



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL NA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMIÁRIDO  
GABINETE DA PROCURADORIA FEDERAL

AV. FRANCISCO MOTA, 572, CAMPUS LESTE, BAIRRO PRESIDENTE COSTA E SILVA, MOSSORÓ/RN, CEP 59.625-900.

**PARECER nº 00262/2019/GAB/PFUFERSA/PGF/AGU**

**NUP: 23091.010812/2019-13**

**INTERESSADOS: PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO - PROAD.**

**ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.**

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PARECER. CONTRATO  
ADMINISTRATIVO. DEMANDA ADMINISTRATIVA.

**1. RELATÓRIO.**

1. Trata-se de consulta, apresentado pela Reitoria de Administração **sobre a possibilidade de descontos do auxílio- alimentação pago *in natura* ou na forma de dinheiro das refeições oferecidas pelo RU da UFERSA**, solicitando, assim, a esta Procuradoria Federal emissão de parecer acerca da dúvida jurídica a seguir exposta. Desse modo, os autos foram devidamente encaminhados em **05.09.2019**<sup>[1]</sup>, para apreciação desta **Procuradoria Federal na UFERSA**, em obediência ao disposto no artigo 10, *caput*, da Lei nº 10.480/2002<sup>[2]</sup>.

2. Os autos estão instruídos com os seguintes elementos:

(a) às fls. 01/37v, consta MINUTA DE PREGÃO ELETRÔNICO nº 05/2019 do Processo Administrativo nº 23091.011989/2018-85, bem como o anexo I - Termo de Referência nº 48/2018;

(b) às fls. 38/40, consta Contrato nº 15/2019;

(c) às fls. 42/47, consta Convenção Coletiva de Trabalho 2017/2018, sob o número de registro no MTE: nº RN 000253/2017, do Sindicato da Indústria dos serviços de Carpintaria e Marcenaria do Estado do Rio Grande do Norte. Aqui, vale observar que consta, na Cláusula Sexta - Café da Manhã, previsão de auxílio alimentação com a seguinte redação: **As empresas integrantes da categoria econômica ficam obrigadas a fornecerem um café da manhã aos seus empregados, sendo o seu preparo e distribuição realizados por um dos empregados da empresa, que será remunerado por este trabalho, composto de 01 (um) copo de café normal e 02 (dois) pães com manteiga ou similar, iniciando 30 (trinta) minutos antes da primeira jornada de trabalho e terminando 10 (dez) antes da citada jornada;**

(d) às fls. 48/62, consta Convenção Coletiva de Trabalho 2018/2019, sob o número de registro no MTE: nº RN 000005/2019, do Sindicato das Indústrias da Construção Civil de Mossoró.

Aqui, vale observar que consta, na cláusula Sétima Sétima - Cesta Básica, previsão de auxílio alimentação com a seguinte redação: **Fica convencionado entre as partes que todos os trabalhadores associados integrantes da categoria profissional terão direito a 01 (uma) cesta básica, sem nenhum ônus para o trabalhador, constante dos seguintes itens: a) 05 quilos de feijão; b) 04 quilos de arroz; c) 04 quilos de açúcar; d) 03 quilos de farinha; e) 04 pacotes de massa de milho, 500g; f) 01 pacote de café 250 gramas; g) 01 pacote de sal;**

(e) às fls. 63/77, consta Convenção Coletiva de Trabalho 2019/2020, sob o número de registro no MTE: nº RN 000021/2019, do Sindicato das Empresas de asseio, conservação e limpeza urbana pública e privada do estado do Rio Grande do Norte - SEAC/RN. Aqui, vale observar que consta na cláusula Décima Quarta - Cesta Básica, previsão de auxílio-alimentação com a seguinte redação: **A fim de suprir partes das necessidades nutricionais de seus trabalhadores, as empresas a partir de 1º de janeiro de 2019, obedecerão a Lei nº 6.321/76, que criou o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), fornecendo aos seu empregados, um vale alimentação, no valor total de 152,49 (cento e cinquenta e dois reais e quarenta e nove centavos) mensal, com contrapartida de até o 15 dia do mês;**

(f) às fls. 78/89v, consta Convenção Coletiva de Trabalho 2018/2019, sob o número de registro no MTE: nº RN 000275/2018, do Sindicato dos Trabalhadores de Transportes Rodoviários do Estado do Rio Grande do Norte - SEAC/RN. Aqui, vale observar que consta na cláusula Oitava - Vale Alimentação, previsão de auxílio-alimentação com a seguinte redação: **As Empresas fornecerão a todos os seus empregados, vale refeição/alimentação, no 5º (quinto) dia útil do mês, no valor mensal de R\$ 485,00 (quatrocentos e oitenta e cinco reais);**

(g) à fl. 90, consta Ofício 0622/2019-TCU/Secex Educação, de 12/7/2019, encaminhando cópia do Acórdão 1464/2019-TCU-Plenário, para conhecimento e adoção da recomendação sugerida no item 9.5; bem como, às fls. 91/92v, consta cópia do ACÓRDÃO Nº 1464 - TCU - Plenário

(h) à fl. 94, consta Ofício nº 212/2019 - PROAD/UFERSA, em 03 de setembro de 2019, solicitando emissão de parecer jurídico quanto as questões declinadas no bojo destes autos virtuais;

3. Assim, o processo foi enviado a esta Procuradoria Federal para fim de emissão de parecer. É o que merece relato. Passa-se, pois, a fundamentar.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO.

4. Preliminarmente, urge esclarecer que a análise da pretensão levantada não deve adentrar nos aspectos eminentemente afetos à seara administrativa<sup>[3][4]</sup>, haja vista a falta de competência desta Procuradoria Federal para tal encargo, o que não afasta a análise das nuances fáticas ensejadoras do presente procedimento com vista ao atendimento dos fins esperados pela ordem jurídica; em termos mais claros, abstraindo-se do *mérito administrativo*, a presente análise restringe-se, unicamente, ao âmbito dos ditames legais em vigor e demais consectários fático-jurídicos ao evento apresentado. Feito este esclarecimento, passa-se ao objeto da consulta.

5. No âmbito da Administração Pública, vige o princípio da indisponibilidade dos bens públicos, de maneira que, constado qualquer fato passível de causar danos ao patrimônio público material ou imaterial, o que inclui a ofensa aos princípios norteadores da atividade administrativa (artigo 37, *caput*, da CFRB, artigo 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/1999 e artigo 11, da Lei nº 8.429/1992), impõe-se a identificação dos agentes causadores do evento danoso e a aferição de sua culpabilidade,

observada a prescrição ou a decadência, quando configuradas, para fins de aplicação de penalidades, bem como os responsáveis pela preservação do bem violado e/ou pela manutenção da ordem dos bens postos em custódia, uma vez que a culpa *in vigilando* também enseja a devida reprimenda legal, conforme as circunstâncias de cada caso, do servidor envolvido; já o Estado, por sua vez, responde de forma objetiva, isto é, independentemente de culpa aferível daquele (artigo 37, §6º, da CFRB/88). Notadamente, a situação encartada nos autos **apenas objetiva extirpar dúvida obre a possibilidade de descontos do auxílio-alimentação pago *in natura* ou na forma de dinheiro das refeições oferecidas pelo RU da UFERSA**. Portanto, há apenas a pretensão aferir a expedição de atos administrativos consentâneos com as normas legais cogentes, bem como observar toda a principiologia reinante no nosso ordenamento, tudo bem concertado, como quer a harmonia dos sistemas jurídicos coerentes e razoáveis.

6. A dúvida trazida pela seara administrativa é de fácil deslinde, sobretudo, considerando a toda a regularidade contratual e das disposições legais e das convenções coletivas do trabalho, acima destacadas, vale dizer, todas as convenções fazem menção expressa ao pagamento de auxílio-alimentação. Neste sentido, deve ser destacada a seguinte disposição normativa da CLT

Art. 458. Além do pagamento em dinheiro, compreende-se no salário, para todos os efeitos legais, a alimentação, habitação, vestuário ou outras prestações *in natura* que a empresa, por força do contrato ou do costume, forneça habitualmente ao empregado.

§ 1º Os valores atribuídos às prestações "*in natura*" deverão ser justos e razoáveis, não podendo exceder, em cada caso, os dos percentuais das parcelas componentes do salário-mínimo (arts. 81 e 82).

7. Há de se observar que o dispositivo destaca a natureza salarial do auxílio-alimentação, ainda que este venha a ser prestado *in natura*. E, quando não há a prestação do auxílio-alimentação por meio de vale/ticket alimentação ou *in natura, no salário* pago ao empregado já está compreendido a alimentação deste.

8. A despeito disto, a situação dos autos levanta questionamento sobre a necessidade de se proceder aos descontos referentes ao auxílio-alimentação que vem sendo pago aos empregado (*in natura* ou na forma de vale-alimentação). Para solucionar tal dilema é preciso considerar que há previsão de pagamento de diárias e meia diária, para o custeio das despesas com hospedagem e alimentação dos empregados, quando os mesmos realizarem atividade externa, consoante depreende-se do Termo de Referência nº 48/2018 (fls. 14v) Neste termos:

**7.3.13.3 Serão fornecidos almoço e janta através do contrato de cessão onerosa - RU pela contratante, sendo que não serão descontados do valor do posto de trabalho ou do vale-alimentação previsto na CCT.**

**7.3.13.Será paga valor de diária para cada terceirizado, correspondente a 175,10 por dia (somente quando houver pernoite) e meia diária (97,85), quando não houver necessidade de pernoite (bate e volta), a fim de cobrir despesas com alimentação e hospedagem, conforme abaixo:**

7.3.13.1. Será disponibilizado a quantidade anual de 227,5 diárias.

7.3.13.2. Não haverá incidência de tributos, precisando tão somente a contratada apresentar à contratante para fins de restituição, recibo de pagamento das diárias

7.3.13.3. Como não está previsto valor de diária e meia diária nas CCTs das categorias profissionais (Pedreiro, Servente, Eletricista, Encanador, Pintor, Marceneiro, Auxiliar de Marceneiro e Supervisor), foi utilizado o valor de diária e meia diária da CCT dos trabalhadores motoristas condutos de veículos que não exceda três mil e quinhentos quilogramas e cuja lotação não exceda a 8 (oito) lugares (CCT - RN000275/2018)

9. Como se sabe, a chamada "diária de viagem" é o pagamento feito pelo empregador ao trabalhador com objetivo de indenizar despesas relativas ao deslocamento, hospedagem, alimentação e manutenção quando o trabalho for realizado fora do ambiente normal.

10. As diárias de viagem não são subordinadas a comprovação de gastos, podendo ser inferior ou superior ao realmente gasto pelo empregado, podendo ter valor fixo estipulado pelo empregador e quando existir previsão em instrumento coletivo de trabalho, deve seguir o valor fixado no acordo ou convenção coletiva de trabalho.

11. Após a Reforma Trabalhista de 2017, houve mudança importante no instituto, que deixou de integrar a base-de-cálculo para incidência de encargo trabalhista e previdenciário. Confira-se:

*Art. 457 - Compreendem-se na remuneração do empregado, para todos os efeitos legais, além do salário devido e pago diretamente pelo empregador, como contraprestação do serviço, as gorjetas que receber.*

*§ 1º Integram o salário a importância fixa estipulada, as gratificações legais e as comissões pagas pelo empregador.*

12. Com a Reforma Trabalhista retirou-se o caráter salarial das verbas de diárias de viagens, tendo atualmente caráter indenizatório (até porque é o lógico).

13. Aqui, a questão diz respeito tão somente ao pagamento de indenizações por despesas com alimentação de empregado terceirizado que presta serviço fora do seu local de trabalho.

14. Na espécie, a resposta é muito clara: em se tratando de hipótese excepcional (viagem a serviço), por óbvio não deve haver qualquer desconto no auxílio-alimentação percebido ordinariamente pelo empregado. Ele o receberá normalmente e, por conta da viagem, receberá outra indenização, para suprir as necessidades alimentícias fora do seu domicílio.

15. Por outro lado, no caso em análise, está claramente demonstrada a duplicidade de pagamento no que tange aos valores de diária ou meia diária, quando há cumulativamente o fornecimento de refeições pelo RU. Ora, se, na quantia paga (de **R\$175,10 por dia, e meia diária de R\$97,85**), estão incluídas as previsões de despesa com alimentação, não faz o menor sentido que seja ainda fornecido alimento *in natura*. Ou se concede um ou outro! Os dois jamais!

16. Por outro lado, no que tange ao Acórdão nº 1464/2019 do Plenário do TCU (fls. 90 a 93), a rigor não seria aplicável à situação em análise. A razão é simples: o caso lá analisado dizia respeito a situações ordinárias, em que o servidor/empregado, no exercício das suas funções no local de lotação, além de receber o auxílio-alimentação, recebia outro benefício: subsídio para se alimentar em Restaurante Universitário. Verifiquem-se trechos da decisão:

Achado 14: Fornecimento de refeição com preço subsidiado a servidores da UFS, inclusive professores, e a empregados terceirizados, de forma acumulada com o pagamento de auxílio/vale alimentação.

Situação encontrada

16. Durante a execução da auditoria, a partir dos Relatórios gráficos de refeições servidas por período, que eram juntados a cada processo de pagamento mensal das faturas apresentadas no âmbito da execução do Contrato 151/2014, observou-se que, além dos alunos de graduação e pós-graduação, também os servidores administrativos, servidores professores e os empregados terceirizados estavam sendo beneficiados com subsídio no preço das refeições servidas no restaurante universitário (Resun) do campus da UFS de São Cristóvão, apesar de já serem beneficiados com auxílio alimentação, no caso dos servidores, e com tíquete alimentação, no caso dos empregados terceirizados, o que caracterizava ilegalidade decorrente de usufruto em duplicidade de um mesmo benefício.

16.1 No caso dos servidores da UFS, a ilegalidade na concessão desse subsídio decorreu do que dispõe a Lei 8.460/1992, em cujo art. 22, §5º consta que “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” (grifos não constam do original) . No caso dos terceirizados, a indenização correspondente à alimentação já era custeada pelas empresas empregadoras, que repassam esse custo à UFS, conforme planilhas de composição e formação de preço que integram os respectivos contratos de terceirização (exemplo à peça 58, p. 19) , e tais contratos eram pagos mensalmente pela universidade. Assim, a UFS incorreu em duplo pagamento desse item de custo com alimentação de terceirizados quando admitiu que esses empregados usufruíssem de refeição subsidiada no restaurante universitário.

16.2 Tomou-se como exemplo o Relatório gráfico de refeições servidas relativo ao período de 21/10/2016 a 08/11/2016 constante do Processo de Pagamento 25265/2016 (peça 59, p.4-8) , onde se pode ver que na coluna “Tipo Vínculo” estão relacionadas as categorias “Docente”, “Servidor Nível Superior”, “Servidor Nível Fundamental/Médio” e “Terceirizados”, sendo que, para cada refeição que à época custou à UFS o preço de R\$10,42 (sem o reajuste) , houve pagamento de apenas R\$2,00 por parte das duas primeiras categorias e de R\$1,00 por parte das duas últimas categorias citadas, conforme tabela de taxas divulgada pela UFS em seu sítio na Internet (peça 60, p.3) .

16.3 Para se ter uma estimativa do impacto da concessão desse subsídio ilegal à época da fiscalização, que vinha sendo usufruído por aquelas categorias de usuários do Resun, foi selecionada uma amostra não estatística composta pelos Processos de Pagamento 022070/2015 (peças 61, p.3-12) , 022230/2015 (peça 62, p.1-11) , 025115/2016 (peça 63) , 025265/2016 (peça 64, p.1-8) e 016930/2017 (peça 65, p. 3-14) , cujos Relatórios gráficos de refeições servidas revelaram que mensalmente ocorria uma concessão de subsídio ilegal correspondente a uma média de 4,12% incidente sobre o valor de faturamento, conforme demonstrado no anexo III, o que representou uma despesa irregular anual de cerca de R\$ 378.000,00, se considerada a estimativa contratual anual de fornecimento de 800.000 refeições a um preço de unitário de R\$ 11,47.

16.4 No Regimento Interno do Resun, aprovado pela Resolução 17/1987 do Conselho Universitário, e ainda vigente à época da fiscalização, em seu art. 19 (peça 66, p.7) , constava que os usuários seriam divididos em quatro

categorias (estudantes e pessoal de apoio operacional; servidores técnico-administrativos de nível médio; professores e servidores técnico-administrativos de nível superior; e eventuais) para fins de pagamento das taxas de utilização. Todavia, não havia informação sobre os parâmetros de fixação do valor dessas taxas à luz da legislação atual que já concede auxílio alimentação em pecúnia aos servidores públicos e veda a acumulação de benefícios de espécie semelhante. Apenas constava do art. 3º, inciso VII, desse Regimento, que a tabela de taxas para as refeições servidas seria proposta ao reitor pelo conselho de administração do Resun (peça 66, p. 2-3), e no art. 27 constava que os valores das taxas seriam atualizados com base no índice de reajuste salarial dos funcionários da UFS. Já o art. 180 do regimento interno da Reitoria prescrevia que o restaurante universitário (Resun) vincular-se-ia ao gabinete do reitor (peça 79, p. 38). Assim, a análise conjunta dessas citadas normas regimentais levou à conclusão de que a responsabilidade pela definição do valor das taxas para utilização do refeitório recaía sobre o reitor da instituição.

16.5 No caso do restaurante do Campus da UFS na cidade de Lagarto/SE, o funcionamento do refeitório foi iniciado no dia 16/8/2017 apenas para os estudantes, com o pagamento da taxa de R\$1,00 por refeição, mas a UFS pretendia ampliar esse atendimento aos servidores e funcionários terceirizados, conforme nota divulgada na Internet naquele mesmo dia (peça 67), muito provavelmente sob o pagamento de taxas subsidiadas, já que a nota informou que faltaria definir o preço a ser cobrado, deixando em aberto a possibilidade de o preço ser abaixo do custo, razão pela qual a determinação corretiva a ser sugerida deveria ter também um caráter preventivo, para estender seus efeitos a todos os campi da instituição.

17. No caso dos autos, o fornecimento dessas refeições pela UFERSA consiste em uma situação excepcional, porquanto não é sempre que os serviços são prestados em outros *campi*, diverso da UFERSA. Percebe-se, pois, que se trata de casos bem distintos.

18. O mínimo que se dever fazer aqui é promover os descontos nas "diárias" do correspondente às refeições oferecidas pela UFERSA, tendo em vista que tais diárias são para custeio das despesas com hospedagem e alimentação dos trabalhadores. Do contrário, vale dizer, em não se promovendo tais descontos, estar-se-ia, notadamente, havendo um pagamento em duplicidade das despesas para custeio de alimentação, o que evidenciaria um enriquecimento sem causa, conduta que é vedado pela legislação que regulamenta as relações em análise.

### CONCLUSÃO.

19. Ante o exposto, conclui-se<sup>[7]</sup> pela possibilidade apenas dos descontos das refeições (almoço e janta) oferecidos pela UFERSA dos valores pagos a título de diárias ou meia diária aos trabalhadores ou mesmo a cessação do fornecimento de alimento *in natura* pelo Restaurante Universitário.

Consoante as informações constantes dos autos, é como se opina, salvo melhor juízo.  
Ao Procurador Chefe.

Mossoró/RN, terça-feira, 02 de outubro de 2019.

**CARLOS ANDRÉ STUDART PEREIRA**

## Subprocurador-Chefe da PF/UFERSA

## Notas

[1] Para fins de observância ao disposto no artigo 42, *caput*, da Lei nº 9.784/1999, cujo teor é o seguinte: "Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo".

[2] Eis o dispositivo:

Art. 10. À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial. [...]

[3] Conforme a BPC nº 07: "O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade" (BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Manual de Boas Práticas Consultivas**. Brasília: CGU/AGU, 2011, p. 17).

[4] Quer dizer, não se deve adentrar no "sentido político do ato administrativo" (FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 146).

[5] Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, alterada pela Lei nº 13.853, de 08 de julho de 2019.

[6] CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31ª ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 68.

[7] Conforme reconhecida passagem doutrinária, nestes termos:

Os pareceres emitidos pelos órgãos consultivos, quanto ao conteúdo, são (i) *de mérito*, se lhes compete apreciar a conveniência e oportunidade da medida a ser tomada, ou (ii) *de legalidade*, se devem examiná-la sob o ponto de vista da conformidade ao Direito. Quanto ao grau de necessidade ou influência que a lei lhes irroga, serão (i) *facultativos*, quando a autoridade não é obrigada a solicitá-los, fazendo-o para melhor se ilustrar, sem que a tanto esteja obrigada; (ii) *obrigatórios*, quando sua ouvida é imposta como impostergável, embora não seja obrigatório seguir-lhes a orientação; e (iii) *vinculantes*, quando a autoridade não pode deixar de atender às conclusões neles apontadas (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 138).

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23091010812201913 e da chave de acesso 8622c48b

Documento assinado eletronicamente por CARLOS ANDRE STUDART PEREIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 314398676 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CARLOS ANDRE STUDART PEREIRA. Data e Hora: 02-10-2019 14:50. Número de Série: 17117156. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---