

CONSULTA/0191/2025/JG/G

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM - SP

At.: Vereador Wagner Ricardo Pereira

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 036/2025 – Iniciativa do Chefe do Poder Executivo – “Dispõe sobre o regime de adiantamento e concessão de diárias e dá outras providências” - Considerações gerais.

CONSULTA:

“Encaminho para análise o Projeto de Lei Nº 36/2025, que "DISPÕE SOBRE O REGIME DE ADIANTAMENTO E CONCESSÃO DE DIÁRIAS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS."

Solicito um parecer técnico e jurídico abrangente, considerando os seguintes aspectos:

Competência de iniciativa.

Impacto da proposta quanto as questões orçamentárias.

Conformidade da proposta com a legislação federal.

Solicito que o parecer indique eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática.

Peço que o parecer identifique possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto”.

ANÁLISE JURÍDICA:

Diante das indagações propostas, passamos a exarar as considerações a seguir:

Inicialmente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da competência e da iniciativa. Desta forma, a presente consulta apresentará ponderações acerca da constitucionalidade do respectivo projeto de lei somente sobre esses aspectos.

Pois bem, o art. 30, inc. I, da Constituição Federal, estabelece que compete aos Municípios “legislar sobre assuntos de interesse local”.

José Afonso da Silva explica:

“Traduz-se na cláusula indicativa constante do inciso I do art. 30: ‘legislar sobre assuntos de interesse local’. Significa que sobre esses assuntos a competência legislativa é exclusivamente do Município. A questão está na compreensão do que sejam ‘assuntos de interesse local’. A dificuldade torna-se maior quando se sabe que assunto hoje de interesse local amanhã poderá não o ser, em função da evolução da matéria. Assim, por exemplo, fornecimento domiciliar de água e esgoto foi considerado assunto de ‘peculiar interesse municipal’, expressão agora substituída por ‘assunto de interesse local’. Mas, tendo em vista que esse assunto é nuclear da problemática do saneamento básico, deixou ele de ser de interesse local para adquirir uma dimensão maior, até mesmo nacional, sob certos aspectos. Os

assuntos da Administração Municipal, seja na vertente institucional, seja na vertente funcional, são certamente de interesse local, pois é inequívoco que cabe exclusivamente ao Município definir os órgãos de sua Administração assim como os direitos e deveres do pessoal de sua Administração - respeitados, neste caso, os princípios constitucionais sobre os servidores públicos. Também é assunto local legislar sobre plano diretor, sobre zoneamento urbano, sobre matéria urbanística etc” (cf. *in Comentário Contextual à Constituição*, 10ª ed., Malheiros, São Paulo, 2024, p. 285 e p. 286) (grifo nosso).

O Município tem competência para legislar sobre o regime de adiantamento e de diárias para os seus servidores públicos, pois há interesse local na medida.

Também merece ser esclarecido o Chefe do Poder Executivo detém a iniciativa para o desencadeamento de propostas legislativas que tratem de servidores e empregados públicos da Administração direta, autárquica e fundacional, contratação de pessoal, provimento de cargos e regime jurídico dos servidores públicos.

Para Hely Lopes Meirelles,

“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais” (cf. *in Direito Municipal Brasileiro*, 22ª ed., Malheiros, São Paulo, 2025, p. 650).

O mesmo autor continua:

"Ao prefeito, como chefe do Executivo, compete propor à Câmara a organização do quadro de servidores da Prefeitura, ou seja, a criação e extinção de cargos, os vencimentos e vantagens, bem como nomear, promover, movimentar e punir seus integrantes" (cf. in ob. cit., p. 672).

José Afonso da Silva aduz que "É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis (e não iniciativa de projetos de lei, como às vezes se diz) que: 1) disponham sobre criação, extinção e transformação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; 2) organização administrativa, matéria orçamentária e criação de serviços públicos; 3) servidores municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. EM regra, são essas as matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Prefeito" (cf. in *Manual do Vereador*, 5ª ed., Malheiros, São Paulo, 2004, p. 108).

Vê-se, portanto, que o Prefeito Municipal pode encaminhar à Câmara Municipal um projeto de lei para disciplinar o regime de adiantamento e de diárias para os agentes políticos.

Vale observar que o regime de adiantamento (ou suprimento de fundos) de que trata o art. 68, da Lei nº 4.320/1964 (previsto nos artigos 2º e seguintes, do **Projeto de Lei nº 036/2025**) permite a execução de despesas "que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação".

No escólio de Heilio Kohama, o "Regime de adiantamento é um processamento especial da despesa pública orçamentária, através do qual se coloca o numerário à disposição de um funcionário ou servidor, a fim de dar-lhe condições de realizar gastos que, por sua natureza, não possam obedecer ou depender de trâmites normais" (cf. in *Contabilidade pública: teoria e prática*, 15ª ed., Atlas, 2017, p. 172).

Em outras palavras, o regime de adiantamento consiste na entrega de uma certa quantia de numerário a servidor – geralmente, aos titulares de cargos de direção ou chefia –, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar pequenas despesas e de pronto pagamento, que devem estar expressamente previstas em lei e regulamento, que não possam ou não convenham subordinar-se ao processo ordinário ou comum de aplicação (vale dizer: observância dos trâmites licitatórios ou atinentes às contratações diretas por dispensa ou inexigibilidade de licitação), merecendo destaque que podem correr à conta desse regime especial as despesas decorrentes de deslocamentos de servidores a serviço do Município (art. 3º, do **Projeto de Lei nº 036/2025**).

Por sua vez, a vantagem pecuniária denominada “diárias”, ora contemplada nos artigos 8º e seguintes, do **Projeto de Lei nº 036/2025**, “poderá ser concedida ao servidor que se deslocar temporariamente da sede do Município, no desempenho de suas atribuições, e será destinada ao custeio de despesas com hospedagem, alimentação ou locomoção urbana, durante o período de deslocamento, desde que as referidas despesas não tenham sido custeadas, por meio diverso, pela Administração Pública”. As diárias são destinadas aos agentes públicos que, em razão das funções e atribuições do cargo público, forem regularmente designados para o cumprimento de missões de interesse da Administração Municipal, em caráter eventual, transitório e fora da sede do Município.

Por certo, a antecipação e a concessão de diárias, para custeio de despesas extraordinárias de hospedagem, alimentação e locomoção dos agentes públicos, devem estar previstas em norma municipal específica, exigindo, contudo, prévia motivação e comprovação inequívoca da correlação entre os assuntos tratados na missão oficial e a real utilidade para a Administração Municipal, bem como, ao final,

a prestação das devidas contas, representada pela elaboração de relatório de viagem, contemplando os valores despendidos, devidamente instrumentalizado por documentação hábil, conforme o caso, e devolução de valores antecipados que, por tal e qual motivo, não foram utilizados.

Assim, temos a considerar que o pressuposto lógico-jurídico da antecipação/concessão e/ou recebimento de diárias de viagem a serem concedidas por dia de afastamento da sede do serviço destina-se a indenizar os servidores municipais – regulamente designados pela autoridade competente para autorizar e/ou determinar o cumprimento de missão oficial de interesse da Administração Municipal fora da sede do Município –, por despesas extraordinárias com pousada, alimentação e locomoção urbana (conforme dispõe o art. 8º, do **Projeto de Lei nº 036/2025**). Para nós, as diárias de viagem possuem natureza indenizatória e, em nossa opinião, dado o seu caráter eventual e transitório, devem ser concedidas e/ou pagas antecipadamente, isto é, antes – nem muito tempo antes e nunca depois – do efetivo deslocamento e/ou afastamento do servidor da sede do Município, para cumprimento missão oficial e/ou regular exercícios das atribuições do cargo que titulariza, e não pela “via de folha de pagamento” (art. 9º, § 1º, do **Projeto de Lei nº 036/2025**).

Dessa forma, entendemos desaconselhável o pagamento de diárias na folha de pagamento dos servidores públicos municipais. Todos os procedimentos administrativos (justificação, solicitação, deliberação e/ou deferimento dos pagamentos de diárias) são anteriores ao deslocamento e não podem ser pagos posteriormente.

Finalmente, em conclusão, não vislumbramos vícios de constitucionalidade material ou formal no **Projeto de Lei nº 036/2025**, de iniciativa

do Chefe do Poder Executivo, que impeçam sua regular tramitação pelas comissões legislativas temáticas e pelo Plenário Cameral.

Essas são as considerações a serem feitas a respeito da presente consulta, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

São Paulo, 17 de abril de 2025.

Elaboração:



João Gabriel Lemos Ferreira

OAB/SP nº 145.358

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico