



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

PROCESSO N.º 70084258573 – TRIBUNAL PLENO
CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
REQUERIDOS: CÂMARA MUNICIPAL DE CAIBATÉ E
PREFEITO MUNICIPAL DE CAIBATÉ
INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO
RELATORA: DESEMBARGADOR GUNTER SPODE

MANIFESTAÇÃO FINAL

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Parágrafo 1º do artigo 1º do Decreto Legislativo n.º 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’. Violação dos princípios da razoabilidade e da economicidade, insculpidos no artigo 19, ‘caput’, da Constituição Estadual. Precedentes doutrinários e jurisprudenciais. **MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Procurador-Geral de Justiça**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico do **parágrafo 1º do artigo 1º do Decreto Legislativo n.º 03/2013**, de 24 de janeiro de 2013, do **Município de Cabaité**, 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 (fls. 04/14 e documentos das fls. 15/93).

A inicial restou recebida, sendo determinado o seu processamento (fls. 97/98).

O Procurador-Geral do Estado ofereceu a defesa do ato normativo impugnado, nos termos do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, com lastro na presunção de constitucionalidade das leis (fls. 121/122).

A Câmara Municipal de Vereadores de Cabaité, notificada, prestou as informações solicitadas, sustentando a regularidade do processo legislativo do decreto impugnado. Afirmou, ainda, que a remuneração dos integrantes do Poder Legislativo de Caibaté constitui uma das mais baixas do Estado do Rio Grande do Sul e, nesse passo, as diárias não violaram os princípios da razoabilidade e da economicidade. Aludiu, igualmente, que as diárias correspondem à correta indenização dos edis e demais



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

servidores pelo deslocamento, observada a necessidade pública, cujos gastos são controlados e não se mostram exacerbados. Assentou que os deslocamentos para fora do Estado são excepcionais e que a alegação de que o adimplemento de três diárias atingiria o patamar da remuneração mensal dos servidores não se mostra hábil para a declaração de inconstitucionalidade. Reproduziu quadro comparativo dos valores das diárias estabelecidos para os entes públicos municipais na mesma localização geográfica do Município de Caibaté. Expôs, assim, que o decreto legislativo observou os princípios da razoabilidade e da economicidade. Ao final, postulou a improcedência da ação (fls. 127/131). Juntou documentos (fls. 132/138).

O Prefeito Municipal de Cabaité, devidamente notificado¹, restou silente (certidão da fl. 139).

Vieram os autos ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. Em que pesem os respeitáveis argumentos esgrimidos no processado em sentido adverso, merece integral acolhida o pedido, ratificando-se, nesse passo, os fundamentos alinhavados na peça inaugural.

¹ Fls. 101 e 115.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgi@mp.rs.gov.br

O dispositivo vergastado dispõe sobre o pagamento de diárias no âmbito do Poder Legislativo Municipal de Caibaté que, conforme amplamente exposto na peça inaugural, pelo percentual dos valores por ele estabelecidos violaram os princípios constitucionais da razoabilidade e economicidade, inculpidos, dentre outros, no artigo 19, *caput*, da Constituição Estadual, segundo redação alterada recentemente Emenda Constitucional n.º 79, de 23 de julho de 2020, *in verbis*:

*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 compõem, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da **razoabilidade**, da **economicidade**, da motivação, da transparência e o seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 79, de 23/07/20)*

(...)

Cumpre referir que as diárias, conforme é sabido, são espécie indenizatória devida ao agente público pelos gastos com transporte e/ou estadia pela prestação do serviço em outra localidade. Veja-se o ensinamento de HELY LOPES MEIRELLES sobre as indenizações devidas aos servidores públicos²:

São previstas em lei e destinam-se a indenizar o servidor por gastos em razão da função. Seus valores podem ser fixados em lei ou em decreto, se aquela permitir. Tendo natureza jurídica indenizatória, não se incorporam à remuneração, não repercutem no cálculo dos benefícios previdenciários e não

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33.ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 499.



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

estão sujeitas ao imposto de renda. Normalmente, recebem as seguintes denominações: ajuda de custo – destina-se a compensar as despesas de instalação em nova sede de serviço, pressupondo mudança de domicílio em caráter permanente; diárias – indenizam as despesas com passagem e/ou estadia em razão de prestação de serviço em outra sede e em caráter eventual; auxílio-transporte – destina-se ao custeio total ou parcial das despesas realizadas pelo servidor com transporte coletivo no deslocamento de sua residência para o trabalho e vice-versa.

*Outras podem ser prevista em lei, desde que tenham natureza indenizatória. Seus valores não podem ultrapassar os limites ditados por essa finalidade, não podem ser converter em remuneração indireta. **Há de imperar, como sempre, a razoabilidade.***

Assim, não merecem prosperar os argumentos trazidos pela Câmara de Vereadores, em sua manifestação, no sentido de que foram obedecidos os princípios da economicidade e da razoabilidade, ao argumento de que a remuneração dos integrantes do Poder Legislativo do Município de Caibaté constitui uma das mais franciscanas do Estado do Rio Grande do Sul, e, nesse passo, não oneraria os cofres públicos exacerbadamente.

Sem dúvida, a fixação do percentual de diária no **patamar de 40% (quarenta por cento) do subsídio** estipulado em lei para o cargo de **Assessor Legislativo**, ocasionado com que em tão somente **03 (três) dias de deslocamento**, no caso para fora do Estado, **extrapole a remuneração mensal do servidor**, atingindo assim o equivalente a 120% (cento e vinte por cento) do seu salário, **inegavelmente, concretiza a violação tanto do princípio da razoabilidade e como da economicidade.**



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

Impende gizar também, como pontualmente deduzido na inicial, que ainda que se considere o **menor montante** insculpido no ato normativo vergastado para **ressarcimento de despesas**, corresponde ao cargo de **Assessor Jurídico, no percentual de 15% (quinze por cento) do subsídio, em apenas 07 (sete) dias transbordaria a remuneração mensal** e, da mesma forma, afrontaria os princípios constitucionais retromencionados.

Ocorre que os percentuais estipulados para as diárias do Poder Legislativo de Caibaté - nos montantes de **19%** (dezenove por cento) e **38%** (trinta e oito por cento) do subsídio **para Vereadores** e de **20%** (vinte por cento) e **40%** (quarenta por cento) e, ainda, **15%** (quinze por cento) e **30%** (trinta por cento) para os **cargos de Assessor Legislativo e Assessor Jurídico** respectivamente -, não se mostram por certo razoáveis e tampouco econômicos.

Ainda, no ponto, o quadro comparativo do valor das diárias anexado aos autos pela Câmara de Vereadores de Caibaté (fls. 129 e 134), não se mostra hábil para a eventual demonstração de economicidade concernente ao ressarcimento de despesas com o dos demais edis da região, uma vez que, como adrede mencionado, as diárias são fixadas para três cargos públicos distintos - Vereador, Assessor Legislativo e Assessor Jurídico - e em percentuais diversos - 19%, 38%, 20%, 40%, 15% e 30% - e na tabela acostada inexistente menção a qual cargo e a qual percentual se trata o montante de R\$



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgi@mp.rs.gov.br

508,54 (quinhentos e oito reais e cinqüenta e quatro reais), e nem ao menos o valor do subsídio dos vereadores ou a remuneração dos assessores que serviram de base para a incidência de tais percentuais, já que não se trata de um valor fixo, mas um percentual.

Mais. Quando da tramitação do decreto legislativo, especialmente pelas informações contidas no relatório simplificado - RSI n.º 28/2003 (fls. 56/64), -, já havia sido consignado a desarrazoabilidade do valor das diárias estabelecido para o Poder Legislativo de Caibaté, o qual, lastimavelmente, não restou observado pelos edis, segundo excertos que abaixo se transcrevem:

(...)

Assim, comparando o valor do CUSTO/DIA/POA (R\$ 118,20) com o Valor da DIÁRIA/POA (R\$ 510,85) resta escancarado que o valor da diária do Legislativo municipal de Caibaté é um atentado a moralidade, eis que praticamente 5 vezes o valor do custo médio calculado para permanecer um dia em Porto Alegre. Assim, sendo, insofismável que deve haver um realinhamento desses valores

(...)

Está-se, dessa forma, diante de clara afronta aos princípios da economicidade e da razoabilidade, uma vez que não há explicação convincente para que as diárias - que possuem natureza indenizatória, ou seja, têm o condão de ressarcir os gastos realizados por parte dos agentes políticos - ostentem tais patamares, induzindo, ao que parece, um ganho para esses.



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

O decreto legislativo, portanto, não ultrapassou o crivo da razoabilidade, que deve pautar a atuação de todos os Poderes, princípio insculpido no artigo 19, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

O Ministro Luís Roberto Barroso, ao tratar do princípio da razoabilidade³, utilizou as nomenclaturas *razoabilidade externa* e *razoabilidade interna*. Enquanto a última, aferida dentro da lei, cuida da compatibilidade entre motivos, meios e fins, a razoabilidade externa avalia a legitimidade e adequação dos meios admitidos, impondo-se a análise de ambas para aferir a constitucionalidade do ato normativo impugnado perante a Carta Constitucional.

Como assevera Fábio Corrêa Souza de Oliveira⁴:

*(...). O razoável é conforme a razão, racional. 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.
(...).*

³ BARROSO, Luís Roberto. *Os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade no Direito Constitucional*. Caderno de Direito Constitucional e Ciência Política. 23ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 70/1.

⁴ OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. *Por uma Teoria dos Princípios: o princípio constitucional da razoabilidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgi@mp.rs.gov.br

Feitas essas considerações, e retomando-se o foco no caso dos autos, mostra-se evidente a desarrazoabilidade do decreto legislativo, trazendo grave prejuízo aos cofres do Município de Caibaté, uma vez que as diárias a serem percebidas pelos Vereadores e pelos servidores da Câmara de Vereadores foram fixadas em patamares muito superiores ao necessário para cumprir a sua finalidade, qual seja, o mero ressarcimento dos gastos efetuados pelo agente público, em razão do exercício de suas atividades em outra localidade.

Exatamente nessa linha, há julgados dessa Corte de Justiça:

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. 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.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, N°



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgi@mp.rs.gov.br

70031200462, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS,
Relator: João Carlos Branco Cardoso, Julgado em: 14-12-
2009).

ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI QUE VISA A REGULARIZAR PAGAMENTO DE DIARIAS A VEREADORES COM EFEITO RETROATIVO A QUATRO ANOS. NATUREZA JURIDICO-ADMINISTRATIVA DE DIARIAS PAGAS A AGENTES POLITICOS E FUNCIONARIOS PUBLICOS. CONSIDERA-SE INCONSTITUCIONAL LEI COM EFEITO RETROATIVO QUE VISA A REGULARIZAR O PAGAMENTO DE DIARIAS ALCANÇADAS A AGENTES POLITICOS, A TITULO DE COMPLEMENTO DE SUBSIDIOS. USO DESVIRTUADO E IMORAL DAS DIARIAS. VULNERACAO AOS ART-11 E ART-19 DA CARTA ESTADUAL. PROCEDENCIA DA ACAO. VOTOS VENCIDOS. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 596005157, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Osvaldo Stefanello, Redator: Eliseu Gomes Torres, Julgado em: 23-09-1996).

Anote-se, que em relação ao princípio da economicidade, explicitamente afrontado pelo decreto legislativo vergastado, calha trazer considerações feitas por José Augusto Delgado, no artigo *A vinculação dos aspectos financeiros dos aspectos financeiros com o princípio da economicidade e os Tribunais de Contas*⁵:

A constitucionalização do princípio da economicidade outorga-lhe status de que deve ser consagrado com a potencialidade que o constituinte entendeu de lhe emprestar.

⁵ Publicado no site <http://www.ibsweb.com.br/delgado/images/stories/apostilas/ASPECTOS-FINANCEIROS-CONTEMPORANEOS-E-OS-TRIBUNAIS-DE-CONTAS.doc>.
Palestra proferida no XXIV CONGRESSO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL 18, 19 e 20 DE NOVEMBRO DE 2007 - NATAL - RN - *TRIBUNAL DE CONTAS: DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO E COMBATE À CORRUPÇÃO* - 50 ANOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgi@mp.rs.gov.br

Paulo Soares Bugarin, em excelente pesquisa, entregou à doutrina brasileira a obra “O Princípio Constitucional da Economicidade na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União”, Editora Fórum, 1ª ed., 2ª Tiragem, onde examina, a partir das pp. 105 a 125, a natureza principiológica do vocábulo economicidade, as dimensões significativas dessa palavra, a economicidade como princípio constitucional de controle externo da Administração Pública e a sua necessária vinculação com os demais princípios (legalidade, moralidade, eficiência, impessoalidade, publicidade, razoabilidade/proporcionalidade).

Colhemos do autor acima citado, entre tantas outras declarações, as que, no nosso entender, merecem destaque, pela repercussão que produzem em torno da eficácia do mencionado princípio.

*Registramos, em primeiro plano, o defendido por Paulo Soares Bugari, ob. cit., no sentido de que há **necessidade de se fixar a “idéia-chave que economicidade reflete uma opção estratégica do constituinte de 1988 pela racional fundamentação das decisões politicamente motivadas concernentes à alocação do conjunto escasso de recursos públicos a disposição dos agentes delegados da sociedade, na sua primordial missão de atender, da melhor maneira possível, aos legítimos e urgentes anseios individuais e coletivos presentes em nossa perversa realidade socioeconômica”** (p. 117, o. cit.).*

*Esse pensamento de Paulo Soares Bugarin é, logo a seguir, complementado, com o registro de que **“...economicidade, num plano político-econômico, se vincula ao necessário, e ainda não consolidado, processo de avaliação das decisões públicas sob o prisma da análise de seus custos e benefícios para a sociedade, ou para a comunidade a que se refere”**.*

[...]

Cumprе destacar que, apesar de o princípio em tela não se encontrar formalmente entre aqueles constitucionalmente previstos para a administração pública federal (art. 37, “caput”), impõe-se materialmente como um dos vetores essenciais da boa e regular gestão de recursos e bens públicos. Ademais, é inegável que o princípio da economicidade se harmoniza integral e complementarmente com o recém-introduzido princípio da eficiência (EC nº 19/98), sendo deste, com efeito, corolário, e vice-versa.

Ricardo L. Torres (5), enfatizando que o controle da economicidade inspira-se no princípio do custo-benefício, esclarece que este se fundamenta “na adequação entre receita



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgi@mp.rs.gov.br

e despesa, de modo que o cidadão não seja obrigado a fazer maior sacrifício e pagar mais impostos para obter bens e serviços que estão disponíveis no mercado a menor preço”.

Ricardo L. Torre ressalta, ainda, que o “princípio da economicidade carece de leitura conjunta com outras novidades introduzidas na fiscalização contábil, financeira e orçamentária, especialmente a que se refere à aplicação das subvenções e renúncia de receitas.” Outrossim, reconhece a “possibilidade de o Tribunal de Contas controlar, sob o ponto de vista da economicidade, todos os incentivos fiscais e financeiros concedidos na vertente da receita (isenções, créditos fiscais, deduções, abatimento, reduções de alíquotas etc.) ou da despesa pública (restituições de tributos, subvenções, subsídios).” A administrativista Maria Sylvia Z. Di Pietro (6), a seu turno, consagra a tese de que o controle da economicidade, assim como da legitimidade, envolve “questão de mérito, para verificar se o órgão procedeu, na aplicação da despesa pública, de modo mais econômico, atendendo, por exemplo, a uma adequada relação custo-benefício.”

[...]

“O princípio da economicidade traduz-se na equação custo-benefício e está intimamente ligado ao da eficiência. Na prática, é um dos princípios mais importantes, já que se nota, com uma constância indesejável, a tendência do agente público de desbalancear a equação, obtendo parcos benefícios em contrapartida a custos exageradamente altos. A bem da verdade, muitas vezes ele adota essa postura diante da ameaça de vir a sofrer sanções por órgãos de controle que muitas vezes preocupam-se mais com formalidades estéreis, a pretexto de assegurar o respeito aos princípios da legalidade, moralidade e isonomia”.(Antônio Carlos Cintra do Amaral, em “PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO”, artigo publicado no site <http://www.celc.com.br>, acessado em 13.10.2007., acessado em 13.10.2007.

Evidente, pois, que o decreto legislativo trouxe grave afronta ao princípio da economicidade, uma vez que desconsiderou o quão oneroso os valores fixados a título de diárias seriam para o Município de Caibaté.



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

Por fim, importante lembrar que os valores pagos a título de diárias têm como único objetivo recompensar o agente público em razão dos gastos por ele realizados. Como ensina José Afonso da Silva⁶, “(...) menos diária, porque esta é circunstancial e se destina a recompensar despesas feitas no desempenho de serviços fora do local da sede, não sendo vantagem pecuniária em razão do mandato”.

Não pode, pois, o agente público pretender ter ganhos com os valores percebidos a título de diárias, uma vez que o pagamento de tais valores é, apenas, a título de ressarcimento.

Em tal contexto, é de ser reconhecida a inconstitucionalidade do parágrafo 1º do artigo 1º do Decreto Legislativo n.º 03/2013 do Município de Caibaté, em razão da afronta aos princípios da razoabilidade e da economicidade.

3. Pelo exposto, requer o Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul seja julgado integralmente procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade do parágrafo 1º do artigo 1º do Decreto Legislativo n.º 03/2013, de 24 de junho de 2013, do Município de Caibaté, por ofensa ao disposto no artigo 19, *caput*, da Constituição Estadual.

⁶ SILVA, José Afonso da. *Manual do Vereador*, 5. ed. São Paulo: Malheiros, p. 79.



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

Porto Alegre, 31 de julho de 2020.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

AAM/DFM