



ESTADO DE GOIÁS

PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA

PARECER JURÍDICO Nº 138 DE 2021.

OBJETO: Projeto de Resolução nº 15/21

AUTOR: Mesa Diretora

INTERESSADO: Comissão de Justiça e Redação

ASSUNTO (EMENTA): Regulamenta a concessão de diárias aos vereadores e servidores da Câmara Municipal de Formosa e dá outras providências.

Por ser atribuição dessa Assessoria Jurídica assessorar as Comissões Permanentes, emite-se parecer sobre o Projeto de Resolução nº 15/21, de autoria da Mesa Diretora.

1

O presente Projeto está acompanhado dos seguintes elementos/documentos/anexos:

- (x) justificativa;
- () impacto financeiro e orçamentário;
- () cronograma físico financeiro;
- () cláusula financeira;
- (x) cláusula de vigência;
- () cláusula revogatória;
- () disposições transitórias;

A ver da Assessoria Jurídica, o Projeto de Lei é:

- () constitucional com amparo no art. ;
- (x) legal com amparo no art. 51 da LOM;
- () inconstitucional por vício de iniciativa;
- () inconstitucional com amparo no ;
- () ilegal porque contraria dispositivos previstos em lei.

Art da lei.

Assim, entende-se que:

- (x) não há óbice legal à sua tramitação, contudo o projeto não está apto a ser apreciado, devendo ser devolvido à autora para fazer ajustes.;
- () há óbice à sua tramitação por contrariar dispositivos constitucionais e legais supra mencionados.

Compete à Assessoria Jurídica, órgão integrante da estrutura administrativa da Câmara Municipal de Formosa-GO, dentre outras atribuições, analisar e opinar sobre aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa das proposições.

O assistente jurídico no desempenho de sua função, na forma do art.133 da CF/88 e o art.2º, §3º c/c o art.7º, I, da Lei n. 8.906/1994, possui liberdade e autonomia para exprimir sua opinião técnica.

Ademais, importante registrar que o presente parecer, não obstante a sua importância para o processo legislativo, não tem efeito vinculante e tampouco caráter decisório, tendo as autoridades a quem couber a sua análise plenos poderes para acolhê-lo, no todo ou em parte, ou rejeitá-lo. De igual forma, destaca-se que esta peça não substitui o parecer da CJR ou de outras comissões competentes para apreciar a matéria, na forma regimental.



Convém salientar que as diárias devem ser suficientes para custear apenas as despesas de alimentação e estadia, devendo os deslocamentos serem custeados pela própria Câmara como despesas normais, segundo entendimento do próprio TCM/GO, segundo exegese da RC nº 006/2007.

Ressalte-se que em análise ao arcabouço jurídico que envolve o tema, foi constatado que as diárias só são devidas nos valores totais quando há o pernoite, senão, o beneficiário só faz jus à 50% do valor fixado na norma concessiva. Há inclusive casos em que se o deslocamento não excede 6 horas, não há a concessão da diária, o mesmo ocorre quando o percurso não excede 100km.

É imperioso consignar que pelo fato da Câmara ter apenas um automóvel a sua disposição, em muitas vezes, os edis vão à capital do Estado e à Brasília com veículos próprios e nesse caso, não há no corpo da resolução em análise disposições acerca dos reembolsos de gastos feitos sem a concessão de diária, quando por exemplo, o vereador ou servidor apenas comprou uma passagem de ônibus ou abasteceu seu carro e quer ser ressarcido por essa despesa, haja vista que a diária se presta apenas para o custeio de alimentação e estadia.

É obscura a disposição expressa no artigo 2º quando limita 3 diárias por gabinete e 6 diárias para cada edil. Ora, se o gabinete é do vereador, ele poderá então requisitar 9 diárias por mês?

Outra questão, tome-se como exemplo a Procuradoria da Mulher esta é composta apenas por vereadores, então fora as 6 diárias que serão concedidas a todos os edis, mais as 3, a título de argumentação, previstas por gabinete, os vereadores que compõem a estrutura da procuradoria terão direito a mais 3 diárias? O mesmo ocorre no que diz respeito à Escola do Legislativo o diretor é um vereador, então este poderia em tese, requisitar mais 3 diárias, extrapolando o limite fixado para os demais vereadores?

Outro problema é criado quando se fixa um valor para departamentos ligados à presidência, ora, as diárias são concedidas de acordo com a necessidade do serviço, não havendo uma justificativa plausível para se atribuir um número fixo por mês.

As diárias devem ser concedidas com parcimônia e atendido o interesse público, tendo em vista o escasso recurso. E para sua concessão as regras devem ser bem claras e repise-se adstritas ao interesse público e ao princípio da legalidade.

Como ensina a melhor Doutrina, fora da lei “não há espaço para atuação regular da Administração”, donde “todos os agentes do Executivo, desde o que lhe ocupa a cúspide até o mais modesto dos servidores que detenha algum poder decisório, hão de ter perante a lei -para cumprirem corretamente seus misteres - a mesma humildade e a mesma obsequiosa reverência para com os desígnios normativos. É que todos exercem função administrativa, a dizer, função subalterna à lei, ancilar - que vem de ancilia, serva, escrava”ⁱ

Por outro lado, não é “suficiente que o agente permaneça adstrito ao princípio da legalidade, sendo necessário que obedeça à ética administrativa, estabelecendo uma relação de adequação entre seu obrar e a consecução do interesse público”ⁱⁱ.

Aliás, este é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) acerca dos pagamentos indevidos de diárias:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APROPRIAÇÃO INDEVIDA DE DIÁRIAS. ART. 10, CAPUT, DA LEI 8.429/92. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. MÁ-FÉ. ELEMENTO SUBJETIVO. ESSENCIAL À CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE. SANÇÕES. DOSIMETRIA. CUMULATIVIDADE. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE (ART. 12, PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI 8429/83). VIOLAÇÃO AO ART. 535. INOCORRÊNCIA. 1. O caráter sancionador da Lei 8.429/92 é



aplicável aos agentes públicos que, por ação ou omissão, violem os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, lealdade às instituições e notadamente: (a) importem em enriquecimento ilícito (art. 9º); (b) causem prejuízo ao erário público (art. 10); (c) atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11) compreendida nesse tópico a lesão à moralidade administrativa.

2. A má-fé, consoante cediço, é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-intenção do administrador.

3. A improbidade administrativa está associada à noção de desonestidade, de má-fé do agente público, do que decorre a conclusão de que somente em hipóteses excepcionais, por força de inequívoca disposição legal, é que se admite a sua configuração por ato culposos (artigo 10, da Lei 8.429/92).

4. O elemento subjetivo é essencial à caracterização da improbidade administrativa, sendo certo, ainda, que a tipificação da lesão ao patrimônio público (art. 10, caput, da Lei 8429/92) exige a prova de sua ocorrência, mercê da impossibilidade de condenação ao ressarcimento ao erário de dano hipotético ou presumido. Precedentes do STJ: REsp 805.080/SP, PRIMEIRA TURMA, DJe 06/08/2009; REsp 939142/RJ, PRIMEIRA TURMA, DJe 10/04/2008; REsp 678.115/RS, PRIMEIRA TURMA, DJ 29/11/2007; REsp 285.305/DF, PRIMEIRA TURMA; DJ 13/12/2007; e REsp 714.935/PR, SEGUNDA TURMA, DJ 08/05/2006;

5. In casu, a ausência de má-fé (elemento subjetivo) dos demandados E.O. M. e L. M. M. representado por seu espólio, coadjuvada pela inexistência de obtenção de proveito patrimonial, conforme consta do voto condutor do acórdão recorrido, revela error in judicando a análise do ilícito apenas sob o ângulo objetivo.

6. Ademais, a exegese das regras insertas no art. 11 da Lei 8.429/92, considerada a gravidade das sanções e restrições impostas ao agente público, deve se realizada com ponderação, máxime porque uma interpretação ampliativa poderá acoimar de ímprobos condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador público e preservada a moralidade administrativa e, a fortiori, ir além do que o legislador pretendeu.

7. Outrossim, é cediço que não se enquadra nas espécies de improbidade o ato praticado por administrador inepto. Precedentes: REsp 1149427/SC, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/08/2010, DJe 09/09/2010; e REsp 734984/SP, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/12/2008, DJe 16/06/2008.

8. As sanções do art. 12, incisos I, II e III, da Lei nº 8.429/92, não são necessariamente cumulativas, cabendo ao magistrado a sua dosimetria; em consonância com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, que, evidentemente,



perpassa pela adequação, necessidade e proporcionalidade estrito senso, aliás, como deixa entrever o parágrafo único do referido dispositivo, a fim de que a reprimenda a ser aplicada ao agente ímprobo seja suficiente à repressão e à prevenção da improbidade. 9. A Ação Civil Pública, por ato de improbidade administrativa, in casu, objetiva a condenação dos demandados nas sanções do art. 12, incisos I, II e III, da Lei 8429/92, em razão da prática de atos descritos nos arts. 9º, caput; 10, caput; e 11, caput e inciso I, da mencionada lei, consubstanciado pelo pagamento de 02 (duas) diárias a servidor público no valor de R\$ 375,00 (trezentos e setenta e cinco reais), a fim de possibilitar-lhe a participação nos eventos cognominados "Encontro de Estudos para o Desenvolvimento Auto-Sustentado por Regiões, referente a Micro, Pequena e Média Propriedade" e "Encontro de Entidades da Região Sul", a serem realizados em Curitiba - PR, o qual, inobstante tenha recebido a quantia de R\$ 375,00, consoante se colhe da Nota de Empenho autorizada pelo Prefeito Municipal em Exercício e, conquanto estivesse em Curitiba, não participou dos referidos eventos. 10. O Tribunal local, mediante ampla cognição fático probatória, assentou que: (a) a conduta imputada ao demandado C. P. - recebimento de recursos públicos que não lhe eram devidos, no valor de R\$ 350,00 reais - configura ato de improbidade administrativa, capitulado no art. 9º, inciso XI, da Lei nº 8.429/92, e, por isso, manteve incólume a condenação relativa à perda dos valores acrescidos ilicitamente (R\$ 375,00); à perda da função pública; à suspensão dos direitos políticos, pelo prazo de quatro anos; e ao ressarcimento do dano causado ao erário, na proporção de 1/6; reduzindo, apenas, a multa para três vezes o valor das diárias apropriadas indevidamente; (b) a conduta imputada a E. O. M - inserção no cheque relativo à diária como beneficiário de pessoa que não constava na nota de empenho e não era servidor do Poder Executivo - configura de ato de improbidade administrativa, capitulado no art. 10, inciso I, da Lei 8.429/92, e, por isso, manteve incólume a condenação relativa ao ressarcimento do dano causado ao erário, na proporção de 1/6; reduzindo, apenas, a multa para duas vezes do valor das diárias; (c) a conduta imputada a L. M. M., representado por seu espólio, - ao firmar nota de empenho referente às 02 (duas) diárias destinadas a custear a participação do Secretário da Agricultura em evento, E. Z., à míngua de pedido escrito do beneficiário, que se encontrava fora do Estado, para acompanhar a filha em tratamento médico (fl. 50) - configura de ato de improbidade administrativa, capitulado no art. 10, inciso I, da Lei 8.429/92, e, por isso, manteve incólume a condenação relativa ao ressarcimento do dano causado ao erário, na proporção de 1/6. 11. O espectro sancionatório da lei induz interpretação que deve



conduzir à dosimetria relacionada à exemplariedade e à correlação da sanção, critérios que compõem a razoabilidade da punição, sempre prestigiada pela jurisprudência do E. STJ: RESP 664856/PR, Relator Ministro Luiz Fux, DJ de 02.05.2006; RESP 507574/MG, Relator Ministro Teori Zavascki, DJ de 08.05.2006; RESP 513.576/MG, Relator p/ acórdão Ministro Teori Zavascki, DJ de 06.03.2006. 12. Os embargos de declaração que enfrentam explicitamente a questão embargada não ensejam recurso especial pela violação do artigo 535, II, do CPC. 13. Recurso Especial parcialmente provido para: (a) afastar as sanções impostas ao demandado C. P, quanto à perda da função pública e à suspensão dos direitos políticos, pelo prazo de quatro anos; mantendo incólume o ressarcimento do dano causado ao erário, na proporção de 1/6; e a multa civil correspondente a três vezes o valor das diárias apropriadas indevidamente; e (b) afastar as sanções impostas aos demandados E. O. M quanto ao ressarcimento do dano causado ao erário, na proporção de 1/6, e a multa de duas vezes do valor das diárias; e L. M. M., representado por seu espólio, quanto ao ressarcimento do dano causado ao erário, na proporção de 1/6.

Frise-se que quando os deslocamentos constituírem exigência permanente do cargo/função, não se concede diária, conforme inteligência do art. 58, § 2º, da Lei nº 8.112/90, com reprodução em diversas leis/resoluções em todo o Brasil, inclusive, o decreto do governo de Goiás nº 9.733, de 16 de outubro de 2020, que Regulamenta, no âmbito do Poder Executivo, a concessão de diárias, indenização de transporte e ajuda de custo, o decreto nº 5.992/96, que dispõe sobre a concessão de diárias no âmbito da administração federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.

Ademais, no tocante específico dos servidores, há previsão de pagamento de diárias na Lei 143-JP, de 02.05.91, nos arts. 123 a 126 e de despesas de transporte, no art. 127, parágrafo único.

Impende consignar que o projeto de resolução em análise, não faz nenhuma menção da forma do requerimento das diárias, tampouco do relatório da viagem em que se colocam as informações e prestação de contas da referida despesa, o que ocorria com a vigência da Resolução nº 28/2015, que está sendo revogada.

Quanto à técnica legislativa, o projeto se adequa à LC/95/98.

No mais, não há outros apontamentos a serem realizados.

É o meu parecer salvo melhor juízo.

Formosa, 13 de setembro de 2021.

ASSISTENTE JURÍDICO



ESTADO DE GOIÁS

PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA

ⁱ Celso Antônio Bandeira de Mello, in *Discrecionariade e controle jurisdicional*, São Paulo, Malheiros, 1993, p. 50

ⁱⁱ Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, in *Improbidade administrativa*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006, pp. 73/74.