

CONSULTA/0570/2025/MN/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sr. Wagner Ricardo Pereira – Vereador

Sra. Bianca Bordignon – Assessora Parlamentar

#### EMENTA:

**Câmara Municipal – Projeto de Lei Complementar (municipal) nº 16/2025, de iniciativa do Prefeito, que “*dispõe sobre a reorganização de Secretarias Municipais da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Mogi Mirim, alterando-se as Leis Complementares nº 278/2013 e 329/2018 – Reestruturação e/ou reorganização administrativa – Competência legislativa municipal, em face do interesse local, e iniciativa exclusiva de ambos os Poderes Municipais – Não vislumbramento de empecilhos de ordem constitucional e organizacional capazes de impedir a regular tramitação perante à comissões legislativas temáticas e Plenário Cameral – Oferecimento de emendas legislativas observados, por certo, os princípios da economicidade e da eficiência – Admissibilidade –***

**Observância das limitações constitucionais e organizacionais notadamente no que se refere à temática “aumento de despesas” e “leis orçamentárias anuais” – Considerações.**

**CONSULTA**

Administração Consulente encaminha-nos para análise a minuta de Projeto de Lei Complementar (municipal) nº 16/2025, de iniciativa do Prefeito, que *“dispõe sobre a reorganização de Secretarias Municipais da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Mogi Mirim, alterando-se as Leis Complementares nº 278/2013 e 329/2018”*, solicitando ainda que se considere *“a competência de iniciativa; o impacto da proposta na administração pública e na reorganização das secretarias municipais; impacto na previsão orçamentária e alteração de leis complementares anteriores e a indicação de “eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática”*.

**ANÁLISE JURÍDICA:**

Inicialmente, cumpre-nos ressaltar 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*.

Assim, como é sabido e ressabido, em face do interesse local (ver inc. I do art. 30 da Constituição da República e correspondentes incs. I, IX, XI do art. 12 e

XII e inc. IV e V do art. 32 da LOM), ambos os Poderes Municipais são detentores da exclusiva competência legislativa sobre organização administrativa e pessoal, como são os casos, no âmbito do Poder Executivo, da organização dos serviços públicos de interesse local, prestados diretamente ou sob o regime de concessão, permissão ou autorização, criação de cargos, funções e empregos públicos e criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e, no âmbito do Poder Legislativo, a organização dos serviços administrativos da Câmara e a criação de cargos, empregos e funções da Câmara, tendo como objetivo, via de regra, a otimização das estrutura organizacional para melhoria da qualidade, eficiência e eficácia dos serviços públicos prestados à população local.

Logo, em ambos os aspectos, não se vislumbra vícios de constitucionalidade material ou formal na proposição ora em análise, pois se trata de criação de novas secretarias municipais (de Habitação Popular e de Bem-Estar Animal) e suas respectivas competências e execução de políticas públicas privativas, número de cargos e respectiva jornada semanal de trabalhos dos auxiliares diretos do Prefeito, criação de novos cargos de provimento em comissão, de direção e assessoramento, todas elas de iniciativa exclusiva do Prefeito, *ex vi* dos incs. I, III e IV (primeira parte) do art. 51 da Lei Orgânica do Município.

Em síntese, não vislumbramos nenhum empecilho de ordem constitucional ou organizacional capaz de impedir a regular tramitação da proposta legislativa ora em análise perante às comissões legislativas temáticas e Plenário Cameral, lembrando-se que o Poder Legislativo, por meio de seus integrantes e Comissões Legislativas temáticas, possui atribuição constitucional e organizacional de propor modifi-

cações nas propostas legislativas que lhes são encaminhadas para apreciação, observados, por certo, os princípios da economicidade e da eficiência, que são informadores da gestão pública municipal.

Hely Lopes Meirelles, em lição ainda válida, ensinava que

“Emendas são proposições destinadas a modificar o texto do projeto original, oferecidas no momento oportuno por vereador, comissão ou pela Mesa, na forma regimental. Podem ser supressivas, substitutivas, aditivas ou modificativas, conforme visem, respectivamente, a eliminar, substituir, acrescentar ou alterar qualquer disposição do original.

[...]

O poder de emenda está ampliado pela Constituição da República de 1988, como se infere dos termos de seu art. 63, c/c/ o art. 166, §§ 3º e 4º. Dessa forma, a lei orgânica do Município pode explicitar o poder de emenda da Câmara, reproduzindo esses dispositivos da Lei Maior.

[...]

A exclusividade da iniciativa de certas leis destina-se a circunscrever (não a anular) a discussão e votação do projeto às matérias propostas pelo Executivo. Nessa conformidade, pode o Legislativo apresentar emendas supressivas e restritivas, não lhe sendo permitido, porém, oferecer emendas ampliativas, porque essas transbordam da iniciativa do Executivo.

Negar sumariamente o direito de emenda à Câmara é reduzir esse órgão a mero homologador da lei proposta pelo Prefeito, o que nos parece incompatível com a função legislativa que lhe é própria. Por outro lado, conceder à Câmara o poder ilimitado de emendar a proposta de iniciativa exclusiva do Prefeito seria invalidar o privilégio constitucional estabelecido em favor do Executivo.

A propósito escreveu Caio Tácito: 'Dentro do círculo da proposta do Executivo poder-se-á exercer o direito de emenda, inclusive para suprir as omissões ou deficiências verificadas no curso da elaboração legislativa. O que repugna ao espírito da regra constitucional é a aceitação de que, vencido o obstáculo inicial da proposta do Governo, possa o Legislativo modificá-la com absoluta liberdade de criação, transmutando-lhe o alcance e a substância para estabelecer situações que, explícita ou implicitamente, não se continham na iniciativa governamental' " (cf. *in ob. cit.* pp. 690-762).

A propósito, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que "[...] o poder de emendar projetos de lei, que se reveste de natureza eminentemente constitucional, qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa" (cf. *in* ADIn. nº 1.050, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* de 23/4/2004).

Em outro feito, assentou que, "[...] segundo a jurisprudência reiterada desta Suprema Corte, embora o poder de apresentar emendas alcance matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, são inconstitucionais as alterações assim efetuadas quando resultem em aumento de despesa, ante a expressa vedação contida no art. 63, I, da Constituição da República" (cf. *in* ADIn. nº 4.433/SC, Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, *DJE* de 2/10/2015).

Consigne-se, ainda, que não há qualquer vedação legal para oferecimento de emendas legislativas aos projetos de lei de iniciativa privativa e/ou exclusiva. O que há são limitações constitucionais e organizacionais, notadamente no que se refere à temática "aumento de despesas" e "leis orçamentárias anuais"

Enfim, feitas essas considerações, cremos que a Administração Consu-  
lente está abalizada para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta.

São Paulo, 24 de setembro de 2025.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP nº 87693

Consultor Jurídico



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico