



PARECER JURÍDICO Nº 111/2025

Protocolo CMNV-ES n.º 33.864/2025
Referência: Projeto de Lei nº 72/2025

EMENTA: PROJETO DE LEI Nº 72/2025. DIÁRIAS DE SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE. CONFORMIDADE COM A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. PARECER PELA APROVAÇÃO COM SUGESTÕES DE APERFEIÇOAMENTO.

I – RELATÓRIO

Vem o presente parecer jurídico analisar o Projeto de Lei nº 72/2025, de iniciativa do Poder Executivo Municipal, que "dispõe sobre os critérios e valores para o pagamento de diárias no âmbito da administração pública municipal de Nova Venécia, altera a redação do inciso B do § 1º do art. 125 da Lei nº 2.021, de 20 de dezembro de 1994 (Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Nova Venécia), revoga a Lei nº 2.886, de 20 de fevereiro de 2009, e dá outras providências".

II - DA COMPETÊNCIA PARA INICIATIVA

O projeto de lei em análise trata de matéria afeta ao regime jurídico dos servidores públicos municipais, especificamente sobre o instituto das diárias por deslocamento a serviço.





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



A iniciativa de leis que disponham sobre regime jurídico dos servidores públicos e criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública é privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme se depreende do artigo 61, §1º, II, "a" e "e", da Constituição Federal, aplicável aos Municípios por força do princípio da simetria constitucional.

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:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

(...)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

Nesse mesmo sentido, a Lei Orgânica do Município de Nova Venécia/ES, em seu artigo 44, confere ao Prefeito Municipal a competência para iniciar o processo legislativo em matérias relacionadas à organização administrativa e aos servidores públicos municipais.

Art. 44. A iniciativa das leis cabe a qualquer vereador ou comissão, ao prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º São de iniciativa privativa do prefeito as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)



www.cmnv.es.gov.br



cmnv@cmnv.es.gov.br

Avenida Vitória, 23 - Centro - Caixa Postal 4 - 29830-000 - Nova Venécia-ES

Telefax: 27 3752-1880



em <https://novavenecia.camarasempapel.com.br> autenticidade com o identificador 330035003000320032003A00500052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil

2

NOVA VENECIA
26 de Janeiro
de 1954



- b) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;
- c) servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) criação, estruturação e atribuições das secretarias municipais e órgãos do Poder Executivo.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que a iniciativa para projetos que versam sobre vencimentos, vantagens e direitos dos servidores públicos é privativa do Chefe do Poder Executivo, não podendo ser exercida pelo Poder Legislativo, sob pena de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

Dessa forma, a iniciativa do Prefeito Municipal para o projeto em questão está em perfeita consonância com o ordenamento constitucional, não havendo qualquer vício quanto à competência para sua proposição.

III - DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

O projeto de lei observa os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, elencados no artigo 37, caput, da Constituição Federal, especialmente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O estabelecimento de critérios objetivos para concessão de diárias, com valores diferenciados conforme a distância percorrida e a duração da missão, atende ao princípio da isonomia, tratando de forma igual situações iguais e desigualmente situações desiguais na medida de suas desigualdades.

A natureza indenizatória das diárias, expressamente prevista no parágrafo único do artigo 2º do projeto, está em conformidade com a jurisprudência dos tribunais superiores, que reconhece que as diárias não possuem caráter remuneratório, mas sim ressarcitório de gastos extraordinários decorrentes do deslocamento a serviço.

IV - DA NATUREZA DAS DIÁRIAS E DA VINCULAÇÃO AO TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL

O art. 10 do projeto de lei estabelece que "o valor mensal recebido a título de diárias não poderá exceder a 100% (cem por cento) da remuneração do servidor.





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



Ocorre que, como o próprio projeto de lei prevê, as diárias são verbas indenizatórias. Nesse sentido também é o entendimento jurisprudencial.

Com efeito, as diárias são valores pagos ao servidor para cobrir despesas extraordinárias com alimentação, hospedagem e locomoção quando ele precisa se deslocar temporariamente do seu local de trabalho habitual para exercer suas funções.

O objetivo não é aumentar a remuneração do servidor, mas sim ressarcir os gastos que ele teve em razão do serviço. Por isso, a jurisprudência consolidou o entendimento de que as diárias têm caráter indenizatório, e não remuneratório.

Diversos tribunais seguem essa linha, como exemplificado em decisões que tratam do tema:

SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE ERECHIM. CARGO DE MOTORISTA. ATIVIDADES DESEMPENHADAS NA UNIDADE MÓVEL DA SAMU. HORAS EXTRAS. CUMULAÇÃO COM DIÁRIAS DE VIAGEM. POSSIBILIDADE. NATUREZA JURÍDICA DIVERSA. ORDEM DE SERVIÇO Nº 007/2009 QUE EXTRAPOLA O PODER REGULAMENTAR. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.

1. A Lei-Erechim nº 3.443/02 - Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Erechim, não veda o pagamento concomitante de horas extras e diárias, pois claro está que são verbas de natureza distintas, sendo que a Ordem de Serviço nº 007/2009, acabou por extrapolar o poder regulamentar conferido ao administrador, dispondo além do que preconizava a lei, ferindo o direito do servidor. 2. Da simples leitura dos dispositivos legais do estatuto, denota-se a natureza remuneratória do labor extraordinário, ao contrário das diárias, verba que possui caráter indenizatório, já que se destinam à cobrir despesas específicas a título de alimentação, hospedagem e eventual locomoção urbana, quando o servidor exercer sua atividade fora da sede do Município. n.º 3.

. Desta forma, todo o tempo em que o servidor esteve à disposição do ente público em viagem a serviço é considerado como de efetivo trabalho, sendo devido o pagamento de horas extras, quando excedente o período de trabalho regulamentar, bem como de diárias para cobrir as despesas decorrentes de alimentação, pouso e locomoção urbana, quando devidamente comprovadas. APELAÇÃO IMPROVIDA. SENTENÇA CONFIRMADA EM REMESSA NECESSÁRIA QUANTO AO MAIS.

(TJ-RS - APL: 50020700620208210013-RS, Relator.: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Data de Julgamento: 24/06/2021, Terceira Câmara Cível, Data de Publicação: 01/07/2021)





(...) O PODER JUDICIÁRIO INTERVIR NA POLÍTICA REMUNERATÓRIA DE SERVIDORES PÚBLICOS - INTELIGÊNCIA DA SÚMULA 339 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - INEXISTÊNCIA DE DECESSO REMUNERATÓRIO - BLOQUEIO DO VALOR EXCEDENTE AO TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL - SUBSÍDIO DO PREFEITO MUNICIPAL - PREVISÃO NOS ARTS. 37, XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ART. 23, II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - POSSIBILIDADE - **LIMITAÇÃO QUE NÃO INCIDE SOBRE AS VERBAS INDENIZATÓRIAS** - (...) INSURGÊNCIA DO MUNICÍPIO RÉU. ALEGAÇÃO DE IMPOSSIBILIDADE DO PAGAMENTO DO AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO TENDO EM VISTA A LIMITAÇÃO DO " TETO CONSTITUCIONAL ". TESE AFASTADA . APESAR DA CARACTERÍSTICA REMUNERATÓRIA, OU SEJA, DA EFETIVA FEIÇÃO SALARIAL DO AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO, POSTO QUE É PAGO EM ESPÉCIE, COM HABITUALIDADE E MÊS A MÊS, **POSSUI NATUREZA JURÍDICA DE VERBA INDENIZATÓRIA, TANTO QUE É TRANSITÓRIA E NÃO INCORPORADA AOS PROVENTOS DA APOSENTADORIA, COMO CONCLUSÃO, NÃO SE SUJEITA AO TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL (ART 37, XI, DA CRFB/1988). NESSE SENTIDO A DOCTRINA ILUSTRA (...).**

(TJ-SC - RECURSO CÍVEL: 50273087920238240064, Relator.: Marco Aurelio Ghisi Machado, Data de Julgamento: 10/06/2025, Segunda Turma Recursal) – grifei

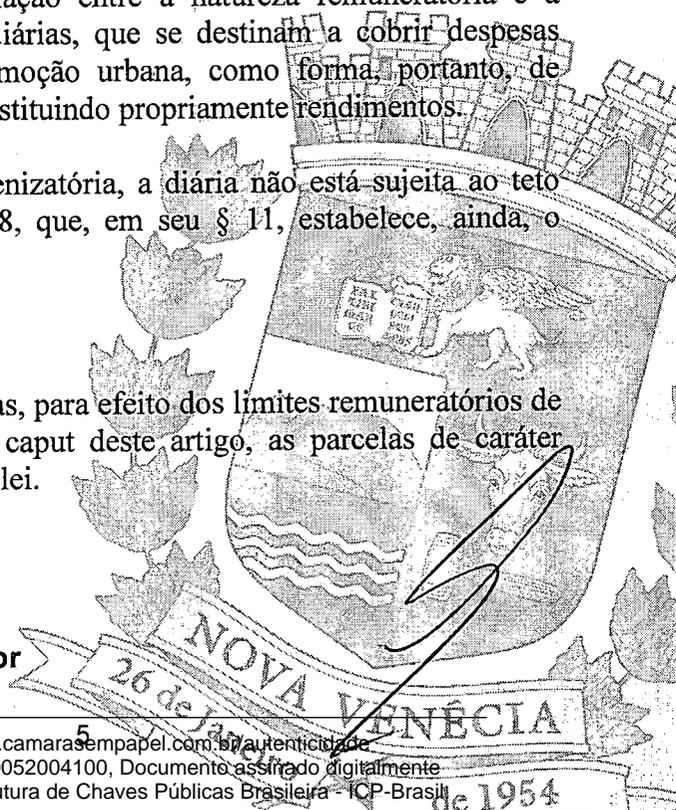
Vale dizer, há nítida diferenciação entre a natureza remuneratória e a natureza indenizatória, esta última aplicada às diárias, que se destinam a cobrir despesas específicas de alimentação, hospedagem e locomoção urbana, como forma, portanto, de compensar gastos efetuados pelo servidor, não constituindo propriamente rendimentos.

Em razão da sua natureza indenizatória, a diária não está sujeita ao teto remuneratório, previsto no art. 37, XI, da CR/88, que, em seu § 11, estabelece, ainda, o seguinte:

Art. 37. *Omissis.*

(...)

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



Como as diárias são verbas indenizatórias, elas estão expressamente excluídas da soma que deve ser comparada ao teto remuneratório. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) e outros tribunais federais confirmam essa interpretação, quais sejam, STJ - AgRg no RMS 37881 CE 2012/0093209-4 - Publicado em 25/10/2013, TRF-1 - AGA 00455255420114010000 0045525-54.2011.4.01.0000 - Publicado em 05/09/2016 e STF - RE 609381 GO - Publicado em 11/12/2014.

Destarte, por terem a finalidade de compensar o servidor por despesas decorrentes do trabalho, as diárias são consideradas verbas indenizatórias e, por força de expressa previsão constitucional, não são somadas à remuneração para fins de observância do teto, tampouco à própria remuneração do servidor.

Ademais, me filio ao entendimento de que, considerando a natureza indenizatória do instituto das diárias, é dever do servidor prestar contas dos gastos e restituir ao erário os valores recebidos e não totalmente utilizados.

Embora o entendimento majoritário seja no sentido de que o servidor, em regra, não precisa prestar contas dos valores, ou seja, de comprovar a utilização da diária, esse dever poderá ser instituído por lei.

Vale dizer, na omissão legislativa, o servidor não precisará prestar contas dos valores recebidos a título de diárias, presumindo-se que toda a quantia foi utilizada com despesas específicas de alimentação, hospedagem e locomoção urbana.

Contudo, para melhor atender ao interesse público e para melhor resguardar a probidade administrativa e a vedação ao enriquecimento ilícito, com modernização do controle interno e fortalecimento da transparência na gestão dos recursos públicos, é prudente que a lei traga a obrigação expressa de prestação de contas da diária e a restituição dos valores que não forem totalmente gastos, uma vez que não é de natureza remuneratória.

Diante disso, considerando a natureza indenizatória da diária, recomenda-se a supressão da limitação no seu recebimento, como preconiza o art. 10, bem como que seja incluído no projeto de lei o dever de prestação de contas das despesas e restituição de sobra, sob pena de enriquecimento ilícito.

V - DA LEGALIDADE

O projeto está em consonância com as normas gerais de direito administrativo, observando os requisitos essenciais para a concessão de vantagens aos servidores públicos. A previsão de autorização prévia da autoridade competente,





estabelecimento de critérios objetivos e exigência de prestação de contas são medidas que conferem transparência e controle ao instituto.

A alteração proposta no Estatuto dos Servidores Públicos do Município (Lei nº 2.021/94) e a revogação da Lei nº 2.886/09 demonstram a preocupação do legislador em harmonizar a legislação municipal sobre a matéria, evitando conflitos normativos.

VI - DA CONFORMIDADE COM A LEI DE RESPONSABILIDADE

FISCAL

O projeto de lei está em consonância com os preceitos da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). O artigo 16 da LRF estabelece que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

O projeto, nessa linha, conta com o estudo de impacto orçamentário projetado até o ano de 2028, o que atende, portanto, à exigência legal.

Ademais, o PL também apresenta a declaração do ordenador de despesa, não havendo qualquer vício nesse sentido.

O estabelecimento de valores fixos para as diárias, com critérios objetivos baseados na distância percorrida, permite adequado controle e previsibilidade dos gastos públicos, atendendo aos princípios do planejamento e transparência preconizados pela LRF.

VI - DAS SUGESTÕES DE APERFEIÇOAMENTO

Não obstante a constitucionalidade e legalidade do projeto, algumas sugestões podem contribuir para seu aperfeiçoamento técnico-jurídico, conforme detalhado abaixo:

SUGESTÕES DE APERFEIÇOAMENTO AO PROJETO DE LEI Nº

72/2025:

1. APERFEIÇOAMENTO DO ARTIGO 3º O artigo 3º estabelece período mínimo de 6 horas para fazer jus à diária, mas não especifica se este período se refere apenas ao tempo fora da sede ou inclui o deslocamento. Sugere-se maior clareza na redação, especificando que o período de 6 horas se refere ao tempo efetivo fora da sede do Município, excluído ou a partir do tempo de deslocamento.



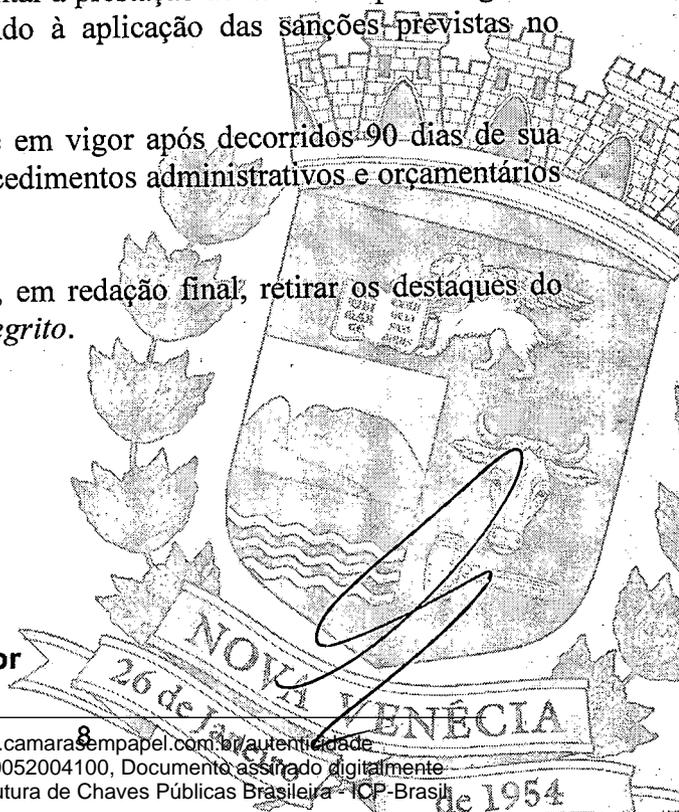


Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



2. **CORREÇÃO NO ARTIGO 4º, INCISO II** O inciso II do artigo 4º apresenta redação que causa nítida lacuna, tendo em vista que o inciso I estabelece “até 120 km” e o inciso II fala de “acima de 121 km”, excluindo as hipóteses de quilometragem entre 120 e 121 km, dificultando a aplicação da lei. Para sanar a referida lacuna: Sugere-se a seguinte redação para o inciso II: "Acima de 120 km: R\$ 130,00 (cento e trinta reais)".
3. **CORREÇÃO NO ARTIGO 4º, INCISO III** O inciso III do artigo 4º apresenta redação truncada: "Fora do Estado do Espírito Santos, quando acima de 250 km: R\$ 350,00". Sugere-se a seguinte redação: "Fora do Estado do Espírito Santo e acima de 250 km: R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais)". Também seria prudente incluir que as diárias para fora do Estado do Espírito Santo, mas até 250 km seria devido o valor da diária do inciso II.
4. **INCLUSÃO DE MECANISMO DE ATUALIZAÇÃO** Sugere-se a inclusão de dispositivo prevendo a atualização anual dos valores das diárias com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou outro índice oficial, a fim de preservar o poder aquisitivo da indenização, sem a necessidade de novo projeto de lei para sua atualização.
5. **DETALHAMENTO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS** O artigo 9º poderia ser aperfeiçoado com a especificação dos documentos que devem acompanhar a prestação de contas, como comprovantes de hospedagem (quando houver pernoite) e relatório circunstanciado das atividades desenvolvidas ou, ainda, documentos fiscais com identificação do servidor.
6. **PREVISÃO DE PENALIDADES** Sugere-se a inclusão de artigo estabelecendo penalidades para o servidor que não apresentar a prestação de contas no prazo legal ou que fornecer informações falsas, remetendo à aplicação das sanções previstas no Estatuto dos Servidores.
7. **VIGÊNCIA** Recomenda-se que a lei entre em vigor após decorridos 90 dias de sua publicação, permitindo adequação dos procedimentos administrativos e orçamentários necessários à sua implementação.
8. **TÉCNICA LEGISLATIVA** Recomenda-se, em redação final, retirar os destaques do texto normativo, em especial aqueles em *negrito*.





Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo

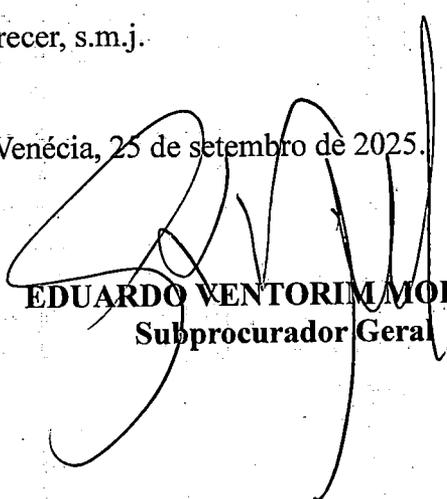


VII – CONCLUSÃO

Diante do exposto, manifesto-me pela **CONSTITUCIONALIDADE e LEGALIDADE** do Projeto de Lei nº 72/2025, reconhecendo a competência do Prefeito Municipal para sua iniciativa e a conformidade da matéria com o ordenamento jurídico vigente e com os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É o parecer, s.m.j.

Nova Venécia, 25 de setembro de 2025.


EDUARDO VENTORIM MOREIRA
Subprocurador Geral

