



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

**PROCESSO Nº 5167068-06.2025.8.21.7000 – ÓRGÃO
ESPECIAL**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO
NORTE

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE SÃO JOSÉ DO
NORTE

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR ANDRÉ LUIZ PLANELLA
VILLARINHO**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
*Município de São José do Norte. Parágrafo 1º do artigo 81 da
Lei Municipal nº 452/2006, com a redação a ele conferida
pela Lei Municipal nº 781/2016. Utilização de índice federal,
apurado pela Fundação Getúlio Vargas no exercício anterior
(IGP-M), como indicador de atualização anual dos valores
das diárias pagas a servidores, cargos em comissão e agentes
políticos do Município. 1. Norma municipal editada no
exercício da autonomia administrativa e financeira do ente
federativo que fez a opção política de adotar o IGP-M como*



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

*índice de reajuste dos valores das diárias a serem pagas por ele. 2. Índice adotado que pode, a critério do Município, ser alterado a qualquer tempo, já que sua observância decorre de norma editada por ele mesmo. 3. Verba de caráter indenizatório, que tem por escopo ressarcir despesas com alimentação, estadia e pernoite, não se confundindo com vencimentos, espécie de natureza remuneratória, esta, sim, objeto da vedação insculpida na Súmula Vinculante nº 42 do STF. 4. Alegadas afrontas a normas constitucionais não configuradas. **PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, proposta pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO NORTE**, objetivando ver declarada a inconstitucionalidade do **parágrafo 1º do artigo 81 da Lei Municipal nº 452**, de 14 de julho de 2006, que *dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos do Município de São José do Norte e dá outras providências, com a redação a ele conferida pela Lei Municipal nº 781*, de 03 de novembro de 2016, do **Município de São José do Norte**, por afronta aos artigos 1º, 8º, 19, 70 e 149, inciso III, todos da Constituição Estadual, bem como ao entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal na Súmula Vinculante nº 42 (Evento 1 – INIC1).



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

O proponente sustentou, em síntese, que o parágrafo 1º do artigo 81 da Lei Municipal nº 452/2006, com a redação a ele conferida pela Lei Municipal nº 781/2016, ao impor índice de correção monetária estranho à Administração Municipal para atualização das diárias a serem pagas a servidores, ocupantes de cargos em comissão e agentes políticos municipais, ou seja, o IGP-M, apurado pela Fundação Getúlio Vargas, feriu a autonomia municipal, pondo em risco a segurança orçamentária e impôs danos ao Erário. Asseverou, ainda, que este entendimento foi consagrado pelo Supremo Tribunal Federal na Súmula Vinculante nº 42, tendo a anterior Chefe do Poder Executivo Municipal editado o Decreto nº 17.309/2022, negando vigência ao dispositivo legal ora questionado justamente por sua flagrante inconstitucionalidade. Pleiteou, assim, a concessão de tutela de urgência, sustando-se a eficácia do dispositivo objurgado e, ao final, a procedência integral do pedido.

Determinada a emenda da petição inicial e a regularização da representação processual, de molde a sanar os vícios apontados (Evento 5 – DESPADEC1), o proponente juntou cópia atualizada da norma municipal vergastada (Evento 9 – OUT2) e procuração com poderes específicos (Evento 9 – PROC3).

A liminar pleiteada foi indeferida (Evento 11 – DESPADEC1).



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

A Câmara de Vereadores de São José do Norte, notificada, prestou suas informações, esclarecendo que a norma atacada seguiu o devido processo legislativo, tendo sido editada no intuito de preservar o valor real das diárias a serem concedidas aos servidores municipais, as quais têm natureza indenizatória, não remuneratória, visando, tão somente, reembolsar despesas com hospedagem, alimentação e transporte realizadas por necessidade de serviço, não lhes sendo aplicável o entendimento sumular referido na inicial. Salientou, ainda, que *a norma não impede a administração de rever os valores mediante ato administrativo, em caso de incompatibilidade orçamentária ou financeira, o que reforça sua compatibilidade com o princípio da autonomia municipal e com os art. 8º e art. 149 da Constituição Estadual. É importante observar ainda que, conforme consta na própria petição inicial, o Poder Executivo deixou de aplicar o dispositivo desde o ano de 2022, por meio de decreto administrativo, demonstrando, inclusive, que não há vinculação automática irreversível.* Sustentou, assim, a constitucionalidade da norma vergastada (Evento 21 – PET1).

O Procurador-Geral do Estado, citado nos termos do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, atuando na curadoria especial da integridade jurídica dos atos normativos infraconstitucionais, aduziu, preliminarmente, não merecer conhecimento o pedido no ponto em que argui violação ao artigo



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

149, inciso III, da Carta Estadual, cuja apreciação desafia prévio exame de norma jurídica infraconstitucional - Lei Orçamentária Anual do Município -, o que configuraria ofensa reflexa à Constituição, e eventuais indisponibilidades orçamentárias, o que demandaria o revolvimento de matéria fática. No mérito, salientou, de plano, que o Supremo Tribunal Federal já assentou o entendimento de que a ausência de prévia dotação orçamentária não acarreta a inconstitucionalidade da norma, mas, tão somente, obsta sua aplicação no mesmo exercício em que editada, operando-se no plano da eficácia, não da validade do ato normativo, razão pela qual ausente, na espécie, mácula por afronta ao artigo 149, inciso III, da Constituição Estadual, visto que o ato normativo impugnado foi editado em 2016. Sustentou, ainda, ausência de afronta à autonomia municipal, visto que o índice adotado é, apenas, para reajuste anual do valor fixado a título de diárias, garantindo objetividade, previsibilidade e transparência na gestão das despesas públicas, estando em harmonia com as normas constitucionais, não inviabilizando que o Poder Executivo, em caso de situações excepcionais ou comprovada incompatibilidade orçamentária, adote as medidas que julgar necessárias. Realçou, ainda, que, eventual violação ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias acarretaria a não recepção da norma, não sua inconstitucionalidade. Argumentou, ainda, que as diárias não têm cunho remuneratório, mas, sim, indenizatório, sendo que sua atualização anual pelo IGP-M apurado no exercício anterior visa,



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

apenas, garantir o valor real do ressarcimento feito, não afrontando o artigo 37, inciso XIII, da Carta Federal ou a Súmula Vinculante 42 do Supremo Tribunal Federal. Pleiteou, assim, o conhecimento parcial do pedido e, na parte conhecida, sua improcedência (Evento 22 – PET1).

É o relatório.

2. O preceito normativo questionado encontra-se redigido nos seguintes termos (Evento 9 – OUT2, páginas 18/9):

Art. 81 - O valor da diária é composto observada a seguinte tabela:

(...).

§ 1º Os valores pagos em diárias a servidores, cargos em comissão e agentes políticos do Município, será revisado anualmente, aplicado o índice do IGPM apurado no exercício anterior. (Redação dada pela Lei Municipal nº 781, de 03 de novembro de 2016.)

(...).

3. Em que pese o esforço argumentativo do proponente, não merece acolhimento o pedido deduzido.

A Lei Municipal nº 452/2006, com a redação dada pela Lei Municipal nº 781/2016, preceitua, em seu artigo 77, que:

Art. 77 - A concessão, pagamento e prestações de contas de diárias e/ou indenizações aos Cargos em Comissão, Funções de Confiança e Servidores em geral, quando em objeto de



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

*serviço, aprimoramento técnico ou em estudo de interesse da Administração, ausentarem-se do Município, serão pagas diárias e/ou indenizações na forma prevista nesta Lei, **que se destinará a ressarcir despesas com alimentação, estadia e pernoite. As despesas de transporte serão ressarcidas separadamente.*** (Redação dada pela Lei Municipal nº 781, de 03 de novembro de 2016.)

Parágrafo único - Entende-se por interesse da Administração, a participação em reuniões, audiências, atos oficiais, cursos, estágios, congressos ou outra modalidade de aperfeiçoamento diretamente relacionada com a atividade do cargo ou função que ocupa. Grifo acrescido.

O parágrafo 1º do artigo 81 da mesma Lei, por sua vez, dispõe que os valores pagos em diárias a servidores, cargos em comissão e agentes políticos do Município, **será revisado anualmente, aplicado o índice do IGPM apurado no exercício anterior.**

Não há qualquer dúvida, assim, de que o dispositivo legal questionado se restringe a disciplinar a revisão anual dos valores das diárias fixados no *caput* do mesmo artigo 81, *in verbis*:

Art. 81 - O valor da diária é composto observada a seguinte tabela:

FUNÇÃO	PREFEITO E VICE-PREFEITO (F1)	SECRETÁRIOS (F2)	SERVIDORES DE CARREIRA E CC'S (F3)
LOCAL			
Dentro do Estado e fora do Município	R\$ 400,00	R\$ 300,00	R\$ 220,00
Fora do Estado e dentro do País	R\$ 700,00	R\$ 500,00	R\$ 410,00
Fora do país	R\$ 2.000,00	R\$ 1.600,00	R\$ 1.000,00

§ 1º Os valores pagos em diárias a servidores, cargos em comissão e agentes políticos do Município, será revisado



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

anualmente, aplicado o índice do IGPM apurado no exercício anterior. (Redação dada pela Lei Municipal nº 781, de 03 de novembro de 2016.)

As diárias, a seu turno, têm, como se sabe, natureza indenizatória, e objetivam ressarcir o servidor por despesas com hospedagem, alimentação e locomoção urbana.

Esta, de resto, a lição doutrinária, citando-se, entre outros, o ensinamento de Hely Lopes Meirelles¹:

*(...). Indenizações - 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 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 nos deslocamentos de sua residência para o trabalho e vice-versa; auxílio-moradia - objetiva ressarcir, na forma prevista em lei, os custos do servidor público designado para exercer suas funções em outro local distinto do _local do exercício habitual - e, assim, não se incorpora aos vencimentos. Outras podem ser previstas pela lei, desde que tenham natureza indenizatória. **Seus valores não podem ultrapassar os limites ditados por essa finalidade, não podem se converter em remuneração indireta. Há de imperar, como sempre, a razoabilidade.** (grifo crescido) (...).*

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 612/3.



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

Nesta linha, embora estas verbas não possam ser convertidas em remuneração indireta², como já assentado pela jurisprudência desta Corte, devem elas ser fixadas de molde a atender a finalidade a que se destinam, o que, em um país onde os preços sobem constantemente, não há como se fugir da revisão periódica dos montantes fixados, assegurando, assim, minimamente, o valor real do ressarcimento alcançado pelo ente público aos seus servidores.

Neste contexto, a opção política feita pelo Município de São José do Norte em 2016, justamente no exercício de sua autonomia administrativa, orçamentária e financeira, ao adotar, como índice de reajuste anual dos valores das diárias, o Índice Geral de Preços do Mercado - IGP-M apurado, no exercício anterior, pela Fundação Getúlio Vargas, indicador que afere, exatamente, a

² AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAIBATÉ. DECRETO LEGISLATIVO Nº 003/2013. PAGAMENTO DE DIÁRIAS AOS VEREADORES E AOS SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. VALOR DA DIÁRIA QUE VARIA ENTRE 19% E 38% DO SUBSÍDIO DO VEREADOR. 20% A 40% DA REMUNERAÇÃO DO ASSESSOR LEGISLATIVO. 15% A 30% DA REMUNERAÇÃO DO ASSESSOR JURÍDICO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA ECONOMICIDADE. 1. *A diária se trata de parcela indenizatória que objetiva ressarcir despesas com alimentação, hospedagem e locomoção urbana nos deslocamentos efetuados pelo servidor no interesse público, de modo que não pode ser convertida em remuneração indireta.* 2. Caso em que o § 1º do artigo 1º do Decreto Legislativo nº 003/2013 do Município de Caibaté, que trata sobre a concessão de diárias aos vereadores e aos servidores públicos do Legislativo municipal, **ao fixar percentuais para pagamento de diárias com base nos subsídios dos vereadores e nas remunerações dos servidores, não atendeu aos princípios da razoabilidade e da economicidade**, visto que o pagamento dos percentuais previstos no dispositivo impugnado, entre três a sete dias de descolamento, atingem o valor total do subsídio/remuneração. Ofensa ao artigo 19, caput, da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084258573, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 08-09-2020)



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

variação de preços no Brasil em determinado período, não se mostra contrário aos princípios constitucionais. Ao contrário, assegura a legalidade, equidade, transparência, objetividade, previsibilidade e efetividade à gestão dos recursos públicos, mostrando-se razoável e proporcional à necessidade de se garantir que as diárias pagas cumpram, efetivamente, sua finalidade.

Nesta linha o que assevera o Ministro Gilmar Mendes³ ao abordar o princípio da razoabilidade como *uma pauta de natureza axiológica, que emana diretamente das ideias de justiça, equidade, bom senso, prudência, moderação, justa medida, proibição de excesso, direito justo e valores afins*.

Justamente por isso, não há que se falar em afronta à autonomia municipal, pois o índice de revisão do valor das diárias adotado não foi imposto ao Município de São José do Norte, mas por ele mesmo escolhido e insculpido em norma legal soberanamente por ele editada, opção normativa esta que, de resto, pode ser por ele revista a qualquer tempo, se assim entender pertinente.

De igual forma, ausente afronta, pelo preceito legal objurgado, ao disposto no inciso III do artigo 149 da Carta da Província, que assim preceitua:

Art. 149. A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo:

I - do plano plurianual;

II - de diretrizes orçamentárias;

³ MENDES, Gilmar. *Curso de Direito Constitucional*. 3ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 121.



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

III - dos orçamentos anuais.
(...).

Note-se que a Lei Municipal nº 781, que deu nova redação a dispositivos da Lei Municipal nº 452/2006, foi editada em 03 de novembro de 2016, não havendo qualquer dúvida de que os Administradores Municipais, notadamente nos exercícios subsequentes, não foram surpreendidos pelos gastos e impactos financeiros e orçamentários dela decorrentes, os quais não poderiam ser desconsiderados nas leis orçamentárias que se sucederam, já que despesa devidamente disciplinada em norma legal municipal vigente.

Ademais, como cediço, eventual ausência de previsão orçamentária não macula de inconstitucionalidade a norma editada que cria despesa nova, apenas determina o diferimento de sua execução para o exercício seguinte, na esteira da jurisprudência desta Corte:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PIRAPÓ. LEI MUNICIPAL Nº 1.800/2019, DE ORIGEM PARLAMENTAR, QUE PRORROGA A LEI MUNICIPAL Nº 1.759/2019. INCLUSÃO NO PLANO PLURIANUAL E NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. VÍCIO DE INICIATIVA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. I - A Lei Municipal nº 1.800/2019, de origem parlamentar, ao incluir as despesas decorrentes da prorrogação da Lei Municipal nº 1.759/2019, ainda que de forma genérica, no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, incorre em vício formal de iniciativa. Isso porque as normas orçamentárias são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, conforme previsto nos artigos 82, inciso XI, e 149, incisos I, II



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

e III, da Constituição Estadual. II - Entretanto, não se verifica inconstitucionalidade na prorrogação da vigência da Lei Municipal nº 1.759/2019, que cria cargo em comissão no âmbito da Câmara de Vereadores, porquanto o Legislativo Municipal é competente para criar, transformar ou extinguir cargos, empregos e funções afetos ao próprio Poder. III - Ainda que não exista dotação orçamentária, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, essa ausência, por si só, não torna a norma inconstitucional, apenas importa em sua não execução no respectivo exercício financeiro. IV - O reconhecimento da inconstitucionalidade, portanto, limita-se à expressão “ficando inclusa no PPA e na LDO” inserida no artigo 1º do diploma questionado. Com isso, a norma, no ponto, também feriu o princípio da Separação dos Poderes, consagrado, no âmbito municipal, no artigo 10 da Carta Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade Nº 70084560051, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 12-02-2021)

Por fim, cumpre registrar, ainda, que a norma editada pelo Município de São José do Norte não vulnera o entendimento firmado pelo egrégio Supremo Tribunal Federal e insculpido na Súmula Vinculante nº 42, assim lapidado:

É inconstitucional a vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária.

Como já acentuado, o preceito legal vergastado disciplina a revisão anual do valor fixado para pagamento de diárias, verba de caráter claramente indenizatório, não guardando qualquer relação com a temática que deu ensejo ao verbete vinculante, que



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

trata de reajuste de vencimentos de servidores públicos, verba de natureza inteiramente diversa, pois de cunho remuneratório.

Logo, impositiva a improcedência do pedido.

4. Pelo exposto, opina a SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS pela improcedência do pedido, na esteira dos fundamentos antes delineados.

Porto Alegre, 08 de setembro de 2025.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos⁴.

VLS

⁴ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR N.º 1813/2025