



Parecer Jurídico COMPLEMENTAR ao 65/2017 - Procuradoria Geral

Referência: Projeto de Lei nº 043/2017

Autoria: Executivo Municipal

Ementa: Dispõe sobre a concessão, pagamento e a prestação de contas de diárias aos agentes públicos e políticos da administração direta e indireta do município e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Parecer Jurídico, o Projeto de Lei nº 043/2017, de autoria do Executivo Municipal, protocolado em 16/10/2017, que requer autorização legislativa para a concessão, pagamento e prestação de contas de diárias aos agentes públicos e políticos da administração direta e indireta do município.

Na justifica, aduz o Poder Executivo que é a propositura pretende regularizar e modernizar a legislação municipal que disciplina a concessão, o pagamento e a prestação de contas das diárias, visto que em recente auditoria, houve a aponte do TCE quanto a irregularidades na legislação vigente, vez que o art. 10, da lei 2441/2006, previa atualização das diárias nos mesmos percentuais de alteração dos salários dos servidores, o que não é possível, considerando que diárias tem caráter indenizatório e os salários, caráter remuneratório, regulamentando, a partir deste PL, a atualização pelo IGP-M.

Justifica, ainda, nos seus argumentos, que o projeto de lei traz inovações, que poderão permitir aos servidores públicos se deslocar em carro próprio, quando os veículos oficiais não estiverem disponíveis, além de permitir o uso de transporte privado remunerado, o que na legislação atual, não tem previsão.

Com base no primeiro parecer emitido por esta Procuradoria, que suscitou diversas dúvidas ao texto enviado no PL ora em análise, foi emitido



of. 971/2017 – CCJR, dirigido ao Prefeito Municipal, que motivou o comparecimento do Secretário da Administração Julio Dorneles e o Procurador Adjunto, Felipe Dourado, em reunião na Comissão de Constituição, Justiça e Redação do dia 09/11/2017, conforme copia Ata (anexa).

Diante desses fatos, entendeu o Executivo Municipal em apresentar mensagem retificativa, protocolada em 13/11/2017.

Paralelamente, foi apresentada Emenda Modificativa nº 001/2017 neste PL, modificando o Anexo Único do presente PL, para reduzir o valor das diárias de diversos cargos.

Atendidos os requisitos regimentais, está a proposição ora referida, em condições de análise.

É o que basta a relatar. Passa-se a fundamentar:

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Da Técnica Legislativa adequada

A uniformidade que requer o ordenamento jurídico não permite, no que concerne à forma, a plena liberdade ao legislador para alterar as leis. Assim, sempre que for deflagrado o processo legislativo, deve-se manter certo padrão, não sendo admitida a criação de estrutura destoante ou símbolos gráficos diversos daqueles comumente utilizados no processo de elaboração dos atos normativos, em conformidade com o que dispõe a Lei Complementar nº 95/1998.

Neste quesito, observamos que o PL, ora em análise, apresenta epígrafe, ementa e está disposto em artigos, parágrafos e incisos, seguindo a estrutura das normas de redação definidas na LC 95/98.

No que se refere ao prazo de vigência, que ficou estabelecido para entrar em vigor na data da publicação, também segue o disposto na LC 95/98



para leis de pequena repercussão, apresentando formatação adequada, ao nosso juízo, dentro das normas legais vigentes.

2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto versa sobre concessão, pagamento e prestação de contas de diárias aos Agentes Públicos e Políticos da Administração Direta e Indireta do Município.

Quanto à competência para legislar a matéria, a Lei orgânica assim estabelece:

“Art. 6º Compete ao Município no exercício de sua autonomia:

(...)

II – elaborar suas leis, expedir decretos e atos relativos aos assuntos de seu peculiar interesse;

(...)

XXIV – legislar sobre assuntos de interesse local;

Art. 60. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

VI – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal na forma da lei;

(...)

VIII – expedir atos próprios de sua atividade administrativa;

(...)

XI – prover os cargos públicos e expedir o demais atos referentes à situação funcional dos servidores;

Desta forma, o presente PL encontra-se em conformidade com as normas legais vigentes, por ser de competência do Chefe do Poder Executivo normatização sobre matéria relativa a organização funcional das atividades administrativas e de seus servidores, **NÃO** se registrando, desta forma, qualquer vício de origem na presente proposição, nos termos do art. 61, §1º, II, ‘a’, da CF, aplicado por simetria, sendo cabível ao Chefe do Poder Executivo iniciar o processo legislativo nos termos apresentados.

No que se refere a Emenda proposta pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação, avaliamos possível a iniciativa, vez que a



emenda se limita apenas a reduzir os valores das diárias, motivada em majoração desproporcional no seus valores, considerando o caráter indenizatório nas mesmas, que devem servir apenas para o custeio das despesas com alimentação e estadia, cujos valores definidos foram avaliados como suficientes, nas condições estabelecidas.

Em relação a esta iniciativa, a normatização apresentada não está presente nas vedações impostas pelo art. 61, § 1º, da CF, cuja competência é privativa do Chefe do Poder Executivo, de sorte que, por exclusão, a presente emenda encontra-se em conformidade com as normas legais vigentes, podendo ser proposta por iniciativa de vereador ou comissão, vez que não interfere na estrutura e organização administrativa do município e de suas atribuições, também não cria obrigações, tampouco despesas (pelo contrário, reduz despesa), avaliamos possível a sua iniciativa, nos termos apresentados.

2.3 Da constitucionalidade e legalidade

Cumprе ressaltar que a Lei Orgânica do município determina a necessidade de regulamentação de assuntos afetos à remuneração dos servidores municipais por meio desta lei, a teor do que dispõe o inciso X de seu art. 68, a saber:

"Art. 68. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Município obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do artigo 39 da Constituição Federal somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

Conforme o artigo 30, III, da Constituição Federal, está assim positivado:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;





(...)

*III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como **aplicar suas rendas**, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;*

Sobre a forma de remuneração dos agentes políticos, a Constituição Federal estabeleceu em seu art. 39, § 4º, que irá constituir-se em subsídio, devendo este ser estabelecido em parcela única, vedado qualquer tipo de acréscimo de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. Contudo, a autonomia político-administrativa prevista nos arts. 29 e 30 da Carta Magna confere a possibilidade legal de o Poder Legislativo estabelecer os direitos e deveres de seus servidores e dos agentes políticos, incluindo-se, entre esses, o direito ao ressarcimento dos gastos efetuados pelos agentes públicos, com hospedagem, alimentação e transporte, no interesse da Administração.

Este ressarcimento de despesas com viagens se denomina diária e sua natureza é de cunho indenizatório.

Para Marçal Justen Filho, “as diárias são os valores pagos ao servidor público ou agente político por dia de afastamento da sede do serviço, em caráter eventual e transitório, quando em atividade realizada no interesse ou em virtude do exercício de suas funções, destinados a indenizá-lo das despesas extraordinárias com hospedagem, alimentação e locomoção urbana”.

A Lei nº 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, estabelece o seguinte acerca das diárias :

*“Art. 58. O servidor que, a serviço, afastar-se da sede em caráter eventual ou transitório para outro ponto do território nacional ou para o exterior, fará jus a passagens e **diárias destinadas a indenizar as parcelas de despesas extraordinária com pousada, alimentação e locomoção urbana**, conforme dispuser em regulamento.*

§ 1º A diária será concedida por dia de afastamento, sendo devida pela metade quando o deslocamento não exigir pernoite fora da sede, ou quando a União custear, por meio diverso, as despesas extraordinárias cobertas por diárias.



§ 2o Nos casos em que o deslocamento da sede constituir exigência permanente do cargo, o servidor não fará jus a diárias.

§ 3o Também não fará jus a diárias o servidor que se deslocar dentro da mesma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, constituídas por municípios limítrofes e regularmente instituídas, ou em áreas de controle integrado mantidas com países limítrofes, cuja jurisdição e competência dos órgãos, entidades e servidores brasileiros considera-se estendida, salvo se houver pernoite fora da sede, hipóteses em que as diárias pagas serão sempre as fixadas para os afastamentos dentro do território nacional.

No mesmo sentido, a Portaria Interministerial STN/SOF n. 163, de 4 de maio de 2001, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, afirma que às diárias se propõe a:

“cobertura de despesas de alimentação, pousada e locomoção urbana, com o servidor público estatutário ou celetista que se deslocar de sua sede em objeto de serviço, em caráter eventual ou transitório, entendido como sede o Município onde a repartição estiver instalada e onde o servidor tiver exercício em caráter permanente.”

No Estatuto dos Servidores Públicos Municipais, Lei nº 2912/2011, a previsão das diárias encontra-se no art. 69 a 72, assim dispostos:

Art. 69 *Constituem indenizações ao servidor:*

I - diárias;

II - ajuda de custo;

III - transporte.

SUBSEÇÃO I DAS DIÁRIAS

Art. 70 *Ao servidor, que, por determinação da autoridade competente, se deslocar eventual ou transitoriamente do Município, no desempenho de suas atribuições, missão ou estudo de interesse da Administração, serão concedidas, além do transporte, diárias para cobrir as despesas com alimentação e pouso.*

Parágrafo Único - O valor das diárias será estabelecido através de legislação própria.

Art. 71 *O deslocamento do servidor será precedido de solicitação e posterior autorização do Secretário responsável.*



Art. 72 O servidor que receber diárias e não se afastar da sede, por qualquer motivo, fica obrigado a restituí-las integralmente, no prazo de dois (2) dias.

Parágrafo Único - Na hipótese de o servidor retornar ao Município em prazo menor do que o previsto para o seu afastamento restituirá as diárias recebidas em excesso, em igual prazo.

Depreende-se, assim, que diária é verba de caráter indenizatório, destinada a atender às despesas extraordinárias, com alimentação, estadia e deslocamento, nas viagens em que o servidor ou agente político realizar, no interesse do Poder Público ou no exercício de suas atribuições legais.

Por fim, importante esclarecer que, caso o agente público não realize a viagem, objeto do pagamento das diárias, deverá proceder a imediata devolução dos valores eventualmente recebidos a título de ressarcimento, sob pena de responsabilidade, o que está devidamente regulamentado no presente PL.

Desta forma, adequado o encaminhamento pelo Executivo Municipal de projeto de lei, buscando a autorização legislativa para a sua viabilidade.

No que se refere a dotação orçamentária, conforme art. 167, II, CF/88, é vedada a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários. Significa dizer que a previsão orçamentária é prévia à apresentação de qualquer Projeto de Lei, ou seja, a dotação vem antes da propositura do PL, não sendo necessária a indicação expressa da rubrica orçamentária no corpo do Projeto de Lei.

Ressalta-se, por fim, à Comissão Permanente, que observamos no art. 5º, inciso I, do referido PL, previsão que NÃO gera direito a diárias “o deslocamento que tiver duração inferior a 6(seis) horas e/ou coincidir com horário de almoço e jantar”. No texto original, de onde foi trazido o mesmo dispositivo, constava (...) e/ou não coincidir com horário de almoço e jantar, o que avaliamos mais adequado, vez que a diária tem justamente o condão de indenizar despesas geradas pelo deslocamento do servidor, como uma refeição em restaurante, por exemplo, que



se faz necessária por conta da impossibilidade do servidor retornar a sua casa durante o horário da refeição. Portanto, nos parece se tratar de uma falha formal a supressão da palavra “não” neste inciso, o que pode ser corrigido por emenda, ou requerendo mensagem retificativa, se assim entenderem.

Em relação a este item, a mensagem retificativa enviada corrige o inciso I, do art. 5º, para devolver a palavra “NÃO” para o texto, mantendo como na sua concepção original.

Também alertamos sobre a falta de previsão no referido PL quanto a eventuais multas, manutenção, reposição de peças ou outros eventos que o uso de veículo particular, tanto de servidor como de terceiros, possa sofrer enquanto estiver à serviço do município. O PL apenas exige seguro total do veículo, que não vai atender a estas despesas, se houverem. Desta forma, sugere-se a implementação de um contrato, com disposições claras entre o município e o servidor, nos moldes adotados pela Câmara Municipal de Vereadores, através Resolução nº 10/2017, isentando o município de responsabilidades quanto a estas despesas.

Neste item, foi acrescentado no art. 8º, o parágrafo único, para isentar o município sobre quaisquer danos que o veículo possa sofrer, decorrente deste uso, o que ameniza a fragilidade.

Ainda a mensagem retoma o texto original em relação ao art. 6º, § 1º, em relação ao prazo para solicitação das diárias, bem como reduz o valor do Km rodado para R\$ 0,65(sessenta e cinco centavos) o KM rodado, quando o deslocamento ocorrer com veículo particular.

Assim, todas as dúvidas suscitadas no ofício encaminhado pela CCJR foram corrigidas pela mensagem retificativa, deixando o texto final a ser votado sanado.

Outrossim, também observamos que a Lei nº 3.096/2013 já foi revogada pela lei nº 3.170/2013, e consta no PL novamente a referida revogação, o que sugerimos, seja suprimida do texto.



Também quanto a esta questão a mensagem corrigiu o texto do PL, suprimindo a citação da lei nº 3096/2013, já revogada anteriormente.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PL 43/2017 atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e constitucionalidade.

Por todos os fundamentos acima apresentados, esta Procuradoria exara **Parecer jurídico favorável** a sua tramitação. **Da mesma forma, opina pela tramitação da Emenda Modificativa nº 001/2017, proposta pela CCJR – Comissão de Constituição de Justiça e Redação, para reduzir o valor das diárias constantes do Anexo Único deste PL.**

Destarte, encaminha-se à Comissão de Constituição, Justiça e Redação para posterior deliberação, e aos nobres *edís* para análise de mérito, no que couber.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 14 de novembro de 2017.

Sônia Regina Sperb Molon

Procuradora Geral

OAB/RS 68.402