



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



PARECER JURÍDICO Nº 152/2025

Referência: Projeto Lei Ordinária n. 108/2025

Interessado: Comissão de Justiça e Redação Final

EMENTA: INSTITUI A POLÍTICA MUNICIPAL DO COOPERATIVISMO NO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA-ES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. POSSIBILIDADE, DESDE QUE ATENDIDAS TODAS AS RECOMENDAÇÕES

1 - RELATÓRIO

A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, através do Exmo. Vereador relator, Sr. Juarez Oliosí, requereu a manifestação desta Procuradoria a respeito do Projeto de Lei Ordinária nº 108/2025, de autoria dos vereadores, Sr. Victor Cremasco Mendonça e Sr. Juarez que *“INSTITUI A POLÍTICA MUNICIPAL DO COOPERATIVISMO NO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA-ES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”*

Os autos foram distribuídos pelo Procurador Geral a essa parecerista em 04 de dezembro de 2025, constando com 14 (quatorze) laudas.

É o relatório. Passo a opinar.

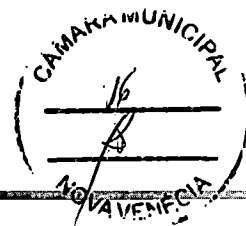
2 - FUNDAMENTAÇÃO:

Analizados os termos da consulta, insta frisar que esta manifestação jurídica se resume em atividade intelectual de interpretação, com base no questionamento formulado, não lhe competindo adentrar à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito deste Poder





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Legislativo Municipal, nem analisar aspectos econômicos ou de natureza eminentemente técnico-administrativa **não vinculando a decisão administrativa** a ser tomada pela autoridade competente, ou seja, **O PRESENTE PARECER POSSUI CARÁTER MERAMENTE OPINATIVO.**

2.1 – CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Trata-se, em síntese, de Projeto de Lei Ordinária de autoria parlamentar, que visa instituir a Política Municipal do Cooperativismo no Município de Nova Venécia/ES, estabelecendo diretrizes, objetivos e mecanismos de incentivo ao cooperativismo local.

Segundo a justificativa do proponente às fls. 07/08:

“(...)

A instituição da Política Municipal do Cooperativismo em Nova Venécia representa um avanço significativo na promoção do desenvolvimento econômico sustentável, da inclusão social e da economia solidária em nosso município.

O cooperativismo não é apenas um modelo de negócio, mas uma filosofia de vida baseada em valores éticos como honabilidade social e preocupação com a comunidade. Ao apoiar este movimento, o município de Nova Venécia estará investindo em um futuro mais justo, solidário e próspero para todos os seus cidadãos.

Diante do exposto, e considerando a relevância social, econômica e jurídica da matéria, contamos com o apoio dos nobres pares desta Casa Legislativa para a aprovação do presente Projeto de Lei, que certamente contribuirá para o desenvolvimento de Nova Venécia e o bem-estar de sua população. É a justificativa. [sic]

(..)”





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Pois bem. A Constituição Federal em seu art. 18¹, *caput* determina que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos entre si.

O Constituinte originário ao optar pela forma federativa de Estado reconheceu a estrutura política abrangendo as seguintes características: a) descentralização do exercício do poder político; b) identificação dos entes federados dotados de autonomia, não havendo subordinação entre eles; c) auto-organização, refere-se a possibilidade de elaborarem sua legislação fundamental, para os Estados suas respectivas Constituições Estaduais, já para os Municípios e o Distrito Federal a elaboração de Lei Orgânica, bem como na capacidade de editarem o restante de suas normas (autolegislação); d) autogoverno, capacidade de eleger seus próprios representantes; e) autoadministração, cada ente possui competência de exercer suas atividades legislativas, administrativas e tributárias, devendo ser respeitados os ditames constitucionais no tocante à repartição de competências. (MASSON, 2012, p.183)²

Ao ser atribuída aos Municípios a qualidade de entes federados, os mesmos passam a integrar a organização político-administrativa, como entes da federação, sendo garantida a plena autonomia (MASSON, 2012, p. 190)³.

Segundo Meirelles (2007, p.90-91)⁴ autonomia, não é um poder originário, mas sim, uma prerrogativa política outorgada pela Constituição para compor o seu governo e prover a sua Administração. “É a administração própria daquilo que lhe é próprio (MEIRELLES, 2007, p.91) ”.

¹ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

² MASSON, Nathalia. **Direito Constitucional**. Niterói. Editora Impetus.2012

³ Ibid., 2012, p.190.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Municipal**. 2007.





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



A autonomia municipal não pode ser confundida com soberania, esta é pertencente ao Estado (Nação), trata-se aquela de um direito público subjetivo de organizar e prover sua administração (MEIRELLES, 2007).⁵

No mesmo sentido, Paulo e Alexandrino⁶ (2011, p.310) ao abordarem sobre a autonomia municipal afirmam que está baseada na capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração (exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas).

A estrutura dos entes federativos é composta pelos seus Poderes, independentes e harmônicos entre si. No âmbito da União, pelo Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 2º da Constituição). Pela Lei Orgânica de Nova Venécia - LOM (art. 8º), o “governo municipal é constituído pelos Poderes Legislativo e Executivo, independentes e harmônicos entre si”.

Nesta medida, o Município de Nova Venécia, na qualidade de ente federativo autônomo possui competência de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.

Quanto às competências legislativas e administrativas de cada ente, importante se faz trazer à sua distinção e repartição.

A União tem poderes enumerados pela Constituição no art. 21 da CF, competências administrativas e art. 22 da CF, competências legislativas privativas. A União possui competência comum administrativa com os Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 23).

Quanto à competência legislativa concorrente, a União a possui tão somente com os Estados e o Distrito Federal (art.24 da CF/1988). Trata-se de repartição vertical da competência legislativa, na qual esses entes poderão, legitimamente, legislar sobre os assuntos arrolados no

⁵ Ibid., 2003.p.91.

⁶ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p.310.





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



dispositivo em comento, desde que obedecidas as diretrizes constantes em seus parágrafos (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.352)⁷.

Em relação aos Estados Membros, a Constituição Federal não enumera e nem indica os poderes que estes possuem, os poderes destes são chamados de poderes residuais/remanescentes/reservados (art. 25, §1º, CF). O Distrito Federal não tem poderes específicos, ele detém as competências atribuídas aos Municípios e Estados (art. 32, §1º, CF).

Quanto aos Municípios, foi reservada a competência legislativa para legislar sobre assuntos de interesse local (competência exclusiva), consoante disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, com arrimo no art. 30, inciso II da Carta Magna, sendo vedado ir de encontro a legislação federal ou estadual existente, bem como extrapolar a sua competência (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.359)⁸.

As competências administrativas dos Municípios os permitem atuarem sobre assuntos de interesse local, a partir do princípio da predominância do interesse, especialmente sobre as matérias arroladas nos incisos III a IX do art. 30 da CF/1988.

Nesta medida, verifica-se que a proposição se enquadra no âmbito do interesse local, na forma do art. 30, inciso I c/c, bem como insere-se na competência de suplementação da legislação federal, na forma do art. 30, inciso II da CF/1988.

Quanto a autoridade legitimada para iniciar o processo legislativo, na forma do art. 44 da Lei Orgânica do Município de Nova Venécia, trata-se de competência comum, ou seja, não se trata de matéria reservada à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, pois o projeto não cria

⁷ Ibid., 2011, p.352

⁸ Ibid., 2011, p.359





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



cargos, órgãos ou secretarias, não altera o regime jurídico dos servidores públicos nem institui despesas obrigatórias.

Em relação a tipicidade legislativa, projeto de lei ordinária é o mais adequado à temática, pois não almeja emendar a Lei Orgânica Municipal, nem se amolda à hipótese prevista nos artigos 45 e 73 da LOM.

Quanto às demais normas do processo legislativo regimentais:

- a) Regime de tramitação da matéria: salvo decisão em contrária dos edis, deverá seguir o regime de tramitação ordinário, nos termos do art. 133 do Regimento Interno da CMNV (Resolução nº. 264/1990), podendo ser solicitado o requerimento de urgência especial ou simples, nos termos dos artigos 142 e 143, do Regimento Interno da CMNV;
- b) Quórum para aprovação da matéria: em linha com o art. 190 do Regimento Interno da CMNV as deliberações deverão ser tomadas por maioria simples dos membros desta Casa de Leis, desde que presente a maioria absoluta dos vereadores;
- c) Processo de votação a ser utilizado: conforme a inteligência dos artigos 193 §1º e 194, do Regimento Interno da CMNV, o processo a ser utilizado deve ser, a princípio, o simbólico, podendo ser convertido em nominal, na forma do art. 194 do RI.

Desta feita, verifica-se que foram preenchidos os requisitos de constitucionalidade formal da proposição em apreço.

2.2 – CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, JURIDICIDADE E LEGALIDADE ORGÂNICA





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



A constitucionalidade material é a compatibilidade entre o conteúdo da norma com as regras e princípios previstos na Constituição Federal ou na Constituição Estadual.

Nesta senda, deverá ser analisado se o conteúdo da proposição legislativa está em consonância com as regras e princípios constitucionais.

Conforme os ensinamentos de Edem Nápoli (2023, p.84)⁹, a inconstitucionalidade material pode ser conceituada como “o tipo de inconstitucionalidade que recai sobre o conteúdo, sobre a substância, sobre a matéria veiculada na lei ou ato normativo. Aqui todo o trâmite legislativo foi respeitado, mas a lei ou ato normativo traz previsão materialmente incompatível com o texto da Constituição”.

A juridicidade refere-se ao alinhamento da proposição com o ordenamento jurídico como um todo, já a legalidade orgânica é a compatibilidade do projeto de lei com a Lei Orgânica Municipal.

Em relação à constitucionalidade material, o projeto harmoniza-se com os princípios constitucionais da ordem econômica, previsto no art. 170 da CF/1988, especialmente a valorização do trabalho humano, a livre iniciativa, a função social da atividade econômica e a redução das desigualdades sociais e regionais,

A instituição de política pública de fomento ao cooperativismo configura exercício legítimo da função do Estado como agente normativo e indutor da atividade econômica, nos termos do art. 174 da FCF/1988.

Ademais, salvo melhor juízo, a proposição legislativa não afronta os princípios consagrados na Lei Federal nº 13.874/2019, que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica,

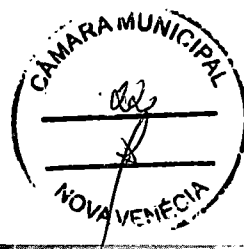
⁹ NÁPOLI, Edem. **Direito constitucional na medida certa para concursos**. Editora JusPodvym, 2023.





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



tampouco na Lei Municipal nº 3.739/2023, que institui a Lei Municipal de Liberdade Econômica no Âmbito do Município de Nova Venécia/ES.

No que se refere à legislação de regência do cooperativismo, não se verifica conflito normativo entre a Lei Federal nº 5.764/1971, que institui a Política Nacional do Cooperativismo e estabelece o regime jurídico das sociedades cooperativas, e a Lei Estadual do Espírito Santo nº 8.257/2006, que institui a Política Estadual do Cooperativismo. A norma estadual possui caráter suplementar e de fomento, não alterando nem contrariando as disposições gerais fixadas pela legislação federal, inexistindo, portanto, antinomia, mas relação de complementariedade normativa.

O Projeto de Lei nº 108/2025 possui caráter predominantemente programático, o que afasta, em regra, a imposição de obrigações diretas ao Poder Executivo. Não há criação de estruturas administrativas nem determinação de atos concretos de gestão.

Contudo, entende-se que algumas emendas precisam ser propostas, a fim de não gerar violação ao princípio da harmonia e separação entre os Poderes, previsto no art. 2º da CF/1988 c/c o art. 8º da LOM, bem como adequação às normas da legislação federal:

- a) No art. 8º, ao tratar da consignação em folha de pagamento de servidores públicos, tangencia a gestão administrativa e o regime jurídico de pessoal, matérias tradicionalmente inseridas na esfera de iniciativa do Chefe do Executivo. Para afastar risco de violação ao princípio da separação dos Poderes, recomenda-se proposição de emenda modificativa, a fim de que tal medida seja facultativa e condicionada à regulamentação pelo Poder Executivo;
- b) Emenda modificativa no art. 9º, a fim de inserir a condicionante da participação de cooperativas em processos licitatórios ao preenchimento dos requisitos da Lei Federal nº 14.133/2021;
- c) Com a emenda modificativa constante no art. 9º, sugere-se uma emenda supressiva ao art. 10. Ressalta-se que a antiga lei de Licitações nº 8.666/1993 foi integralmente revogada pelo





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



art. 193, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021, ressalvada a revogação antecipada dos arts. 89 a 108, ocorrida em 1º de abril de 2021, nos termos do inciso I do mesmo dispositivo.

2.3 – TÉCNICA LEGISLATIVA

Neste tópico, passa-se à análise da técnica legislativa, que é entendida como o “conjunto de procedimentos, regras e princípios para elaboração de norma jurídica que pode vir a integrar um ordenamento jurídico”, conforme dispõe o Glossário do Congresso Nacional.

Conforme a Constituição Federal, art. 59, parágrafo único, a Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. Assim, foi promulgada a Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

Logo, a técnica legislativa é considerada um requisito constitucional que deve ser atendido na elaboração das leis e consolidação das normas jurídicas. Importante salientar que vícios relacionados à técnica legislativa não constituem motivo para descumprimento da norma gerada (CAVALCANTE FILHO, 2024).

No art. 13 consta cláusula de revogação tácita, contrariando o art. 9º da LC nº 95/1998, que aduz que a cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas.

Desta feita, sugere-se a **proposição de uma emenda modificativa, a fim de enumerar expressamente as legislações que serão revogadas. Caso não haja legislações a serem revogadas, sugere-se a proposição de uma emenda supressiva.**





Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo



3 - CONCLUSÃO:

Diante de todo o exposto, esta procuradoria jurídica **OPINA** pela **CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL, JURIDICIDADE E LEGALIDADE ORGÂNICA** do Projeto de Lei Ordinária nº 108/2025, **DESDE QUE TODAS AS RECOMENDAÇÕES SEJAM ATENDIDAS**

É o parecer, salvo melhor juízo, o qual submete a autoridade superior.

Nova Venécia, 22 de dezembro de 2025.

DANIELA BRAGA ARAÚJO ZAMPROGNO

Procuradora Jurídica

