



ASSUNTO

Projeto de Lei Ordinária nº 17/2026. Nova Andradina/MS. Alteração da Lei Municipal nº 1.739/2023, que disciplina o pagamento de diárias no âmbito do Poder Executivo. Reforço dos mecanismos de prestação de contas, controle e transparência. Exigência de documentos comprobatórios da viagem, disciplina do uso de veículo próprio e divulgação centralizada das concessões de diárias. Atualização da tabela constante do Anexo I e do modelo de relatório de viagem. Necessidade de exame da juridicidade, da técnica legislativa e de eventual repercussão orçamentário-financeira do reenquadramento proposto.

PARECER 109/2026

1 | Relatório

Cuida-se de solicitação de parecer jurídico acerca do Projeto de Lei nº 17, de 10 de abril de 2026, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo de Nova Andradina, encaminhado a esta Casa por meio da Mensagem nº 21/2026, em regime de urgência especial. A proposição pretende alterar e acrescentar dispositivos à Lei Municipal nº 1.739, de 24 de maio de 2023, diploma que dispõe sobre o pagamento de diárias para indenização de despesas com hospedagem, alimentação e locomoção urbana em viagens dos agentes públicos do Poder Executivo.

Segundo a justificativa encaminhada pelo Executivo, a proposta busca adequar a legislação municipal às diretrizes da Orientação Técnica aos Jurisdicionados nº 04/2025, do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, com o propósito de fortalecer os mecanismos de controle interno e externo, ampliar a transparência e assegurar a correta aplicação dos recursos públicos destinados ao custeio de viagens funcionais. Nesse contexto, o projeto altera o § 1º do art. 4º e o inciso V do art. 13 da lei vigente; acrescenta o inciso VII ao art. 13, o § 4º ao art. 15 e o art. 19-A; e substitui os Anexos I e III da legislação atualmente em vigor.

Em síntese, a proposição passa a exigir justificativa objetiva e documentada para concessão de diárias em sábados, domingos, feriados e pontos facultativos; determina o registro da quilometragem, quando utilizado veículo próprio; amplia o rol de documentos comprobatórios do objeto da viagem; exige a juntada de comprovantes de combustível, pedágios e estacionamento no caso de uso de veículo particular devidamente autorizado; e impõe à Administração Municipal o dever de divulgar, de forma centralizada, em seu sítio oficial e no Portal da Transparência, as concessões de diárias, com indicação do beneficiário, destino, período, valor pago e justificativa do deslocamento. Além disso, o Anexo I reformula a tabela de diárias do Poder Executivo, e o Anexo II do projeto substitui o atual modelo de relatório de viagem previsto no Anexo III da Lei nº 1.739/2023.

A consulta jurídica, tal como posta, volta-se à aferição da regularidade formal e material da proposição, especialmente quanto à sua compatibilidade com o regime jurídico das diárias, com as exigências de transparência e controle da despesa pública, com a técnica legislativa aplicável às leis municipais e, em particular, com a necessidade, ou não, de estimativa de impacto orçamentário-financeiro em razão da alteração promovida no Anexo I da norma vigente.

É o resumo do necessário.

Analiso.

2 | Análise Jurídica

A proposição veio ao Departamento Jurídico para parecer, nos termos do art. 131 da resolução n. 06/90 (regimento interno):

**Resolução
n. 06/90**

Artigo 131 – Proposição é toda matéria sujeita à deliberação do Plenário.

§ 1º - As proposições poderão consistir em:

- a) Emendas à Lei Orgânica do Município;*
- b) Projetos de leis complementares;*
- c) Projetos de leis ordinárias;*

...

§ 3º - A exceção das alíneas L, M, N e O do §1º, as proposições deverão ser submetidas a parecer técnico de Procurador Legislativo da Câmara de Vereadores.

Avalio.

2.1. CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E LEGALIDADE

2.1.1 CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

A constitucionalidade formal extrai-se da análise do trinômio *competência-iniciativa-procedimento*.

Competência

Dispõe o art. 30 da CF/88:

LOM

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

O projeto em questão atende, no que se vê, ao quesito competência, porquanto atua em questão de interesse local.

Procedimento

O **procedimento** legislativo mostra-se adequado e regular até o presente momento, não havendo qualquer mácula a apontar.

Iniciativa

A autoridade proponente possui legitimidade para iniciar processo legislativo tratando da temática objeto do projeto.

2.1.2. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, JURIDICIDADE E LEGALIDADE

A **constitucionalidade material** refere-se à conformidade substancial do conteúdo normativo de um projeto de lei ou norma infraconstitucional com os valores, direitos e princípios estabelecidos pela Constituição. Assim, a análise da constitucionalidade material exige que o conteúdo e a finalidade do projeto estejam intrinsecamente harmonizados com o texto constitucional, não apenas em sua forma, mas também em sua substância e espírito normativo.

Juridicidade e legalidade, por outro lado, são conceitos voltados à conformidade da norma no âmbito infraconstitucional. A **legalidade** implica que o ato normativo ou administrativo deve estar estritamente subordinado à legislação ordinária vigente, cumprindo as determinações expressas em normas legais. A legalidade representa, portanto, a observância do arcabouço normativo infraconstitucional, ou seja, as leis ordinárias e complementares que regem as condutas e os atos administrativos.

A **juridicidade**, por sua vez, é um conceito mais amplo do que a mera legalidade, pois requer não só a observância à legislação, mas também a aderência aos princípios gerais do direito e à jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores. Além de exigir conformidade com a lei, a juridicidade demanda que a atuação estatal respeite os princípios que orientam o sistema jurídico brasileiro, como os da proporcionalidade, razoabilidade e moralidade, garantindo que as normas e os atos estatais não sejam apenas formalmente legais, mas também materialmente justos e adequados ao conjunto de normas e valores do ordenamento jurídico.

Pois bem.

A meu sentir, sob o ângulo da constitucionalidade material, a proposição guarda aderência ao parâmetro constitucional de composição do Poder Legislativo local; e,

no plano da juridicidade e da legalidade, não se identifica, em princípio, incompatibilidade com o ordenamento jurídico incidente sobre a matéria.

2.2. TÉCNICA LEGISLATIVA

No que concerne à técnica legislativa, é de observância obrigatória, por todos os entes Federados, a Lei Complementar Federal nº 95/1998, que regulamenta a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação dos atos normativos, e estabelece diretrizes específicas para a estruturação formal e a coerência textual das normas, incluindo disposições sobre a clareza, precisão e uniformidade da linguagem, a organização sequencial das disposições e a padronização dos dispositivos legislativos, com o intuito de garantir a acessibilidade e a efetividade da norma para os seus destinatários.

A proposição *sub examen* observa adequadamente, a meu ver, as regras previstas na norma federal citada.

2.3. MÉRITO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA

A análise de mérito do projeto de lei escapa à competência deste Departamento Jurídico, uma vez que a avaliação sobre a justiça, conveniência e a adequação ao interesse público é prerrogativa dos Parlamentares Municipais. Cabe exclusivamente aos membros do Legislativo decidir se o conteúdo do projeto atende aos interesses coletivos e promove o bem comum, aspectos que transcendem a análise jurídica e envolvem juízos de valor e escolha política.

Portanto, em conformidade com o papel deste órgão consultivo, as manifestações devem limitar-se ao exame de aspectos jurídicos, sem emitir parecer conclusivo sobre questões de natureza técnica diversa, administrativa ou relativas à conveniência e oportunidade da proposição.

2.4. IMPACTO FINANCEIRO ORÇAMENTÁRIO

A regularidade fiscal do projeto depende de verificar se a proposta apenas aperfeiçoa controles administrativos ou se, ao alterar o Anexo I, produz efetivo aumento de despesa. O art. 113 do ADCT exige estimativa de impacto orçamentário-financeiro para proposição que crie ou altere despesa obrigatória, e os arts. 15 e 16 da LRF exigem, conforme o caso, estimativa do impacto e declaração de adequação orçamentária e compatibilidade com a LOA, o PPA e a LDO. O STF, ademais, já assentou a aplicabilidade desse dever aos entes subnacionais.

No caso concreto, os dispositivos relativos à prestação de contas, à documentação da viagem, ao uso de veículo próprio e à transparência não indicam, por si, aumento material de despesa. A cautela recai sobre a substituição do Anexo I, porque o projeto reenquadra cargos e funções em categorias de diárias, o que pode alterar a despesa potencial, ainda que os valores nominais já estejam refletidos em decreto de atualização.

Por isso, entendo necessária a juntada, pelo Executivo, de nota técnica fiscal com quadro comparativo e memória de cálculo. Se houver neutralidade financeira, isso deve ser expressamente demonstrado. Se houver aumento de despesa, tornam-se indispensáveis a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a declaração formal de adequação orçamentária e compatibilidade com as peças de planejamento. Assim, a instrução do projeto deve ser complementada antes da deliberação.

2.5. PARECER DAS COMISSÕES PERMANENTES

A ausência de parecer das comissões permanentes resulta em inconstitucionalidade formal.

É o que se extra da jurisprudência pátria:

TJPR

*PRINCÍPIO DA PASSAGEM OBRIGATÓRIA PELAS COMISSÕES
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 2.676/2013 DE
IBIPORÃ. VÍCIO NO PROCESSO LEGISLATIVO.
INEXISTÊNCIA DE PARECER DAS COMISSÕES PERMANENTES. VIOLAÇÃO DO
DISPOSTO NO ARTIGO 62, § 2º, I, DA CONSTITUIÇÃO PARANAENSE.
PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.
INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.
(TJ-PR - ADI: 12140946 PR 1214094-6)*

Logo, para validade do presente processo legislativo deverão ser acostados os pareceres das Comissões Permanentes envolvidas com a temática objeto da proposição legislativa.

2.6. INSTRUÇÕES AO PLENÁRIO

Instrumento Normativo	Projeto de lei ordinária
Quórum de votação	Maioria simples
Turno de votação	único
Interstício	nao

Modalidade de votação	Simbólica
Presidente	Vota para desempatar

3 | Conclusão

Assim analisado, conluo pela **CONSTITUCIONALIDADE**, LEGALIDADE e JURIDICIDADE da proposição legislativa *sub examine*, **desde que** atendida, previamente à deliberação final, a recomendação consignada no item 2.4 quanto à instrução financeira-orçamentária pertinente.

É o parecer, smj..¹

Nova Andradina - MS, 03/02/2026

WALTER A. BERNEGOZZI JUNIOR

ADVOGADO – OAB/MS 7140

(ASSINADO DIGITALMENTE)

¹ O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. O parecer não vincula a autoridade competente que tem poder decisório. Sublinha-se, por oportuno, que o agente a quem incumbe opinar não tem poder decisório sobre a matéria que lhe é submetida. (MS 24.073-3 DF – STF).