



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 428/2022

Requerente: Mesa Diretora da Câmara Municipal de Aracruz

Assunto: Projeto de Lei nº 029/2022

Parecer nº: 084/2022

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA DA MESA DIRETORA. ALTERA A LEI Nº 3.589/2012 E AUTORIZA O PAGAMENTO DE DESPESAS COM O DESLOCAMENTO DE VEREADORES. CONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis para que esta Procuradoria se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 029/2022, de autoria da Mesa Diretora da Câmara Municipal, que altera a Lei Municipal nº 3.589/2012, que dispõe sobre o pagamento de diárias aos vereadores, para autorizar o pagamento de despesas com deslocamento no exercício das atribuições constitucionais da vereança.

É o relatório.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER

A Lei Municipal nº 3.814/14, ao dispor sobre deveres e responsabilidades dos procuradores legislativos (art. 5º, § 2º, do art. 9º e do Anexo X), estabelece que é atribuição destes advogados públicos “emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo”, dentre outras.

No âmbito do processo legislativo, **os pareceres jurídicos elaborados pelos procuradores são meramente facultativos e não vinculantes**, posto que os parlamentares – através das Comissões Temáticas e do Plenário – têm soberania para decidir colegiadamente sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito (oportunidade e conveniência) das proposições legislativas, sem prejuízo do ulterior controle pelo Poder Judiciário.

A Procuradoria é órgão auxiliar do Poder Legislativo, responsável pela representação judicial e extrajudicial da Câmara Municipal de Aracruz, bem como pela função de assessoramento e consultoria jurídica.

Todavia, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme dispõe o art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, § 1º e § 2º, e art. 32 do Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/94). Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

(...) O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. [HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010]

No exercício do seu *mister*, cumpre aos procuradores públicos tão somente a análise da constitucionalidade, legalidade e a técnica legislativa das propostas, evitando-se manifestar-se sobre outras questões de ordem técnica (estranhas à sua especialidade) ou adentrar o mérito legislativo.

3. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A competência legislativa dos municípios está prevista nos incisos I e II do art. 30 da Carta da República, *in verbis*:

Art. 30. COMPETE AOS MUNICÍPIOS:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local é exclusiva do Município, de forma que qualquer norma federal ou estadual que trate de temas de relevância predominantemente local são inconstitucionais.

Por outro lado, no uso da competência suplementar, os municípios podem suprir as lacunas da legislação federal e estadual, regulamentando as respectivas matérias para ajustar a sua execução às peculiaridades locais. Entretanto, não podem contraditar a legislação federal e estadual existente, tampouco extrapolar sua competência para disciplinar apenas assuntos de interesse local.

Não há uma enumeração constitucional, expressa e taxativa, dos chamados assuntos de interesse local, de competência do ente municipal. Deverão eles ser identificados caso a caso, a partir da aplicação do *princípio da predominância do interesse*.

O princípio da predominância do interesse parte da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Logo, se a matéria é de interesse predominantemente geral, a competência é outorgada à União. Aos estados são reservadas as matérias de interesse predominantemente regional. Cabe aos municípios a competência sobre as matérias de interesse predominantemente local.

Fixadas essas premissas, passo a analisar se o Município tem competência para legislar sobre a matéria.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Nos termos do art. 2º da Constituição da República os Poderes Públicos são independentes e harmônicos entre si. Já o art. 18 da Carta Maior dispõe que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos.

Mais adiante, o art. 29, VI, da CF/88 reza que a remuneração dos Vereadores será fixada pelas respectivas Câmaras Municipais.

Assim, a presente proposta está inserida na competência legislativa do Município, posto que autoriza despesas caráter indenizatório pelo Poder Legislativo a fim de assegurar aos vereadores o exercício de suas atribuições constitucionais.

4. DA INICIATIVA LEGISLATIVA

Em regra, a iniciativa legislativa é geral, competindo concorrentemente aos vereadores, às comissões, ao Prefeito e ao povo a proposição de normas jurídicas em âmbito municipal (emendas à Lei Orgânica e leis ordinárias).

Entretanto, a própria Constituição reserva a iniciativa de determinadas matérias às Mesas Diretoras do Poder Legislativo e ao Chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido, dispõem os arts. 51, IV, 52, XIII, 61, § 1º, e 165 da CF/88:

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

IV – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

(...)

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

(...)

Art. 61. (...)

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

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
 - b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
 - c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
 - d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
 - e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
 - f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.
- (...)

Art. 165. **Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:**

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

Os referidos comandos constitucionais, que explicitam as leis iniciativa privativa das Mesas Diretoras do Poder Legislativo e do Chefe do Poder Executivo, são de reprodução obrigatória (no que couber) em âmbito municipal em decorrência chamado *princípio da simetria*.

O princípio da simetria exige que os Estados e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição Federal, principalmente as relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Destaque-se que nos termos do art. 63 da Constituição Federal e do art. 31 da Lei Orgânica Municipal é vedado o aumento de despesa nos projetos de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo e nos projetos sobre organização



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

dos serviços administrativos do Poder Legislativo, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º da CF e no art. 95, § 2º e 30 da LOM.

Posto isto, cumpre verificar se o proponente tem competência dar início ao processo legislativo no presente caso.

In casu, a presente matéria está inserida na competência privativa da Mesa Diretora do Poder Legislativo, conforme dispõem os arts. 51, IV, e 52, XIII, da Carta da República.

Na mesma toada, o art. 22, XXII, da Lei Orgânica Municipal.

Logo, trata-se de matéria de iniciativa privativa da Mesa Diretora da Câmara Municipal, considerando que a proposta cria despesas para o Poder Legislativo.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Os Tribunais de Contas fixaram entendimento no sentido de que é legítimo o pagamento de diárias e despesas com deslocamento de vereadores para outras cidades, quando presente o interesse público e desde que observadas normas de direito financeiro e os princípios que regem a Administração Pública.

Neste sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC):

Prejulgado 0491:

É facultado à Câmara de Vereadores, observado o disposto na Lei Orgânica do Município, cumpridas as normas prescritas na Lei Federal nº 8.666/93 e atendidos os pressupostos da despesa pública:

(...)

h) efetuar gastos com passagens para viagens por via aérea ou rodoviária, de Vereadores quando a serviço ou em missão de representação do Poder Legislativo.

Prejulgado 0778:

1. Despesas com diárias, transporte e outros, só podem ser legitimamente pagas, quando houver afastamento temporário dos vereadores e/ou servidores da Sede de suas funções, para o cumprimento de sua finalidade



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

pública, reconhecida pelo órgão legislativo.

2. Tais gastos, submetem-se, como os demais atos administrativos, ao princípio da legalidade, razão pela qual devem estar previstos em ato normativo próprio e, por tratar-se de despesa pública, sujeitam-se à existência de dotação orçamentária específica e recursos disponíveis.

3. As despesas deverão sempre se subordinar às suas finalidades, sob pena de ilegalidade do ato, não convalidável, por desvio de finalidade.

Na mesma toada, a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE/ES):

(...) Além dos requisitos regulamentares, considera-se indispensável a correlação entre o motivo do deslocamento e as atribuições desempenhadas pelo agente público beneficiário da diária, sempre com o objetivo de atender o interesse público, bem como a autorização prévia da autoridade competente para o deslocamento do agente.

Neste aspecto, cumpre frisar que todo e qualquer deslocamento deve ser autorizado pela autoridade competente, que é responsável por efetivar a programação, o processamento da despesa e o pagamento dos deslocamentos realizados em estrita observância à legislação e os princípios basilares da Administração.

Segundo entendimento do TCU, a comprovação do interesse público é imprescindível para pautar o pagamento de diárias decorrentes de viagens.
(ACÓRDÃO TC-1146/2017 – SEGUNDA CÂMARA)

Da leitura dos precedentes supracitados é intuitivo concluir que é lícito o pagamento de despesas com deslocamentos aos Vereadores desde que preenchidos os seguintes requisitos:

- 1)** Autorização legislativa (princípio da legalidade), através de lei própria disciplinadora da matéria;
- 2)** Previsão da despesa na Lei Orçamentária Anual e observância dos pressupostos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00), da Lei nº 4.320/64, bem como de outras normas de direito financeiro e orçamentário, ou limitadoras das despesas públicas, tais como a Lei nº 9.504/97;
- 3)** Estar o agente político ou o servidor público à serviço ou representando o



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Poder Legislativo;

- 4) A existência de interesse público;
- 5) Observância dos princípios razoabilidade e economicidade;
- 6) Afastamento temporário do agente político ou do servidor para o cumprimento da finalidade pública;
- 7) Prestação de contas à Administração.

Posto isto, entendo que o projeto de lei em epígrafe é constitucional.

6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO

Por se tratar de projeto de lei ordinária, deve ser observado o quórum de **maioria simples** para aprovação, ou seja, maioria dos votos desde que presente a maioria absoluta dos vereadores.

7. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

O art. 59, § Único, da CF/88, estabeleceu a necessidade da edição de lei complementar sobre elaboração, alteração, redação e consolidação das leis. A LC nº 95/98, instituiu diretrizes para a organização do ordenamento jurídico. Verifico que a proposição está em conformidade a referida norma.

8. CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos da fundamentação supra, entendo que o Projeto de Lei nº 029/2022, de autoria da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Aracruz, está em conformidade com o ordenamento jurídico.

Assim, opino pela CONSTITUCIONALIDADE/LEGALIDADE do projeto.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 16 de agosto de 2022.

MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO

Procurador – mat. 015237

OAB/ES 14.760