



CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA/ES
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA-GERAL LEGISLATIVA

PARECER JURÍDICO

Processo nº 11.506/2025

Assunto: Projeto de Lei nº 60/2025

EMENTA

PROJETO DE LEI Nº 60/2025. ALTERA A LEI MUNICIPAL Nº 1.395/2010, QUE CRIOU O FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE BOA ESPERANÇA/ES - FMHIS.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei, oriundo do Poder Executivo, que altera a Lei Municipal nº 1.395, de 07 de junho de 2010, que criou o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Boa Esperança/ES (FMHIS) e instituiu o Conselho Gestor, para adequá-la às disposições da Lei Federal nº 11.124/2005 e às orientações dos órgãos de controle.

2. Constam nos autos, anexo ao aludido Projeto de Lei, Mensagem dirigida aos membros do Poder Legislativo, demonstrando o motivo da protocolização da proposição.

3. Em 25/11/2025 estes autos foram a mim distribuídos.

4. É o relatório. Passo à fundamentação jurídica.

II. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

5. Preliminarmente, de bom alvitre ressaltar que compete à Procuradoria-Geral Legislativa prestar as atividades de consultoria e assessoramento sob o prisma estritamente jurídico, razão pela qual não adentrará na análise de conveniência e oportunidade da prática de atos político-legislativos, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

6. Dito isso, passa-se a apreciação da legalidade da matéria objeto da consulta.



Autenticar documento em <https://boaesperanca.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 36003500340031003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme
art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA/ES
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA-GERAL LEGISLATIVA

III. ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE/LEGALIDADE FORMAL

7. É cediço que a inconstitucionalidade formal se verifica quando há algum vício no processo de formação das normas jurídicas, decorrente da inobservância de algum preceito constitucional que estabeleça o modo de elaboração legislativa.

8. Consequentemente, infere-se que a inconstitucionalidade formal pode derivar da inobservância da competência legislativa para a elaboração do ato (inconstitucionalidade formal orgânica: competência da União, Estados e Municípios) ou do procedimento de elaboração da norma.

9. O projeto de lei em apreço altera a Lei Municipal nº 1.395, de 07 de junho de 2010, que criou o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Boa Esperança/ES (FMHIS) e instituiu o Conselho Gestor, matéria esta de competência legislativa municipal, conforme previsto no art. 30, I, da CF/88 e art. 10, I, da Lei Orgânica Municipal, os quais transcreve-se *ipsi litteris*:

[CF/88] Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

[LOM] Art. 10 Compete ao Município, privativamente, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

10. Quanto à legitimidade para a propositura de projetos de leis tratando sobre este tema, esta é privativa do Chefe do Poder Executivo, *ex vi* do art. 48, IV, da Lei Orgânica do Município de Boa Esperança/ES, conforme a seguir demonstrado:

Art. 48 São de iniciativa exclusiva do Prefeito, as leis que disponham sobre: (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 20/2009)

(...)

IV - organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções; (Redação dada pela





CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA/ES
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA-GERAL LEGISLATIVA

Emenda à Lei Orgânica nº 20/2009)

(...)

11. Desta forma, considerando que o projeto de lei foi subscrito pelo Chefe do Poder Executivo, inexistente vício de inconstitucionalidade formal por iniciativa.

12. Quanto à espécie normativa, a matéria deve ser normatizada por meio de **Lei Ordinária**, tendo em vista não constar no rol do art. 47 da Lei Orgânica Municipal (*matérias que devem ser legisladas por meio de Lei Complementar*), nem nas demais disposições sobre o tema.

13. Quanto ao *quórum* de votação, importante mencionar que o Regimento Interno Cameral prevê que seria de maioria absoluta. Vejamos:

Art. 36 O Plenário deliberará:

I - por maioria absoluta, sobre:

(...)

d) criação de cargos, funções e empregos, bem como sua remuneração, da administração direta, autárquica e fundacional, e do Poder Legislativo;

(...)

14. Importante mencionar, que o Supremo Tribunal Federal já decidiu que normas que versam sobre servidores públicos não precisam ser editadas sob a forma de lei complementar. Caso um ente subnacional tenha esta previsão em sua Constituição Estadual ou Lei Orgânica, isto violaria o princípio da simetria, uma vez que a CF/88 prevê para este tema a edição de lei ordinária¹. Embora a presente Lei não trate diretamente a

1 (ADI 2872) Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. **NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA.** AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II – A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado-membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí.





CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA/ES
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA-GERAL LEGISLATIVA

respeito de servidores públicos, o raciocínio quanto a obrigatoriedade de seguir o princípio da simetria permanece o mesmo.

15. Reafirmando entendimento consolidado desde 2011, o STF jugou a ADI 5003 em 05/12/2019, cuja ementa consta o seguinte:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. ARTIGO 57, PARÁGRAFO ÚNICO, IV, V, VII E VIII, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **HIPÓTESES DE RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR NÃO CONTIDAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO, À SEPARAÇÃO DE PODERES E À SIMETRIA. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. A lei complementar, conquanto não goze, no ordenamento jurídico nacional, de posição hierárquica superior àquela ocupada pela lei ordinária, pressupõe a adoção de processo legislativo qualificado, cujo quórum para a aprovação demanda maioria absoluta, ex vi do artigo 69 da CRFB. 2. A criação de reserva de lei complementar, com o fito de mitigar a influência das maiorias parlamentares circunstanciais no processo legislativo referente a determinadas matérias, decorre de juízo de ponderação específico realizado pelo texto constitucional, fruto do sopesamento entre o princípio democrático, de um lado, e a previsibilidade e confiabilidade necessárias à adequada normatização de questões de especial relevância econômica, social ou política, de outro. 3. A aprovação de leis complementares depende de mobilização parlamentar mais intensa para a criação de maiorias consolidadas no âmbito do Poder Legislativo, bem como do dispêndio de capital político e institucional que propicie tal articulação, processo esse que nem sempre será factível ou mesmo desejável para a atividade legislativa ordinária, diante da realidade que marca a sociedade brasileira – plural e dinâmica por excelência – e da necessidade de tutela das minorias, que nem sempre contam com representação política expressiva. 4. **A ampliação da reserva de lei complementar, para além daquelas hipóteses**





CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA/ES
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA-GERAL LEGISLATIVA

demandadas no texto constitucional, portanto, restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo desenhado pela Constituição Federal, ao permitir que Legislador estadual crie, por meio do exercício do seu poder constituinte decorrente, óbices procedimentais – como é o quórum qualificado – para a discussão de matérias estranhas ao seu interesse ou cujo processo legislativo, pelo seu objeto, deva ser mais célere ou responsivo aos ânimos populares. 5. In casu, são inconstitucionais os dispositivos ora impugnados, que demandam edição de lei complementar para o tratamento (i) do regime jurídico único dos servidores estaduais e diretrizes para a elaboração de planos de carreira; (ii) da organização da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar e do regime jurídico de seus servidores; (iii) da organização do sistema estadual de educação; e (iv) do plebiscito e do referendo – matérias para as quais a Constituição Federal não demandou tal espécie normativa. Precedente: ADI 2872, Relator Min. EROS GRAU, Redator p/ Acórdão Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 1º/8/2011, Dje 5/9/2011. 6. Ação direta conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar inconstitucional o artigo 57, parágrafo único, IV, V, VII e VIII, da Constituição do Estado de Santa Catarina. [Grifamos]

16. Deve ficar registrado também que a CF/88 prevê que o *quórum* de votação das Lei Ordinárias é o de maioria simples. Vejamos:

Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

17. Ademais, deve ficar assentado que a Jurisprudência do STF está consolidada no sentido de que as normas do processo legislativo previstas na Constituição Federal são de reprodução obrigatória. Ou seja, *in casu* a Lei Orgânica ou Regimento Interno não podem dispor de maneira contrária ao que está escrito no texto constitucional. Vejamos o julgado:

Ementa: AGRADO REGIMENTAL EM RECURSO





CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA/ES
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA-GERAL LEGISLATIVA

EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. EMENDAS DE BANCADA. ORÇAMENTO IMPOSITIVO. MODELO FEDERAL. CONSONÂNCIA. ART. 166, §12, CRFB. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. AUTO-ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL.

1. A previsão do instituto de emendas de bancadas, em matéria orçamentária, no âmbito municipal, não contraria o modelo orçamentário estabelecido para a União. 2. **O entendimento desta Suprema Corte é de que as normas constitucionais que tratam de processo legislativo, incluído o processo legislativo de leis orçamentárias, são de reprodução obrigatória, por força do princípio da simetria.** 3. O constituinte estadual não tem o poder de restringir ou abrandar o poder de auto-organização conferido aos entes municipais nos termos do art. 29 da Constituição Federal. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 1301031 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 28-06-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-165 DIVULG 18-08-2021 PUBLIC 19-08-2021) [Grifamos]

18. Destarte, fazendo uma leitura constitucionalmente adequada do Regimento Interno desta Câmara Municipal, podemos afirmar que o *quórum* para votação desta proposição é o de **maioria simples** (art. 36, § 2º, c/c o art. 211, §1º, do RI) e o processo de votação é o **simbólico** (art. 246, § 3º do RI). *Vide* disposições normativas citadas:

Art. 36 (...)

§ 2º As demais matérias sujeitas à deliberação da Câmara Municipal, salvo se expressa previsão em contrário, serão aprovadas por maioria simples.

Art. 211. (...)

§ 1º As leis podem ser:

I - ordinárias, as que exigirem para sua aprovação o quórum de maioria simples;





CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA/ES
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA-GERAL LEGISLATIVA

II - complementares, as que exigirem para sua aprovação o quórum de maioria absoluta.

Art. 246 São dois os processos de votação:

I – simbólico;

(...)

§ 3º Proceder-se-á, obrigatoriamente, à votação nominal para:

I - votação dos pareceres do Tribunal de Contas, sobre as contas do Prefeito;

II - votação de todas as proposições que exijam quórum de maioria absoluta ou de 2/3 (dois terços) para sua aprovação;

III - votação das proposições, quando houver algum Vereador impedido de votar, para efeito de quórum, bem como quando o Vereador, por motivo de saúde, não possa levantar-se.

19. Desta forma, não havendo vícios de natureza formal e impedimentos regimentais, a aprovação deste projeto fica condicionada a deliberação do plenário, observando-se o *quórum* legal supracitado.

20. São estes os apontamentos inerentes aos aspectos formais de constitucionalidade e legalidade, sob o prisma técnico-jurídico.

IV. ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE/LEGALIDADE MATERIAL

21. É cediço que a análise de constitucionalidade e legalidade material relaciona-se à compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e as regras e princípios previstos na Constituição Federal, Constituição Estadual, Lei Orgânica e demais legislações locais.

22. Trata-se, assim, de averiguar se o conteúdo do ato normativo está em consonância com as regras e princípios constitucionais. No caso em tela, não se vislumbra violação aos textos das Constituições Federal ou Estadual, bem como a proposição também não se encontra em descompasso com as leis municipais.

23. Conclui-se, portanto, que há compatibilidade entre os preceitos da





CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA/ES
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA-GERAL LEGISLATIVA

proposição e as normas e princípios das Constituições Federal e Estadual, assim como as demais legislações municipais vigentes.

24. São esses os apontamentos inerentes aos aspectos materiais de constitucionalidade e legalidade, sob o prisma técnico-jurídico.

V. TÉCNICA LEGISLATIVA

25. A elaboração de leis no Brasil deve observar a técnica legislativa adequada, de acordo com o regramento previsto na Lei Complementar nº. 95/1998, em obediência ao disposto no parágrafo único do artigo 59 da Constituição da República².

26. No caso em exame, houve obediência ao art. 3º da LC nº 95/98³, pois a proposição foi estruturada em três partes básicas: parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas; parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada; e parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

27. Foram atendidas, ainda, as regras do art. 7º da LC nº 95/98⁴, pois a

2 Art. 59 (...)

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

3

² Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:

I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;

III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

4 Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;





CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA/ES
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA-GERAL LEGISLATIVA

proposição não contém matéria estranha ao seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão, o âmbito de aplicação da lei está estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva, e o mesmo assunto não está sendo disciplinado por mais de uma lei.

28. Da mesma forma, a vigência da proposição está indicada de maneira expressa em estrita obediência ao art. 8º da LC nº 95/98⁵.

29. Respeitadas, também, as regras do *caput* e do inciso I do art. 11⁶, pois as disposições normativas foram redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, e, para obtenção de clareza, foram usadas as palavras e as expressões em seu sentido comum e frases curtas e concisas, foram construídas as orações na ordem direta, evitando-se preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis, buscou-se a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando-se preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente, e foram usados os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando-se os abusos de carácter estilístico.

30. São esses os apontamentos inerentes aos aspectos de técnica legislativa.

VI. DA CONCLUSÃO

31. Em face do exposto, conclui-se, salvo melhor juízo, pela CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE, JURIDICIDADE e BOA TÉCNICA LEGISLATIVA do Projeto de Lei nº 60/2025, de autoria do Chefe do Poder Executivo,

II - a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

5

⁵ Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão

6

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

I - para a obtenção de clareza:





CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA/ES
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA-GERAL LEGISLATIVA

observando-se os apontamentos atinentes à espécie normativa (**lei ordinária**) e quórum de deliberativo de aprovação (**maioria simples**) (*vide* fundamentação constante nos parágrafos 13 ao 18).

32. Remeto os autos, na forma do art. 54, I, II e III do Regimento Interno, à Comissão de desenvolvimento Urbano, Transportes, Agricultura, Meio Ambiente e Proteção Animal (art. 59, I, a, do RI), devendo ainda tramitar pela Comissão de Finanças e Orçamento (art. 58 do RI) e pela Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final (art. 57, *caput*, e § 1º, I, do RI).

33. É o parecer.

Boa Esperança/ES, 04 de dezembro de 2025.

ADRIEL DE SOUZA SILVA
PROCURADOR-GERAL LEGISLATIVO
Matrícula nº 146
OAB/ES nº 23.709



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://boaesperanca.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 36003500340031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Adriel de Souza Silva** em **04/12/2025 16:37**

Checksum: **ABD6F8119DC05EB760208636057F507499E141D0201ECB01B7F6659717300FC8**



Autenticar documento em <https://boaesperanca.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 36003500340031003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.