



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE
DO E. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Protocolado SEI nº 29.0001.0033502.2018-76

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SEPARAÇÃO DE PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO Nº 178/2015 DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA GERTRUDES. ADIANTAMENTO DE DESPESAS COM VIAGENS DE VEREADORES E/OU FUNCIONÁRIOS. ATIVIDADES ALHEIAS À ATRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL DO PODER LEGISLATIVO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E DA ECONOMICIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. Autorização de adiantamento de despesas com viagens de vereadores e/ou funcionários/servidores do Poder Legislativo de caráter cultural.
2. Atividades alheias às atribuições constitucionais conferidas ao Poder Legislativo. Violação aos princípios da moralidade e economicidade.
3. Vantagem pessoal que não atende ao interesse público e às exigências do serviço.
4. Violação aos arts. 32, 111 e 128 da Constituição Estadual.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

○ **Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo**, no exercício da atribuição prevista no art. 116, inciso VI, da Lei Complementar Estadual nº 734 de 26 de novembro de 1993, e em conformidade com o disposto no art. 125, § 2º, e no art. 129, inciso IV, da Constituição da República, e ainda no art. 74, inciso VI, e no art. 90, inciso III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado (Processo SEI nº29.0001.0033502.2018-76, que segue como anexo), vem perante esse Egrégio Tribunal de Justiça promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face da alínea “a” do § 1º do art. 1º da Resolução nº 178/2015 da Câmara Municipal de Santa Gertrudes, pelos fundamentos expostos a seguir:

1. DO PRECEITO NORMATIVO IMPUGNADO

○ procedimento que instrui esta inicial de ação direta de inconstitucionalidade foi instaurado a partir de representação dos Promotores de Justiça de Rio Claro.

○ art. 1º da Resolução nº 178/2015 da Câmara Municipal de Santa Gertrudes tem a seguinte redação:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Artigo 1 - A Presidência da Câmara Municipal fica expressamente autorizada a efetuar o adiantamento de despesas com viagens de vereadores e/ou funcionários/servidores do Poder Legislativo, que tenham caráter cultural, caráter de capacitação funcional, a serviço ou interesse do Município.

§ 1º - Consideram-se viagens:

- a) de caráter cultural aquelas em que haverá a representatividade do Poder Legislativo ou do Município, além daquelas relacionadas a atividades culturais como exposições, mostras, posses de diretores de entidades ou eventos semelhantes de caráter notoriamente cultural;
- b) de caráter de capacitação funcional aquelas em que haverá o aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas pelo Vereador ou funcionário/servidor;
- c) a serviço ou interesse do Município aquelas em que há a busca de recursos para o Município ou para entidades com sede nele, perante órgãos públicos estaduais e/ou federais, gabinetes de deputados estaduais, federais ou de senadores, além de instituições ou entidades nacionais ou internacionais, bem como para a execução de serviços afetos ao Poder Legislativo.

§ 2º - O adiantamento de qualquer uma das viagens somente ocorrerá quando realizadas dentro do território nacional.

Artigo 2 - O adiantamento das despesas realizadas consiste no ressarcimento total ou parcial dos valores despendidos pelo Vereador e/ou Funcionário/Servidor quando da realização de uma das viagens indicadas no artigo 1º.

A alínea “a” do § 1º do art. 1º da Resolução nº 178/2015 da Câmara Municipal de Santa Gertrudes é verticalmente incompatível com nosso ordenamento constitucional, como será demonstrado a seguir.

2. O PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE

A alínea “a” do § 1º do art. 1º da Resolução nº 178/2015 da Câmara Municipal de Santa Gertrudes contraria frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo, a qual está subordinada a produção normativa municipal ante a previsão dos arts. 1º, 18, 29 e 31 da Constituição Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Os preceitos da Constituição Federal e da Constituição do Estado são aplicáveis aos Municípios por força do art. 29 daquela e do art. 144 desta.

Na espécie, a incompatibilidade vertical da lei local com a Constituição do Estado de São Paulo se manifesta pelo contraste direto com os seguintes dispositivos:

“(…)

Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

(…)

Artigo 32 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, das entidades da administração direta e indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembléia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

(…)

Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

(...)

Artigo 128 - As vantagens de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei e quando atendam efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço.

(...)

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

(...)"

3. DAS INCONSTITUCIONALIDADES

O dispositivo normativo impugnado autoriza o adiantamento de despesas com viagens de vereadores e/ou funcionários/servidores do Poder Legislativo que tenham caráter cultural, ou seja, aquelas em que haverá a representatividade do Poder Legislativo ou do Município, além daquelas relacionadas a atividades culturais como exposições, mostras, posse de diretores de entidades ou eventos semelhantes de caráter notoriamente cultural.

Ocorre que as despesas para as referidas viagens de caráter cultural não atendem efetivamente ao interesse público ou às exigências do serviço, consistindo em benefício particular conferido a vereadores e/ou funcionários/servidores do Poder Legislativo para realização de deslocamentos para atividades realizadas fora do Município sem qualquer vínculo com o serviço desempenhado, possibilitando a prática de turismo às custas do poder público.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

A participação em eventos de caráter notoriamente cultural, que não se confunde com eventos de capacitação funcional, estes, previstos na alínea b, do § 1º do mesmo dispositivo normativo, não tem qualquer relação e não se insere entre as competências constitucionais previstas ao Poder Legislativo Municipal.

A representação do Município e presença em atividades culturais como exposições, mostras, posses de diretores de entidades ou eventos semelhantes de caráter notoriamente culturais realizados fora do Município, sem qualquer indicação direta referente ao interesse do Poder Legislativo, não pode ser custeada pelo dinheiro público.

Sabe-se que o princípio da economicidade expressamente previsto no art. 70 da Constituição Federal e art. 32 da Constituição Estadual, representa, em síntese, a promoção de resultados esperados com o menor custo possível. É a união da qualidade, celeridade e menor custo na prestação do serviço ou no trato com os bens públicos.

O tema não é muito tratado na doutrina jurídica porque se trata de tema fronteiro com as finanças públicas, mas delas não podemos prescindir para compreender a normatividade do princípio e da regra da economicidade.

O princípio está relacionado à ideia fundamental de desempenho qualitativo. Trata-se da obtenção do melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos e/ou patrimoniais em um dado cenário socioeconômico.

Nesse contexto, parece relevante ressaltar que toda utilização de recursos públicos deve buscar o melhor resultado possível. E, este resultado deve estar vinculado ao interesse público.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Desta forma, não se pode admitir que viagens de vereadores e/ou funcionários/servidores do Poder Legislativo para participarem de eventos culturais sejam custeadas com dinheiro público, sem que haja evidente interesse público.

Não há no dispositivo normativo impugnado que autoriza o adiantamento de despesas para viagens de caráter cultural, qualquer requisito ou exigência que permita concluir que haja interesse público no emprego daquela verba.

O custeio de viagens a vereadores e servidores é uma modalidade de vantagem pecuniária, uma gratificação, porque visa compensar ônus de serviços comuns realizados em condições extraordinárias, na hipótese, trabalho realizado fora da sede.

Desta forma, devem atender efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço conforme dispõe o art. 128 da Constituição Estadual.

Conforme magistério de Hely Lopes Meirelles as *Gratificações de serviço (propter laborem)* é aquela que a Administração institui para recompensar riscos ou ônus decorrentes de trabalhos normais executados em condições anormais de perigo ou de encargos para o servidor, tais como os serviços realizados com risco de vida e saúde **ou prestados fora do expediente, da sede ou das atribuições ordinárias do cargo.** (Direito Administrativo, 33^a. Ed. São Paulo, Malheiros, pag. 496)

Sabe-se que toda vantagem pecuniária deve encontrar justificativa em fatos ou situações de interesse administrativo e estarem relacionadas direta ou indiretamente com a prestação do serviço ou com a situação do servidor. Eis o motivo pelo qual há necessidade da vinculação da vantagem pecuniária a um serviço comum executado em condições excepcionais para



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

o funcionário, ou a uma situação normal do serviço mas que acarreta despesas extraordinárias para o servidor.

O adiantamento para o custeio de viagens equivale-se ao pagamento de diárias, gratificação que deve guardar vinculação com a atividade desempenhada pelo beneficiário.

Na hipótese, o dispositivo normativo não impõe qualquer vinculação da atividade cultural motivadora do deslocamento e adiantamento de despesas com a atividade desempenhada pelo membro do Poder Legislativo.

De outro lado, ainda que se possa afirmar existência de interesse público na participação em referidos eventos culturais, esta participação está inserida em atos de gestão administrativa, pois é ao Poder Executivo que cabe a promoção da cultura.

Sabe-se que o Poder Legislativo tem como a função precípua de fazer leis. Mas não se exaurem nessa incumbência as suas atribuições institucionais. Desempenha, além da função legislativa atividade de controle e fiscalização do Poder Executivo, função de assessoramento que se expressa através de indicações aprovadas pelo plenário.

A participação de vereadores e servidores do Poder Legislativo em eventos de caráter cultural fora do Município não se insere em nenhuma de suas atribuições constitucionais.

Desta forma a previsão de vantagem pecuniária, consistente no reembolso de despesas com viagens para participação de eventos culturais, desvinculada da atividade do Poder Legislativo é inconstitucional, quer por não se conformar com o interesse ao interesse público e às exigências do serviço, quer por violação aos princípios da moralidade e da impessoalidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

A violação ao princípio da moralidade evidencia-se porque não se mostra ético, justo, conveniente e honesto a utilização de dinheiro público para o custeio de viagens de servidores para participação em atividades culturais que não guardam qualquer vínculo com o serviço realizado.

Não visando atender aos interesses do serviço, a referida vantagem pecuniária desviar de sua finalidade legal, violando o princípio da impessoalidade.

Assim, evidente a inconstitucionalidade por violação aos arts. 5º, 32, 111 e 128 da Constituição Estadual.

4. DO PEDIDO

Diante de todo o exposto, aguarda-se o recebimento e processamento da presente ação declaratória, para que, ao final, seja ela julgada procedente, reconhecendo-se a **inconstitucionalidade da alínea “a” do § 1º do art. 1º da Resolução nº 178/2015 da Câmara Municipal de Santa Gertrudes.**

Requer-se ainda que sejam requisitadas informações ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Santa Gertrudes, bem como posteriormente citado o Procurador-Geral do Estado para manifestar-se sobre o ato normativo impugnado.

Posteriormente, aguarda-se vista para fins de manifestação final.

Termos em que, aguarda-se deferimento.

São Paulo, 20 de fevereiro de 2019.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça