



Procedência:	Câmara Municipal de Santa Luzia/MG.
Data:	2 de junho de 2026
Ementa:	Projeto de Lei nº 091/2026 – Alteração da Lei Municipal nº 4.215/2020 – Diárias para cobertura de despesas de viagens de vereadores e servidores da Câmara Municipal de Santa Luzia/MG – Matéria afeta à organização administrativa interna do Poder Legislativo – Iniciativa da Mesa Diretora – Regularidade formal – Competência municipal – Autonomia administrativa e financeira do Legislativo – Fixação de requisitos, limites quantitativos, controle prévio, disponibilidade orçamentária e prestação de contas – Observância dos princípios da legalidade, moralidade, eficiência, economicidade, razoabilidade e responsabilidade na gestão dos recursos públicos – Constitucionalidade e legalidade da proposição.

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta apresentada pela Câmara Municipal de Santa Luzia/MG quanto à análise de constitucionalidade, regularidade formal e adequação normativa do Projeto de Lei nº 091/2026, de autoria da Mesa Diretora, que altera os arts. 1º e 12 da Lei Municipal nº 4.215, de 19 de novembro de 2020, a qual dispõe sobre diárias





para cobertura de despesas de viagens dos vereadores e servidores da Câmara Municipal de Santa Luzia/MG.

A proposição pretende aperfeiçoar o regime jurídico de concessão de diárias no âmbito do Poder Legislativo municipal, mediante atualização dos critérios de autorização, limitação quantitativa, controle administrativo, exigência de justificativa, comprovação do interesse público, vinculação da viagem às atribuições institucionais do beneficiário e reforço dos mecanismos de prestação de contas.

Segundo se extrai do texto apresentado, a alteração legislativa busca deixar mais claro que a concessão de diária não constitui vantagem pessoal, acréscimo remuneratório ou mecanismo indireto de subsídio, mas verba de natureza indenizatória, destinada ao ressarcimento de despesas realizadas em deslocamentos vinculados ao exercício do mandato, do cargo ou da função pública.

É o que compete relatar.

II- ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da competência constitucional do Município

O art. 18 da Constituição Federal de 1988 prevê que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos dotados de autonomia nos termos da própria Constituição. Essa autonomia alcança a capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação, permitindo ao Município editar normas próprias sobre matérias inseridas no âmbito de sua competência constitucional.

No campo legislativo, o art. 30, inciso I, da Constituição Federal estabelece competir aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local. Além disso, o inciso II do mesmo dispositivo autoriza a suplementação da legislação federal e estadual





no que couber, desde que preservados os limites da repartição constitucional de competências.

No caso em exame, a matéria tratada pelo Projeto de Lei nº 091/2026 possui nítida predominância local e institucional, pois disciplina o regime de concessão, controle e prestação de contas de diárias pagas no âmbito da Câmara Municipal de Santa Luzia/MG. Não se trata de matéria reservada à União, nos termos do art. 22 da Constituição Federal, nem de tema submetido à competência residual dos Estados. Cuida-se, ao contrário, de disciplina normativa voltada ao funcionamento administrativo do próprio Poder Legislativo municipal, com reflexos diretos sobre a gestão de seus recursos, a organização de seus procedimentos internos e a execução de despesas indenizatórias vinculadas ao exercício da função pública.

A doutrina municipalista permite compreender o alcance da expressão “interesse local” como critério de predominância, e não de exclusividade absoluta:

“À União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos municípios concernem os assuntos de interesse local, tendo a Constituição vigente desprezado o velho conceito do peculiar interesse local que não lograva conceituação satisfatória em um século de vigência.” (José Afonso da Silva, 2005, p. 478)

A disciplina das diárias pagas a agentes políticos e servidores da Câmara Municipal insere-se justamente nesse campo de predominância local, pois diz respeito à forma como o Legislativo municipal organiza e controla os deslocamentos realizados em razão de suas atividades institucionais. Ainda que o tema envolva princípios gerais da Administração Pública e normas de direito financeiro, o núcleo decisório permanece local, desde que respeitados os parâmetros constitucionais e legais de legalidade, moralidade, impessoalidade, economicidade, publicidade, controle e prestação de contas.

Além disso, o Projeto não invade competência privativa da União nem interfere em matéria de direito civil, trabalhista, penal, eleitoral ou processual. Também





não cria regime jurídico nacional de servidores, não altera regras gerais de finanças públicas e não disciplina matéria reservada a outro ente federativo. Seu objeto é restrito à regulamentação de despesa indenizatória no âmbito da Câmara Municipal de Santa Luzia/MG.

Conclui-se, portanto, que o Município possui competência constitucional para legislar sobre a matéria, com fundamento nos arts. 18 e 30, incisos I e II, da Constituição Federal, especialmente por se tratar de assunto de interesse local e de organização administrativa do Poder Legislativo municipal.

2.2. Da iniciativa da proposição

A análise da iniciativa legislativa exige a observância do princípio da Separação dos Poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, segundo o qual Legislativo, Executivo e Judiciário são Poderes independentes e harmônicos entre si. No âmbito municipal, esse princípio impede que um Poder interfira indevidamente na estrutura, na organização administrativa, nas atribuições funcionais ou na gestão interna de outro.

A Constituição Federal, em seu art. 61, § 1º, estabelece hipóteses de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, especialmente quando a matéria versar sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos no Executivo, regime jurídico de seus servidores, organização administrativa, estruturação de órgãos públicos e atribuições de entidades integrantes da Administração. Por simetria, no âmbito da Câmara Municipal, matérias relacionadas à organização administrativa interna do Poder Legislativo, à gestão de seus serviços, ao funcionamento de sua estrutura e à disciplina de despesas próprias devem observar a iniciativa da Mesa Diretora, quando assim exigir a natureza da matéria.

No caso em exame, o Projeto de Lei nº 091/2026 foi apresentado pela Mesa Diretora da Câmara Municipal de Santa Luzia/MG, órgão politicamente responsável pela direção administrativa do Legislativo. A proposição não interfere na estrutura do Poder Executivo, não cria obrigações para secretarias municipais, não altera atribuições





de órgãos da Prefeitura, não modifica regime jurídico de servidores do Executivo e não impõe despesa à Administração municipal fora da esfera da Câmara.

Ao contrário, a proposição disciplina matéria própria da gestão interna do Poder Legislativo, relativa à concessão de diárias a vereadores e servidores da Câmara Municipal, com a fixação de requisitos, limites, procedimentos e deveres de prestação de contas. Sendo assim, a iniciativa da Mesa Diretora mostra-se juridicamente adequada.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece que a reserva de iniciativa atua como garantia da autonomia administrativa dos Poderes e impede a interferência indevida em matérias de organização interna. Em matéria de iniciativa reservada e remodelação de atribuições administrativas, é pertinente o entendimento firmado na ADI 3.254:

“É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo [...] na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação.”
(STF, ADI 3.254, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 16.11.2005, pub. 02.12.2005)

Embora o precedente trate do Poder Executivo, a lógica constitucional se aplica, por simetria, à proteção da autonomia administrativa dos demais Poderes. Dessa forma, se a matéria envolve a organização e o funcionamento interno da Câmara, não seria adequado que a iniciativa partisse do Executivo ou de parlamentar isolado quando o conteúdo disser respeito à gestão administrativa da Casa. A autoria pela Mesa Diretora, nesse contexto, preserva a separação institucional e a competência administrativa do próprio Legislativo.

Também não se identifica vício por criação de despesa. A proposição não institui nova verba indenizatória, pois altera lei municipal já existente sobre diárias. Além disso, o conteúdo do Projeto caminha em sentido de maior controle e limitação da despesa, ao estabelecer condicionantes, exigência de motivação, limite mensal, disponibilidade orçamentária e prestação de contas. Ainda que a execução da lei envolva pagamento de valores em situações concretas, a disciplina proposta não representa, por si, aumento automático de despesa pública.





Assim, quanto à iniciativa, o Projeto de Lei nº 091/2026 apresenta regularidade formal, por ter sido proposto pela Mesa Diretora e por versar sobre matéria inserida no campo de administração interna da Câmara Municipal.

2.3. Do mérito

No mérito, a proposição revela finalidade juridicamente adequada, pois busca aperfeiçoar o regime de concessão de diárias no âmbito da Câmara Municipal de Santa Luzia/MG, reforçando critérios de controle, motivação, vinculação ao interesse público, disponibilidade orçamentária e prestação de contas.

A diária possui natureza indenizatória. Sua finalidade não é remunerar o agente público, majorar subsídio, complementar vencimento ou conceder vantagem pessoal. Ela se destina a compensar despesas extraordinárias suportadas em razão de deslocamento temporário realizado no interesse da Administração, especialmente com alimentação, hospedagem, transporte ou outras despesas diretamente vinculadas à viagem institucional.

Por essa razão, a validade do pagamento de diárias depende da presença de requisitos mínimos: existência de deslocamento, interesse público, correlação entre a viagem e as atribuições do beneficiário, autorização regular, disponibilidade orçamentária, motivação administrativa, razoabilidade dos valores e posterior prestação de contas. O Projeto de Lei nº 091/2026 caminha exatamente nessa direção.

O novo art. 1º proposto estabelece que vereadores e servidores da Câmara Municipal que se deslocarem, em caráter eventual, transitório e em razão do serviço, para localidade diversa da sede ou de sua circunscrição, farão jus à percepção de diária para custeio de despesas de alimentação, complemento de hospedagem e locomoção urbana. A redação preserva a natureza indenizatória da verba ao vinculá-la ao deslocamento eventual e ao exercício da função pública.

O § 1º do art. 1º prevê requisitos obrigatórios para concessão da diária, entre eles a compatibilidade dos motivos do deslocamento com o interesse público e a correlação entre o motivo da viagem e as atribuições do cargo, função ou mandato. Essa





previsão é positiva, pois reduz a margem de subjetividade na autorização e impede que a verba seja utilizada para deslocamentos sem relação com a atividade institucional do Legislativo.

A exigência de protocolo mínimo com antecedência de cinco dias corridos, bem como de intervalo mínimo de cento e vinte horas entre o protocolo do pedido e o setor competente, favorece o controle preventivo da despesa, permitindo que os setores responsáveis avaliem a pertinência do pedido, a disponibilidade orçamentária, a compatibilidade da agenda e a regularidade documental antes da autorização.

O § 2º, ao prever que, em deslocamentos para a Capital do Estado de Minas Gerais e Região Metropolitana de Belo Horizonte, somente será devido o pagamento de diária quando demonstrada a necessidade de pernoite devidamente justificada e comprovada, adota critério de razoabilidade. A norma reconhece que deslocamentos para localidades próximas, em regra, podem ocorrer no mesmo dia, hipótese em que não se justifica o pagamento de diária destinada a cobrir despesas ordinárias de viagem com pernoite. A previsão, portanto, fortalece a economicidade e evita pagamentos desnecessários.

O § 3º define conceitos relevantes, como sede, circunscrição, pernoite e tabela de valores. A inserção de definições no texto legal contribui para a clareza da norma e para a uniformidade de sua aplicação administrativa.

O § 4º limita a concessão de diárias e hospedagem a duas por mês, bem como a aquisição de passagem aérea a uma por mês, condicionando-as à apresentação de formulário de solicitação, justificativa escrita e documentação comprobatória da agenda oficial que motivou o deslocamento. A regra é juridicamente adequada, pois estabelece parâmetro de contenção e controle, sem impedir hipóteses excepcionais devidamente justificadas.

O § 6º admite, em caráter excepcional, mediante justificativa expressa e autorização prévia da Presidência, a concessão acima do limite mensal, respeitado o teto de uma diária e uma hospedagem adicionais, além do limite máximo de três diárias e três hospedagens por mês. A previsão confere margem administrativa para situações





excepcionais, mas mantém controle formal e limite objetivo, o que se mostra compatível com a boa gestão dos recursos públicos.

O § 7º é especialmente relevante ao condicionar a concessão de diárias, hospedagens e passagens à existência de dotação orçamentária suficiente, à disponibilidade financeira, à anuência do ordenador de despesa e à emissão de parecer jurídico, quando cabível. A previsão está alinhada aos arts. 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exigem responsabilidade na criação, expansão e execução de despesas públicas. Embora o Projeto não crie nova despesa obrigatória, a cautela orçamentária expressa no texto reforça a regularidade da execução futura.

O § 8º disciplina a participação voluntária de servidores ou vereadores em congressos, cursos, palestras, seminários ou eventos de aprimoramento funcional, limitando o número de diárias conforme a duração do evento. A norma preserva a possibilidade de capacitação institucional, mas evita a transformação de eventos externos em fonte de despesa sem proporcionalidade. A previsão de uma diária para evento de um dia, até duas diárias para evento superior a um dia e possibilidade excepcional de concessão superior mediante justificativa e prévia deliberação da Presidência é compatível com os princípios da razoabilidade, economicidade e eficiência.

Quanto à prestação de contas, o Projeto altera o art. 12 da Lei nº 4.215/2020 para exigir que o beneficiário apresente relatório de viagem e documentos relativos à solicitação e à utilização da diária, no prazo de sete dias contados do retorno. A medida é juridicamente correta e se harmoniza com o art. 70 da Constituição Federal, segundo o qual a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial deve observar, entre outros parâmetros, a legalidade, economicidade e aplicação regular dos recursos públicos.

A exigência de declaração expressa de que não houve utilização de veículo próprio ou locado de destino, bem como a previsão de que eventual locação será custeada pelo próprio beneficiário, sem impor responsabilidade à Câmara por valores, avarias, multas, sinistros ou obrigações decorrentes do uso do veículo, também se mostra





adequada. A regra delimita a responsabilidade administrativa da Casa Legislativa e evita que despesas não autorizadas sejam posteriormente transferidas ao erário.

O § 2º do art. 12, ao exigir o protocolo de documentos originais e cópias perante o Setor Financeiro e vedar a devolução de eventual saldo quando as despesas forem inferiores ao valor da diária concedida, preserva a lógica própria da diária como verba indenizatória de valor previamente fixado, desde que corretamente autorizada e vinculada ao deslocamento institucional. Ainda assim, a Administração deve manter o controle material da finalidade da viagem, pois a natureza indenizatória da diária não dispensa a demonstração do deslocamento, da motivação, da agenda e da correlação com o interesse público.

Sob o ponto de vista da técnica legislativa, o Projeto possui objeto definido e altera dispositivos específicos de lei municipal já existente, o que atende à exigência de precisão normativa. A proposição não apresenta, em seu núcleo, conteúdo estranho ao objeto principal. Os anexos constantes do Projeto, referentes aos formulários de solicitação de viagem e solicitação de diárias, também são compatíveis com a finalidade da norma, pois servem como instrumentos de padronização procedimental.

Convém apenas observar, em caráter de cautela de redação, que a menção à “Procuradoria”, no § 5º do art. 1º, deve ser conferida internamente para verificar se corresponde ao fluxo administrativo real da Câmara Municipal. Caso a tramitação dos pedidos de diária seja atribuição do Setor Financeiro, da Diretoria Administrativa, da Presidência ou de outro setor específico, recomenda-se adequar a nomenclatura do órgão interno responsável, evitando dúvida operacional na aplicação da lei. Essa observação, contudo, não configura vício de constitucionalidade, mas recomendação de aperfeiçoamento de técnica normativa e coerência administrativa.

Também se recomenda que, antes da deliberação final, seja conferida a numeração dos anexos mencionados no texto, especialmente porque o Projeto faz referência a Anexo I, Anexo II e Anexo III. A correspondência entre os anexos e os





formulários efetivamente juntados deve estar clara, para evitar dificuldade de aplicação da norma após sua publicação.

2.4. Dos aspectos orçamentários

O Projeto de Lei nº 091/2026 não cria nova espécie de despesa indenizatória, mas altera regime jurídico já existente, relativo às diárias pagas a vereadores e servidores da Câmara Municipal de Santa Luzia/MG. A proposição, ao estabelecer limites, requisitos, controle prévio e prestação de contas, tende a conferir maior racionalidade à execução da despesa, e não a ampliá-la automaticamente.

Ainda assim, por se tratar de verba custeada com recursos públicos, sua aplicação concreta deverá observar a existência de dotação orçamentária própria, disponibilidade financeira, autorização do ordenador de despesa e compatibilidade com as normas de execução orçamentária da Câmara Municipal.

Nesse ponto, a redação proposta é adequada, pois o § 7º do art. 1º condiciona expressamente a concessão de diárias, hospedagens e passagens à existência de dotação orçamentária suficiente, disponibilidade financeira, anuência do ordenador de despesa e emissão de parecer jurídico quando cabível. Essa previsão reforça a conformidade da matéria com os arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente porque impede a realização de despesa sem prévia verificação de suporte orçamentário e financeiro.

Além disso, o Projeto fortalece o controle posterior da despesa ao exigir prestação de contas em prazo determinado, acompanhada de relatório de viagem e documentos comprobatórios. Essa previsão se compatibiliza com o dever constitucional de controle da aplicação dos recursos públicos, previsto no art. 70 da Constituição Federal.

Portanto, sob o aspecto orçamentário-financeiro, não se identifica impedimento à tramitação da proposição, desde que a execução das diárias continue condicionada à existência de dotação própria, disponibilidade financeira e regular autorização administrativa em cada caso concreto.





III – Necessidade de Adequação

O Projeto de Lei nº 091/2026 não apresenta vício material ou formal que impeça sua tramitação. A competência municipal está presente, a iniciativa da Mesa Diretora é adequada e o conteúdo da proposição se mostra compatível com os princípios constitucionais da Administração Pública, especialmente legalidade, moralidade, impessoalidade, eficiência, economicidade, razoabilidade e responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

Não obstante, recomenda-se, antes da deliberação final, a conferência de dois pontos de técnica legislativa e operacional.

O primeiro diz respeito à menção ao setor responsável pelo protocolo do formulário de solicitação de diária, hospedagem e aquisição de passagem aérea. O § 5º do art. 1º menciona a Procuradoria como local de protocolo. Caso esse seja efetivamente o fluxo administrativo adotado pela Câmara, a redação pode ser mantida. Caso a competência administrativa pertença a outro setor, recomenda-se a substituição da expressão pelo órgão interno correto, como “setor competente”, “Setor Financeiro”, “Diretoria Administrativa” ou outro que corresponda à organização interna da Casa.

O segundo ponto refere-se à correspondência entre os anexos mencionados no texto e os formulários efetivamente juntados. Recomenda-se confirmar se o Anexo I corresponde ao formulário de solicitação de viagem, se o Anexo II corresponde ao formulário de solicitação de diárias e se o Anexo III corresponde ao relatório de viagem. A conferência evita dúvida futura na aplicação da lei e preserva a clareza normativa.

As observações acima não impedem a tramitação do Projeto, mas representam cautelas recomendáveis para aperfeiçoamento da redação e segurança administrativa.





IV - CONCLUSÃO

Diante da análise realizada, conclui-se que o Projeto de Lei nº 091/2026 é constitucional, legal e juridicamente adequado, pois trata de matéria de interesse local e de organização administrativa interna do Poder Legislativo municipal, encontra fundamento nos arts. 18 e 30, incisos I e II, da Constituição Federal, e foi apresentado pela Mesa Diretora, órgão competente para deflagrar proposição relativa à gestão administrativa da Câmara Municipal.

No mérito, a proposição aperfeiçoa o regime de concessão de diárias a vereadores e servidores, reforçando a natureza indenizatória da verba, a necessidade de demonstração do interesse público, a vinculação da viagem às atribuições institucionais do beneficiário, a existência de autorização prévia, a observância da disponibilidade orçamentária e financeira e a exigência de prestação de contas.

Sob o ponto de vista orçamentário, não se verifica criação automática de nova despesa, mas disciplina mais rigorosa de verba já prevista na legislação municipal, com condicionamento expresse à existência de dotação orçamentária suficiente, disponibilidade financeira e anuência do ordenador de despesa.

Recomenda-se apenas a conferência da nomenclatura do setor responsável pelo protocolo dos pedidos e da correspondência entre os anexos mencionados no texto legal, sem que isso configure impedimento jurídico à tramitação.

Assim, opina-se pela viabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 091/2026, podendo a proposição seguir regular tramitação legislativa, observadas as cautelas redacionais apontadas.

É o entendimento, *sub censura*.

Arthur Magno e Silva Guerra

Arthur Magno e Silva Guerra
OAB/MG 79.195

