



REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE 0056888-91.2017.8.19.0000
REPT. EXMO. SR. PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
REPDOS. CÂMARA MUNICIPAL DE ITAGUAÍ E EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ
RELATOR: DESEMBARGADOR MAURICIO CALDAS LOPES

Representação por inconstitucionalidade.

Lei Municipal 1.835/1995, que incluía o parágrafo único do art. 2º da Lei n. 1.133/1985, e **Resoluções n. 001/2002 e n. 004/2008**, editadas pela Câmara Municipal de Itaguaí e que dispõem sobre o sistema de concessão de diárias/ajuda de custo dos agentes políticos daquele Município.

Controle concentrado de constitucionalidade de atos normativos municipais.

Diploma impugnado que ao excluir os agentes políticos do teto de 100 UFIMI (Unidade Fiscal do Município de Itaguaí) por diária/ajuda de custo, se exhibe incompatível com os princípios da moralidade e do interesse coletivo, insculpidos no art. 77 da Constituição Estadual e que devem pautar a atuação do Poder Público.

Concessão de diárias/ajuda de custo ilimitadas ao segmento político dos agentes públicos que vai de encontro ao princípio da universalidade, incidente na gestão do erário, e por força do qual o orçamento deverá conter a totalidade das receitas e despesas estatais, tal como o recomenda a Constituição Estadual em seu art. 211, inciso VII, ao vedar a concessão ou utilização de créditos ilimitados, pena de esvaziar completamente os propósitos da lei orçamentária.

De seu turno, as Resoluções n. 001/2002 ("Estabelece o sistema de diárias do Poder Legislativo e dá outras providências") e n. 004/2008 ("Modifica a forma de estabelecer o sistema de diárias do Poder Legislativo e dá outras providências") do município, que submeteu seus servidores à regência da Lei n. 1.133/85, já na redação que lhe dera a Lei 1.702/93, que estendera a diárias ao custeio também de transporte, avançam em matéria submetida às reservas de lei e de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, por isso que implicam alteração no regime jurídico dos servidores públicos municipais, e estão longe da mera regulamentação da citada Lei 1.133/1985.

Representação de inconstitucionalidade acolhida para declarar inconstitucionais as Resoluções 002/2004 e 04/2008, enquanto vigeram, e, bem assim, a Lei n. 1.835, de 21 de março de 1995, do Município de Itaguaí.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos da
Representação de Inconstitucionalidade nº 0056888-
91.2017.8.19.0000, ACORDAM os Desembargadores que integram o



Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por maioria, em acolher a Representação por Inconstitucionalidade para declarar inconstitucionais as Resoluções 002/2004 e 04/2008, enquanto vigeram, e, bem assim, a Lei n. 1.835, de 21 de março de 1995, do Município de Itaguaí, com eficácia **ex tunc**, n que respeita aos agentes políticos.

E assim decidem, na conformidade do relatório e voto do Desembargador relator.

RELATÓRIO

1. Pretende o autor, o Exmo. Sr. Procurador Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, ver declarada a inconstitucionalidade, por vício formal de iniciativa e por violação aos princípios da legalidade, da separação de poderes, da moralidade e do interesse público, da Lei Municipal 1.835/1995 e das Resoluções n. 001/2002 e n. 004/2008, editadas pela Câmara Municipal de Itaguaí.

1.1 Sustenta o Representante, em síntese, que a Lei objurgada, ao promover a inclusão de um parágrafo único, no art. 2º da Lei n. 1.133/1985 – *que exclui os agentes políticos do teto de 100 UFIMI (Unidade Fiscal do Município de Itaguaí) para a concessão de diárias* – conflita com o art. 77 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e enseja violação ao princípio do equilíbrio orçamentário, implicitamente consagrado no art. 211, inciso VII do mesmo diploma. As resoluções, de seu turno, avançam em matéria submetida às reservas de lei e de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, por isso que implicam alteração no



regime jurídico dos servidores públicos municipais, e estão longe da mera regulamentação da citada Lei 1.133/1985.

1.2 As informações da Câmara Municipal e da Prefeitura do Município de Itaguaí dão conta da revogação dos dispositivos hostilizados pela publicação da Lei Municipal n. 3.593/2017, que estabeleceria novos parâmetros para a concessão de diárias (índices eletrônicos 0041 e 0048).

1.3 Há manifestação da Procuradoria Geral do Estado, que oficia pela extinção do processo sem solução do respectivo mérito (índice 0060) e, bem assim, da Douta Procuradoria de Justiça (índice 0082), que pugnara pela intimação da Câmara municipal a fim de providenciar a juntada aos autos do teor completo da mencionada Lei 3.593/2017, que, entretanto, não se manifestara após a devida intimação (índice eletrônico 0090).

Diante disso, o *Parquet* novamente se pronunciou para juntar aos autos cópia da Lei Municipal n. 3.593/2017, obtida por meio de consulta ao sítio eletrônico da Câmara Municipal de Itaguaí, e destacar que, ao regulamentar a concessão de diárias aos respectivos edis e servidores, o referido diploma acarretara a perda do objeto desta representação quanto às resoluções n. 001/2002 e 004/2008, íntegro o interesse processual quanto ao parágrafo único do art. 2º da Lei municipal n. 1.133/85, acrescentado pela Lei n. 1.835/95 (índice eletrônico 0092).

1.4 É o relatório.

VOTO DO RELATOR

2. Com efeito, trata-se de representação por inconstitucionalidade da Lei Municipal 1.835/1995 e das Resoluções n. 001/2002 e n. 004/2008, editadas pela Câmara Municipal de Itaguaí, que



normatizam a concessão de diárias e ajuda de custo aos servidores do Município de Itaguaí.

2.1 Isso porque a Lei n. 3.593/2017 ao dispor sobre o sistema de despesas específicas dos agentes políticos e demais servidores do **Poder Legislativo** municipal, matéria antes tratada pelas Resoluções n. 001/2002 (“Estabelece o sistema de diárias do Poder Legislativo e dá outras providências”) e 004/2008 (“Modifica a forma de estabelecer o sistema de diárias do Poder Legislativo e dá outras providências”) do município, submeteu-os à regência da Lei n. 1.133/85, que em seu art. 1º determina que *“Será concedida ajuda de custo ao agente público que for designado para serviço, missão, curso ou outra atividade fora do Município, por período superior a 24 (vinte e quatro) horas e na proporção do afastamento”*, seja ele servidor do executivo ou do legislativo municipal, em ordem a esvaziar de conteúdo a representação no que se refere às mencionadas resoluções, mas não no que respeita aos efeitos que produziu desde as respectivas edições até a superveniência da referida Lei 3.593/17, quanto ao qual remanesce, sim, interesse, tal como assim quanto à Lei 1.835, de 21 de março de 1.995, que cobra algumas anotações.

3. Por partes. A Lei 1.133/85 do Município de Itaguaí concede ajuda de custo ao agente público que for designado para serviço, missão, curso ou outra atividade fora do Município, por período superior a 24 horas (Art. 1º) e diária àquele que se deslocar temporariamente do Município, por mais de 5 (cinco) horas e menos de 24 horas consecutivas, em serviço (art. 7º), e estabelece que a concessão da ajuda de custo impede a concessão de diária, e vice-versa (art. 9º), e estipula como escopo da diária o de custear apenas despesas de alimentação (art. 10º).



Já a Lei 1.702/93, alterou-a para estender a diária também ao custeio de transporte, e revogou os artigos 3º, 4º, 8º e 11º da Lei 1.133/85. Manteve, assim, tanto a ajuda de custo como a diária, prevista e definida no **artigo 7º** da lei anterior, intocado pela Lei 1.702/93.

Aliás, a Lei 3.593/2017, é a que atualmente regulamenta a concessão de **diárias** aos agentes políticos do legislativo municipal, e, bem assim, a seus servidores, isto é, aos da edilidade, e estabelece, sim, limites, na forma de seu anexo I mas, mesmo assim, a lei impugnada (Lei 1.835/95), ainda em vigor, livra os agentes políticos -- *excluído o prefeito municipal, que não pertence ao legislativo municipal* --, malgrado se possa entende-la revogada por contrária à atual, a de no 3.593/2017¹(artigo 18), *pelo menos no que respeita aos vereadores e demais servidores da Câmara municipal de Itaguaí...*

¹ LEI 3.593 DE 14 DE NOVEMBRO DE 2017. DISPÕE SOBRE O SISTEMA DE DESPESAS ESPECÍFICAS DE SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL.

CAPÍTULO I

DA INSTITUIÇÃO DAS DIÁRIAS

Art.1º Fica instituída na Câmara Municipal de Itaguaí, Estado do Rio de Janeiro, a concessão de diárias a Agentes Políticos e demais Servidores para custeio de despesa de viagens para fora do Município, nos seguintes casos:

- I- Para reunião, previamente marcada com autoridades do Executivo, Legislativo ou Judiciário, Estadual ou Federal para tratar de assuntos de interesse do Município;
- II- Para participar em encontros, seminários, cursos, congressos que venham a dar-lhe melhor conhecimento para o perfeito desempenho de seu mandato, no caso dos Agentes Políticos, e para aprimoramento profissional e melhor desempenho de sua função no caso do demais Servidores;
- III. Para comparecer ao Tribunal de Comas do Estado do Rio de Janeiro, empresas e institutos de consultoria, e demais órgãos que venham a fornecer subsídios aos integrantes do Poder Legislativo.

Capítulo II

DA CONCESSÃO DAS DIÁRIAS

Art. 2º Os Agentes Políticos e demais Servidores do Poder Legislativo Municipal que se deslocarem da Sede da Câmara Municipal de Itaguaí - RJ, nos casos previstos no artigo 1º desta Lei, farão jus a percepção de diárias de viagem para fazer face as despesas com alimentação e locomoção no local de destino.

Art. 3º A concessão de diária fica condicionada a existência de disponibilidade orçamentária e financeira, bem como à entrega de comprovantes que atestem a inscrição em eventos, palestras, cursos, seminários ou agendamento de visitas a autoridades, tais como: ficha de inscrição, atestado de visita ou qualquer outro documento que justifique o interesse público da viagem.



§1º Os Agentes Políticos e demais Servidores que apresentarem os comprovantes que atestem a comprovação e a necessidade da viagem terão e valor repassado pelo Poder Legislativo em forma de diária.

§2º Fica a Câmara Municipal obrigada a arcar com as despesas de deslocamento aéreo do Agente Político ou Servidor até o seu destino, sua estadia em hotel e, quando for o caso, com a taxa de inscrição para participação no evento.

Art. 4º O número máximo de diárias em viagens a ser concedida a cada Agente Político e demais Servidores ficará a critério do Presidente da Câmara, respeitando os seguintes limites:

I - deslocamentos no Estado do Rio de Janeiro: no máximo 06 (seis) diárias ao mês, até 04 (quatro) vezes ao mês.

II - deslocamentos para outros Estados: no máximo 04 (quatro) diárias ao mês, até 04 (quatro) vezes ao mês.

Parágrafo único. Só serão concedidas diárias em viagens, cujo período de afastamento do Município seja superior a 10 (dez) horas, sendo vedado pagamento dentro da sede.

Art. 5º A competência para emissão de diárias é exclusiva do Presidente da Câmara.

Art. 6º Não serão custeadas as despesas com:

I - Viagens relacionadas a participação em eventos de cunho partidário; e

II - Viagens sem motivação clara de interesse do Legislativo Municipal.

Capítulo III

Do valor das diárias

Art. 7º O valor das diárias de viagem será em conformidade com a Tabela do Anexo I, que fará parte integrante desta Lei.

Art. 8º Ao Agente Político ou Servidor que dispuser de alimentação, hospedagem ou transporte oficial gratuito já incluído em evento para o qual esteja inscrito, não será concedida diária.

Capítulo IV

DA SOLICITAÇÃO DAS DIÁRIAS

Art. 9º Os Agentes Políticos e demais Servidores para se beneficiarem de diárias, deverão fazer requerimento endereçado ao Presidente da Câmara Municipal descrevendo o local e a necessidade da viagem, com antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis da saída, para seu deferimento ou indeferimento.

Parágrafo único. Na solicitação das diárias dos Agentes Políticos e demais Servidores deverão constar o nome da instituição promotora do evento, o número do CNPJ e, quando for o caso, o valor da inscrição, as datas de saída e retorno das viagens e data de entrada e saída em hotel.

Art. 10. O pagamento da diária ocorrerá em até 12 (doze) horas que antecedem a saída, mediante emissão de cheque nominal.

CAPÍTULO VI

DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

ART. 11 A responsabilidade pelo controle das diárias e da prestação de contas será do solicitante, e caberá ao Presidente e a Controladoria Geral da Câmara a sua fiscalização,

Parágrafo único. Toda prestação de contas deverá ser obrigatoriamente individual, inadmitindo-se coautoria.

Art. 12 Além dos comprovantes constantes no caput do Artigo 3º, o beneficiário das diárias deverá apresentar a Controladoria Geral da Câmara Municipal comprovantes de utilização das passagens aéreas (*check in e check out*) e da hospedagem em hotel (*check in e check out*), do certificado de participação no evento, em até 05 (cinco) dias após o retorno a sede.



3.1 E a lei sob controle ao definir que os agentes políticos – prefeito e vereadores estão fora dos limites previstos na Lei 1.133/85, expôs-se ao vexo da inconstitucionalidade...

Eis o seu texto:

§1º Após a entrega dos documentos mencionados no *caput*, o Controlador Geral da Câmara de Itaguaí, deverá se pronunciar em até 5 (cinco) dias sobre as despesas, remetendo as despesas ao Presidente para aprovação ou rejeição;

§ 2º Caso o Presidente não se manifeste no prazo de 5 (cinco) dias, considerar-se-á aprovada a prestação de contas dias diárias.

Art. 13. O Agente Político ou Servidor que receber diárias e não se afastar da sede, por qualquer motivo, fica obrigado a restituí-la integralmente, no prazo de 5 (cinco) dias.

Parágrafo único. Na hipótese de o beneficiário retornar à sede em prazo menor do que o previsto para o seu afastamento, restituirá as diárias recebidas em excesso, no prazo previsto no *caput*.

Art. 14. Aos (sic) Agentes Políticos e demais servidores que constatada qualquer irregularidade, ou não tenha as diárias aprovadas pelo presidente nos termos do artigo 11, e não realize a devolução no prazo previsto no artigo anterior ficará impedido de receber diárias para custeio de despesas pelo prazo de 01 (um) ano.

Parágrafo único, A aplicação da sanção administrativa prevista no *caput* não isenta o Agente Político ou Servidor de outras sanções previstas na legislação vigente.

CAPÍTULO VII

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 15. As despesas decorrentes da presente Lei, (sic) correrão por conta de dotação constante no orçamento vigente, suplementadas se necessário.

Art. 16. Os casos omissos nesta Lei serão regulamentados através de Resolução, expedida pela Mesa Diretora.

Art. 17. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 18. Revogam-se as disposições em contrário.

ANEXO I

TABELA DE DIÁRIA INTEGRAL DE VIAGEM	
DESTINO DENTRO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	VALOR (EM R\$)
ATÉ 100 KM	R\$ 150,00
MAIS DE 100 KM	R\$ 300,00
OUTROS ESTADOS	R\$ 500,00



"LEI Nº 1.835 DE 21 DE MARÇO DE 1995.
QUE INCLUI PARÁGRAFO ÚNICO NO ART. 2º DA LEI
Nº 1.133/85 DE 25/11/85, ALTERADO PELA LEI Nº
1.702, DE 29/10/93.
O PREFEITO MUNICIPAL DE ITAGUAÍ-RJ.
Faço saber que a Câmara de Vereadores aprovou e eu
sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica incluído Parágrafo Único no art. 2º da Lei nº 1.133/85, de 25/11/85, alterado pela Lei nº 1.702, de 29/10/93, com a seguinte redação:

'Art. 2º -

Parágrafo Único - Aos agentes políticos não se aplicarão os limites da presente Lei. (destaquei)

Art. 3º (sic) - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário".

3.2 É que o art. 2º da Lei n. 1.133/85, que dispõe acerca de ajuda de custo e diárias a serem concedidas aos agentes públicos do município em questão, estabelece no *caput* que "O valor da ajuda de custo será calculado em UFIMI (Unidade fiscal do Município de Itaguaí), que não excederá a 100 (cem)", enquanto que a lei impugnada livra desse limite os agentes políticos do município – vereadores e prefeito --, em evidente afronta aos princípios da moralidade e do interesse coletivo, inculpidos no art. 77 da Constituição Estadual e que devem pautar a atuação do Poder Público, porquanto a concessão de ajudas de custo/diárias ilimitadas aos agentes políticos soa mais como um privilégio arbitrário do que como legítimo direito de compensação àqueles que dispuseram de recursos próprios nos deslocamentos realizados no exercício da função pública.

Como bem destacado pelo autor, não se afigura razoável conferir um cheque em branco à classe política municipal em



detrimento das verdadeiras prioridades orçamentárias, consubstanciadas na concretização dos direitos e objetivos fundamentais da República, tão distantes da realidade fática ...

3.3 Pior ainda é que a concessão de ajudas de custo/diárias ilimitadas ao segmento político dos agentes públicos vai de encontro ao princípio da universalidade, incidente na gestão do erário, e por força do qual o orçamento deverá conter a totalidade das receitas e despesas estatais, na linha do que dispõe o inciso VII, do artigo 211 da Constituição Estadual, que veda a concessão ou utilização de créditos ilimitados, pena de esvaziar completamente os propósitos da lei orçamentária.

4. Já as Resoluções n. 001/2002 (“Estabelece o sistema de diárias do Poder Legislativo e dá outras providências”) e 004/2008 (“Modifica a forma de estabelecer o sistema de diárias do Poder Legislativo e dá outras providências”) do município, que submeteu seus servidores à regência da Lei n. 1.133/85, já na redação que lhe dera a Lei 1.702/93, que estendera a diárias ao custeio também de transporte, avançam em matéria submetida às reservas de lei e de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, por isso que implicam alteração no regime jurídico dos servidores públicos municipais, e estão longe da mera regulamentação da citada Lei 1.133/1985.

4.1 Por tudo isso, julga-se procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade tanto das Resoluções 002/2004 e 04/2008, enquanto vigeram, e, bem assim, da Lei n. 1.835, de 21 de março de 1995, do Município de Itaguaí.

Como no que respeita aos agentes políticos da Câmara Municipal e a seus servidores, o interesse se limita ao tempo decorrido entre a edição da lei sob controle e o advento da Lei 3.593/2017, não se



pode pretender limitá-la no tempo, porque tal equivaleria a julgá-la improcedente por desprovida de efeitos quaisquer, mas sim atribuir-lhe os da eficácia ordinária, isto é, **ex tunc**, mesmo quanto ao prefeito municipal que, em bom rigor, segue ainda liberado dos limites de reembolso de diárias e ajuda de custo por isso que a ele não se refere a Lei 3.593/2017.

E em Itaguaí, relembre-se, um ex-prefeito chegara mesmo a comprar uma Ferrari e helicóptero para seu uso pessoal, segundo e como amplamente noticiado pela mídia.

4.2 Á consideração de que prefeito e vereadores não detém vínculo funcional com o município, senão que o eventual ou transitório resultante de mandato, necessária, quanto a esses a atribuição de eficácia **ex tunc**., excluídos os servidores municipais numa espécie da técnica de nulidade parcial sem redução de texto -- *Teilnichtigklärung ohne Normtextreduzierung*.

5. Sem outras considerações, declara-se inconstitucionais as Resoluções 002/2004 e 004/2008, enquanto vigeram, e, bem assim, a Lei n. 1.835, de 21 de março de 1995, do Município de Itaguaí, com eficácia **ex tunc** no que respeita aos **agentes políticos** de ambos os poderes municipais.

Rio de Janeiro, 08 de outubro de 2.018.

Desembargador Mauricio Caldas Lopes
Relator