CONSULTA/0412/2026/MN/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 nº 16/2026, de iniciativa do Prefeito, que "altera dispositivo da Lei Complementar nº 206, de 27 de dezembro de 2006, que trata do quadro de pessoal, plano de empregos, salários, carreira dos funcionários do Serviço Autônomo de Água e Esgotos de Mogi Mirim (SAAE)" – Reclassificação salarial de empregados públicos – Autonomia administrativa – Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo – Observância dos princípios da isonomia e da reserva legal – Necessidade de prévia dotação orçamentária, autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias e observância dos limites constitucionais de despesa com pessoal – Ausência de vícios de inconstitucionalidade – Instrumentalização do processo legislativo – Estimativa de impacto orçamentário e financeiro – Demonstração da origem dos recursos e das medidas de compensação correspondentes – Declaração do ordenador de despesa atestando a adequação orçamentária e financeira – Consequências no caso de ausência – Considerações.

CONSULTA:

"Encaminho à Consultoria externa o Projeto de Lei Complementar Nº 16/2026 do Executivo, que 'ALTERA DISPOSITIVO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 206, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2006, QUE TRATA DO QUADRO DE PESSOAL, PLANO DE EMPREGOS, SALÁRIOS, CARREIRA DOS FUNCIONÁRIOS DO SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTOS DE MOGI MIRIM (SAAE).'

Solicito uma análise técnica e jurídica abrangente, considerando: Competência de iniciativa. Considerações gerais acerca da alteração da referência salarial do emprego público de contador vinculado ao SAAE. Impacto na previsão orçamentária.

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

ANÁLISE JURÍDICA:

Primeiramente, cumpre lembrar que escapa às atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito das proposições legislativas, porquanto nossa atuação restringe-se à verificação da constitucionalidade, da competência e da iniciativa legislativa.

Assim, é notório que as Constituições Federal (art. 30, incs. I e II) e do Estado de São Paulo (art. 144) conferiram aos Municípios paulistas a autonomia legislativa e a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, como é o caso da promoção da reclassificação salarial dos titulares de empregos públicos lotados em órgãos ou entidades vinculados diretamente ao Poder Executivo, a exemplo do Serviço Autônomo de Água e Esgoto do Município.

Hely Lopes Meirelles ensina:

"Examinando-se a atividade municipal no seu tríplice aspecto político, financeiro e social, depara-se-nos um vasto campo de ação, onde avultam assuntos de interesse local do Município, a começar pela elaboração de sua Lei Orgânica e [...] na regulamentação estatutária de seus servidores.

[...]

A competência do Município para organizar o serviço público e seu pessoal é consectário da autonomia administrativa de que dispõe (CF, art. 30, I). Atendidas as normas constitucionais aplicáveis ao servidor público (CF, arts. 37 a 41), bem como os preceitos das leis de caráter nacional e de sua lei orgânica, pode o Município elaborar o regime jurídico de seus servidores, segundo as conveniências locais.

[...]

Só o Município pode estabelecer o regime de trabalho e de pagamento de seus servidores, tendo em vista as peculiaridades locais e as possibilidades de seu erário" (cf. in *Direito municipal brasileiro*, 17ª ed., 2ª tir., Malheiros, São Paulo, 2014, pp. 137, 619 e 620).

Aliás, o Supremo Tribunal Federal já deliberou que "a competência do Município para organizar seu quadro de pessoal é consectária da autonomia administrativa de que dispõe.

Atendidas as normas constitucionais aplicáveis ao servidor público, bem como aos preceitos das leis de caráter complementar, pode o Município elaborar o estatuto de seus servidores, segundo as conveniências e peculiaridades locais.

Nesse campo, é inadmissível a extensão das normas estatutárias federais ou estaduais aos servidores municipais no que tange ao regime de trabalho e de remuneração, e somente será possível a aplicação do estatuto da União ou do Estado-membro se a lei municipal assim o determinar" (cf. in RE nº 120133/MG, 2ª Turma, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. em 27/9/1996).

A propósito, convém ressaltar que, quando o assunto versa sobre remuneração dos agentes públicos, a Constituição da República recomenda a observância dos princípios constitucionais (a) da isonomia (CF, art. 5º) entre titulares de cargos ou empregos públicos que exercem atribuições equivalentes, o que pressupõe que o processo legislativo deve ser instrumentalizado com um estudo comparativo de atribuições de ambos os empregos públicos de "Contador do SAAE" e "Contador da Administração Direta"; e (b) da reserva legal, isto é, somente lei específica pode instituir direitos e vantagens para quaisquer categorias do funcionalismo municipal.

Em sentido análogo, o Supremo Tribunal Federal decidiu:

"Administrativo. Servidor público: Remuneração: Reserva de lei. CF, art. 37, X; art. 51, IV, art. 52, XIII. Ato Conjunto nº 01, de 05/11/2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

I. – Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, mas precisamente, lei específica. CF, art. 37, X, art. 51, IV, art. 52, XIII [...]" (cf. in ADI nº 3369-DF, Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno).

Em segundo lugar, esclareça-se que as Cartas Constitucionais, federal e paulista, outorgam competência privativa aos Chefes do Poder Executivo para o desencadeamento de propostas legislativas que tratem de servidores e empregados públicos da Administração direta, autárquica e fundacional, contratação de pessoal, provimento de cargos e regime jurídico dos servidores públicos (CF, art. 61, § 1º, inc. II, als. *a* e *c*; CE/SP, art. 24, § 2º, itens 1, parte final, e 4; e LOM, art. 51, incs. I e II).

Para Hely Lopes Meirelles:

"São 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.

[...] Ao prefeito, como chefe do Executivo, compete propor à Câmara a organização do quadro de servidores da Prefeitura, ou seja, a criação e extinção de cargos, os vencimentos e vantagens, bem como nomear, promover, movimentar e punir seus servidores" (cf. in ob. cit., pp. 760 e 790).

Por seu turno, José Afonso da Silva aduz que "é de competência exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis (e não iniciativa de projetos de lei, como às vezes se diz) que: 1) disponham sobre criação, extinção e transformação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; 2) organização administrativa, matéria orçamentária e criação de serviços públicos; 3) servidores municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria" (cf. in *Manual do Vereador*, 5ª ed., Malheiros, São Paulo, 2004, p. 108).

Observe-se, ainda, que devem ser adotados procedimentos preliminares à edição de lei municipal específica, uma vez que a Constituição da República (art. 169, *caput* e § 1º), a Constituição de São Paulo (art. 169, *caput* e parágrafo único), bem como a Lei Orgânica do Município (art. 142, *caput*, parágrafo único, incs. I e II), estabelecem que, observados os limites de despesas com pessoal, para a concessão e vantagens ou aumento de remuneração do funcionalismo municipal, exige-se o preenchimento de requisitos cumulativos: (i) prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes inserida na Lei Orçamentária Anual; (ii) autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias; e (iii) lei municipal específica.

Em nossa opinião, observados os procedimentos preliminares necessários à sua edição, a proposição legislativa em análise deve ser considerada constitucional, uma vez que não se vislumbram vícios de inconstitucionalidade, seja de natureza material, seja de natureza formal, inclusive em relação ao disposto no art. 113 do ADCT.

Nesse último aspecto, cumpre destacar que a proposição visa promover a majoração de referência salarial geral de despesa obrigatória de caráter continuado.

Por essa razão, o processo legislativos deve ser necessariamente instruído com a estimativa de impacto orçamentário e financeiro para o exercício em que a medida entrar em vigor e para os dois subsequentes (art. 17, § 1º, da LRF), bem como a demonstração da origem dos recursos e das medidas de compensação correspondentes (art. 17, §§ 2º e 4º, da LRF).

Além disso, exige-se a declaração do ordenador de despesa atestando a adequação orçamentária e financeira (art. 16, inc. II, da LRF).

Aliás, se, após a edição e publicação da norma municipal em análise e a implementação dos pagamentos, restar constatada a eventual ausência dessa documentação orçamentária instrutória, esta circunstância pode macular de vício de inconstitucionalidade formal a proposição ora em análise e, inclusive, ser objeto de controle de legalidade pelo Tribunal de Constas do Estado de São Paulo, podendo culminar com a deliberação da rejeição das contas e sustação do ato.

Enfim, feitas essas considerações, cremos que a Administração Consulente está devidamente instruída para decidir sobre a matéria objeto da presente consulta.

São Paulo, 11 de novembro de 2026.

Elaboração:

Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP n° 87693

Consultor Jurídico

Aprovação:

Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP n° 151.849

Diretor Jurídico