



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

PARECER JURÍDICO Nº 229.2026

Assunto: Análise jurídica do PR nº 23/2026 que altera a Resolução que dispõe sobre a concessão de diárias aos vereadores e aos servidores da Câmara Municipal.

Autoria: Vereador Valtencir Careca.

Parecer: Pela competência da Câmara Municipal para disciplinar a matéria. Pela legalidade material da medida, observadas as adequações de técnica legislativa; e pela desnecessidade, no estado atual da proposição, de apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

I. Relatório

Submete-se à análise jurídica o Projeto de Resolução nº 23, de 2026, de autoria do vereador Valtencir Careca, que pretende alterar a Resolução nº 23, de 7 de julho de 2014, que dispõe sobre a concessão de diárias aos vereadores e aos servidores da Câmara Municipal de Toledo.

A proposição altera o § 1º do artigo 2º da referida Resolução, estabelecendo, para participação em cursos, seminários, congressos, palestras e eventos congêneres, o limite anual de 4 (quatro) deslocamentos por vereador e 2 (dois) deslocamentos por servidor.

Segundo a justificativa, atualmente os vereadores podem realizar até 3 (três) deslocamentos por semestre, totalizando 6 (seis) por ano, enquanto os servidores estão limitados a 1 (um) deslocamento anual. Assim, a proposição reduz o limite máximo aplicável aos vereadores e amplia o limite correspondente aos servidores.

Em manifestação preliminar, a Coordenação do Departamento Legislativo destacou, entre outros aspectos, a possível repercussão financeira da alteração, a necessidade de análise da iniciativa da proposição, questões de técnica legislativa e a conveniência de regra de transição para o exercício de 2026.

É o relatório.

II. Fundamentação

1. Da competência



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

A primeira questão a ser examinada diz respeito à competência para disciplinar a matéria. A Lei Orgânica do Município de Toledo estabelece, em seu artigo 17, inciso III, que compete exclusivamente à Câmara Municipal dispor, observados os parâmetros da lei de diretrizes orçamentárias, sobre sua organização, funcionamento e polícia, bem como sobre matérias relacionadas ao seu quadro de pessoal e às vantagens correspondentes.

A concessão de diárias a vereadores e servidores para participação em cursos, seminários, congressos, palestras e eventos congêneres constitui matéria diretamente relacionada à organização e ao funcionamento administrativo do próprio Poder Legislativo.

Não se verifica, portanto, invasão de competência do Poder Executivo ou de outro ente federativo.

Também se mostra adequada a utilização de resolução como espécie normativa, uma vez que se trata de disciplina interna do Poder Legislativo e, especificamente, de alteração da Resolução nº 23, de 7 de julho de 2014.

Sob o aspecto da competência material e normativa, portanto, não se identifica impedimento à disciplina da matéria pela Câmara Municipal.

2. Da iniciativa

Quanto à iniciativa, não se identifica vício formal na apresentação do Projeto de Resolução nº 23/2026 por vereador. O artigo 125 do Regimento Interno admite, como regra, a apresentação de projeto de resolução por vereador, ressalvadas as matérias cuja iniciativa tenha sido expressamente reservada. O § 3º do mesmo dispositivo atribui privativamente à Mesa a iniciativa de determinadas matérias, entre elas aquelas relativas à organização, funcionamento e polícia da Câmara.

Por se tratar de regra de iniciativa privativa, sua interpretação deve ser estrita. A reserva de iniciativa constitui exceção à regra geral da possibilidade de deflagração do processo legislativo pelos membros do Parlamento, não sendo juridicamente adequado ampliar seu alcance para abranger matérias que não se enquadrem diretamente nas hipóteses expressamente previstas.

O próprio Supremo Tribunal Federal, embora ao examinar hipóteses de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, consolidou entendimento no sentido de



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

que as normas de reserva de iniciativa não devem ser interpretadas de maneira ampliativa. No Tema 917 da repercussão geral, a Corte assentou que a simples criação de repercussões administrativas ou financeiras não caracteriza, por si só, invasão da iniciativa reservada quando a proposição não interfere na estrutura administrativa, nas atribuições dos órgãos ou no regime jurídico dos servidores.

Essa orientação mostra-se pertinente, por identidade de razão, à interpretação das hipóteses de iniciativa privativa previstas no Regimento Interno da Câmara Municipal.

No caso do Projeto de Resolução nº 23/2026, não se verifica alteração da organização da Câmara, entendida como sua estrutura institucional, distribuição de órgãos, cargos, unidades administrativas ou competências. Também não se modifica seu funcionamento, no sentido da disciplina dos órgãos legislativos, dos procedimentos internos, das atribuições administrativas ou da forma de atuação institucional, e tampouco há qualquer matéria relacionada à polícia da Câmara.

A proposição possui objeto bem mais específico: alterar os limites quantitativos para concessão de diárias a vereadores e servidores em razão de determinados deslocamentos.

Com efeito, o projeto apenas modifica o § 1º do artigo 2º da Resolução nº 23, de 7 de julho de 2014, reduzindo de seis para quatro o limite máximo anual de deslocamentos dos vereadores e ampliando de um para dois o limite dos servidores para participação em cursos, seminários, congressos, palestras e eventos congêneres. Não cria órgãos, não altera atribuições administrativas, não modifica a estrutura funcional da Câmara e não disciplina o regime jurídico dos servidores.

Também não se trata de matéria referente à fixação, majoração ou reajuste da remuneração dos servidores, igualmente reservada à Mesa pelo artigo 125, § 3º, VIII, do Regimento Interno. A diária possui natureza vinculada ao deslocamento funcional e ao ressarcimento das despesas dele decorrentes, não se confundindo com vencimento ou remuneração permanente. Inclusive, o próprio sistema de normas da Câmara classifica as matérias relativas às diárias no âmbito dos auxílios financeiros, indenizações e investimentos.

Não se ignora que projetos anteriores destinados a alterar a mesma Resolução nº 23/2014 foram apresentados pela Mesa. A prática legislativa anterior, contudo, não transforma em privativa uma iniciativa que o Regimento Interno não reservou



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

expressamente. A competência da Mesa para apresentar determinada proposição não significa, necessariamente, exclusividade de iniciativa.

Adotar interpretação diversa significaria compreender que praticamente toda proposição relacionada às atividades administrativas da Câmara estaria abrangida pela expressão “organização, funcionamento e polícia”, tornando excessivamente ampla a reserva do artigo 125, § 3º, XI, e reduzindo, sem previsão regimental expressa, a iniciativa legislativa dos próprios vereadores.

A expressão deve, portanto, ser compreendida em seu sentido próprio, alcançando matérias estruturais e institucionais da Câmara, e não toda e qualquer disciplina administrativa que produza efeitos internos.

Dessa forma, a alteração dos limites para concessão de diárias não configura matéria de organização, funcionamento e polícia da Câmara para os fins do artigo 125, § 3º, XI, do Regimento Interno, razão pela qual não há iniciativa privativa da Mesa.

Conclui-se, assim, pela regularidade da iniciativa do vereador Valtencir Careca para apresentação do Projeto de Resolução nº 23/2026.

3. Da legalidade material e da técnica legislativa

Superada, para fins argumentativos, a questão formal da iniciativa, não se identifica incompatibilidade material na alteração dos limites de deslocamentos. A proposição não institui vantagem remuneratória, não majora os valores das diárias e tampouco transforma a participação em eventos externos em direito subjetivo de vereadores ou servidores.

O projeto limita-se a reorganizar os quantitativos máximos admitidos para determinada modalidade de deslocamento: reduz de seis para quatro o número anual potencialmente utilizável pelos vereadores e amplia de um para dois o correspondente limite dos servidores.

A opção normativa insere-se no espaço de conformação administrativa da Câmara Municipal e guarda compatibilidade, em tese, com os princípios da eficiência, economicidade, razoabilidade e interesse público, especialmente porque a própria justificativa relaciona a ampliação destinada aos servidores à necessidade de capacitação e aperfeiçoamento técnico.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

Não se identifica, portanto, ilegalidade material no conteúdo da alteração.

3.1. Da redação do § 1º

Há, todavia, correção gramatical necessária. O projeto estabelece:

“A concessão de diárias [...] serão limitadas [...]”.

O núcleo do sujeito é “concessão”, no singular, razão pela qual a concordância correta é “será limitada”.

Em observância aos critérios de clareza e precisão estabelecidos pelo artigo 12 da Lei Complementar nº 25/2021, recomenda-se a seguinte redação:

§ 1º - A concessão de diárias para participação em cursos, seminários, congressos, palestras e eventos congêneres será limitada, anualmente, a:

- I - 4 (quatro) deslocamentos por vereador; e*
- II - 2 (dois) deslocamentos por servidor.*

4. Dos aspectos orçamentário-financeiros

A questão orçamentária exige distinguir a possibilidade abstrata de repercussão financeira da efetiva caracterização, para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal, de criação ou aumento de despesa sujeita à estimativa de impacto. A distinção é especialmente importante no caso concreto.

O projeto atua em duas direções simultaneamente: reduz de seis para quatro os deslocamentos anuais dos vereadores e amplia de um para dois os deslocamentos dos servidores. Além disso, os quantitativos estabelecidos constituem apenas limites máximos de utilização, e não número mínimo ou obrigatório de deslocamentos.

Assim, conforme corretamente registrado pelo Departamento Legislativo, não é possível afirmar, nesta fase, se haverá aumento, redução ou neutralidade da despesa global da Câmara.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

Essa impossibilidade não decorre de ausência de informação que necessariamente deveria instruir o projeto, mas da própria natureza normativa da alteração: o resultado financeiro dependerá da efetiva utilização dos limites, dos destinos escolhidos, da duração das viagens, dos valores das diárias e passagens e das autorizações administrativas concretamente concedidas.

Nesse sentido, o artigo 16 da Lei Complementar nº 101/2000 estabelece que:

“A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado” de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e da declaração de adequação orçamentária e financeira.

O requisito legal não incide simplesmente porque determinada norma possui alguma relação com despesa pública. A hipótese normativa exige que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental acarrete aumento da despesa.

Esse pressuposto não está demonstrado no PR nº 23/2026.

Em primeiro lugar, não há criação de nova ação governamental. A Câmara já possui regime de concessão de diárias e já custeia deslocamentos de vereadores e servidores.

Em segundo lugar, a ampliação do limite destinado aos servidores não constitui obrigação de realização de dois deslocamentos anuais. O projeto simplesmente permite que, presentes os pressupostos administrativos, seja autorizado um segundo deslocamento.

Em terceiro lugar, a mesma proposição reduz o limite máximo dos vereadores, de modo que sequer sob uma perspectiva global é possível presumir aumento da despesa.

Não há base jurídica para equiparar a ampliação de um limite autorizativo à criação automática de despesa. O orçamento definido pelas leis orçamentárias será o balizador da concessão ou não de diárias a vereadores ou servidores.

Ainda que se qualificasse a alteração como aperfeiçoamento da disciplina administrativa existente, o artigo 16 da LRF contém requisito adicional e indispensável: que esse aperfeiçoamento acarrete aumento da despesa.

No estágio atual, esse efeito não pode ser afirmado. Consequentemente, não se encontra caracterizada a hipótese que torna obrigatória a estimativa prevista no



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

artigo 16, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Também não se verifica a hipótese prevista no artigo 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nos termos do dispositivo, considera-se despesa obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei ou ato normativo que fixe para o ente obrigação legal de sua execução por período superior a dois exercícios.

A característica determinante não é simplesmente a possibilidade de determinada espécie de gasto repetir-se de um exercício para outro. Exige-se que exista obrigação jurídica de execução.

A norma não obriga a Câmara Municipal a custear dois deslocamentos para cada servidor ou quatro para cada vereador todos os anos. Limita-se a estabelecer o quantitativo máximo que poderá ser autorizado.

A efetiva ocorrência da despesa continuará dependendo da existência de evento pertinente, da iniciativa do interessado, da avaliação do interesse público, da autorização administrativa e da disponibilidade orçamentária.

Portanto, eventual repetição anual de gastos com diárias não transforma a despesa em obrigatória de caráter continuado para os fins do artigo 17 da LRF.

A aprovação do projeto não cria obrigação legal de execução da despesa por mais de dois exercícios e, por essa razão, não são exigíveis as providências específicas do artigo 17, incluindo demonstração de origem permanente dos recursos e medidas de compensação.

A mesma conclusão decorre do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, segundo o qual a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá estar acompanhada da correspondente estimativa de impacto orçamentário e financeiro. O PR nº 23/2026 não envolve renúncia de receita.

Também não cria nem altera despesa obrigatória. A norma somente redefine limites máximos de utilização de uma despesa que permanece dependente de decisões administrativas posteriores. Não há, portanto, incidência do artigo 113 do ADCT.

Do mesmo modo, o Regimento Interno prevê documentação orçamentário-financeira quando a proposição implicar renúncia de receita, criação, aperfeiçoamento ou expansão da ação governamental ou aumento de despesas. O artigo 162 reproduz exigência semelhante para o parecer técnico da Comissão de Finanças e Orçamento.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

Essas normas devem ser interpretadas sistematicamente com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

No caso concreto, não se está diante da criação de uma nova atividade pública, mas de alteração dos limites quantitativos de um regime de deslocamentos já existente. Do mesmo modo, pelas razões expostas, não se encontra caracterizado aumento de despesa.

A expressão utilizada na justificativa do projeto, no sentido de “aperfeiçoar os critérios” de concessão de diárias, tampouco significa, por si só, aperfeiçoamento de ação governamental no sentido técnico-orçamentário da LRF.

Assim, não há fundamento para exigir, neste momento, estimativa de impacto apenas porque a matéria admite hipotética repercussão financeira.

Caso a instrução do processo revele, posteriormente, circunstâncias concretas que demonstrem efetivo aumento da despesa, a conclusão poderá ser revista e deverão ser atendidas as exigências correspondentes antes da deliberação definitiva.

Todavia, A conclusão pela desnecessidade de estimativa de impacto não afasta a competência da Comissão de Finanças e Orçamento. O artigo 67 do Regimento Interno atribui-lhe expressamente competência para emitir parecer sobre proposições que, direta ou indiretamente, alterem despesas ou receitas ou acarretem encargos ao erário.

Os artigos 161 e 162, por sua vez, qualificam como técnico o parecer da Comissão sobre questões financeiras e orçamentárias.

A manifestação da Comissão de Finanças e Orçamento mostra-se, portanto, necessária em razão de sua competência regimental especializada, sem que disso decorra presunção de aumento de despesa ou obrigação automática de apresentação de estimativa de impacto.

III. Conclusão

Diante do exposto, a Procuradoria Jurídica Legislativa conclui que:

- a. a Câmara Municipal possui competência para disciplinar a concessão de diárias e os limites de deslocamento de seus vereadores e servidores, por se tratar de matéria relacionada à sua organização e



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

funcionamento administrativo;

- b. não se identifica vício de iniciativa no Projeto de Resolução nº 23/2026, uma vez que a proposição não versa sobre organização, funcionamento e polícia da Câmara, na acepção do artigo 125, § 3º, XI, do Regimento Interno, mas tão somente sobre os limites para concessão de diárias em disciplina já existente;
- c. a correção da concordância verbal do § 1º, substituindo-se “serão limitadas” por “será limitada”;
- d. não se mostra necessária, nesta fase, a apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, porque, salvo melhor juízo, o projeto não cria despesa obrigatória de caráter continuado, na acepção do artigo 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Caso surjam, durante a tramitação, elementos concretos que demonstrem efetivo aumento de despesa ou caracterizem hipótese de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete tal aumento, deverão ser reavaliadas as exigências previstas no artigo 16 da LRF e nos artigos 127 e 162 do Regimento Interno.

Assim, o parecer é pela competência da Câmara Municipal, pela regularidade da iniciativa parlamentar e pela legalidade material do Projeto de Resolução nº 23/2026, recomendadas apenas as adequações de técnica legislativa indicadas. Quanto aos aspectos orçamentário-financeiros, não se identifica, no estado atual da proposição, obrigação de apresentação de estimativa de impacto, uma vez que não se trata de despesa obrigatória de caráter continuado e não é possível afirmar, nesta fase, se haverá aumento, redução ou neutralidade da despesa global da Câmara, sem prejuízo da apreciação da matéria pela Comissão de Finanças e Orçamento.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Toledo, 9 de setembro de 2026.

Eduardo Hoffmann
Procurador Jurídico Legislativo

Fabiano Scuzziato
Procurador Jurídico Legislativo

PR 023/2026
AUTORIA: Ver. Valtencir Careca

