

CONSULTA/0327/2026/JG/G

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sra. Bianca Bordignon – Assessora Parlamentar do Gabinete do
Vereador Wagner Ricardo Pereira

EMENTA:

**Câmara Municipal – Projeto de Lei Complementar – Iniciativa do
Chefe do Poder Executivo – Alteração de anexo da Lei
Complementar nº 403, de 18 de dezembro de 2025, que trata das
atribuições de agentes públicos – Considerações gerais.**

CONSULTA:

*“Encaminho para análise o Projeto de Lei Complementar nº 11/2026,
que ‘ALTERA ANEXO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 403, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2025.’*

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

Competência de iniciativa.

*Consonância das alterações trazidas no texto legal com a disciplina do
artigo 37, inciso V da Constituição Federal.*

*Consonância das alterações trazidas no texto legal com a
Recomendação Administrativa do Ministério Público do Estado de São Paulo.*

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:

Diante das indagações propostas, passamos a exarar as considerações a seguir:

Inicialmente, registre-se que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito de projetos de lei, sendo nossa orientação restrita à verificação da **competência** e da **iniciativa**.

Assim sendo, teceremos considerações gerais a respeito do assunto proposto, bem como indicaremos as respectivas manifestações jurisprudenciais que localizarmos a respeito do tema.

O **Projeto de Lei Complementar nº 11/26** tem o objetivo de alterar o Anexo XXVI da Lei Complementar nº 403, de 18 de dezembro de 2025. O referido anexo trata das atribuições de caráter geral dos Secretários Municipais (item I), dos Diretores (item II), dos Chefes de Divisão (inc. III), dos Chefes de Setor (item IV), dos Chefes de Expediente (item V), dos Gestores Técnicos (item VI), do Gestor de Unidades das Secretarias Municipais (item VII), dos Gestor de Unidades Escolares (item VIII), do Vice-Gestor das Unidades Escolares (item IX), do Gestor de Unidades do CRAS (item X), do Gestor de Unidades do CREAS (item XI), do Gestor de Unidade da Saúde (item XII) e do Gestor Técnico da Saúde (item XIII).

Na lição de Diogo Esteves Pereira sobre a **competência**, “[...] é necessário esclarecer que as regras de sua definição [...] a depender do tipo de ato normativo a ser expedido ou estão na Constituição ou estão previstos em lei” (cf. *in Manual de Legística*, JusPodivm, Salvador, 2026, p. 74) e significa “a atribuição para a elaboração do ato normativo” (cf. *in ob. cit.*, p. 74).

Segundo Márcia Maria Corrêa de Azevedo:

“O processo legislativo está emoldurado por regras às quais o legislador deve obedecer para elaboração, redação e consolidação das leis e às quais também se sujeita o Presidente da República, quando toma a iniciativa das leis e quando edita medidas provisórias” (cf. *in Prática do Processo Legislativo*, Atlas, São Paulo, 2001, p. 26).

No caso dos Municípios, a competência legislativa geral está prevista no art. 30, inc. I, da Constituição Federal, que atribui a estes entes federativos a possibilidade de legislar sobre assuntos de **interesse local**.

Hely Lopes Meirelles ensina sobre o interesse local:

“O que define e caracteriza o ‘interesse local’, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União. [...] para Bonnard o peculiar interesse é o que se pode isolar, individualizar e diferenciar dos de outras localidades; [...] para Mouskheli é o que não afeta os negócios da Administração central e regional; [...]” (cf. *in Direito Municipal Brasileiro*, 23ª ed., Malheiros, São Paulo, 2026, p. 109).

O Município possui plena capacidade de auto-organização e pode legislar sobre as atribuições dos seus agentes públicos. Há predominância do tema para o Município, de modo que não há invasão de competências legislativas da União e do Estado-membro.

Em relação à propositura e à **iniciativa** das leis, José Cretella Júnior, em atualização promovida por José Cretella Neto, ensina que:

“Antes da iniciativa, que é fase concreta, há a fase pré-legislativa, o momento em que surgem interesses sociais a serem tutelados pela ordem jurídica, a *voluntas* de que se discipline determinado problema” (cf. *in Elementos de Direito Constitucional*, 5ª ed., Mizuno, Leme, 2026, p. 266).

E prossegue:

“O ato de iniciativa é manifestação da vontade que parte de vários pontos, declarada por uma autoridade, mencionada na Constituição.

[...]

Na acepção vulgar, *iniciativa* é ação daquele que é o primeiro a propor e/ou a realizar alguma coisa.

É ação de agente catalítico que, sem tomar parte no processo, integrando-o, tem a virtude de provocar-lhe o desencadeamento. A iniciativa é um *prius*, causa, força-motriz, força desencadeadora do processo nomogenético, mero ato antecedente, que não se incorpora ao processo, como sua primeira fase, classificando-se em *ato simples*, quando tomada por um só parlamentar, *ato coletivo*, quando tomada por uma comissão, ou um grupo de parlamentares, em conjunto e, por fim, *ato complexo*, quando a iniciativa parte de um grupo de membros de uma das Casas e é apoiada por grupo de parlamentares da outra Casa do Congresso” (cf. *in* ob. cit., pp. 271 e 272).

José Cretella Júnior, ainda, afirma que:

“O art. 61, § 1º, enumera as várias matérias sobre as quais o Presidente da República tem competência para tomar iniciativa, no processo de formação de leis complementares e ordinárias” (cf. *in* ob. cit., p. 275).

Segundo Hely Lopes Meirelles:

"A participação da Câmara de Vereadores na organização do funcionalismo limita-se aos aspectos acima expostos, pois o provimento de cargos, a regulamentação do seu exercício e a prática de atos relacionados com os servidores públicos (nomeação, lotação, remoção, promoção, punição, demissão, exoneração, aposentadoria etc.) são da exclusiva alçada do prefeito ou do presidente da Câmara, quanto aos cargos e funcionários dos seus serviços auxiliares" (cf. in Direito Municipal Brasileiro, 23ª ed., Malheiros, São Paulo, 2026, p. 551) (grifo nosso).

A prerrogativa para tratar das atribuições dos cargos públicos do Poder Executivo pertence ao Prefeito Municipal.

Para Hely Lopes Meirelles: "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 da remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais" (cf. in ob. cit., p. 665) (grifo nosso).

Dessa forma, o **Projeto de Lei Complementar nº 11/26** não possui vício de competência ou de iniciativa, podendo ser apreciado pelos membros do Poder Legislativo. Finalmente, esclarecemos que os cargos públicos em comissão devem ter como objetivo a elaboração e/ou a execução de ações de planejamento estratégico e de atos de governo. O plexo de atribuições dos cargos públicos em comissão deve ter relação direta com o exercício de atividades de governo (sob uma perspectiva política), excluídas, portanto, aquelas de mera gestão e ordinárias.

Os ocupantes dos cargos públicos em comissão não podem desempenhar atividades administrativas, gerais, burocráticas, técnicas, profissionais, operacionais e/ou ordinárias, nem dar suporte subalterno às decisões e execuções superiores. Estas tarefas estão reservadas para os ocupantes de cargos públicos efetivos.

A Câmara Consulente deve avaliar de maneira pormenorizada as atribuições fixadas no **Projeto de Lei Complementar nº 11/26** para que não haja inconstitucionalidade nas tarefas relatadas na referida propositura.

Essas são as considerações a serem feitas a respeito da presente consulta, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

São Paulo, 19 de agosto de 2026.

Elaboração:



João Gabriel Lemos Ferreira

OAB/SP 145.358

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP 151.849

Diretor Jurídico