

Controladoria-Geral da União
Secretaria Federal de Controle Interno

Viagens no âmbito de Projetos de Cooperação

Perguntas e Respostas relativas a gestão de Projetos
de Cooperação Técnica Internacional

Volume II

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU

SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro
70070-905 – Brasília-DF
cgu@cgu.gov.br

Jorge Hage Sobrinho

Ministro de Estado Chefe da Controladoria Geral da União

Luiz Augusto Fraga Navarro de Britto Filho

Secretário-Executivo

Valdir Agapito Teixeira

Secretário Federal de Controle Interno

Marcelo Nunes Neves da Rocha

Corregedor-Geral da União

José Eduardo Romão

Ouvidor-Geral da União

Mário Vinícius Claussen Spinelli

Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

Coordenação:

Eduardo Bessa

Ronald Balbe

Equipe técnica responsável:

Liana Silva

Sergio Filgueiras

Josemir Gadelha

Brasília, julho/2012.




Apresentação


Os Projetos de Cooperação Técnica Internacional se constituem em importantes iniciativas para a viabilização do desenvolvimento de capacidades e conhecimentos e a gestão da inovação no âmbito da Administração Pública, a partir da atuação conjunta de órgãos e entidades nacionais com organismos internacionais cooperantes. Os projetos, no entanto, têm se deparado com a dificuldade de garantir a conformidade de suas atividades com as premissas e os princípios da cooperação, em função de dilemas e dúvidas que não encontram plena resposta no arcabouço normativo existente.

Em decorrência dos trabalhos de auditoria realizados, a Controladoria Geral da União, por meio da Secretaria Federal de Controle Interno-SFC, vislumbrou a importância de consolidar entendimentos e propor boas práticas em favor do aprimoramento da gestão dos projetos.

O presente volume discute questões e boas práticas relativas ao tema Viagens no âmbito de projetos de cooperação.

Reforçamos que o teor dos entendimentos formulados às questões apresentadas não pretende substituir o arcabouço normativo existente, mas fornecer sugestões de práticas aderentes ao referido arcabouço, que possibilitem a melhoria gradual da gestão nos projetos.





Mais uma vez agradecemos a todos que colaboraram com suas idéias e propostas para a presente composição. Como se trata de um texto dinâmico, novas idéias e sugestões serão sempre bem-vindas, podendo ser encaminhadas para o email sfcdcrex@cgu.gov.br.

Boa leitura.

*Secretaria Federal de Controle Interno
Diretoria de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle
Coordenação-Geral de Recursos Externos*



Sumário

- 1.** Como gerenciar os deslocamentos de forma a viabilizar que o projeto de cooperação técnica somente seja utilizado para financiar viagens e passagens vinculadas aos seus objetivos? **7**

- 2.** Que mecanismos de controle podem ser implementados pelos projetos de forma a garantir com razoável segurança: **9**
 - a.** a conformidade entre o valor de diárias pagas e o período e local contidos na solicitação de viagem?
 - b.** que o processo de solicitação esteja devidamente documentado?
 - c.** que sejam evitados pagamentos a beneficiários com prestações de contas pendentes?

- 3.** Que valores de referência devem ser adotados para o pagamento de diárias no âmbito dos projetos? **13**

- 4.** É legítimo o pagamento de diárias e passagens aos consultores contratados pelo projeto? **15**

- 5.** Que cuidados podem ser adotados para viabilizar a oportuna prestação de contas de colaboradores eventuais referente a viagens realizadas por conta do projeto e/ou a devolução de diárias ou saldos não utilizados pelos mesmos? **16**

- 6.** Que cuidados podem ser adotados para garantir a efetividade dos deslocamentos e a oportuna prestação de contas de beneficiários do projeto? **20**

7. Quais controles podem ser adotados para maximizar a economicidade na gestão dos deslocamentos? **24**

8. Servidores Públicos Federais podem realizar deslocamentos custeados pelo projeto? **27**

Viagens no âmbito de Projetos de Cooperação Perguntas e Respostas

Perguntas e Respostas relativas a gestão de Projetos de Cooperação Técnica Internacional – Volume II

1. Como gerenciar os deslocamentos de forma a viabilizar que o projeto de cooperação técnica somente seja utilizado para financiar viagens e passagens vinculadas aos seus objetivos?

O tema de diárias e passagens não foi normatizado pelo Decreto nº 5.151/2004 ou pela Portaria MRE nº 717/2006, que são as principais referências para orientação aos Projetos de Cooperação Técnica Internacional. Contudo, alguns Ministérios elaboraram suas próprias portarias dispendo sobre essa questão, a exemplo da Portaria MMA nº 162/2011 e Resolução MEC/CGCOP nº 01/2011. O PNUD trata desse tema no seu Manual de Execução que é adotado também por Projetos com outros Organismos Internacionais e o TCU manifestou posicionamento sobre o tema na Decisão TCU nº 818/2000, contrário ao pagamento de diárias e viagens para servidor público, e no Acórdão N.º 1339/2009, contrário ao pagamento quando as viagens servirem às atividades típicas da Administração.

A premissa fundamental da gestão dos deslocamentos é de que as viagens no âmbito dos projetos não devem prestar-se às atividades típicas e rotineiras da Administração, mas contribuir para um ou mais objetivos, resultados ou produtos específicos do Projeto de cooperação. Assim, por exemplo, podem ser consideradas aceitáveis viagens necessárias para a elaboração de um produto contratado por Consultoria vinculada a um resultado a ser atingido pelo Projeto. Na gestão dos deslocamentos, são exemplos de boas-práticas:

- i. Prever no próprio Documento do Projeto, ao descrever as atividades envolvidas na consecução de um resultado, os eventuais deslocamentos necessários. Deseja-se com isso, adicionar à informação constante da previsão orçamentária, a descrição e motivação dos deslocamentos planejados. Como exemplo pode ser informada a previsão de “n” deslocamentos para cidades de determinada região para a realização de uma atividade prevista no PRODOC. Na hipótese de que sejam necessários deslocamentos não previstos, o projeto deverá providenciar a adequada motivação e documentação das novas necessidades identificadas no curso da execução da cooperação.
- ii. Descrever nas Solicitações de Viagem qual a efetiva contribuição do deslocamento para o alcance de determinado resultado ou produto, deixando transparente o que se espera obter com o deslocamento e como isto vincula-se à Matriz do Projeto, que apresenta a relação entre as atividades e os resultados. Deve-se evitar, portanto, a mera aposição do código do resultado ou produto ao qual se vincula o deslocamento, importando descrever claramente o que será realizado na viagem e como essa realização contribuirá com determinado produto ou resultado.

No caso de deslocamentos para a participação em treinamentos, é recomendável que seja feita a clara distinção entre as seguintes possibilidades:

a) treinamentos regulares do órgão destinados a capacitar seus próprios servidores para o desempenho de suas funções; neste caso, diárias e passagens devem ser pagas diretamente pela Administração;

b) treinamentos relacionados à inovação, absorção de novas tecnologias e geração de conhecimentos; neste caso, é admissível que os gastos com deslocamentos de outros agentes que não os servidores públicos federais, sejam cobertos por intermédio do projeto de cooperação técnica internacional; como regra geral, as diárias e passagens de servidores públicos federais devem ser pagas diretamente pela Administração.

2. Que mecanismos de controle podem ser implementados pelos projetos de forma a garantir com razoável segurança:

a. a conformidade entre o valor de diárias pagas e o período e local contidos na solicitação de viagem?

b. que o processo de solicitação esteja devidamente documentado?

c. que sejam evitados pagamentos a beneficiários com prestações de contas pendentes?

O tema de diárias e passagens não foi normatizado pelo Decreto nº 5.151/2004 ou pela Portaria MRE nº 717/2006, que são as principais referências para orientação aos Projetos de Cooperação Técnica Internacional. Sobre o assunto, o Manual de Execução do PNUD pode ser utilizado como parâmetro, inclusive por projetos executados junto a outros organismos. Referido Manual estabelece que “as VIAGENS OFICIAIS e MISSÕES deverão estar relacionadas exclusivamente aos resultados e

produtos previstos e orçados no Documento de Projeto” (item 3.33). Além disso, o Manual do PNUD ainda dispõe sobre importantes práticas relativas aos controles sobre esses deslocamentos:

DA AUTORIZAÇÃO

[...]

3.35 As diárias e passagens serão pagas pelo Projeto ao beneficiário indicado, cabendo ao órgão ou entidade executora nacional:

(i) o enquadramento da viagem aos objetivos do Projeto;

(ii) a observância das normas estabelecidas pelo PNUD ou pelo Governo brasileiro no que diz respeito aos deslocamentos e aos valores pagos a título de diárias e

(iii) a fiscalização de sua efetiva realização nos termos da solicitação apresentada.


3.36 O beneficiário deverá apresentar Relatório de Viagem sobre cada viagem realizada, que ficará arquivado junto à documentação do Projeto.

[...]

DOS MEIOS E ITINERÁRIO

[...]

3.46 Toda emissão de passagem deverá ser precedida de solicita-



ção de emissão de bilhete encaminhada pelo órgão ou entidade executora nacional à agência de viagem selecionada, cuja cópia deverá ficar arquivada junto à documentação do Projeto no órgão ou entidade executora nacional.

3.47 O comprovante do transporte deverá ser devolvido até 10 dias após a realização da viagem juntamente com o respectivo Relatório de Viagem, os quais ficarão arquivados junto à documentação do Projeto no órgão ou entidade executora nacional. Caso contrário, o beneficiado ficará impedido de realizar outras VIAGENS OFICIAIS OU MISSÕES até que a situação seja regularizada.

3.48 Bilhetes não utilizados deverão ser devolvidos no prazo máximo de 10 dias para cancelamento e reembolso dos recursos.

DAS DIÁRIAS

3.52 Diárias são valores concedidos para cobrir despesas decorrentes de VIAGENS OFICIAIS E MISSÕES nacionais e internacionais.

[...]

3.63 O beneficiado deverá efetuar devoluções de diárias não utilizadas por meio de boleto bancário, o qual está disponível para emissão na Extranet do PNUD e é pagável em qualquer agência bancária.

(i) Cheques emitidos em pagamento de boletos bancários que forem devolvidos pela compensação bancária terão como consequência imediata o estorno da devolução.

(ii) A documentação referente ao pagamento será devolvida ao órgão ou entidade executora nacional para que sejam tomadas as providências cabíveis.

(iii) Para diárias não utilizadas pagas em dólares não será aceita devolução em travellers checks, devendo o beneficiado proceder à devolução em Reais.

A partir das diretrizes do Manual de Execução do PNUD, podem ser sistematizados alguns dos principais controles que devem ser adotados pelos projetos:

- i. Garantir a segregação de funções, atribuindo as tarefas de solicitação, autorização e pagamento de diárias e passagens a diferentes agentes, para reduzir o risco de pagamento indevido de diárias e possibilitar que eventuais erros de uma pessoa em uma função possam ser detectados por outra pessoa em uma função seguinte;
- ii. Treinar os responsáveis pelas funções de solicitação, autorização e pagamento para inserir dados no sistema de requisição de passagens ou diárias, garantindo a qualidade e compatibilidade nas informações;
- iii. Definir, por meio de portaria do órgão ou entidade, os valores e critérios a serem adotados para efeito de diárias para consultores ou beneficiários;
- iv. Manter um cadastro para cada viajante, em sistema ou planilha eletrônica, com o status de cada viagem quanto à prestação de contas, apresentação dos comprovantes e do relatório de viagem e devolução de diárias não utilizadas, devendo ser bloqueado o pagamento de novas diárias enquanto não sanadas pendências de prestações de contas anteriores.

v. Arquivar para cada viagem, o formulário de solicitação da viagem juntamente com os comprovantes da prestação de contas (tickets de embarque, relatório de viagem e/ou devolução de diárias não utilizadas);

vi. Elaborar um formulário padrão para solicitação de viagem que inclua campos para ciência dos responsáveis pela solicitação e pela autorização da viagem quanto à eventual existência de pendências em prestações de contas, garantindo a responsabilidade desses agentes em relação à concessão de deslocamentos para indivíduos com pendências em viagens anteriores.

3. Que valores de referência devem ser adotados para o pagamento de diárias no âmbito dos projetos?

O tema de diárias e passagens não foi normatizado pelo Decreto nº 5.151/2004 ou pela Portaria MRE nº 717/2006, que são as principais referências para orientação aos Projetos de Cooperação Técnica Internacional. Sobre o assunto, o Manual de Execução do PNUD pode ser utilizado como parâmetro, inclusive por projetos executados junto a outros organismos. Sobre a questão dos valores de referência, o item 3.53 do referido Manual estabelece que *“As diárias para viagens nacionais e internacionais serão pagas em observância ao Catálogo de Informações sobre os Escritórios Locais (Country Office information – CFO) das Nações Unidas. Os valores das diárias, atualizados periodicamente e divulgados na Extranet do PNUD, estão classificados por país e por cidades dentro de cada país”*.

Adicionalmente, o item 3.56 do mesmo Manual, indica que *“Poderão se aplicar valores inferiores aos permitidos, os quais correspondem aos limites máximos permitidos para as diferentes localidades. Os limites utilizados pelo*

órgão ou entidade executora nacional devem ser informados ao PNUD formalmente e os valores de diárias estabelecidos serão aplicados indistintamente às diferentes categorias profissionais". Assim, a prática proposta pelo Manual é de que os valores de diárias definidos para as agências da ONU sejam considerados como "teto", sendo admitidos valores diferentes, a exemplo dos valores estabelecidos para diárias no Executivo Federal, normalmente inferiores àqueles definidos pelas Nações Unidas.

Nesse sentido, a decisão do projeto sobre quais limites adotar (a tabela de referência do serviço público ou os limites estipulados pelo PNUD ou outro organismo), deve ser pautada pela observância concomitante dos princípios da isonomia e da economicidade.

Em relação à questão da isonomia, não é adequado que a Administração tenha dois pesos e duas medidas, adotando uma tabela para diárias pagas diretamente pelo órgão e outra tabela para diárias concedidas no âmbito dos projetos de cooperação. Adicionalmente, para cumprir o princípio da economicidade, entende-se ser boa prática a adoção, no âmbito dos projetos de CTI, dos valores estabelecidos pelo Executivo Federal. Dessa forma, evita-se o constrangimento de uma situação em que um servidor do órgão e um consultor contratado pelo projeto viajem juntos para a realização de atividades relativas ao projeto, percebendo valores distintos de diárias. Garante-se ainda a economicidade do deslocamento, tendo em vista que os valores estabelecidos no âmbito do Governo são normalmente inferiores ao teto das agências do Sistema ONU. A adoção da tabela a ser utilizada pelo órgão no âmbito de seus projetos deve ser formalizada por meio de portaria do órgão ou entidade, na qual sejam definidos os parâmetros de equivalência e enquadramento das diárias a serem pagas pelo projeto (a consultores, colaboradores eventuais e beneficiários) em relação à tabela oficial do próprio órgão.

4. É legítimo o pagamento de diárias e passagens aos consultores contratados pelo projeto?

Os normativos nacionais que regem a Cooperação Técnica Internacional, principalmente o Decreto nº 5.151/2004 e a Portaria MRE nº 717/2006, principais referências legais, não tratam essa questão.

A questão volta-se então para a necessidade de comprovação da essencialidade da viagem para a elaboração de produtos nessa consultoria. Restando claro que as viagens se prestam de forma inequívoca à realização de um ou mais produtos, entende-se ser admissível o pagamento, à conta dos projetos de cooperação técnica internacional, de diárias e passagens aos consultores contratados no âmbito do projeto de cooperação, para o desempenho das atividades previstas no termo de referência, desde que haja previsão para esse tipo de gasto no orçamento do projeto aprovado junto a ABC/MRE.

Em tais casos é recomendável que os valores pagos aos consultores no âmbito do projeto tenham como referência a tabela de diárias do Executivo Federal, em respeito aos princípios da economicidade e isonomia. Registre-se que os deslocamentos dos consultores deverão ser planejados e controlados por parte da Direção do projeto, especialmente quanto ao atingimento dos objetivos esperados e a prestação de contas dos recursos disponibilizados a título de diárias. É boa prática que o pagamento da última parcela do contrato de consultoria esteja condicionada à devida prestação de contas de todas as viagens que tenham sido realizadas pelo consultor.

A inserção das passagens e diárias nos próprios honorários contratados com os consultores é uma prática que embute o risco de estímulo aos

consultores a, com vistas a aumentar seus ganhos, evitar a realização dos deslocamentos que seriam necessários, o que poderia comprometer a qualidade dos serviços. Além disso, tal prática acabaria por onerar desnecessariamente o projeto nas situações em que não se tenha, no ato da contratação, uma clara previsão dos deslocamentos necessários. Nessa hipótese, o projeto acabaria sendo levado a inserir nos honorários dos consultores determinados gastos com viagens que, no curso dos trabalhos, seriam abortadas.

Em qualquer caso, sugere-se como boa prática o adequado planejamento no Termo de Referência para contratação de consultores, quanto à necessidade de viagens, devendo ser definidos, com o maior detalhamento possível, os deslocamentos necessários e os locais específicos que devam ser visitados para alcance dos objetivos esperados com os trabalhos de consultoria.

5. Que cuidados podem ser adotados para viabilizar a oportuna prestação de contas de colaboradores eventuais referente a viagens realizadas por conta do projeto e/ou a devolução de diárias ou saldos não utilizados pelos mesmos?

Para o entendimento dessa questão, primeiro, importa observar o conceito de “Colaborador Eventual” apresentado pelo Ofício nº 295/2002/COGLE/SRH/ MPOG, de 15 de outubro de 2002 (www.servidor.gov.br):

Colaborador Eventual é aquele profissional dotado de capacidade técnica específica, que recebe a incumbência da execução de determinada atividade sob a permanente fiscalização do delegante, sem qualquer caráter empregatício, podendo realizar viagens

dentro do território nacional, quando em serviço e devidamente justificadas, à conta das dotações orçamentárias próprias dos órgãos, não cabendo todavia, ao mesmo usufruir o direito de viagens para fora do país, pagamento de passagens e diárias, exceto se for acompanhando Ministro de Estado em missão ao exterior.

Nesse sentido, na Lei nº 8.162/1991, art. 4º, encontra-se a previsão para pagamento de diárias ao Colaborador Eventual, da seguinte maneira:

Art 4º As despesas pessoais de alimentação e pousada dos colaboradores eventuais, quando em viagem a serviço, inclusive sob a forma de diárias, correrão à conta das dotações orçamentárias próprias dos órgãos interessados, conforme dispuser o regulamento.

O regulamento referido acima é estabelecido pelo Decreto nº 5.992/2006, art. 10, que dispõe:

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.

§ 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.

§ 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.

Tomando por base esses normativos, o colaborador eventual não possui qualquer vínculo formal com o órgão que o incumbe de uma atividade específica, no âmbito de um projeto. Essa ausência de vínculo dificulta a adoção dos mesmos controles utilizados com viajantes formalmente relacionados ao projeto, como consultores. Ainda que em relação às passagens exista a possibilidade de estorno dos bilhetes não voados, com ressarcimento total ou parcial ao órgão demandante, no caso de diárias é necessário maior rigor por parte do concedente, tendo em vista as dificuldades inerentes à prestação de contas e ao eventual ressarcimento dos valores recebidos por profissionais sem vínculo com o serviço público. Portanto, para mitigar riscos pelo não ressarcimento de diárias não utilizadas, é necessário promover um planejamento cuidadoso da relação com o colaborador eventual, registrando com clareza e precisão a contribuição da colaboração a ser prestada por meio da viagem, para um ou mais objetivos do projeto, além de adotar, de forma oportuna e tempestiva, os seguintes controles:

- i. Justificar a viagem de forma clara e objetiva - elaborar e documentar a justificativa da necessidade do deslocamento para o colaborador eventual, por parte da Instituição Executora;
- ii. Efetuar a formalização dos termos e condições das atividades a serem realizadas pelo Colaborador eventual, solicitando ao mesmo que, ao aceitar a atribuição da atividade que lhe for confiada, assuma o compromisso de prestar contas dos deslocamentos a serem realizados, com correspondente devolução de diárias eventualmente não utilizadas. A título de sugestão, pode ser enviada ao colaborador eventual a seguinte minuta de texto a ser firmado pelo mesmo e encaminhada ao Projeto, por correio ou mesmo por mensagem eletrônica

Eu, (nome do colaborador eventual), comprometo-me a realizar a atividade (descrição resumida de atividade), para a qual fui

convidado por este órgão/entidade, (nome do órgão/entidade). Tendo em vista a necessidade de realização de deslocamentos para a realização dos trabalhos, comprometo-me com as condições abaixo quanto à prestação de contas de diárias recebidas:

a) ao realizar a viagem, enviarei em até 10 dias corridos após o período da realização da viagem, para este órgão, no endereço (informar o endereço para correspondência) os cartões de embarque das viagens de ida e volta ao local de execução da atividade a mim confiada, além do relatório de viagem, conforme o modelo a mim enviado, anexo ao convite para a realização da atividade mencionada;

b) no caso de não realização da viagem, ressarcirei ao projeto, em até 5 dias a partir da data de recebimento dos recursos, o valor correspondente às diárias não comprovadas ou não utilizadas. O comprovante de depósito será enviado para o email (endereço de email) e para o endereço (informar o endereço para correspondência). O depósito deverá ser efetuado no Banco (código e nome do banco), agência (código e nome da agência), conta-corrente (código da conta do órgão/entidade), para o (nome do órgão/entidade titular da conta). (Para projetos PNUD: o colaborador deverá efetuar devoluções de diárias não utilizadas por meio de boleto bancário, o qual está disponível para emissão na Extranet do PNUD e é pagável em qualquer agência bancária);

c) a não efetivação da prestação de contas relativas aos deslocamentos por mim realizados enseja o direito deste órgão ou entidade a inscrever em dívida pública os valores correspondentes às diárias não comprovadas ou ressarcidas.

6. Que cuidados podem ser adotados para garantir a efetividade dos deslocamentos e a oportuna prestação de contas de beneficiários do projeto?

Por beneficiário do projeto entende-se o indivíduo de determinado segmento da sociedade que seja alvo das ações ou das políticas-piloto empreendidas pelo projeto de cooperação técnica como forma de atingir os objetivos previstos no documento do projeto. Nesses casos há apenas um vínculo programático entre o projeto e o beneficiário, tendo em vista a inexistência de instrumentos formais ou contratuais que formalizem essa relação. Assim, sempre que possível, deve-se buscar documentar esse vínculo programático, o que pode ser feito por intermédio da assinatura de termos de parceria ou de cooperação junto às entidades (associações) que reúnam ou representem esses beneficiários, estabelecendo as responsabilidades e obrigações das partes, o que deve incluir a obrigação de prestar contas dos deslocamentos eventualmente realizados à conta do projeto e devolução de diárias recebidas e porventura não utilizadas.

Nesse contexto, sugere-se a adoção dos seguintes controles para minimizar os riscos da ausência da prestação de contas, quando da emissão de passagens e pagamentos de diárias aos beneficiários dos projetos:

- i. Justificar a viagem de forma clara e objetiva - elaborar e documentar a justificativa da necessidade do deslocamento para o beneficiário, por parte do Órgão Nacional Executor;
- ii. Quando adequado, pode ser avaliada a substituição do pagamento de diárias pela contratação de um pacote que inclua, além dos serviços inerentes ao evento, a hospedagem e alimentação dos participantes. Ao avaliar se licitará o pacote, ou apenas o evento, a gestão do

projeto deve buscar a melhor economicidade, comparando os custos do “pacote” com aqueles que teria com o pagamento de diárias em favor dos participantes.

iii. Formalizar a orientação ao beneficiário quanto à necessidade de prestar contas. Durante a organização da viagem, orientar os beneficiários sobre a necessária prestação de contas e, quando possível, colher documento assinado confirmando o conhecimento dos mesmos sobre procedimentos a serem cumpridos para a prestação de contas, quais sejam: entrega imediata do comprovante de embarque e do relatório de viagem, preferencialmente no próprio evento (embarque de ida) ou no retorno. No documento, o viajante deve assumir a responsabilidade por prestar contas da viagem a ser realizada. Com o intuito de formalizar esse compromisso e ao mesmo tempo dar orientações ao beneficiário sobre como proceder, sugere-se o conteúdo abaixo:

Eu, (nome do beneficiário), comprometo-me a participar da atividade (descrição resumida de atividade), no âmbito do projeto (nome do projeto). Tendo em vista a necessidade de realização de deslocamentos para essa participação, comprometo-me com as condições abaixo quanto à prestação de contas de diárias recebidas:

d) ao realizar a viagem, enviarei em até 10 dias corridos após o período da realização da viagem, para este órgão, no endereço (informar o endereço para correspondência) os cartões de embarque das viagens de ida e volta ao local de execução da atividade a mim confiada, além do relatório de viagem, conforme o modelo a mim enviado, anexo ao convite para a realização da atividade mencionada;

e) no caso de não realização da viagem, ressarcirei ao projeto, em até 5 dias a partir da data de recebimento dos recursos, o valor correspondente às diárias não comprovadas ou não utilizadas. O

comprovante de depósito será enviado para o email (endereço de email) e para o endereço (informar o endereço para correspondência). O depósito deverá ser efetuado no Banco (código e nome do banco), agência (código e nome da agência), conta-corrente (código da conta do órgão/entidade), para o (nome do órgão/entidade titular da conta). (Para projetos PNUD: o colaborador deverá efetuar devoluções de diárias não utilizadas por meio de boleto bancário, o qual está disponível para emissão na Extranet do PNUD e é pagável em qualquer agência bancária);

f) a não efetivação da prestação de contas relativas aos deslocamentos por mim realizados enseja o direito deste órgão ou entidade a inscrever em dívida pública os valores correspondentes às diárias não comprovadas ou ressarcidas.

iv. No caso de viagens para eventos, adotar como medida de precaução para a prestação de contas os seguintes passos:

a. na abertura do evento lembrar das orientações quanto à prestação de contas e, se possível, coletar os comprovantes de embarque da viagem de ida;

b. utilizar listas de presenças diárias e por turno assinadas e fotos de registro dos eventos para confirmar as presenças e suprir a falta de comprovantes de embarque, quando estes não forem entregues;

c. ao final do evento, distribuir envelopes endereçados ao responsável pela prestação de contas no projeto, para que sejam entregues posteriormente pelos beneficiários com o comprovante de embarque e relatório de viagem. No envelope pode ser inserido o modelo do relatório de viagem a ser preenchido ou adotado pelo viajante;

- d. quando as atividades dos viajantes forem associadas a um mesmo evento, pode ser adotada como documentação que indique as atividades realizadas, em substituição ao relatório individual, a programação do evento e as listas de presença por turno em cada dia, que comprovam a participação de cada beneficiário. Nos controles do projeto, esta documentação poderá ser arquivada em um único “voucher” e referenciada em todos os demais processos.
- v. No caso de não recebimento dos cartões de embarque, o projeto poderá solicitar à agência de viagens contratada a relação de bilhetes utilizados e não utilizados fornecida pelas companhias aéreas em tempo hábil.
- vi. Uma vez exauridos os esforços de obtenção da documentação comprobatória do deslocamento, o projeto deve documentar no processo todos os meios utilizados para que o inadimplente fosse notificado e realizasse a devida prestação de contas.
- vii. Efetuar o crédito das diárias na conta ou entregar em espécie para o beneficiário com a menor antecedência possível, evitando alterações ou cancelamento de eventos ou da própria disponibilidade do beneficiário para a realização da atividade prevista. No caso em que seja efetuado o crédito de diária em espécie, garantir que o recibo contenha a identificação do beneficiário (CPF, N° da Identidade), Endereço, Telefone e o valor (inclusive por extenso).

Finalmente, o projeto deve buscar assegurar os controles para garantia de efetividade dos deslocamentos de beneficiários, sendo recomendáveis as seguintes providências:

- a) Tornar o processo de escolha de beneficiários transparente e participativo, deixando claros os critérios utilizados e a sua relação com a razão

da viagem. Por exemplo, quando a viagem tiver o propósito de capacitar um beneficiário para a multiplicação de conteúdos, escolher indivíduos dentro do público-alvo do projeto que tenham facilidade de aprender, habilidade e disponibilidade de repassar os conhecimentos e práticas.

b) garantir que o projeto acompanhe e apóie as ações necessárias para que a viagem contribua efetivamente para os objetivos previstos no projeto. Por exemplo, ao enviar um beneficiário para uma capacitação, acompanhar e apoiar as providências (mobilização dos envolvidos, logística e instrumentos didáticos) para o repasse do conhecimento aos demais beneficiários.

7. Quais controles podem ser adotados para maximizar a economicidade na gestão dos deslocamentos?

Os normativos nacionais que regem a Cooperação Técnica Internacional, principalmente o Decreto nº 5.151/2004 e a Portaria MRE nº 717/2006, principais referências legais, não respondem a essa questão. Contudo, podem ser encontradas orientações e diretrizes, por analogia, para essa questão na Portaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, nº 505, de 29 de dezembro de 2009, que assim trata os cuidados a serem adotados:

Art. 1º Os órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, para racionalização de gastos com a emissão de bilhetes de passagens aéreas para viagens a serviço, deverão observar os seguintes procedimentos:

I - a solicitação da proposta de viagem, com passagem aérea, deve ser realizada com antecedência mínima de dez dias;

II - devem ser atribuídas a servidor formalmente designado, no âmbito de cada unidade administrativa, de acordo com o disposto no regulamento de cada órgão e entidade, as seguintes etapas no processo de emissão de bilhetes de passagens aéreas para viagens a serviço:

a) a verificação da cotação de preços das agências contratadas, comparando-os com os praticados no mercado;

b) a indicação da reserva; e

c) a solicitação e a autorização para emissão de bilhetes de passagens.

III - a autorização da emissão do bilhete deverá ser realizada considerando o horário e o período da participação do servidor no evento, o tempo de traslado, e a otimização do trabalho, visando garantir condição laborativa produtiva, preferencialmente utilizando os seguintes parâmetros:

a) a escolha do voo deve recair prioritariamente em percursos de menor duração, evitando-se, sempre que possível, trechos com escalas e conexões;

b) o embarque e o desembarque devem estar compreendidos no período entre sete e vinte e uma horas, salvo a inexistência de voos que atendam a estes horários;

c) em viagens nacionais, deve-se priorizar o horário do desembarque que anteceda em no mínimo três horas o início previsto dos trabalhos, evento ou missão; e

d) em viagens internacionais, em que a soma dos trechos da origem até o destino ultrapasse oito horas, e que sejam realizadas no período noturno, o embarque, prioritariamente, deverá ocorrer com um dia de antecedência.

IV - a emissão do bilhete de passagem aérea deve ser ao menor preço, prevalecendo, sempre que possível, a tarifa em classe econômica, observado o disposto no inciso anterior e alíneas, e no art. 27 do Decreto nº 71.733, de 18 de janeiro de 1973; e

V - a emissão dos bilhetes é realizada pela agência de viagens contratada, a partir da autorização do servidor formalmente designado.

[...]

§ 3º Quaisquer alterações de percurso, data ou horário de deslocamentos serão de inteira responsabilidade do servidor, se não forem autorizados ou determinados pela Administração.

Art. 2º Conforme previsto no art. 12-A, do Decreto nº 5.992, de 19 de março de 2006, o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é de utilização obrigatória pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional para a concessão, o registro, o acompanhamento, a gestão e o controle de diárias e de passagens e envio de informações para a Controladoria Geral da União - CGU.

A referida Portaria estabelece um conjunto de boas práticas que visam à economicidade na aquisição de passagens e concessão de diárias, com destaque para os seguintes pontos:

- i. Emissão do bilhete no menor custo possível (art. 1º, IV), em decorrência do planejamento antecipado da viagem (art. 1º, I) e da cotação de preços (art. 1º, II, a);
- ii. Planejamento dos deslocamentos de forma a otimizar os gastos com diárias e tornar produtivo e eficiente o uso do tempo útil de cada viajante (art. 1º, III).

8. Servidores Públicos Federais podem realizar deslocamentos custeados pelo projeto?

O tema de diárias e passagens não foi normatizado pelo Decreto nº 5.151/2004 ou pela Portaria MRE nº 717/2006, que são as principais referências para orientação aos Projetos de Cooperação Técnica Internacional. Contudo, a questão da concessão de diárias a servidores públicos é regida pelo Decreto nº 5.992/2006, alterado pelo Decreto 6.907/2009. Em seu art. 1º, a referida norma indica que “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”.

Uma vez que o deslocamento de servidores públicos é tema amparado pelo mencionado Decreto, entende-se que, mesmo quando em deslocamento para execução de atividades de projetos de cooperação, os servidores (efetivos, comissionados ou temporários) devem ter diárias pagas diretamente pela Administração Pública, inclusive com a observância da tabela constante do Decreto 5.992/2006, entendimento reforçado pela Decisão TCU nº 818/2000.

Assim, **o princípio geral a ser observado é que servidores públicos devem se deslocar utilizando os instrumentos regulares da administração pública federal, com trâmite e liquidação financeira efetuados pelo Sistema de Concessão de Diárias e Passagens**, mesmo quando seu deslocamento se der para execução de atividades pertinentes ao projeto de cooperação.

Cabe ressaltar que, conforme entendimento da Assessoria Jurídica da CGU manifesto no Parecer nº 343/2011/ASJUR/CGU-PR, de 30 de dezembro de 2011, com base nas disposições da LDO 2012, é possível a contratação de professores em regime de Dedicção Exclusiva para a realização de consultoria no âmbito de projetos de cooperação técnica internacional, desde que “devidamente aprovados pelo dirigente máximo do órgão ou da entidade ao qual esteja vinculado o respectivo professor”. Assim, há que se considerar, excepcionalmente, a possibilidade de pagamento direto de “diárias e passagens” pelos projetos a referidos professores universitários federais, **na condição de consultores contratados por projetos de CTI**, nos moldes do previsto no artigo 20, § 1º, VI, b, 2, da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Exercício 2012 (Lei nº 12.465/2011).

Controladoria-Geral
da União

