006532020258272743.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Publique-se. Cumpra-se.

Francisco Alves Cardoso Filho
Diretor Geral



10.26. Nessa esteira, coadunando com a manifestação da unidade técnica e do *Parquet* de Contas desta Corte, observa-se que não há dúvidas acerca da natureza jurídica do credenciamento, qual seja: natureza contratual, procedimento em que a contraprestação, pagamento por meio de nota fiscal avulsa, advém da possibilidade eventual da prestação de serviços pactuado com o credenciado.

10.27. Partindo dessa premissa, à primeira vista, a concessão de diárias para prestadores de serviços conflita com a definição dos beneficiários legitimados pelo ordenamento jurídico, em razão da natureza contratual existente na relação entre a Administração Pública e o particular.

10.28. Com o fito de unificar os atuais entendimentos acerca de quais sujeitos possuem direito ao custeio de despesas com diárias para o deslocamento a serviço do Estado, recorre-se às definições estabelecidas pelo Governo do Estado do Tocantins, no Decreto Estadual nº 6.313/2021, e pelo Governo Federal, no Decreto Federal nº 5.992/2006 (alterado pelo Decreto Federal nº 11.872/2023).

10.29. No âmbito estadual, o Governo do Tocantins redigiu o Decreto nº 6.313/2021, que versa sobre a concessão de diárias e passagens no âmbito da Administração Pública, direta ou indireta, do Poder Executivo do Estado do Tocantins, reconhecendo, em seu art. 1º, os seguintes beneficiários que fazem *jus* a percepção de diárias:

Art. 1º O servidor público da Administração Direta ou Indireta, do Poder Executivo do Estado do Tocantins, e o colaborador eventual que se deslocarem de sua sede em caráter eventual ou transitório para outro ponto do território nacional ou para o exterior a serviço ou para participar de evento do próprio interesse estatal ou em missão ao exterior, farão *jus* a percepção de diárias e de passagens.

10.30. No mesmo sentido, o Governo Federal, por meio do Decreto nº 5.992/2006, prevê conforme segue:

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.

10.31. Denota-se, então, a existência de rol taxativo quanto aos sujeitos que podem ser destinatários de valores a título de diárias, devendo, obrigatoriamente, ser: servidor público, colaborador eventual ou convidado que realiza deslocamento a serviço do Estado.

10.32. Para Marçal Justen Filho (2023), o conceito de servidor público, em sentido estrito, diz respeito aos titulares investidos em cargo público efetivo ou em comissão, submetidos ao regime jurídico estatutário, enquanto empregados públicos (celetistas) não ocupam cargo público, mas, sim, emprego público na Administração direta ou indireta, sujeitos ao regime jurídico da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).



10.33. No que concerne à figura do colaborador eventual, o Ministério da Economia, por meio da Nota Técnica SEI nº 1416/2020/ME, o conceitua como:

particular dotado de capacidade técnica específica, que recebe a incumbência da execução de determinada atividade, no âmbito da Administração Pública, sob a permanente supervisão da autoridade delegante, sem qualquer vínculo ou caráter empregatício com o órgão ou entidade contratante.

10.34. Cumpre esclarecer que o prestador de serviços contratado mediante o procedimento de credenciamento não se enquadra na condição de colaborador eventual. Tal afirmativa fundamenta-se nos elementos característicos desse colaborador, quais sejam: eventualidade, temporalidade, capacidade técnica específica, permanente fiscalização do delegante e ausência de vínculo (estatutário/temporário) ou caráter empregatício.^[10]

10.35. Sob a ótica do TCU, colaborador eventual é “*pessoa física sem vínculo funcional com a Administração Pública*”, nos termos do art. 2º, inciso IV, da Portaria TCU nº 443/2018.

10.36. Assim, filiando-se aos conceitos definidos nas normas ora expostas, verifica-se que em ambos os decretos a concessão de diárias está adstrita ao cumprimento dos seguintes requisitos: regulamento específico da matéria, com previsão dos possíveis sujeitos que fazem *jus* à sua percepção, previsão de limites financeiros e critérios objetivos de concessão e comprovação, obrigatoriedade na entrega de relatórios que atestem a participação no evento que originou o dispêndio e disponibilidade de dotação orçamentária vinculada ao ente.

10.37. Na situação fática em análise, ao aplicar a técnica da hermenêutica gramatical/literal, conclui-se, por consectário lógico, pela ausência da possibilidade de concessão de diárias aos técnicos de assistência social prestadores de serviços, diante da literalidade das normativas em âmbito estadual e federal que preconizam, taxativamente, os destinatários dos valores ressarcidos a título indenizatório.

10.38. Por sua vez, ao conceituar os sujeitos destinatários das diárias, subsiste óbice para o ordenador de despesas proceder ao pagamento dos valores correspondentes, em virtude da ausência de vínculo de caráter empregatício (CLT), estatutário (cargo público) ou de colaborador eventual na relação jurídica entre a Administração e o prestador de serviço, que, conforme ora exposto, configura vínculo meramente contratual para execução de serviço estipulado em edital de credenciamento.

10.39. Contudo, o quesito formulado apresenta peculiaridades, uma vez que, para o adequado exercício das atribuições dos técnicos de assistência social que atuam nos serviços de proteção social especial, revela-se imprescindível a promoção de formação continuada na respectiva área.

10.40. Faz-se menção à Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004 e à Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), que atribuem ao Gestor municipal a responsabilidade de promover a capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços, sendo, assim, condição *sine quo non* a atividade.



10.41. Apesar de a natureza jurídica do credenciamento ser contratual, destinada à prestação de serviços, o deslocamento dos referidos técnicos para a participação em cursos ocorre em virtude do interesse público da Administração, oriundo da necessidade de qualificação destes para o atendimento de demandas de proteção social básica e especial.

10.42. Tal encargo deve ser promovido pelo ente na sua esfera de governo, a fim de possibilitar o atendimento adequado a todos que se encontrarem em casos que necessitam conhecimento específico, conforme previsto no PNAS-2004 e NOB/SUAS c/c art. 6º-A, inciso II, da Lei nº 8.472/1993.

10.43. O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, por meio da Consulta nº 00001/2025 (Processo nº 04024/2024), ao responder ao quesito sobre a possibilidade de concessão de diárias a pessoa física habilitada em credenciamento de serviços de saúde, para fins de custeio de hospedagem, alimentação e transporte durante o período em que esta estiver fora da sua base, manifestou pela impossibilidade jurídica, em razão da ausência de subordinação hierárquica ou funcional.

10.44. Diversamente do caso fático analisado pelo TCM/GO, o contexto exposto na presente consulta revela que o deslocamento para a realização de cursos de capacitação em proteção social básica e especial é condicionante para a atuação do profissional de assistência social, demonstrando, ainda, a subordinação presente no credenciamento dos técnicos com a Administração Pública, em razão da sua obrigatoriedade.

10.45. Nessa seara, cita-se, para tanto, a Resolução nº 51/2006 do TCM/GO, que prevê a possibilidade de concessão de diárias a pessoas estranhas ao quadro funcional da administração pública, desde que cumpridos os requisitos legais, veja-se:

CONCESSÃO DE DIÁRIAS – PRESTADORES DE SERVIÇOS A - POSSIBILIDADE – CARÁTER INDENIZATÓRIO – AUTORIZAÇÃO LEGAL ESPECÍFICA – MATÉRIA DE COMPETÊNCIA DE CADA ENTE PÚBLICO.

RESOLVE

O Tribunal de Contas dos Municípios, pelos Membros integrantes de seu Colegiado, manifestar o entendimento de que em face ao princípio da legalidade, a concessão de diárias à pessoas estranhas aos quadros funcionais do Município, deverá ser precedida de lei específica, expressa e detalhada, com as hipóteses, requisitos, tabela, sendo necessário cuidado e prudência na sua utilização, a fim de não generalizar seu uso, pois, envolve recurso público.

10.46. Sobreleva, ainda, grafar com tinta relevo que o Tribunal de Contas da União (TCU) possui vigente a Portaria nº 443/2018^[11], que disciplina a concessão de diárias e demais indenizações relativas a viagens a serviço, devidas também aos prestadores de serviços terceirizados que se deslocarem eventualmente no interesse do TCU, *ipsis litteris*:



Art. 4º A pessoa que, eventualmente, deslocar-se para prestar serviços ao TCU fará jus a diárias e passagens, na qualidade de colaborador ou colaborador eventual, desde que haja, neste caso, a correlação entre o objeto do deslocamento, a sua formação/especialização e as atividades a serem desenvolvidas, bem como a observância dos requisitos preconizados no artigo anterior.

§ 1º Fará jus a diárias e passagens, **se houver previsão contratual, o prestador de serviço terceirizado que se deslocar eventualmente no interesse do TCU.** (NR) (Portaria-TCU nº 202, de 27/12/2024, BTCU Administrativo nº 246, de 27/12/2024)

10.47. O dispositivo supra foi inserido pela Portaria nº 202, de 27 de dezembro de 2024, do Tribunal de Contas da União^[12], circunstância que demonstra a tendência contemporânea do TCU de autorizar o pagamento de diárias a prestadores terceirizados, desde que a locomoção ocorra em prol do interesse público.

10.48. Frisa-se que a concessão de diárias aos prestadores de serviços terceirizados, no âmbito do TCU, deverá estar expressamente prevista em cláusula contratual, admitindo-se, de forma excepcional, na ausência de tal previsão, a autorização específica e fundamentada do dirigente da Secretaria-Geral da unidade requisitante ou, nos demais casos, do Chefe de Gabinete da Presidência.

10.49. Nessa mesma perspectiva, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), vinculada ao Ministério da Gestão, editou a Portaria nº 46, 22 de novembro de 2024^[13], a qual reconhece o empregado terceirizado como beneficiário apto à solicitação e ao recebimento de valores destinados ao custeio de diárias, desde que haja expressa previsão contratual, conforme se segue:

Art. 11. **É considerado solicitante**, nos termos do art. 6º, inciso II, o servidor ou **empregado terceirizado da unidade interessada**, o qual é responsável pelo cadastro da viagem, pelo registro da prestação de contas e, se for o caso, da devolução de valores.

§ 1º Empregado terceirizado em razão de contratação feita pela Enap, **desde que haja previsão dessa atividade no respectivo contrato**, poderá ser cadastrado como solicitante no Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP).

10.50. Nesse diapasão, utilizando a Portaria nº 443/2018-TCU como vetor interpretativo para formular resposta ao quesito apresentado, vê-se que foi aplicado o princípio da finalidade para a concessão de diárias, despesas extraordinárias, decorrentes do deslocamento dos prestadores de serviços terceirizados a serviço da Administração.

10.51. Desse modo, mostra-se pertinente o emprego de hermenêutica extensiva no presente caso para a inclusão dos técnicos que compõem as equipes de Referência de Proteção Social Básica e Especial dos FMASs no rol de sujeitos que fazem jus ao pagamento das diárias, em razão da correlação entre as atividades desempenhadas pelos técnicos e o fato gerador da necessidade de deslocamento (PNAS-2004 e NOB/SUAS).

10.52. Ademais, o princípio da finalidade, norteador da Administração Pública, impõe que toda atividade administrativa seja orientada para a utilidade e o interesse público, cenário esse que se materializa diante da necessidade da capacitação dos profissionais para o atendimento assertivo à coletividade.^[14]



10.53. Tal entendimento encontra amparo no art. 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que dispõe:

Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

10.54. Importa destacar que em análise meritória, a Quarta Diretoria de Controle Externo-4ªDICE e o Ministério Público de Contas manifestaram favoravelmente quanto à possibilidade do pagamento de diárias aos técnicos credenciados vinculados ao FMAS, desde que respeitado o rito formal para sua concessão, conforme se verifica abaixo:

PARECER TÉCNICO Nº 3/2025-4DICE (evento 14)

8.3. De acordo com o princípio da Moralidade as diárias devem ser limitadas a despesas comprovadas (hospedagem, alimentação, transporte) e não podem configurar como remuneração.

8.4. Portanto para conceder tais diárias o município deve editar decreto ou portaria definindo:

(...)

9.1. Portanto, salvo melhor juízo, concluímos ser juridicamente possível conceder diárias aos técnicos credenciados do FMAS, desde que:

9.1.1. Haja previsão em regulamento municipal específico;

9.1.2. Existam recursos orçamentários próprios no FMAS para essa finalidade;

9.1.3. Os valores sejam compatíveis com a realidade local e limitados a despesas comprovadas.

É a análise.

PARECER Nº 2971/2025-PROCD (evento 15)

10.5. No tocante às diárias, estas se qualificam como verbas de natureza indenizatória, destinadas a ressarcir despesas extraordinárias de transporte, alimentação e hospedagem em deslocamentos realizados a serviço da Administração. O artigo 37 da Constituição da República impõe que a utilização de tais recursos deve observar os princípios da legalidade, moralidade, eficiência e impessoalidade, não podendo, em hipótese alguma, assumir caráter remuneratório.

10.6. À luz desse entendimento, conclui-se que, embora os técnicos credenciados não se enquadrem na categoria de servidores públicos ou de agentes políticos, não há vedação jurídica à concessão de diárias em seu favor, desde que observados os seguintes requisitos: existência de norma municipal específica regulamentando a matéria; previsão de limites financeiros e de critérios objetivos de concessão e comprovação; obrigatoriedade de relatórios que atestem a efetiva participação em cursos, treinamentos ou capacitações; e disponibilidade de dotação orçamentária própria vinculada ao Fundo Municipal de Assistência Social, a fim de assegurar a legalidade e a transparência do gasto público.

10.55. Dessa forma, considerando que a capacitação dos técnicos das equipes de Proteção Social, contratados mediante credenciamento, é condição *sine quo non* para prestação dos serviços relativos à proteção social básica e especial, e que o deslocamento é realizado em atenção ao interesse público da Administração, cumulado com a obrigatoriedade de capacitação prevista na PNAS-2004 e na NOB/SUAS, a



resposta é positiva quanto à possibilidade de proceder ao pagamento de diárias destinadas ao deslocamento dos técnicos de serviços assistenciais para a realização de cursos de capacitação fora da municipalidade, desde que haja previsão expressa no instrumento contratual, admitindo-se, de forma excepcional, na ausência de tal previsão, a concessão de diárias mediante a autorização específica e fundamentada do Prefeito Municipal.

10.56. Orienta-se ao FMAS, em atenção ao princípio da legalidade e da transparência com os dispêndios públicos (art. 37 da CRFB)^[15], que a concessão de diárias para os técnicos de assistência social, contratados mediante procedimento de credenciamento, deve observar os seguintes requisitos:

- i) a concessão de diárias aos técnicos credenciados dependerá de previsão expressa no respectivo instrumento contratual do credenciamento, admitindo-se, em caráter excepcional, a concessão mediante autorização específica e fundamentada do Prefeito Municipal;
- ii) existência de norma municipal específica disciplinando a matéria, com previsão do pagamento de diárias a prestadores de serviços terceirizados, devendo a norma contemplar critérios objetivos de concessão;
- iii) apresentação de relatórios comprobatórios, capazes de atestar a efetiva participação em cursos, treinamentos ou capacitações;
- iv) disponibilidade de dotação orçamentária própria vinculada ao Fundo Municipal de Assistência Social.

10.57. Ante o exposto, em consonância com o entendimento exarado pela Quarta Diretoria de Controle Externo e pelo Ministério Público de Contas, e considerando as disposições contidas no art. 1º, XIX, da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c arts. 151 e 152 do Regimento Interno deste Tribunal, VOTO no sentido de que esta Corte de Contas adote as seguintes providências:

10.57.1. Conheça da presente Consulta formulada pela Gestora do Fundo Municipal de Assistência Social de Brejinho de Nazaré/TO, senhora Elza Aparecida Martins Morais, em razão da dúvida sobre a possibilidade de pagamento de diárias para o deslocamento de técnicos, prestadores de serviço contratados por meio de credenciamento, com a finalidade de realizar cursos de capacitação exigidos pela Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) e pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS);

10.57.2. Esclareça à Consulente que a resposta à presente Consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento de tese, mas não do fato ou do caso concreto, nos termos do art. 150, § 3º e 152 do RI-TCE/TO;

10.57.3. Responda à Consulente, sobre o quesito formulado, nos seguintes termos:

É possível o pagamento de diárias para deslocamento dos técnicos, prestadores de serviço contratados mediante procedimento de credenciamento, da Equipe de Referência da Proteção Social Básica e Proteção Social Especial?



Resposta: Considerando que a capacitação dos técnicos das equipes de Proteção Social, contratados mediante credenciamento, é condição *sine quo non* para a adequada prestação dos serviços relativos à proteção social básica e especial, e que o deslocamento é realizado em atenção ao interesse público da Administração, em consonância com a obrigatoriedade de capacitação prevista na PNAS-2004, NOB/SUAS e na Lei nº 8.472/1993, **a resposta é positiva** quanto à possibilidade de proceder ao pagamento de diárias destinadas ao custeio de deslocamento dos referidos técnicos para participação em cursos fora da municipalidade, desde que observados, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- i) a concessão de diárias aos técnicos credenciados dependerá de previsão expressa no respectivo instrumento contratual do credenciamento, admitindo-se, em caráter excepcional, a concessão mediante autorização específica e fundamentada do Prefeito Municipal;
- ii) existência de norma municipal específica disciplinando a matéria, com previsão do pagamento de diárias a prestadores de serviços terceirizados, devendo a norma contemplar critérios objetivos de concessão;
- iii) apresentação de relatórios comprobatórios, capazes de atestar a efetiva participação em cursos, treinamentos ou capacitações;
- iv) disponibilidade de dotação orçamentária própria vinculada ao Fundo Municipal de Assistência Social.

10.58. Determine à Secretaria Geral das Sessões – SEGES que adote as seguintes providências:

10.58.1. Proceda à publicação desta decisão no Boletim Oficial deste Tribunal de Contas, nos termos do art. 341, § 3º, do Regimento Interno desta Corte de Contas, para que surta os efeitos legais necessários;

10.58.2. Dê ciência à Consultante acerca do inteiro teor deste *decisum*.

10.59. Após cumpridas todas as formalidades legais, remetam-se à Coordenadoria de Protocolo Geral – COPRO para as medidas de praxe.

^[1] <https://www.to.gov.br/setas/normativas-suas/5kk8jq1bvfsq>

^[2] <https://share.google/0Bp8DRr8ZljmlHmKy>

^[3] BRASIL. Lei nº 8.472/1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

^[4] <https://share.google/Fd7352dwJHC9FsXfR>

^[5] <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/arquivos/PARECERN072013CPLCDEPCONSUPGFAGU.pdf>

^[6] JUSTEN, Marçal Filho. Direito Administrativo. 14ª edição. Rio de Janeiro: Forense. 2023.

^[7] <https://pncp.gov.br/app/editais/02884153000174/2025/3>

^[8] <https://pncp.gov.br/app/editais/25053190000136/2025/222>



^[9] <https://pncp.gov.br/app/editais/14888222000105/2024/1>

^[10] <https://share.google/7e6eabSmUbfXMu5lB>

^[11] <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/norma/NORMA-21279>

^[12] <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/norma/NORMA-33928>

^[13] <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/8343>

^[14] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 12ª edição.

^[15] BRASIL. Constituição da República Federativa Brasileira. 1988.



Documento assinado eletronicamente por:

SEVERIANO JOSE COSTANDRADE DE AGUIAR, CONSELHEIRO (A), em 29/10/2025
às 16:26:37, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012.