

SAJ/MP n. 09.2021.00001478-3

**Requerente: Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul.**  
**Requerido: Câmara Municipal de Batayporã.**

### RECOMENDAÇÃO

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**, pelo Promotor de Justiça que a esta subscreve, no uso de suas atribuições constitucionais, institucionais e legais, em especial com fundamento no artigo 25, inciso IV, alíneas "a" e "b", e artigo 27, inciso I e parágrafo único, inciso IV, da Lei n. 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público); artigo 27, inciso I, e artigo 29, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n. 72/1994 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul); artigo 129, incisos II e III, da Constituição da República e artigos 5º e 44 da Resolução PGJ n. 15/2007, e, ainda,

**CONSIDERANDO** que "o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis";

**CONSIDERANDO** que incumbe ao Ministério Público a **defesa do patrimônio público** e social, da moralidade e da eficiência administrativa, nos termos dos artigos 127, caput, e 129, inciso III, da Constituição da República; artigo 25, inciso IV, alíneas "a" e "b", da Lei n. 8.625/93; e artigo 26, inciso IV, "a" e "b", da Lei Complementar Estadual n. 72/94;

**CONSIDERANDO** que são princípios norteadores da Administração Pública, dentre outros, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a eficiência, expressamente elencados no artigo 37, caput, da CR/88;

**CONSIDERANDO** o histórico de denúncias e procedimentos já instaurados nesta Promotoria de Justiça, o qual já constatou um número considerável de procedimentos inerentes ao recebimento irregular de diárias no âmbito das Câmaras Municipais de Vereadores desta Comarca de Batayporã;

**CONSIDERANDO** serem recorrentes as notícias veiculadas pela mídia local acerca do pagamento de vultosas quantias a título de diárias pelo Poder Legislativo Municipal<sup>1</sup>;

<sup>1</sup> <https://jornaldanova.com.br/noticia/410220/camara-de-bataypora-pagou-mais-de-r--860-mil-em-diaras-a-veredores-em-quatro-anos>

<https://jornaldanova.com.br/noticia/385986/so-com-diaras-veredores-do-psdb-de-bataypora-tiraram-mais-que-o-proprio-salario>

**CONSIDERANDO** que o histórico quanto ao recebimento de diárias por parte dos vereadores dos municípios da Comarca de Batayporã para participarem de encontros e eventos tem sinalizado o completo desvirtuamento da natureza jurídica da diária, de modo que ela tem se tornado parte do subsídio dos parlamentares;

**CONSIDERANDO** que diversas viagens realizadas por parte dos então vereadores do Município de Batayporã possuem finalidades e resultados duvidosos ao interesse público, vez que as justificativas apresentadas referem-se à participação em encontros de vereadores realizados pela União da Câmara de Vereadores – UCV/MS, visitas à sede desta, visitas a gabinetes de Senadores e Deputados e diversos órgãos estaduais, sem qualquer discriminação sobre o teor do ato, a fim de avaliar se o motivo foi motivado pelo interesse público;

**CONSIDERANDO** que o recebimento de diárias por parte de vereadores e servidores da Câmara Municipal de Vereadores deve pressupor o interesse público;

**CONSIDERANDO** que, devido à natureza indenizatória e eventual das diárias, elas não podem ser convertidas, de modo expresso ou implícito, em remuneração indireta, conforme lições da doutrina especializada:

Indenizações – São previstas em lei e destinam-se a indenizar o servidor por gastos em razão da função... Tendo natureza jurídica indenizatória, não incorporam a 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 serviços em outra sede e em caráter eventual;

**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.**<sup>2</sup>

**CONSIDERANDO** o efetivo controle social sobre os gastos públicos (Lei da Transparência), bem como ao entendimento jurisprudencial pátrio sobre o tema:

[...] Por sua vez, com relação à concessão de diárias, malgrado a alegação de que não há previsão na legislação municipal acerca da necessidade de comprovação da utilização das diárias recebidas, é certo que tal exigência decorre diretamente dos princípios que norteiam a administração pública, consagrados no caput do artigo 37 da Constituição Federal.

**Ora, a utilização de recursos públicos sem a devida finalidade constitui**

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 460.

**inegável ato que fere os princípios basilares da administração pública, sendo desnecessária qualquer prova no sentido de que o agente público tinha ciência de que estava praticando um ato ilegal ou imoral, agindo, pois, com dolo quando se utilizou de diárias sem a devida comprovação e interesse público.**

Em verdade, o dolo se dá pela própria natureza da conduta, que foge a todos os princípios legais que regem a administração e resultam em dano ao erário, sendo dispensável qualquer disposição legal sobre a comprovação dos gastos do dinheiro público recebidos pelo agente político.

Até mesmo porque não só esta mas **toda a despesa efetuada pelos agentes públicos deve atender as finalidades previstas na Constituição Federal e as formalidades estatuídas na Lei n.º 4.320/64**, cujo regramento estabelece as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, as quais devem ser de conhecimento e observância obrigatória por parte dos agentes políticos responsáveis pelo trato da coisa pública.

**Sem que isso ocorra estará o agente público e político conscientemente burlando o regramento jurídico máximo de nosso país e enveredando por um caminho que não pode ser albergado pelo Poder Judiciário, qual seja, a falta de ética no trato da coisa pública.**

Dai porque, sinceramente **não consigo ver onde está a boa-fé, honestidade ou licitude na conduta do apelante, ao receber diárias sem utilizá-las e se apropriar deste montante, quando tal prática é sem sombra de dúvidas censurada pela nossa sociedade. Com todas as vênias, entender que tal conduta não é fraudulenta é abusar do senso do homem médio.** (TJPR - 4ª C.Cível - 0008614-82.2013.8.16.0174 - União da Vitória - Rel.: Desembargador Abraham Lincoln Calixto - J. 28.03.2019)

**Ementa:** APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO E VICE-PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ALTO FELIZ. DIÁRIAS. PARTICIPAÇÃO EM EVENTOS RECREATIVOS DISSOCIADOS DO SUPERIOR INTERESSE PÚBLICO. DESVIO DE FINALIDADE. COMPROVAÇÃO. 1. **Improbidade administrativa** bem evidenciada no caso concreto, **estampada na realização de viagens para fora do Município** para participação em atividades recreativas e de lazer realizadas em período de veraneio **sem caráter oficial e sem efetivo interesse público, com percepção de diárias, em manifesto desvio de finalidade.** 2. Ação julgada procedente na origem. APELAÇÃO DEPROVIDA.(Apelação Cível, Nº 70063627178, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 25-05-2016)

**CONSIDERANDO** que, para o devido atendimento do interesse público, eventuais diárias percebidas pelos servidores e vereadores de Batayporã devem guardar estrita pertinência com as funções institucionais legalmente previstas;

**CONSIDERANDO** que o histórico de recebimento de diárias no âmbito da Câmara Municipal de Vereadores de Batayporã inclui a concessão de diárias em período de recesso legislativo, o que, nos moldes da Constituição Federal, deve ser realizado somente em casos excepcionais;

**CONSIDERANDO** que a jurisprudência dos Tribunais Superiores amplamente majoritária possui entendimento de que o recebimento de diárias durante o recesso legislativo constitui prática manifestamente ilegal<sup>3</sup>;

**CONSIDERANDO** a necessidade de previsão de critérios mais rigorosos e específicos para o pagamento de diárias;

**CONSIDERANDO** que o deferimento indiscriminado do pagamento de diárias tem o condão de configurar ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário (artigo 10, caput, da Lei n. 8.429/92) e que importe em enriquecimento ilícito (artigo 9º, caput, da Lei n. 8.429/92);

**CONSIDERANDO**, ainda, que tais fatos caracterizam flagrante desrespeito aos princípios constitucionais;

**CONSIDERANDO** que a expedição de recomendação tem o condão de configurar o dolo do gestor público, a saber: “[...] **caso seja atendida, a recomendação será um instrumento de autocomposição extrajudicial do Ministério Público e, caso não seja atendida, será relevante instrumento preparatório de documentação do dolo do agente para a posterior responsabilização por improbidade administrativa.**”<sup>4</sup>;

**CONSIDERANDO** que a recomendação do Ministério Público é **instrumento de orientação**, destinado aos órgãos e entidades públicas e privadas,

<sup>3</sup> [...] **RECEBIMENTO DE DIÁRIAS EM PERÍODO DE RECESSO LEGISLATIVO. PRÁTICA MANIFESTAMENTE ILEGAL.** - A Constituição da República, de 1988, prevê atividade legislativa no período de recesso tão somente quando há urgência, a exemplo de apreciação para decretar o estado de sítio e instituir o estado de defesa. - O prazo para apreciar Medidas Provisórias suspende-se nos períodos de recesso do Congresso Nacional, ocorrendo o mesmo com o prazo para discutir e votar projetos de iniciativa do Presidente da República, Supremo Tribunal Federal e Tribunais Superiores. Idênticas previsões existem na Constituição Estadual. Assim, verifica-se mais uma vez a excepcionalidade das atividades legislativas em período de recesso. - A Emenda Constitucional nº 50, de 2006, reforça que o trabalho legislativo, durante o período de recesso parlamentar, é excepcional. Tal Emenda foi aprovada justamente para coibir inúmeras convocações extraordinárias feitas em período de recesso parlamentar, sem que estivesse presente a urgência da convocação, tão somente para que os Congressistas pudessem receber remunerações extras. - **Assim, compreendendo que não há trabalho deliberativo durante o período de recesso parlamentar, e que o Legislativo possui como funções típicas a de legislar e efetuar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Poder Executivo, não há justificativa plausível que leve a concluir pela legalidade da concessão de diárias para viagens em período de recesso parlamentar. Prática manifestamente ilegal.** [...] (STF - ARE: 1324012 TO 5007044-07.2013.8.27.0000, Relator: DIAS TOFFOLI, **Data de Julgamento: 31/05/2021**, Data de Publicação: 02/06/2021) (destacou-se)

<sup>4</sup> ÁVILA, Thiago André Pierobom de; MARTINS, Teofábio Pereira. *A recomendação ministerial como possível instrumento de delimitação do dolo da improbidade administrativa*. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 16 – n. 49, p. 139-173 – jan./jun. 2017, p. 169. Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-49-janeiro-junho-2017/a-recomendacao-ministerial-como-possivel-instrumento-de-delimitacao-do-dolo-da-improbidade-administrativa>>.

para o regular cumprimento das normas relativas a direitos e deveres assegurados ou decorrentes das Constituições Federal e Estadual e serviços de relevância pública e social;

**RESOLVE**, em defesa do patrimônio público e social e em observância aos princípios da legalidade, publicidade, impessoalidade e moralidade, **RECOMENDAR à Câmara Municipal de Vereadores de Batayporã/MS, na pessoa de seu Presidente João Paulo da Silva Souza, e a todos os seus Vereadores, que:**

**I - No prazo improrrogável de 45 (quarenta e cinco) dias, contado a partir do recebimento da presente recomendação, apresentem projeto de resolução, alteração ou substituindo a Resolução n. 003/2011, que regulamente o pagamento de diárias para os servidores do Poder Legislativo Municipal e seus membros<sup>5</sup>, cujo pagamento deverá ser realizado em virtude estritamente do interesse das atividades de vereança ou atividades da casa legislativa, sempre visando o interesse público e observando os seguintes procedimentos:**

**a)** No ato regulamentar deverá constar a necessidade de o próprio interessado apresentar o requerimento de diárias, de forma escrita e completa, ao Presidente da Câmara Municipal, comprovando-se, posteriormente, no **prazo estipulado**, o efetivo deslocamento, com documento comprobatório que ensejou a viagem (cópia de certificado de curso, cópia de lista de presença, relatório do efetivo aproveitamento da viagem em prol do interesse público, etc.), **não sendo suficiente a mera declaração de comparecimento em determinado local, tais como visitas à sede da União da Câmara de Vereadores – UCV/MS, a gabinetes de Senadores e Deputados e diversos órgãos estaduais, sem qualquer discriminação sobre o teor do ato, a fim de avaliar se o deslocamento foi motivado pelo interesse público.**

**b)** Apresentado o requerimento de diárias, na forma regulamentar, deverá ser autuado como procedimento, enumerado de forma sequencial, indo concluso ao Presidente da Câmara que deverá deliberar no prazo estipulado, podendo converter em diligência, possibilitando ao requerente sanar o vício formal encontrado; decidir favoravelmente pela concessão ou pelo indeferimento, o que deverá ser feito de forma fundamentada;

**c)** Deverá, quanto aos valores pagos a título de diária, ser estabelecido critério diferenciado quando o deslocamento ocorrer mediante veículo oficial e quando for veículo particular, sendo que, no primeiro caso, por questões óbvias, o valor a ser pago deverá ser necessariamente menor;

<sup>5</sup> Que o projeto de lei fixe o número de diárias/mês, relatório de viagem – descrição do motivo da viagem e os resultados alcançados, divulgação no sítio da Câmara dos valores correspondentes ao pagamento de diárias, com os nomes dos respectivos membros e servidores.

**d)** Além disso, ainda quanto aos valores pagos a título de diária, deverá ser estabelecida distinção quando o deslocamento ocorrer com necessidade de hospedagem no destino e quando esta for dispensável, sendo, neste caso, fixado valor menor para a diária;

**e) Proibição de concessão de diárias durante o recesso legislativo, nos termos do recente julgado do STF (ARE 1324012/TO), ressalvados os casos de extrema excepcionalidade devidamente justificados.**

**II** - Confirmam ampla divulgação da presente Recomendação, de maneira adequada e imediata, fazendo-se publicá-la no site oficial da Câmara de Vereadores de Batayporã/MS;

Nos termos dos artigos 44 e 45 da Resolução n. 15-PGJ, de 27 de novembro de 2007, **dentro de 15 (quinze) dias úteis**, contados a partir do recebimento da presente, deverão os destinatários da Recomendação apresentarem resposta, **por escrito**, perante esta Promotoria de Justiça, por e-mail ou outro meio.

No mais, advirta-se os destinatários que, **embora a presente Recomendação não possua caráter vinculante ou obrigatório, poderá embasar futuras ações judiciais, em caso de omissão e manutenção da situação fática em tela.**

Por derradeiro, remeta-se cópia desta Recomendação, por e-mail, para a devida publicidade, para publicação de seu inteiro teor no Diário Oficial do Ministério Público (DOMP-MS) e também ao Prefeito Municipal de Batayporã.

Às providências. **CUMPRAM-SE.**

Batayporã/MS, 04 de agosto de 2021.

*(assinado digitalmente)*

**Guilherme Carlos Kotovicz**  
**Promotor de Justiça Substituto**