



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UFSC¹
COORD. DE INSTRUÇÃO E NORMAS PARA LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

Nota Técnica nº 309/2014/PF-UFSC/PGF/AGU
Processo nº 23080.004560/2014-08
Interessado(s): Pró-Reitoria de Administração
Assunto: Alimentação e Hospedagem

RELATÓRIO E ANÁLISE PRELIMINAR

Sr. Procurador Federal,

1. Trata-se de consulta formulada pelo Departamento de Projetos, Contratos e Convênios – DPC/PROAD, acerca da forma como pode/deve se dar a indenização de despesas relativas à alimentação e hospedagem em favor de servidores, alunos e outros colaboradores da Universidade Federal de Santa Catarina, à luz da legislação pertinente (fls. 2-4).
2. Em relação aos visitantes que se deslocam para a Universidade no interesse desta para participação em bancas de defesa, palestras, eventos, negociações de acordo, v.g., questiona-se, em síntese (fls. 3):
 - a) Poderiam esses visitantes receber alimentação e hospedagem em vez de diárias?
 - b) Em caso afirmativo, a quem cabe a escolha? Ao órgão concedente ou ao visitante?

¹ Campus Universitário – Trindade – CEP: 88040-900 – Florianópolis/SC Tel.: (48) 3721-9371.



h

c) Em caso negativo, o mesmo ocorreria com visitantes aos quais o pagamento de diárias não é possível, como o caso dos visitantes estrangeiros?

3. Em relação aos servidores do quadro, pergunta-se, em resumo (fls. 3):

a) Poderiam estes receber alimentação para acompanhar o visitante, quando este também a recebesse?

b) Caso os servidores tenham que trabalhar após o horário de expediente, a Universidade poderia pagar o jantar dos mesmos?

4. Por fim, considerando a participação de alunos em saídas de campo, visitas técnicas, e viagens de estudo fora do município, questiona-se a possibilidade dos mesmos receberem hospedagem e alimentação por meio de contrato de agenciamento de viagens (fls. 3-4).

5. São peças do processo, no que interessa mencionar: Mem. nº 12/DPC/PROAD/2014, subscrito pelo então Diretor do DPC/PROAD, Sr. Adriano Luiz de Souza Lima, e em cujo anexo constam os questionamentos acima citados (fls. 2-4); despacho do Pró-Reitor de Administração, Sr. Antônio Carlos Montezuma, em que determina uma pesquisa prévia da legislação pertinente (fls. 7); cópia do manual da Controladoria-Geral da União, intitulada "Diárias e Passagens: perguntas e respostas" (fls. 8-39); questionamentos referentes ao assunto, formulados pela unidade de auditoria interna em outubro de 2012 (fls. 40-44); Parecer nº 163/2013/PF-UFSC/PGF/AGU, subscrito por Vossa Excelência, em resposta às dúvidas suscitadas pela unidade de auditoria (fls. 46-53); despacho da Diretora do DPC/PROAD, Sra. Ana Lúcia Peres da Silva, reiterando as dúvidas de fls. 2-4 e alegando insucesso na pesquisa da legislação pertinente (fls. 54).

6. É o breve relatório.

7. Ao que parece, as dúvidas de que tratam estes autos foram provocadas por esta Procuradoria Federal na ocasião do exame das minutas do edital de licitação de que tratava o Processo nº 23080.054015/2013-73.

8. Por meio daquele processo, a Administração pretendia contratar uma agência de viagens para prestação de serviços de cotação e reserva de hotéis e restaurantes, nos moldes do Contrato nº 13/2012, firmado com a sociedade limitada Emcatur Viagens e Turismo, ainda vigente.

9. O processo foi então encaminhado a este subscritor, que, constatando falhas na sua instrução, exarou despacho do qual se destaca o seguinte excerto²:

Preliminarmente, para efeito do controle de legalidade que o art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93 confia a esta Procuradoria, e considerando o disposto no art. 2º do Decreto nº 5.992/2006, segundo o qual as despesas com hospedagem e alimentação dos servidores federais deslocados a serviço já são indenizadas por meio do pagamento de diárias, é de se solicitar à Administração alguns esclarecimentos acerca da justificativa da contratação em questão, bem como dos valores vultuosos gastos em exercícios anteriores para tanto e, ora, indicados como estimativa de custo.

Há que se esclarecer, verbi gratia: a) em que casos (demonstrar de forma percuciente, com info. estatística) os custos com hospedagem e alimentação são ou estão sendo suportados pela Universidade; b) fundamento ou autorização legal que tem sido utilizado para tanto; c) autoridade competente para autorizar a indenização dessas despesas [...].

10. Em resposta a esse despacho, aprovado pelo Procurador Federal, Dr. Walter Backes, o então Diretor do DPC/PROAD informou que³:

[...] a) A UFSC paga os custos com hospedagem e alimentação daqueles colaboradores eventuais que, não recebendo diárias, venham participar de eventos ou prestar serviços por interesse da Instituição;

b) Fundamento ou autorização legal que tem sido utilizado para tanto: Licitação.

c) O pagamento da despesa é autorizado pelo ordenador de despesa ao qual o solicitante está vinculado, que é o responsável pela solicitação de transferência de recurso financeiro para o DPC.

O critério de julgamento foi alterado para o de menor percentual de taxa administrativa.

11. Em seguida, porém, aquele processo foi arquivado.

² Despacho nº 431/2013/PF-UFSC/PGF/AGU, de 13/11/2013. Grifado.

³ Despacho de fls. 193 do Processo nº 23080.054015/2013-73, datado de 09/12/2013.

12. Ora, o caso é devolvido à Procuradoria para que, à luz dos precitados questionamentos, pronuncie-se, ela própria, a respeito da matéria.
13. Feitas essas considerações, passa-se à análise preliminar dos questionamentos.
14. A primeira questão diz respeito ao pagamento de diárias.
15. Em síntese, pergunta-se se os visitantes que vêm à Universidade no interesse desta – isto é, para participar de bancas de defesa de dissertações ou teses, bancas de concurso, eventos, cursos, negociação de acordos, etc. – poderiam receber alimentação e hospedagem em vez de diárias.
16. Pois bem. Em regra, as despesas de alimentação, hospedagem e locomoção urbana referentes a afastamentos de servidores no interesse do serviço público federal devem ser indenizadas por meio de diárias.
17. Disso tratam os arts. 58 e 59, da Lei nº 8.112/90:

Art. 58. O servidor que, a serviço, afastar-se da sede em caráter eventual ou transitório para outro ponto do território nacional ou para o exterior, fará jus a passagens e diárias destinadas a indenizar as parcelas de despesas extraordinária com pousada, alimentação e locomoção urbana, conforme dispuser em regulamento.

§ 1º A diária será concedida por dia de afastamento, sendo devida pela metade quando o deslocamento não exigir pernoite fora da sede, ou quando a União custear, por meio diverso, as despesas extraordinárias cobertas por diárias.

§ 2º Nos casos em que o deslocamento da sede constituir exigência permanente do cargo, o servidor não fará jus a diárias.

§ 3º Também não fará jus a diárias o servidor que se deslocar dentro da mesma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, constituídas por municípios limítrofes e regularmente instituídas, ou em áreas de controle integrado mantidas com países limítrofes; cuja jurisdição e competência dos órgãos, entidades e servidores brasileiros considera-se estendida, salvo se houver pernoite fora da sede,

hipóteses em que as diárias pagas serão sempre as fixadas para os afastamentos dentro do território nacional.

Art. 59. O servidor que receber diárias e não se afastar da sede, por qualquer motivo, fica obrigado a restituí-las integralmente, no prazo de 5 (cinco) dias.

Parágrafo único. Na hipótese de o servidor retornar à sede em prazo menor do que o previsto para o seu afastamento, restituirá as diárias recebidas em excesso, no prazo previsto no caput.

18. O Decreto nº 5.992/2006, ao regulamentar a matéria, dispõe, no que vale mencionar:

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.

§ 1º Os valores das diárias no País são os constantes do Anexo a este Decreto.

§ 2º Os valores das diárias no exterior são os constantes do Anexo III do Decreto nº 71.733, de 18 de janeiro de 1973, que serão pagos em dólares norte-americanos, ou, por solicitação do servidor, por seu valor equivalente em moeda nacional ou em euros.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - aos casos em que o deslocamento da sede constitua exigência permanente do cargo ou ocorra dentro da mesma região metropolitana; e

II - aos servidores nomeados ou designados para servir no exterior.

Art. 2º As diárias serão concedidas por dia de afastamento da sede do serviço, destinando-se a indenizar o servidor por despesas extraordinárias com pousada, alimentação e locomoção urbana.

19. Da indenização das despesas de mesma natureza a colaboradores sem vínculo com o serviço público, cuida, propriamente, a Lei nº 8.162/91⁴, que assim dispõe:

Art. 4º Correrão à conta das dotações orçamentárias próprias dos órgãos interessados, consoante se dispuser em regulamento, as despesas de deslocamento, de alimentação e de pousada dos colaboradores eventuais, inclusive membros de colegiados integrantes de estrutura regimental de Ministério e das Secretarias, da Presidência da República, quando em viagem de serviço (grifado).

20. O art. 10, *caput*, do mesmo Decreto nº 5.992/2006, define, por sua vez, a forma de indenização das despesas desses colaboradores eventuais, a saber: concessão de diárias.

21. Confira-se:

Art. 10. As despesas de alimentação e pousada de colaboradores eventuais, previstas no art. 4º da Lei no 8.162, de 8 de janeiro de 1991, serão indenizadas mediante a concessão de diárias correndo à conta do órgão interessado, imputando-se a despesa à dotação consignada sob a classificação de serviços (grifado).

22. Se a regra é a concessão de diárias, e se não há motivo a justificar outra forma de indenização, mormente se for mais onerosa aos cofres públicos, nítido que não se pode deixar de utilizar o mecanismo de diárias sem incorrer em irregularidade.

23. Sobre isso, já se pronunciou o Egrégio Tribunal de Contas da União - TCU⁵, *in verbis*:

[...] 9.4. alertar o Ministério da Cultura que foram detectadas as irregularidades abaixo consignadas, cuja reincidência pode ensejar a irregularidade das contas anuais e/ou aplicação de multa aos responsáveis, nos termos do art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992: [...] d) ausência de enquadramento dos membros da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) e do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) como colaboradores eventuais, na qualidade de membros de

⁴ Dispõe sobre a revisão dos vencimentos, salários, proventos e demais retribuições dos servidores civis e da fixação dos soldos dos militares do Poder Executivo, na Administração Direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências.

⁵ TCU, Plenário, Acórdão nº 869/2011 - Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro, Processo nº TC 012.166/2009-4.

colegiados integrantes da estrutura regimental do Ministério, em desatenção ao art. 4º da Lei 8.162/1991, bem como não utilização do mecanismo de diárias para indenização das despesas de alimentação e pousada desses conselheiros, nos termos do art. 10 do Decreto 5.992/2006 (grifado).

24. Caso semelhante foi analisado pela Controladoria-Geral da União - CGU, conforme se colhe da publicação intitulada "Diárias e passagens: perguntas e respostas" (fls. 8-39):

Caso 1: Um servidor do quadro da administração pública municipal ou estadual pode receber diária para viagem a serviço de interesse da administração pública federal?

Sim. Neste caso deverá ser concedida diária a título de "colaborador eventual", correndo à conta do órgão interessado, imputando-se a despesa à dotação consignada sob a classificação de serviços. O mesmo tratamento deve ser dado a empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista das três esferas de governo e a servidores de outros poderes (grifado).

25. De se concluir, portanto, s.m.j., que os visitantes em deslocamento a serviço e no interesse da Universidade – sejam eles servidores vinculados a outras instituições, sejam pessoas sem vínculo com o poder público – devem ter as respectivas despesas com alimentação, pousada e locomoção urbana indenizadas, se for o caso, mediante o mecanismo de concessão de diárias, com utilização do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP do Governo Federal, aplicando-se-lhes, na extensão do que couber, as mesmas regras que se aplicam aos servidores do quadro.

26. Esse entendimento parece se alinhar com importantes princípios que informam a atividade administrativa de direito público, a saber: legalidade, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição e art. 2º, da Lei Federal nº 9.784/99; isonomia, de que trata o art. 5º, *caput*, da Constituição Federal; e moralidade, de que cuida o art. 37, *caput*, da *lex legum* e art. 2º, da Lei nº 9.784/99.

27. Se a administração da Universidade optou outrora por fornecer hospedagem e alimentação diretamente para seus colaboradores em detrimento do mecanismo de diária, o fez, decerto, com base no art. 4º, do Decreto nº 1.840/96, assim redigido:

Art. 4º As pessoas que, a convite de órgãos da Administração Pública Federal direta, autárquica ou fundacional, se deslocarem para outra unidade da federação com o objetivo de fazer conferências, palestras, participar de congressos, seminários e congêneres, ou, ainda, para desempenhar missão de natureza transitória, desde que, comprovadamente, não percebam diárias decorrentes da viagem, poderão, a critério do órgão ou entidade, fazer jus a hospedagem pelo prazo máximo de quinze dias improrrogáveis, com direito a duas refeições diárias, bem como a transporte, preferencialmente por via aérea.

28. Sucede que esse dispositivo está revogado desde 2006, quando adveio o precitado Decreto nº 5.992. Desde então, e diante de todo o exposto, tem-se esse procedimento como irregular.

29. No mais, e em relação aos colaboradores eventuais, merecem menção as seguintes normas, constantes do mesmo decreto:

Art. 10. [...] § 1º O dirigente do órgão concedente da diária estabelecerá o nível de equivalência da atividade a ser cumprida pelo colaborador eventual com a tabela de diárias, ressalvado o disposto no § 3º do art. 3º-B.

§ 2º É vedada a concessão de diárias para o exterior a pessoas sem vínculo com a administração pública federal, ressalvadas aquelas designadas ou nomeadas pelo Presidente da República.

30. Vale ressaltar, também, a seguinte vedação:

Art. 3º-A [...] § 1º É vedado à administração pública federal direta, autárquica e fundacional custear diárias de membros de colegiado representantes de outros entes da federação, de outros Poderes ou de empresas públicas e sociedades de economia mista.

31. Cumpre alertar a Administração, ainda, em relação ao *bis in idem*, ou seja: se aos visitantes já tiver sido concedida diária por conta de outra pessoa jurídica, que, eventualmente, partilhe do mesmo interesse, nítido que não lhes cabe recebê-la novamente.

32. Nessa linha, e fazendo menção ao exemplo citado na consulta, qual seja, de visitantes que vêm à Universidade participar de "reuniões para negociação de acordos de cooperação", é de se ressaltar o compromisso de austeridade que os gestores desta autarquia devem ter,

com o que não parece se coadunar a prática que coloquialmente se costuma chamar de "fazer as honras da casa". Vale fazer esse registro porquanto, nesse tipo de reunião, nítido que os visitantes vêm também – senão exclusivamente – em interesse próprio ou da entidade que representam, pelo que, nesse e em outros casos similares, nada lhes deve a Universidade a título de indenização de despesas.

33. Diante da resposta negativa ao primeiro questionamento, fica prejudicada a análise da segunda questão.

34. Na terceira pergunta, a Administração questiona, em síntese, a forma como deve se dar a indenização das despesas de alimentação e hospedagem para os visitantes estrangeiros, para os quais alega não ser possível o pagamento de diárias.

35. Pois bem. Do glossário constante do portal do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP do Governo Federal⁶, extrai-se a seguinte definição de colaborador eventual:

Pessoa que presta serviço para a Administração Pública, em caráter eventual, sem vínculo com nenhum órgão da esfera pública. O colaborador eventual não possui matrícula SIAPE, sendo identificado pelo CPF ou, se estrangeiro, pelo passaporte (grifado).

36. Tendo em vista que a administração desse sistema, em seu glossário publicado na internet, inclui os estrangeiros na categoria de colaboradores eventuais, e se a estes, como se viu, são devidas apenas as diárias, presume-se que o sistema permita a sua concessão. Se não o faz, há que se solicitar o seu aperfeiçoamento.

37. Se a impossibilidade alegada pela Administração, porém, refere-se a outras questões para além do sistema, cumpra-lhe especificá-la.

38. Na quarta pergunta, a Administração questiona a possibilidade de um servidor do quadro receber alimentação para acompanhar o visitante, caso este também a receba.

39. Difícil reconhecer, neste caso, interesse da autarquia. Ora, se o servidor deseja acompanhar o visitante no interesse particular, nítido que a Administração não pode indenizá-lo, sob pena de se configurar ato de improbidade administrativa, dentre outras infrações.

40. Conforme anotado, porém, aos visitantes em deslocamento no interesse da Universidade é devida apenas a concessão de diária.

⁶ Disponível em: <https://www.scdp.gov.br/manual/glossario/fo_glossario.htm>

41. A quinta pergunta, por seu turno, não se refere propriamente a deslocamentos a serviço. Pergunta-se, em síntese, se os servidores do quadro que tenham que trabalhar após o horário de expediente podem ter sua refeição indenizada por conta da Universidade.

42. Como cediço, as despesas de alimentação dos servidores públicos federais já são indenizadas por meio do auxílio-alimentação, o qual, independentemente do valor, é inacumulável com qualquer outro benefício ou incentivo de mesma natureza.

43. É o que se infere do art. 22, § 5º, da Lei nº 8.460/92:

Art. 22 [...] § 5º O auxílio-alimentação é inacumulável com outros de espécie semelhante, tais como auxílio para a cesta básica ou vantagem pessoal originária de qualquer forma de auxílio ou benefício alimentação.

44. Assim sendo, todo e qualquer benefício pessoal que a esse título seja concedido a servidores à custa do patrimônio público deve ensejar a responsabilização disciplinar, civil e criminal dos envolvidos.

45. No mais, a Administração deve se atentar às recorrentes condenações judiciais referentes ao pagamento de horas extras a servidores públicos, a fim de evitar que os mesmos trabalhem para além do horário normal de expediente.

46. Na sexta e última pergunta, questiona-se a possibilidade de se conceder alimentação e hospedagem a estudantes por meio de contrato de agenciamento de viagem, caso estes participem de saídas de campo, visitas técnicas e viagens de estudo fora do município.

47. Sobre a contratação de agência de viagens, para muito além do caso citado ao início (Processo nº 23080.054015/2013-73) já se pronunciou esta Coordenadoria em diversas oportunidades⁷. A maior parte dessas manifestações, aliás, foi provocada pela própria Administração tendo em vista supostas irregularidades referentes à gestão e fiscalização dessa contratação.

48. Na ocasião da última manifestação sobre esse assunto⁸, recomendou-se, inclusive, que a Administração se abstivesse de prorrogar o precitado Contrato nº 13/2012, abrisse sindicância a apurar possíveis

⁷ Nota Técnica nº 106/2013/PF-UFSC/AGU (Sol. Dig. 015.531/2013); Nota Técnica nº 351/2013/PF-UFSC/PGF/AGU (P.A. nº 23080.057574/2013-35); Nota Técnica nº 113/2014/PF-UFSC/PGF/AGU (P.A. nº 23080.076593/2013-61); Despacho nº 431/2013/PF-UFSC/PGF/AGU (P.A. nº 23080.054015/2013-73); Despacho nº 432/2013/PF-UFSC/PGF/AGU (P.A. nº 23080.054017/2013-62) e Nota Técnica nº 211/2014/PF-UFSC/PGF/AGU (P.A. nº 23080.074280/2013-78).

⁸ Nota Técnica nº 211/2014/PF-UFSC/PGF/AGU (P.A. nº 23080.074280/2013-78).

irregularidades e, paralelamente, determinasse a realização imediata de percuciente auditoria.

49. Parece claro, diante disso, que esse tipo de contratação, se não é em si problemática, tende a atrair problemas.

50. No mais, há fortes indícios de que a contratação de serviços de hospedagem e restaurante por meio de agenciamento é desvantajosa, dada a negociabilidade de preços e outras circunstâncias variáveis inerentes ao ramo.

51. De se recomendar à Administração, portanto, que substitua esse tipo de contratação pela concessão de um auxílio financeiro individual a ser fixado por meio de resolução ou ato normativo equivalente.

52. Ferramenta semelhante, vale dizer, é utilizada pela Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS, conforme se vê da Portaria nº 473/GR/UFFS/2013, disponível na internet.

53. É a análise preliminar.

54. À consideração superior.

Florianópolis, 31 de julho de 2014.

André de Sá Brant
ANDRÉ DE SÁ BRANT

Coordenador da CINLCC/PF-UFSC

T.A.E. - OAB/SC nº 33.941