

CONSULTA/0188/2026/DDR/G

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

At.: Vereador Wagner Ricardo Pereira

EMENTA:

Administração Municipal - Projeto de Lei Complementar nº 39/2026 – Iniciativa parlamentar - " Dispõe sobre a publicidade e divulgação periódica do cronograma de ações e serviços de zeladoria urbana no sítio eletrônico oficial do poder executivo do Município de Mogi Mirim e dá outras providências" - Organização, prestação e regulamentação dos serviços públicos de interesse local – Competência legislativa – Princípio da publicidade dos serviços públicos – Iniciativa privativa do Prefeito – Administrar e regulamentar ações e serviços públicos de interesse local são atribuições típicas do Chefe do Poder Executivo municipal – Constatação de vício de inconstitucionalidade formal – Exercício das funções de colaboração e assessoramento da Edilidade – Indicações regimentais ou tratativas políticas com o titular da iniciativa legislativa – Considerações gerais.

CONSULTA:

"Encaminho para análise o Projeto de Lei Complementar Nº 39/2026, que " DISPÕE SOBRE A PUBLICIDADE E DIVULGAÇÃO PERIÓDICA DO CRONOGRAMA DE AÇÕES E SERVIÇOS DE ZELADORIA URBANA NO SÍTIO ELETRÔNICO OFICIAL DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE MOGI MIRIM E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. "

Solicito um parecer técnico e jurídico abrangente, considerando os seguintes aspectos:

Competência de iniciativa.

Impacto da proposta ao Município.

Impacto orçamentário-financeiro da proposta.

Regulamentação das diretrizes para implementação da lei.

Solicito que o parecer indique eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática.

Peço que o parecer identifique possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto."

ANÁLISE JURÍDICA:

Primeiramente, não é por demais lembrar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da **competência** e da **iniciativa**.

Nesse primeiro ponto, verifica-se que não há controvérsia quanto à inserção da matéria no âmbito das competências legislativas municipais, notadamente no que se refere à organização, prestação e regulamentação de serviços públicos de interesse local (cf. art. 30, incisos V e VII, da Constituição da República, e art. 12, inciso IX, da Lei Orgânica do Município).

Nesse contexto, enquadram-se os serviços de zeladoria urbana tratados no Projeto de Lei Complementar nº 39/2026, abrangendo atividades como roçagem, capinação, poda, limpeza de áreas públicas, varrição, manutenção e desobstrução de sistemas de drenagem, entre outros serviços correlatos.

De igual modo, importa destacar que o princípio da publicidade encontra-se expressamente consagrado no ordenamento constitucional (cf. art. 37, caput, da Constituição da República e art. 100, caput, da Lei Orgânica do Município), alcançando também a atuação administrativa relativa à prestação de serviços públicos.

Nesse sentido, insere-se a proposta de divulgação, em meio eletrônico oficial, de informações relativas ao planejamento e execução das ações de zeladoria urbana, tal como previsto na proposição em análise.

Dessa forma, sob o aspecto material, não se identifica incompatibilidade da proposta com a ordem constitucional.

No que se refere à **iniciativa**, contudo, a análise demanda maior cautela. A Lei Orgânica do Município estabelece que compete privativamente ao Prefeito a iniciativa de leis que tratem da criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública municipal.

No caso concreto, a proposição, ao impor a obrigatoriedade de elaboração, atualização e divulgação periódica de cronogramas de serviços de zeladoria urbana, com especificação de locais, prazos, etc., acaba por disciplinar

diretamente a forma de organização e funcionamento da Administração. Trata-se, portanto, de matéria inserida na esfera de **competência do Chefe do Poder Executivo, especialmente no que diz respeito ao planejamento, coordenação e execução de serviços públicos locais** (cf. art. 51, inciso III, da Lei Orgânica do Município e, por simetria, art. 47, incisos XVIII e XIX, da Constituição do Estado, aplicável aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta).

Em outras palavras, a definição de procedimentos operacionais, rotinas administrativas e instrumentos de planejamento — como é o caso da fixação de cronogramas e sua forma de divulgação — integra o campo de atuação típica do Poder Executivo, **não cabendo ao Legislativo impor tais obrigações por iniciativa própria.**

Hely Lopes Meirelles, em lição ainda válida, ensinava que “leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.

[...] O Prefeito, como Chefe do Executivo local, tem atribuições políticas e administrativas. As atribuições políticas consubstanciam-se em atos de governo, inerentes às funções de comando do Executivo, e se expressam na condução dos negócios públicos locais; no planejamento das atividades, obras e serviços municipais; na apresentação de proposições e projetos de lei à Câmara de Vereadores.

[...] As atribuições administrativas concretizam-se na execução das leis em geral e na realização de atividades materiais, traduzidas em atos administrativos (despachos em geral) e fatos administrativos (obras e serviços).

[...] Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais” (cf. in Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., Malheiros, São Paulo, 2014, pp. 633, 747 e 748, 760 e 761).

Dessa maneira, iniciativas parlamentares que imponham obrigações específicas ao Executivo quanto à estruturação, sistematização e divulgação de informações operacionais — como a elaboração de cronogramas detalhados e sua atualização periódica — tendem a configurar interferência indevida na esfera administrativa, por atribuírem novas responsabilidades a órgãos do Poder Executivo.

Caso aprovadas nesses termos, tais normas podem ser consideradas inconstitucionais por afronta ao art. 2º da Constituição Federal, em razão da violação ao princípio da separação dos Poderes.

Por outro lado, importa ressaltar que, diante da constatação de vício de iniciativa em proposições dessa natureza, tem-se recomendado a utilização do instrumento da indicação ao Prefeito, como forma legítima de colaboração institucional (cf. § 4º e caput do art. 2º c/c arts. 160 e 161 do Regimento Interno da Câmara).

Nesse sentido leciona Hely Lopes Meirelles:

“De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao Prefeito *adjuvandi causa*, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do Prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.

[...] A função de assessoramento da Câmara ao Prefeito se expressa através de indicações, aprovadas pelo plenário. A indicação é mera sugestão do Legislativo ao Executivo para a prática ou abstenção de atos administrativos da competência exclusiva do Prefeito. Não obriga o Executivo nem compromete o Legislativo. É ato de colaboração, de ajuda espontânea de um órgão ao outro. Como simples lembrete, a indicação não se traduz em interferência indébita do Legislativo no Executivo, porque não impõe à Administração o seu atendimento. É, todavia, uma função de colaboração da Edilidade para o bom governo local, apontando medidas e soluções administrativas, muitas vezes não percebidas pelo Executivo, mas pressentidas pelo Legislativo como de alto interesse da comunidade” (cf. in ob. cit. pp. 632-636).

Diante desse cenário, mostra-se recomendável que o autor da proposição, considerando o conteúdo do Projeto de Lei Complementar nº 39/2026, avalie a possibilidade de promover articulação com o Chefe do Poder Executivo, a fim de que este, se assim entender conveniente, dê início ao processo legislativo adequado para disciplinar a matéria, especialmente no que diz respeito à divulgação de informações relativas ao planejamento e execução dos serviços de zeladoria urbana, inclusive por meio de cronogramas.

Essas, por fim, são as considerações acerca do assunto, sem embargo de eventuais posicionamentos em sentido contrário, que respeitamos.

São Paulo, 30 de abril de 2026.

Elaboração:



Daniela Diederichs Robic

OAB/SP nº 243.195

Consultora Jurídica

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico