



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mrsmp.br

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL:**

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** no fim assinado, no uso de
suas atribuições constitucionais, com fundamento no artigo 129, inciso
IV, da Constituição Federal, combinado com o artigo 95, parágrafo 2º,
inciso II, da Constituição Estadual, promove a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico pátrio do § 1º, do
artigo 1º do Decreto Legislativo nº 03/2013, de 24 de junho de
2013, do Município de Caibaté, que *dispõe sobre a concessão de
diárias, indenização de despesas e alimentação e indenização de
despesas de locomoção de Vereadores e Servidores do Poder*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Legislativo Municipal e dá outras providências, pelas razões de direito a seguir expostas:

1. O parágrafo 1º do artigo 1º do Decreto Legislativo Municipal 03/2013 fixa valores de diárias a serem pagas em caso de deslocamento de vereadores e servidores do Poder Legislativo de Caibaté da sede do Município, quando feito a serviço e mediante interesse públicos. O ato impugnado encontra-se assim vazado:

Art. 1º. (...)

§ 1º. As diárias de que tratam o presente Decreto Legislativo terão os seguintes valores:

a) Diárias dos Vereadores

CARGO	INTERIOR DO ESTADO	CAPITAL	FORA DO ESTADO
Vereadores	<i>19% (dezenove por cento) do subsídio correspondente fixado em Lei</i>	<i>19% (dezenove por cento) do subsídio correspondente fixado em Lei</i>	<i>38% (trinta e oito por cento) do subsídio correspondente fixado em Lei</i>
Vereador-Presidente	<i>19% (dezenove por cento) do subsídio correspondente fixado em Lei</i>	<i>19% (dezenove por cento) do subsídio correspondente fixado em Lei</i>	<i>38% (trinta e oito por cento) do subsídio correspondente fixado em Lei</i>

b) Diárias dos Servidores do Poder Legislativo Municipal



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgi@mprs.mp.br

CARGO	INTERIOR DO ESTADO	CAPITAL	FORA DO ESTADO
Assessor Legislativo	20% (vinte por cento) do subsídio correspondente fixado em Lei	20% (vinte por cento) do subsídio correspondente fixado em Lei	40% (quarenta por cento) do subsídio correspondente fixado em Lei
Assessor Jurídico	15% (quinze por cento) do subsídio correspondente fixado em Lei	15% (quinze por cento) do subsídio correspondente fixado em Lei	30% (trinta por cento) do subsídio correspondente fixado em Lei

2. O ato normativo fixa valores para o pagamento de diárias no âmbito do Poder Legislativo Municipal de Caibaté. Ocorre que os valores por ele autorizados estão em claro descompasso com os princípios constitucionais insculpidos no artigo 19, *caput*, da Constituição Estadual, quais sejam, razoabilidade e economicidade.

*Art. 19 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da **razoabilidade**, da **economicidade**, da motivação e o seguinte: [grifo nosso]*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

[...]

Isso porque, conforme análise do quadro exposto pela legislação impugnada, os percentuais fixados como parâmetros para pagamento das diárias são muito altos e irrazoáveis se comparados aos subsídios e salários recebidos pelos mesmos agentes e servidores públicos. A escolha do legislador em fixar percentuais sobre remunerações e subsídios com a finalidade de definir valores de diárias não conteria mácula necessária se os percentuais não fossem **exorbitantes para significar montante devido por um dia de trabalho, em acréscimo de remuneração. A percepção de 40% (quarenta por cento) do salário ou subsídio, ou mesmo de 15% (quinze por cento) do salário ou subsídio, para um dia de deslocamento transborda do razoável.**

Tomando-se como exemplo o valor da diária devida a Assessor Jurídico que se desloca a outro município do interior do Estado, 15% (quinze por cento) da remuneração básica correspondente fixada em lei, temos que em sete dias de direito ao recebimento de diárias, serão devidos 105% da remuneração do mesmo servidor. Não há nenhuma lógica razoável capaz de justificar que remunerações sejam alçadas a valores maiores do que seu dobro em sete dias de prestação de serviço.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Ressalta-se que o exemplo acima referido é o menor dos valores impugnados. A lesão aos princípios da razoabilidade e economicidade é ainda mais explícita quando considerado o valor pago a título de diária a um Assessor Legislativo que se desloca para compromisso fora do Estado. Veja-se, por apenas três dias de diárias, o servidor receberá valor maior do que o próprio salário: o equivalente a 120% (cento e vinte por cento) de sua remuneração.

As diárias pagas aos agentes políticos e servidores municipais têm o objetivo de custear despesas de viagens diretamente relacionadas com a atividade por eles exercida, abrangendo gastos com alimentação, hospedagem e locomoção urbana, porém **não é razoável, muito menos econômico, que valores correspondentes a três dias de diária, ou mesmo a sete dias de diárias, sejam maiores do que o montante dos subsídios ou salários dos vereadores e servidores públicos aferidos por trinta dias de labor.**

É verdade que, pela prerrogativa de oportunidade ou conveniência, o Município tem competência legislativa para dispor sobre o quantum das diárias. Não se pode, todavia, perder de perspectiva, neste ponto, em face do conteúdo material da norma legal ora questionada, o fato de que ao poder de autorregulação do Estado impõe-se, no processo de elaboração das leis, a observância dos princípios constitucionais,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

dentre eles o da razoabilidade, consoante tem proclamado a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal¹:

O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público.

O princípio da proporcionalidade – que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula a garantia do substantive due process of law – acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais.

A norma estatal, que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do substantive due process of law (CF, art. 5º, LIV).

Essa cláusula tutelar, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso de poder legislativo, enfatiza a

¹ RE 200844 AgR, Rel.(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, j. em 25-06-2002.
SUBJUR N.º 767/2019



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica essencialmente limitada, ainda que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador.

O conceito de razoabilidade, embora conforte mais de uma perspectiva, para os fins ora pretendidos, deve guardar pertinência com a ideia de moderação, de proporção entre meios e fins, de bom senso.

Esse vértice interpretativo é muito bem sintetizado por Fábio Corrêa Souza de Oliveira (Por uma teoria dos princípios: o princípio constitucional da razoabilidade. *Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003*):

O razoável é conforme a razão, racionável. Apresenta moderação, lógica, aceitação, sensatez. A razão enseja conhecer e julgar. Expõe o bom senso, a justiça, o equilíbrio. Promove a explicação, isto é, a conexão entre um efeito e uma causa. É contraposto ao capricho, à arbitrariedade. Tem a ver com a prudência, com as virtudes morais, com o senso comum, com valores superiores propugnado em data comunidade.

Na mesma linha, é a doutrina de Gilmar Mendes, que aborda o princípio da razoabilidade como *uma pauta de natureza*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

axiológica que emana diretamente das ideias de justiça, equidade, bom senso, prudência, moderação, justa medida, proibição de excesso, direito justo e valores afins (Curso de Direito Constitucional. 3ª Edição. Saraiva: São Paulo, 2008, p. 121).

Bruno Miragem e Aloísio Zimmer Júnior, ao abordarem o princípio da razoabilidade na perspectiva da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (onde o referido princípio tem assento expresso, precisamente no artigo 19, caput), seguem a mesma perspectiva ao aduzirem *que Para o princípio(ou postulado) da razoabilidade, o limite do razoável é o que pode ser considerado aceitável, ou coerente, ou racional- esse é o seu sentido mínimo* (Comentários à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, Forense: São Paulo, 2011, p. 95).

Assim, clara a inconstitucionalidade do dispositivo por violação dos princípios estabelecidos na Constituição Estadual.

Nessa linha, aliás, há julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -
LEI MUNICIPAL DE ARROIO DO SAL QUE
DISPÕE SOBRE O PAGAMENTO DE DIÁRIAS -
AFRONTA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS
DA RAZOABILIDADE E DA ECONOMICIDADE
CONTEMPLADOS NO CAPUT DO ARTIGO 19 DA
CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.***



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

1. Quadro comparativo encaminhado pelo Tribunal de Contas do Estado que demonstra não se mostrar razoável nem econômico que tanto o Governador do Estado como o Prefeito Municipal de Porto Alegre para viajarem para fora do Estado recebam um valor equivalente a 55,94% do que recebe o Prefeito de Arroio do Sal para os mesmos deslocamentos.

2. As diárias pagas aos agentes políticos, servidores municipais e demais servidores a disposição do Município têm o objetivo de custear despesas de viagens diretamente relacionadas com a atividade por eles exercida, abrangendo gastos com alimentação, hospedagem e locomoção urbana. Porém, os aportes previstos na norma impugnada para o custeio das despesas em viagem de representação, mostram-se irrazoáveis, principalmente no que comparados às diárias recebidas pelos chefes do Poder executivo do Estado do RGS e do Município de Porto Alegre.

AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Rel. Des. João Carlos Branco Cardoso, 70031200462, DJ 15.03.2010)

Nesse contexto, é de ser reconhecida a inconstitucionalidade do Decreto Legislativo n.º 03/2013, do Município Caibaté, em razão da afronta aos princípios da razoabilidade e da economicidade, dispostos do artigo 19, *caput*, da Constituição Estadual.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

3. Pelo exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL que, recebida e autuada a presente ação direta de inconstitucionalidade, seja(m):

a) notificadas as autoridades municipais responsáveis pela promulgação e publicação do regramento impugnado, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;

b) citado o Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa da norma, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual; e

c) por fim, julgado integralmente procedente o pedido, com a retirada do ordenamento jurídico do § 1º do artigo 1º do Decreto Legislativo nº 03/2013, de 24 de junho de 2013, do Município de Caibaté, que *dispõe sobre a concessão de diárias, indenização de despesas e alimentação e indenização de despesas de locomoção de Vereadores e Servidores do Poder Legislativo Municipal e dá outras providências*, por afronta ao artigo 19, *caput*, da Constituição Estadual.

Causa de valor inestimável.

Porto Alegre, 15 de maio de 2020.

FABIANO DALLAZEN,

Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

AAM