



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

PARECER N.º 072/2022.

Dispõe sobre o Projeto de Lei n.º 3.396/2022, de autoria do Executivo Municipal.

I – RELATÓRIO:

Trata-se de Projeto de Lei de iniciativa do Exmo. Sr. Prefeito Municipal que *"Altera as disposições legais das Leis Municipais n.º 2.397, de 22 de janeiro 2003; n.º 3.794, de 22 de junho de 2016 e n.º 4.019, de 20 de agosto de 2019, que dispõe sobre o pagamento de diárias, e dá outras providências."*

Na Mensagem que encaminha a proposição, o Chefe do Poder Executivo assim enfatiza, *in verbis*:

"Trata-se de uma Lei criada no ano 2003, sob o n.º 2.397/2003 que dispõe sobre pagamentos de diárias. De antemão observa-se o grande lapso temporal de sua vigência na qual, sempre há necessidade de atualizar a fim de melhor adaptar a realidade dos serviços públicos e dos servidores que são por elas beneficiados e com justiça.

Verifica-se que a última alteração nos valores das diárias foi realizada no ano de 2019, ou seja, a aproximadamente 03 (três) anos atrás, o que encontra-se em defasagem.

Outro ponto de modificação que entende-se ser necessário é a redução da quilometragem para recebimento das diárias, passando-se de 50km para 30Km.

Por muitas vezes os servidores fazem deslocamentos por mais de 06 (seis) horas em distâncias curtas e que necessitam desses valores para custear suas refeições.

Logicamente que a atualização a que se pretende de uma Lei criada em 2003 é exatamente para excluir omissões a fim de trazer melhor justiça aos servidores quando se deslocam a serviço e necessitam pernoitar, sem contudo, deixar de prestar contas das despesas efetuadas.

Neste compasso é que se verifica a necessidade de haver controle das despesas com estas diárias, e, para tanto, é necessária estabelecer obrigações dos servidores que são beneficiários destes créditos

A proposição foi protocolizada nesta Casa em data 11/11/2022 e lida no expediente da sessão ordinária realizada no dia 16/11/2022.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Os presentes autos, após a anexação do *Estudo de Técnica Legislativa*, foram encaminhados a esta Procuradoria para elaboração de parecer técnico, nos termos do art. 82 do Regimento Interno da Câmara.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:

A - Constitucionalidade Formal - Competência e Iniciativa:

A proposição em testilha objetiva alterar os valores das diárias, estabelecidos conforme anexo único da Lei Municipal n.º 2.397, de 22 de janeiro de 2003, com a redação conferida pela Lei Municipal n.º 4.019, de 20 de agosto de 2019 e, ainda, acrescer parágrafo único aos arts. 1º e 3º e, também, alterar a redação do art. 2º, todos da mesma norma legal.

Impõe-se realçar, como já se faz ordinariamente, que sob o aspecto da natureza da atividade, o regime constitucional comporta duas categorias básicas de competências: de um lado, a competência legislativa (arts. 22 e 24, CF) e, de outro, a competência administrativa (arts. 21 e 23, CF). Nesta, o ente executa funções tipicamente administrativas; naquela é autorizado a promulgar leis e atos análogos, conforme leciona José Afonso da Silva.⁽¹⁾

Outrossim, também se verifica as competências em função da quantidade de entes federativos que as exercem. Nesse sentido, tem-se a competência privativa (ou exclusiva), ou seja, aquela exercida de forma plena por determinado ente, e a competência concorrente (ou comum), para a qual há uma verdadeira divisão de tarefas compartilhada entre diversos entes. Esse, em suma, é o microsistema adotado pela Constituição Federal.

Outrossim, o art. 18 da Constituição Federal é claro ao dispor sobre a autonomia do Município como ente da federação, assim estabelecendo, *in verbis*:

“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

Por sua vez, o art. 39, caput, da Constituição Federal estabelece textualmente que **“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.”**

¹ DA SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional brasileiro*, Malheiros, 20ª ed., 2002, p. 495.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

No mesmo sentido, a Lei Orgânica Municipal prevê, em seu art. 8º, inciso XXXIX o seguinte:

"Art. 8º. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

(...)

XXXIX - organizar o quadro de pessoal e dispor sobre o regime jurídico dos servidores públicos."

A matéria em testilha (*regulamentação do pagamento de diárias*) se insere no âmbito das disposições do Regime Jurídico, porquanto o art. 126, da lei Municipal n.º 2.762, de 25 de junho de 2007 (Estatuto Funcional – Regime Jurídico), é textual ao estabelecer que "O servidor que, a serviço, afastar-se do Município em caráter eventual ou transitório, para outro ponto do território nacional ou fora deste, receberá passagens e diárias destinadas a indenizar a despesa extraordinária com pousada, alimentação e locomoção". Portanto, nítida a competência do Município para disciplinar matéria relativa ao regime jurídico de seu pessoal.

Ademais, a proposição em foco versa sobre assuntos de interesse local, a teor do disposto no art. 30, I, da CF/88 e 8º, I, da LOM, porquanto regulamenta o disposto no art. 126 do Estatuto Funcional, a fim de disciplinar a concessão, pagamento e prestação de contas das diárias no âmbito do Município e Ibiracú.

Assim, em decorrência de expressa disposição constitucional, patente a competência do Município para legislar sobre o tema.

Analisando, outrossim, o aspecto da *inconstitucionalidade formal subjetiva*, isto é, da iniciativa para deflagrar o presente Projeto de Lei, tem-se que esta é reservada exclusivamente ao Prefeito Municipal, por simetria ao disposto no art. 61, II, "a", da CF/88 e, ainda, por expressão previsão constante do art. 37, II, da LOM, que assim prescrevem, *in verbis*:

Constituição Federal:

"Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º. São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

(...)

c) **servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico**, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;"

Lei Orgânica Municipal:

"Art. 37. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;"

As alterações propostas na Lei Municipal n.º 2.397/2003 visam alterar requisitos previstos na norma originária e tem o propósito de adequar valores e regras que, a rigor, se mostraram não condizentes com a realidade local relativa ao desempenho das atividades do quadro de pessoal, sendo certo que esse planejamento se insere no âmbito da organização administrativa e do regime jurídico dos servidores, que são matérias de exclusiva iniciativa do Prefeito, nos termos do art. 37, II, da LOM.

Nesta senda, os ensinamentos do mestre *Hely Lopes Meirelles*⁽²⁾, in verbis:

"(...). As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, §1º e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como Chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autarquia e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental." (grifei)

Como a proposição é de autoria do Prefeito Municipal, resta atendida a cláusula de reserva de iniciativa conferida ao Chefe do Poder Executivo, razão porque não há que se falar em vício de iniciativa (*vício formal subjetivo*).

No que toca à espécie normativa adequada para tratar da matéria, como a proposição objetiva alterar normas e valores de diárias estabelecidas em lei ordinária - Lei Municipal n.º 2.397/2003 -, também deve respeitar a mesma via, qual seja, a lei ordinária.

² MEIRELLES, Hely Lopes. In *Direito Municipal Brasileiro*, 13ª edição, Malheiros, pág. 587.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Em relação aos demais requisitos formais atinentes ao processo legislativo, tem-se:

- **regime de tramitação da matéria:** a matéria deve tramitar em regime ordinário especial, dada a urgência (*art. 39, caput, da LOM*) solicitada pelo Exmo. Sr. Prefeito Municipal, devendo as Comissões temáticas pertinentes se manifestar, e a Câmara decidir sobre a proposição, no prazo máximo de 15 (quinze) dias contados do recebimento da matéria (*§ 1º, do art. 39, da LOM*), com submissão, nesse prazo, às Comissões Permanentes pertinentes (*Justiça e Redação – art. 43 do RI, Finanças e Orçamento – art. 44, III, do RI*).

- **quórum para aprovação da matéria:** Conforme dispõe os termos do art. 189, I e §§ 1º c/c o art. 190, II, letra "e", do Regimento Interno da Casa, é necessária a maioria absoluta dos membros da Câmara.

- **processo de votação a ser utilizado:** conforme a inteligência do art. 194, I e 195, do Regimento Interno, o processo a ser utilizado deve ser o simbólico, em turno único.

Conclui-se, portanto, pela constitucionalidade formal da proposição.

B - Constitucionalidade Material:

A constitucionalidade material é a compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e as regras e princípios previstos na Constituição Federal, na Constituição Estadual e na Lei Orgânica Municipal, cuidando-se, pois, de aferir se o conteúdo do ato normativo está em consonância com as regras e princípios constitucionais.

No caso em análise, não se vislumbra violação aos textos das Constituições Federal ou Estadual, havendo compatibilidade entre os preceitos da proposição e as normas e princípios constitucionais, inclusive de uma gestão financeira e funcional responsável, não havendo ofensa à isonomia, ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada.

Assim, entende-se que a proposição é materialmente constitucional.

C - Juridicidade e Legalidade:

Juridicidade é a conformidade ao Direito. Diz-se que uma matéria é jurídica, ou possui juridicidade, se sua forma e conteúdo estão em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Direito como um todo. Caso não haja tal conformidade, a matéria é dita injurídica ou antijurídica.³

Do ponto de vista da juridicidade, é necessário averiguar se o Projeto de Lei está em sintonia com o ordenamento jurídico e com as decisões dos Tribunais Superiores, de sorte que conforme já destacado em tópicos precedentes, não há oposição na doutrina ou na jurisprudência que impeça, material ou formalmente, a proposta de ser apreciada e aprovada.

Assim, do ponto de vista da juridicidade e legalidade, a proposição está em sintonia com o ordenamento jurídico.

D - Técnica Legislativa:

No que se refere à técnica legislativa, deve-se proceder à verificação do atendimento aos preceitos da Lei Complementar Federal n.º 95/1998 e suas alterações.

Nesse sentido, já foi anexado aos autos o Estudo de Técnica Legislativa realizado, a indicar a necessidade de alteração na ementa e no art. 1º da proposição, em especial, além de outras correções pontuais de técnica legislativa, com as quais se corrobora integralmente, evidenciando, portanto, a necessidade de emendas nas dois dispositivos, a saber:

01 – Na ementa, sugere-se corrigir a redação para fazer constar a seguinte: "**Altera disposições da Lei Municipal n.º 2.397, de 22 de janeiro de 2003, para fixar novos valores das diárias dos servidores do Poder Executivo Municipal, e dá outras providências.**";

02 – No art. 1º, sugere-se alterar a redação do artigo para fazer constar a seguinte: "Art. 1º. A tabela constante do anexo único, da Lei Municipal n.º 2.397, de 22 de janeiro de 2003, que trata das diárias dos servidores públicos do Poder Executivo Municipal, passa a vigorar na forma do anexo único que integra a presente Lei."

III – CONCLUSÃO:

Em face do exposto, opina-se pela constitucionalidade, legalidade e juridicidade do Projeto de Lei n.º 3.396/2022, com as correções indicadas, razão pela qual a proposição pode ter regular tramitação pelas Comissões pertinentes.

À consideração superior.

³ OLIVEIRA, L. H. S. *Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão no. 151).





Câmara Municipal de Ibiracú
Estado do Espírito Santo

Plenário Jorge Pignaton, em 25 de novembro de 2022.


CLAUDIO CALIMAN
Procurador Legislativo

