FUNCIONÁRIO PÚBLICO — DIÁRIAS — TRÂNSITO

— Interpretação dos art. 36 e 135 do Estatuto dos Funcionários.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO PESSOAL CIVIL

PROCESSO N.º 506/73

PARECER

Tendo em vista o entendimento de que as diárias destinadas a indenizar despesas de alimentação e pousada não são devidas no período de duração da viagem, pergunta o Serviço do Pessoal do Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS) como proceder em relação:

1.º) ao "motorista que, numa viatura, transporte material para local distante da sua sede e que, forçosamente, será compelido a despesas com alimentação e pousada na estrada, durante o transcurso de prolongada viagem, podendo, inclusive, retornar no próprio veículo após o descarregamento da carga, ou, horas depois, por via aérea"; e

2.º) ao servidor que viaja por rodovia, em condução oficial, a fim de inspecionar obras situadas em locais diversos e distantes uns dos outros, sem que o deslocamento constitua exigência permanente de seu cargo ou função.

2. Reza a Lei n.º 1.711, de 1952:

"Art. 135. Ao funcionário que se deslocar da sua repartição em objeto de serviço, conceder-se-á uma diária a título de indenização das despesas de alimentação e pousada.

Parágrafo único. Não se concederá diária:

a) durante o período de trânsito;

b) quando o deslocamento constituir exigência permanente do cargo ou função."

3. O Decreto n.º 18.517, de 30 de abril de 1945, que regulamentava a matéria na vigência do Decreto-lei n.º 1.713, de 1939, mas vigorou até o advento do Decreto n.º 50.524, de 3 de maio de 1961, estabelecia:

"O servidor terá direito à diária *desde o dia em que se afastar da sede da repartição ou serviço, até a data de seu regresso* (art. 1.º, letra *c*)."

4. O primeiro Regulamento expedido na vigência da Lei n.º 1.711, de 1952, foi o retro-referido Decreto n.º 50.524, de 1961, que estatui:

"Art. 1.º Ao servidor da União ou das autarquias que se deslocar da sede de sua repartição em objeto de serviço conceder-se-á uma diária a título de indenização das despesas de alimentação e pousada.

§ 1.º Entende-se por sede da repartição, para os efeitos deste Decreto, a cidade ou localidade onde o servidor tenha exercício.

§ 2.º Não se concederá diária:

a) durante o período de trânsito;

b) quando o deslocamento constituir exigência permanente do cargo ou da função.

.....

Art. 4.º O servidor poderá perceber:

I — diária integral quando passar mais de doze horas fora da sede;

II — meia-diária, quando passar de sete a doze horas fora da sede."

5. O atual regulamento (Decreto n.º 68.807, de 1971) preceitua:

"Art. 1.º .....

.....

Parágrafo único. Não se concederá diária:

a) quando o deslocamento constituir exigência permanente do cargo ou função; e

b) durante o período de trânsito.

.....

Art. 2.º ....

.....

§ 2.º Quando a distância do local e a natureza do serviço não exigirem pernoite do servidor fora da localidade onde tem exercício, a diária reduzir-se-á à metade."

6. Ao examinar o Processo n.º 6.366/71, esta Coordenação, em parecer publicado no *Diário Oficial* de 8 de dezembro de 1971, asseverou:

"Não resta dúvida, assim, que sempre que o afastamento do servidor da sede durar mais de doze horas, *inclusive o período de viagem de ida e volta,* fará ele jus a uma diária; se, porém, não atingir esse total, só se lhe concederá meia diária." (Grifei).

7. Mais recentemente, todavia, em parecer emitido no Processo n.º 4.525/72 (Cfr. *Diário Oficial* de 28 de setembro de 1972), assim se expressou esta Coordenação:

"O termo *trânsito* significa duração da viagem, portanto, excluído esse período da concessão das diárias (art. 2.º, letra *b* do parágrafo único). Entretanto, a partir do dia da chegada no local em que se realizará a missão, o servidor fará jus à diária.

.....

Em conclusão, a contagem dos dias para a concessão de diárias deverá compreender o de chegada na localidade e tantos quantos durar a missão, sendo que o último dia se considera somente para efeito de meia diária, por não ter ocorrido o pernoite."

8. Este último pronunciamento é a causa da perplexidade em que se acha o órgão consulente, vez que aí se exclui o pagamento da diária de alimentação e pousada durante a viagem efetuada a serviço, sejam quais forem a respectiva duração e o meio de transporte utilizado.

9. Parece-me, entretanto, que está havendo equívoco na interpretação do art. 135, parágrafo único, letra *a,* do Estatuto dos Funcionários, segundo o qual "não se concederá diária durante o período de trânsito."

10. No projeto de lei que subiu à sanção presidencial aquele dispositivo tinha esta redação:

"Parágrafo único. Não se concederá diária:

a) durante o período de trânsito *no caso de transferência*" (Grifei).

11. A parte grifada foi vetada com estas razões:

"Resolvo vetar, no referido parágrafo, a expressão *no caso de transferência,* constante da alínea *a.* A regra geral é a de não conceder diárias no período de trânsito. A cláusula *no caso de transferência,* além de contrariar aquele princípio geral, que deve ser mantido no interesse do serviço público, daria margem a que se criassem situações de todo injustas. Realmente, *os casos de remoção e de nomeação para outro cargo, embora assemelháveis aos de transferência, deixaram de ser considerados na redação do dispositivo em apreço,* que, pelos motivos expostos, é vetado, por contrariar os interesses nacionais" (Grifei).

12. Como se vê, o objetivo do veto foi estender a proibição a todas as hipóteses em que se conceda dispensa do serviço a título de trânsito, isto é: transferência, remoção e nomeação para outro cargo.

13. Ora, em todos esses casos o funcionário passa a ter exercício em nova sede e, assim, pode fazer jus — se o fizer — e ajuda de custo, mas nunca, a diárias, vez que estas pressupõem deslocamento eventual, em objeto de serviço, sem mudança de sede.

14. Não havia necessidade, por conseguinte, da alínea *a* do parágrafo único do art. 135 do Estatuto dos Funcionários, por ser evidente que o funcionário transferido, removido ou nomeado para o cargo a ser exercido noutra localidade não tem direito a diárias de alimentação e pousada.

15. Note-se que os militares nunca fizeram confusão entre trânsito e duração da viagem. Trânsito, para eles, sempre significou, em relação ao militar que deva mudar-se para nova sede, o período de dispensa do serviço destinado aos preparativos da viagem no lugar de origem. Depois da viagem, há outra dispensa destinada à instalação.

16. Veja-se, a propósito, o Aviso n.º 289, do Ministro da Guerra. In: *Revista de Direito Administrativo*. Vol. 9, p. 287:

"... *a*) os prazos concedidos para *trânsito e instalação*, sendo na forma da legislação vigente, *dispensas do serviço destinadas à utilização nas guarnições de partida e de destino, respectivamente*...

.....

c) em casos especiais, o Ministro da Guerra e as demais autoridades com atribuição para movimentar militares poderão permitir-lhes *utilizar parte do trânsito em quaisquer outras localidades que não a de partida*, observadas, porém, as seguintes normas:

I — o prazo contado entre a data do desligamento da unidade de origem e a apresentação à unidade de destino não deverá, em caso algum, exceder ao período legal de trânsito *acrescido do prazo de duração normal da viagem* entre as guarnições de partida e de destino;

II — serão fornecidas, quando de direito, por conta do Estado, apenas as passagens correspondentes ao itinerário normal a seguir entre as guarnições de partida e de destino, correndo por conta do interessado os acréscimos de despesa de viagem devidos a interrupções" (Grifei).

17. A confusão estabelecida, na Administração Civil, entre trânsito e duração da viagem resulta da redação do art. 36 da Lei n.º 1.711, de 1952, *in verbis*:

"Será considerado como de efetivo exercício o período de (Vetado) ... tempo realmente necessário à viagem para a nova sede."

18. Esse dispositivo não trata, entretanto, de trânsito: tudo o que nele se referia a essa modalidade de dispensa do serviço foi retirado pelo veto, que incidiu sobre as partes grifadas no dispositivo do Projeto a seguir transcrito:

"Será considerado como de efetivo exercício o período de *30 dias subseqüentes ao da publicação do ato de desligamento definitivo do funcionário transferido, removido ou nomeado para outro cargo, não compreendido nesse prazo o tempo realmente necessário à viagem para a nova sede.*"

19. O período de trânsito a que aludia o art. 135, parágrafo único, letra *a*, do Estatuto dos Funcionários era este, de trinta dias, que deixou de existir em conseqüência da mutilação sofrida pelo art. 36 do mesmo diploma legal.

20. Observe-se, por sinal, que o art. 36 continua a falar em *viagem para a nova sede*, circunstância que lhe circunscreve a incidência ao âmbito das transferências, remoções e nomeações para cargos que devam exercer-se em localidade diversa.

21. Por todo o exposto, não vejo motivo para que se não proceda, nessa matéria, em relação aos funcionários civis, exatamente como se age com referência aos militares, cujo Código de Vencimentos (Decreto-lei n.º 728, de 1969), preceitua:

"Art. 35. Diárias são indenizações destinadas a atender às despesas extraordinárias de alimentação e de pousada e são devidas ao militar durante seu afastamento da organização militar a que pertence, por motivo de serviço.

§ 1.º As diárias compreendem a Diária de Alimentação e a Diária de Pousada.

§ 2.º A Diária de Alimentação é devida, inclusive, nos dias de partida e de chegada.

.....

Art. 39. Não serão atribuídas diárias ao militar:

I — nos dias de viagem, quando no custo da passagem estiverem compreendidos a alimentação e o alojamento ou o pagamento das despesas correr por conta da União;

II — durante o afastamento da organização militar por menos de 8 (oito) horas consecutivas;

III — cumulativamente com a ajuda de custo, exceto nos dias de viagem por qualquer meio de transporte, quando a alimentação ou pousada, ou ambas, não estejam compreendidas no custo das passagens;

IV — quando as despesas com alimentação e alojamento forem asseguradas pela Força a que pertence".

22. Certamente por entenderem assim, os Chefes dos Gabinetes Civil e Militar da Presidência da República, nas Portarias Conjuntas de 18 de março de 1966 (*Diário Oficial* de 22), 25 de janeiro de 1967 (*Diário Oficial* de 26) e 22 de janeiro de 1968 *Diário Oficial* de 23), via das quais disciplinaram a matéria em relação aos servidores a seu serviço, determinaram, se prestassem, em cada caso, dentre outras, informações concernentes a *data e hora de partida e de regresso.*

23. Parece-me, em suma, que a autoridade competente deverá conceder a diária a partir do instante em que, tendo em vista o meio de transporte utilizado, o funcionário se veja obrigado a custear de seu bolso, já fora da sede, despesas com alimentação e/ou com pousada.

24. Claro que, se a viagem for feita de avião ou de navio, não haverá, durante ela, despesas dessa natureza; se de ônibus, havê-las-á de alimentação; se por outros meios, poderá havê-las de alimentação e de pousada.

Brasília, 23 de fevereiro de 1973. *Alcindo Noleto Rodrigues,* Chefe da Unidade de Orientação, Coordenação e Controle.

Concordo com as conclusões atinentes às diárias. Relativamente, entretanto, ao conceito de trânsito, faz-se necessária a audiência das doutas Consultorias Jurídicas do DASP e Geral da República, em vista dos termos da Formulação DASP n.º 72. In: *Diário Oficial* de 4 de outubro de 1971, que tem como referência o Parecer n.º 356-Z, da CGR.

Com vistas àquela audiência, submeto o processo à consideração do Sr. Diretor-Geral.

Brasília, 27 de fevereiro de 1973. *Waldyr dos Santos,* Coordenador da Legislação de Pessoal. Ao Dr. Clenício da Cilva Duarte, para emitir parecer. Em 1.º de março de 1973. *Glauco Lessa de Abreu e Silva,* Diretor-Geral.

CONSULTORIA JURÍDICA

PROCESSO N.º 506/73

— Inteligência dos art. 36 e 135, parágrafo único, alínea a, *ambos do Estatuto dos Funcionários.*

— O conceito de trânsito atualmente adotado restringe-se ao período efetivamente gasto na viagem, não se justificando, durante ele, pagamento de diárias

— Os gastos necessários a esse deslocamento são despesas de viagem, como tais se considerando não só o numerário correspondente ao bilhete de transporte como todas as demais despesas feitas durante essa viagem e em razão dela, que correm por conta da Administração (Estatuto dos Funcionários, art. 127, parágrafo 2.º).

PARECER

I

A Coordenação de Legislação de Pessoal, deste Departamento (COLEPE), tendo em vista consulta formulada pelo Departamento Nacional de Obras e Saneamento do Ministério do Interior, em caso concreto, indaga

sobre o conceito de trânsito, em face do que preceita a sua Formulação n.º 72, publicada no *Diário Oficial* de 4 de outubro de 1971, calcada no Parecer n.º 356-Z, de 6 de janeiro de 1958, do eminente então Dr. Consultor-Geral da República, o Exmo. Sr. Ministro A. Gonçalves de Oliveira, publicado no *Diário Oficial* de 4 de fevereiro de 1958, p. 2.244.

2. É que, segundo tal formulação e por força do art. 135, parágrafo único, alínea *a*, do Estatuto dos Funcionários (Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952), não faria jus o servidor a diárias durante o período de viagem, ainda que esta, dada a distância a percorrer e o meio de transporte utilizado, exigisse despesas de alimentação e pousada.

3. A interpretação proposta, neste processo, por uma das unidades da COLEPE, importando em modificação do conceito de trânsito até que adotado, contraria aquela formulação e pronunciamento da douta Consultoria-Geral da República, donde a audiência desta Consultoria Jurídica, a fim de que, se homologada a interpretação pretendida, seja ouvida a ilustrada Consultoria-Geral da República, em face da orientação atual, que decorre da manifestação referida no item 1, supra.

II

4. A interpretação conjugada dos art. 36 e 135, parágrafo único, alínea *a* do Estatuto dos Funcionários leva a conclusão de que o período de trânsito é apenas o necessário à viagem, embora as razões de veto parcial ao art. 36, reproduzidas neste processo, pudessem fazer supor que nele se incluiriam também os dias que, em determinados casos, fossem arbitrados pela autoridade competente como necessários à adaptação no novo local. Mas o texto resultante do veto a isso não autoriza, e é o que prevalece.

5. Identificado o período necessário à viagem como o de trânsito, segue-se também que as despesas com o transporte devem ser pagas pela Administração (*Estatuto dos Funcionários*, art. 127, parágrafo 2.º). E nessas despesas não se incluem apenas o numerário correspondente ao bilhete de transporte, mas todos os gastos que forem efetuados nesse deslocamento, em razão dele, inclusive alimentação, pousada e abastecimento da viatura, se, pelo meio de transporte utilizado, isso for imprescindível. Terá assim o servidor que apresentar os respectivos comprovantes para ressarcimento de todas essas despesas, que constituem gastos de viagem e, como tal, a cargo da repartição.

6. Por aí se verifica que não há falar em diárias durante o período de trânsito, mas em gastos realizados com a viagem, inclusive com alimentação e pousada, abastecimento de viaturas etc., o que deverá ser incluído nas despesas de viagem, a serem posteriormente ressarcidas pela Administração.

7. Creio que com essa interpretação se conciliam os dispositivos legais, sem que haja necessidade de violentar a inteligência do conceito de trânsito, de há muito já firmado.

É o meu parecer.

S.M.J.

Em 14 de maio de 1973. *Clenício da Silva Duarte*, Consultor Jurídico. Aprovo. Restitua-se à COLEPE.

Em 16 de maio de 1973. *Glauco Lessa de Abreu e Silva*, Diretor-Geral.