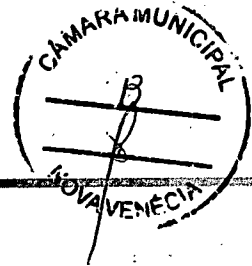




Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo



PARECER JURÍDICO Nº 122/2025

Referência: Projeto Lei Ordinária n. 79/2025

Interessado: Comissão de Justiça e Redação Final

EMENTA: ALTERA DISPOSITIVOS DA LEI Nº 2.021, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1994 (ESTATUTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA-ES). ANÁLISE QUANTO A CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE, LEGALIDADE ORGÂNICA E TÉCNICA LEGISLATIVA. NECESSIDADE DE EMENDAS PARA SANEAMENTO DE VÍCIOS. POSSIBILIDADE. DESDE QUE ATENDIDAS TODAS AS RECOMENDAÇÕES.

1 - RELATÓRIO

A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, através da Exmo. Vereador relator, Sr. Juarez Oliosi requereu a manifestação desta Procuradoria a respeito do Projeto de Lei Ordinária nº 79/2025, de autoria do Chefe do Poder Executivo, Sr. Mário Sérgio Lubiana que *"ALTERA DISPOSITIVOS DA LEI Nº 2.021, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1994 (ESTATUTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA-ES)."*

A proposição legislativa ainda prevê que o valor e forma de concessão das diárias serão fixados em lei específica, a ser enviada separadamente (fls.03).





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Os autos foram distribuídos pelo Procurador Geral a essa parecerista em 20 de outubro de 2025, constando com 12 (doze) 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 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 para alterar a Lei Municipal nº 2.021/1994, que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos de Nova Venécia, objetivando modificação da redação legislativa quanto às normas de concessão de diárias, descritas no art. 125.

Segundo a justificativa do proponente às fls. 05/06:

“O presente Projeto de Lei tem por objetivo de alterar o Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Nova Venécia (Lei nº 2.021/1994), que atualmente contém dispositivo impeditivo à concessão de diárias a servidores cujas funções envolvam deslocamentos permanentes. Trata-se do art. 125, § 1º, alínea "b", que veda a concessão de diárias "quando o deslocamento constituir exigência permanente do cargo". Essa redação absoluta inviabiliza o atendimento de categorias que, embora possuam deslocamentos freqüentes como inerentes ao cargo, eventualmente incorrem em despesas extraordinárias de alimentação e hospedagem, como





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



motoristas da frota municipal e condutores de ambulância. A manutenção do texto original poderia comprometer a efetividade da nova disciplina legal e, em última instância, gerar insegurança jurídica.

(..)

Esse entendimento evidencia que, se levada a efeito a interpretação literal do dispositivo estatutário, ficaria vedado o pagamento de diárias a profissionais cujas funções envolvem submetidos a situações excepcionais que ensejem despesas adicionais de alimentação e pernoite.

Dessa forma, o projeto insere alguns dispositivos no artigo 125 e revoga os parágrafos, posto que há impropriedade nos mesmos, sendo necessárias tais mudanças a fim de adequar o texto legal.

(...)

Assim, além de corrigir uma defasagem normativa, a proposta fortalece a coerência do ordenamento jurídico municipal e assegura a adequada prestação de serviços públicos que demandam deslocamentos constantes, sem comprometer o princípio da responsabilidade fiscal. [sic]

(...)

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

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





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



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)”.

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).

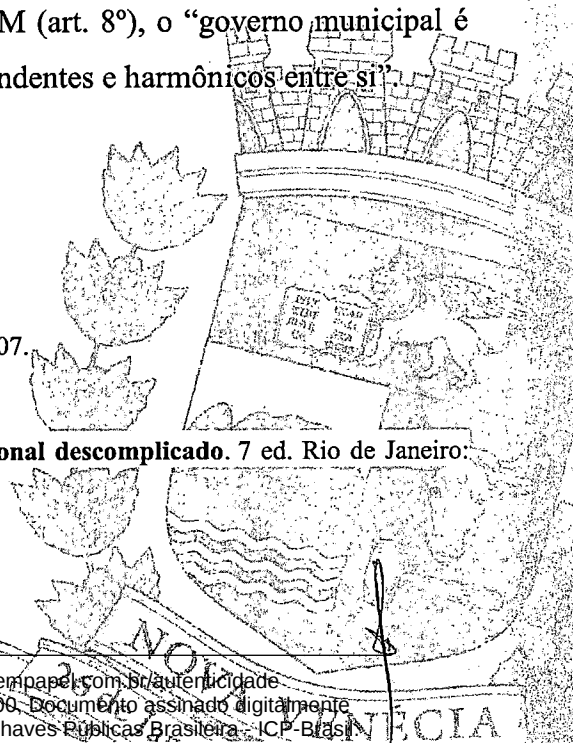
A estrutura dos entes federativos é composta pelos seus Poderes, independentes e harmônicos entre si. No âmbito da União, pelo Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 2º da Constituição). Pela Lei Orgânica de Nova Venécia - LOM (art. 8º), o “governo municipal é constituído pelos Poderes Legislativo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

³ Ibid., 2012, p.190.

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

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



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 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.

⁷ Ibid., 2011, p.352

⁸ Ibid., 2011, p.359





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



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 (art. 30, incisos I da CF/1988), cabendo ao Município dispor os regramentos no Regime Jurídico dos Servidores Públicos Municipais (Lei Municipal nº 2.021/1994) para a concessão de diárias.

Quanto a autoridade legitimada para iniciar o processo legislativo, verifica-se que é de iniciativa privativa, se amoldando nas hipóteses de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, arroladas no art. 61, §1º, inciso II, alíneas “c” da CF/1988, em simetria ao art. 44, §1º, II, alínea “c” da LOM.

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

2.2 – CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, JURIDICIDADE E LEGALIDADE ORGÂNICA

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.

Pois bem. A proposição observa a Constituição Federal, ao observar o princípio da eficiência administrativa, previsto no art. 37 da CF/1988, permitindo o pagamento de diárias em casos

⁹ NÁPOLI, Edem. **Direito constitucional na medida certa para concursos**. Editora JusPodv'm, 2023.





Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo



excepcionais de deslocamento permanente, quando o afastamento da sede do serviço imponha despesas adicionais de alimentação e pernoite, a ser disciplinada por lei específica.

Conforme informado anteriormente, não há concessão automática de vantagem pecuniária — a proposição cria condições para regulamentação futura por lei específica, o que é compatível com o princípio da legalidade orçamentária (art. 167, inciso II da CF/1988) e com o art. 37, inciso X, §11 da CF/1988 que exigem lei específica ordinária para fixação de parcela indenizatória.

No entanto, embora o PL nº 79/2025 não fixe ou altere valores, a proposição suprime exceção e abre possibilidade de pagamento de diárias a categorias que antes eram vedadas. Isso pode configurar fato gerador potencial de aumento de despesas futuras — situação em que órgãos de controle, como o Eg. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo podem entender obrigatória a exigência de estudo de impacto orçamentário, bem como apresentação da declaração do ordenador de despesas (art. 16, incisos I e II da LRF).

Nesta medida, recomenda-se que seja solicitada uma declaração específica do ordenador de despesas de que a proposição não acarreta impacto orçamentário e financeiro no exercício em curso e nos 2 (dois) subsequentes, nem cria despesa obrigatória continuada, OU no caso de caso existir potencial de impacto, solicitar ao Chefe do Poder Executivo que envie a estimativa de impacto financeiro, bem como a declaração do ordenador de despesa na forma do art. 16, incisos I e II da LRF.

Tal providência deverá ser analisada e deliberada pela Comissão de Finanças e Orçamento - CFO, que é o órgão técnico para deliberar sobre tal assunto, na forma do art. 47 e art. 80, ambos do Regimento Interno da CMNV.





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



2.3 – TÉCNICA LEGISLATIVA

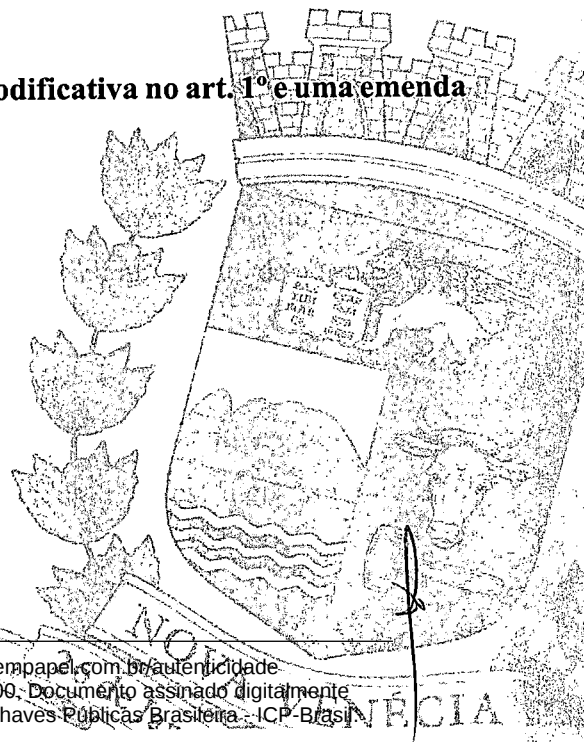
Neste tópico, passa-se à análise da técnica legislativa, que é entendida como o “conjunto de procedimentos, regras e princípios para elaboração de norma jurídica que pode vir a integrar um ordenamento jurídico”, conforme dispõe o Glossário do Congresso Nacional.

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).

A proposição possui uma série de equívocos de técnica legislativa, especialmente no tocante ao a forma de alteração legislativa, sendo que foram introduzidos 03 (três) incisos no art. 125 quando se poderiam manter a estruturação original em parágrafos.

Desta feita, opina-se pela proposição de uma emenda modificativa no art. 1º e uma emenda supressiva ao art. 2º.





Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo



3 - CONCLUSÃO:

Diante de todo o exposto, esta procuradoria jurídica **OPINA** pela **CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E LEGALIDADE ORGÂNICA** do Projeto de Lei Ordinária nº 79/2025, **DESDE QUE SEJAM ATENDIDAS TODAS A RECOMENDAÇÕES.**

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

Nova Venécia, 27 de outubro de 2025.

DANIELA BRAGA ARAÚJO ZAMPROGNO

Procuradora Jurídica

