

CONSULTA/0165/2026/JG/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

At.: Vereador Wagner Ricardo Pereira

#### **EMENTA:**

**Câmara Municipal – Projeto de lei – Iniciativa do Chefe do Poder Executivo – Ampliação, alteração e extinção de empregos públicos – Adequação da estrutura administrativa – Criação de empregos públicos - Ampliação de carga horária – Correção das distorções remuneratórias – Alteração de nomenclatura – Atribuições - Considerações gerais.**

#### **CONSULTA:**

*"Encaminho para análise o Projeto de Lei Complementar Nº 3/2026, que  
" DISPÕE SOBRE AMPLIAÇÃO, ALTERAÇÃO E EXTINÇÃO DE EMPREGOS PÚBLICOS  
CONSTANTES DA LEI COMPLEMENTAR Nº 205/2006; DA LEI COMPLEMENTAR Nº  
311/2016; DA LEI COMPLEMENTAR Nº 337/2019 E DA LEI COMPLEMENTAR Nº  
373/2025, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS."*

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

*Competência de iniciativa;*

*Impacto da proposta no Município;*

*Regulamentação das diretrizes para implementação da lei.*

*Impacto orçamentário-financeiro da proposta*

*link para acesso ao Projeto de Lei Complementar N° 1/2026:*

*<https://drive.google.com/file/d/1PNI6Cc869ZoNChlvm2xinLZmSySMARCE/view?usp=sharing>*

*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, 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**.

Dessa forma, a presente consulta apresentará ponderações acerca da constitucionalidade do respectivo projeto de lei complementar somente sobre esses aspectos.

O Município é um ente federativo com autonomia própria, conforme o disposto no art. 18 da Constituição Federal, o que significa a existência da prerrogativa constitucional de auto-organização, bem como da possibilidade de disciplinar os próprios interesses.

José Afonso da Silva leciona:

“Nos termos, pois, da Constituição, o Município brasileiro é entidade estatal integrante da Federação, como entidade político administrativa, dotada de autonomia política, administrativa e financeira” (cf. *in* *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 45ª ed., Malheiros, São Paulo, 2025, p. 651).

Ainda de acordo com José Afonso da Silva, a autonomia municipal está fundamentada em quatro capacidades: “(a) capacidade de auto-organização, mediante a elaboração de lei orgânica própria; (b) capacidade de autogoverno, pela eletividade do Prefeito e dos Vereadores às respectivas Câmaras Municipais; (c) capacidade normativa própria, ou capacidade de autolegislação mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar; (d) capacidade de auto-administração (administração própria, para manter e prestar os serviços de interesse local)” (cf. *in* ob. cit., p. 653).

Trata-se de “prerrogativa intangível” do ente público, segundo Hely Lopes Meirelles (cf. *in* *Direito Municipal Brasileiro*, 23ª ed., Malheiros, São Paulo, 2026, p. 93).

Segundo o referido autor,

“A competência do Município para organizar o serviço público e seu pessoal é consectário da autonomia administrativa de que dispõe (CF, art. 30, I)” (cf. *in* ob. cit., p. 548).

Vê-se, portanto, que o Município pode criar e alterar a estrutura administrativa relacionada aos seus próprios servidores públicos. O interesse local (art. 30, inc. I, da Constituição Federal) do Município para tratar de aspectos específicos dos seus cargos e empregos públicos é indeclinável e inafastável.

Ainda na lição de 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 ob. cit., p. 551) (grifos nossos).

A prerrogativa para tratar da estrutura organizacional dos servidores públicos do Poder Executivo pertence ao Prefeito Municipal.

Ainda no escólio de 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) (grifos nossos).

A tese do Tema nº 686, do Supremo Tribunal Federal, está respeitada com a propositura sob análise:

“I - Há reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, da CF); II - São formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 63, I, da CF)” (cf. in Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 745.811, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, *DJe* de 5/11/2013) (grifo nosso).

Nesse sentido, decidiu o mesmo Supremo Tribunal Federal:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.724/2020, DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. PLANO DE CARGOS, CARREIRA E VENCIMENTOS DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL. ALTERAÇÕES, POR EMENDA PARLAMENTAR, DE CRITÉRIOS RELACIONADOS AO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES. IMPOSSIBILIDADE. INICIATIVA DA CHEFIA DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL CONFIGURADO. PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. A Constituição Federal estabelece a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (CF, art. 61, § 1º, II, “c”). 2. Na hipótese dos autos, por emenda parlamentar, foram incluídas alterações em critérios relacionados ao regime jurídico dos guardas municipais de Volta Redonda, especialmente quanto à promoção na carreira e à avaliação funcional dos servidores, matérias que se inserem na seara da iniciativa do Chefe do Poder Executivo. 3. A norma impugnada permite aumento da remuneração dos servidores públicos contemplados por eventual promoção para o cargo imediatamente superior, o que implica em afronta à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para a deflagração do respectivo processo legislativo, nos termos dos arts. 61, §1º II, “a”, e 63, I, da Constituição da República. Precedentes. 4. Tal compreensão foi reafirmada no julgamento do Tema 686 da repercussão geral, no qual foi fixada a Tese de que “I - Há reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, da CF); II - São formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 63,

I, da CF). 5. Recurso extraordinário provido” (cf. in Recurso Extraordinário nº 1.445.377, Tribunal Pleno, Rel. Min. Flávio Dino, *DJe* de 18/10/2024) (grifos nossos).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEIS 8.071/2018 E 8.072/2018 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO REMUNERATÓRIO PARA RECOMPOSIÇÃO DO PODER AQUISITIVO DAS REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DA DEFENSORIA PÚBLICA. ART. 37, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES. MEDIDA CAUTELAR CONFIRMADA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. A concessão de benefício remuneratório fundada no art. 37, X, da CF, para recomposição do poder aquisitivo das remunerações de servidores públicos, é matéria reservada à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, que a exerce em benefício dos servidores de todos os Poderes e órgãos da Administração Pública respectiva. 2. As Leis 8.071/2018 e 8.072/2018 do Estado do Rio de Janeiro têm nítidos contornos de revisão geral dos vencimentos devidos aos servidores do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, uma vez que o incremento salarial é conferido linearmente a todos, independentemente da carreira, e de forma global, incidente não apenas sobre parcelas salariais específicas, mas sobre o montante remuneratório total, inclusive cargos em comissão e funções gratificadas. Inconstitucionalidade por vício de iniciativa do Chefe do Executivo para deflagrar o processo legislativo. 3. Medida cautelar confirmada. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente” (cf. in ADI nº 6.000, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, *DJe* de 14/10/2019) (grifos nossos).

Por outro lado, a criação de cargos ou empregos públicos depende da observância de elementos indispensáveis para a investidura e para a execução dos serviços públicos.

Diogenes Gasparini explica que “[...] a criação de cargo significa sua institucionalização, com denominação própria, quantidade certa, atribuições e correspondente estipêndio. Ademais, deve-se indicar a natureza do provimento: efetivo (admissão só por concurso público) ou em comissão (livre escolha). Não se pode, pois, criar cargo de escrevente; o que se pode é criar dois cargos de escrevente, de provimento efetivo, com remuneração de R\$ 700,00, por exemplo, cujos titulares desempenharão as funções tais e quais” (cf. *in Direito Administrativo*, 17ª ed., Saraiva, São Paulo, 2012, p. 321) (grifo nosso).

Pois bem, o **Projeto de Lei Complementar nº 03/2026** veicula as seguintes matérias: extinção de empregos públicos (art. 1º e 4º); aumento da carga horária de empregos públicos (artigos 3º, 5º e 6º); mudança da nomenclatura de advogado para procurador jurídico (art. 7º), com a descrição de atribuições; ampliação do número de vagas de contadores e procuradores jurídicos municipais (artigos 6º e 7º); extinção do emprego público de advogado (art. 8º), de guardas civis e de bombeiros civis municipais (art. 12); criação de empregos públicos de guardas civis (art. 10) e bombeiros civis municipais (art. 11); ampliação do número de empregos públicos de analista de tecnologia da informação com a alteração de atribuições (art. 13 e parágrafo único); ampliação do número de empregos públicos de auditor de controle interno com alteração de atribuições (art. 14 e parágrafo único); alteração nos empregos públicos de analista de planejamento orçamentário (ampliação de vagas no art. 15, § 1º), de analista em licitações (ampliação de vagas no art. 15, § 2º), de analista em recursos humanos (ampliação de vagas no art. 15, § 3º) e de analista em

geoprocessamento (ampliação de vagas no art. 15, § 4º); alteração de escolaridade, requisitos e funções de empregos públicos (art. 15, §§ 5º, 6º e 7º); e alteração da nomenclatura do emprego público de monitor de transporte escolar, com fixação de atribuições (art. 16, caput e incisos I, II e III), com enquadramento automático dos atuais ocupantes (art. 16, parágrafo único).

A matéria supramencionada pertence à esfera de iniciativas do Poder Executivo.

Dessa forma, concluímos que o **Projeto de Lei Complementar nº 03/2026 não possui vícios de competência ou de iniciativa.**

Esclarecemos, ainda, que há duas ponderações adicionais importantes para a situação em comento: as alterações de nomenclatura e de atribuições não pode descaracterizar os empregos públicos de origem, sob pena de transposição inconstitucional, e a criação de despesas de caráter obrigatório precisa estar acompanhada da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e da declaração de compatibilidade entre o aumento dos gastos públicos e as peças orçamentárias, de acordo com o disposto nos artigos 15 e seguintes, da Lei Complementar nº 101/00, e do art. 113, do ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Qualquer expansão dos gastos públicos obrigatórios deve ser acompanhada dos referidos estudos, o que parece ter sido atendido com os documentos de fls. 42 a 44, do **Projeto de Lei Complementar nº 03/2026.**

Finalmente, concluímos que os (i) aspectos de competência e de iniciativa estão em conformidade à Constituição Federal, (ii) o estudo de impacto orçamentário foi atendido e não há sugestões a serem apresentadas à Câmara Consultante em reação ao **Projeto de Lei Complementar nº 03/2026.**

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, 15 de abril 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