

Comarca de Batayporã  
Promotoria de Justiça de Batayporã

**MPMS** | Ministério Público  
MATO GROSSO DO SUL

SAJ/MP n. 09.2021.00001560-5

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

### 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/410230/camara-de-taquarussu-consumiu-quase-meio-milhao-em-diarias-em-quatro-anos>

**CONSIDERANDO** que o histórico quanto ao recebimento de diárias por parte dos vereadores de Taquarussu 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 Taquarussu 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 deslocamento 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 expreso 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

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

da Constituição Federal.

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

Daí 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 Taquarussu devem guardar estrita pertinência com as funções institucionais legalmente previstas;

**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**

<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)

**improbidade administrativa.”<sup>4</sup>;**

**CONSIDERANDO** que a recomendação do Ministério Público é **instrumento de orientação**, destinado aos órgãos e entidades públicas e privadas, 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 Taquarussu/MS**, na pessoa de seu Presidente Gilso Francisco Filho, **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. 001/2017**, 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, a(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 declarações de comparecimento à sede da União da Câmara de Vereadores – UCV/MS, visitas a gabinetes de Senadores e Deputados ou a qualquer órgão estadual, sem nenhuma discriminação sobre o teor do ato, a fim de avaliar se o deslocamento foi motivado realmente pelo interesse público;**

**b)** Apresentado o requerimento de diárias, na forma regulamentar, deverá ser autuado como procedimento, enumerado de forma sequencial, indo concluso a(ao) Presidente da Câmara que deverá deliberar no prazo estipulado,

<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>>.

<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.

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;

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 Taquarussu/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 Taquarussu.

Às providências. **CUMPRAM-SE.**

Batayporã/MS, 04 de agosto de 2021.

*(assinado digitalmente)*

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