

CONSULTA/0379/2026/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 – Iniciativa do Chefe do Poder Executivo – Altera e acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 205, de 27 de dezembro de 2006, para disciplinar a concessão, a prorrogação e o procedimento administrativo da licença sem remuneração aos servidores públicos municipais – Considerações gerais.

CONSULTA:

“Encaminho à SGP Consultoria o Projeto de Lei Complementar Nº 12/2026 do Executivo, que ‘ALTERA E ACRESCENTA DISPOSITIVOS À LEI COMPLEMENTAR Nº 205, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2006, PARA DISCIPLINAR A CONCESSÃO, A PRORROGAÇÃO E O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DA LICENÇA SEM REMUNERAÇÃO AOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS’.

Solicito uma análise técnica e jurídica abrangente, considerando:

Competência de iniciativa.

O impacto da proposta na administração pública, quanto os dispositivos que serão alterados sobre a concessão, prorrogação e procedimento administrativo da licença sem remuneração aos servidores públicos municipais.

Considerações gerais acerca da propositura que atualiza a legislação atual.

Impacto na previsão orçamentária.

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

ANÁLISE JURÍDICA:

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*.

O **Projeto de Lei Complementar nº 12/2026**, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, “altera e acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 205, de 27 de dezembro de 2006, para disciplinar a concessão, a prorrogação e o procedimento administrativo da licença sem remuneração aos servidores públicos municipais”.

O art. 30, inc. I, da Constituição Federal atribui ao Município a competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

Nenhuma dúvida há que a proposta legislativa ora em comento insere-se na competência do Município para legislar sobre assuntos da comunidade local, em especial em relação ao regime jurídico dos seus servidores públicos.

Em relação aos servidores públicos, Hely Lopes Meirelles ensina:

“Examinando-se a atividade municipal no seu tríptico 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 escolha de seus governantes (prefeito e vereadores), e a se desenvolver na busca de recursos para a Administração (tributação), na organização dos serviços necessários à comunidade (serviços públicos), na defesa do conforto e da estética da cidade (urbanismo), na educação e recreação dos munícipes (ação social), na defesa da saúde, da moral e do bem-estar público (poder de polícia) e na regulamentação estatutária de seus servidores” (cf. in *Direito Municipal Brasileiro*, 23ª ed., Malheiros, São Paulo, 2026, p. 133) (grifo nosso).

E continua: “As entidades estatais são livres para organizar seu pessoal para o melhor atendimento dos serviços a seu cargo. Devem, todavia, fazê-lo por lei.

A competência para essa organização é da entidade estatal a que pertence o respectivo serviço.

[...]

Cada entidade estatal é autônoma para organizar seus serviços e compor seu pessoal. Atendidos os princípios constitucionais e os preceitos das leis nacionais de caráter complementar, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão seus regimes jurídico, segundo suas conveniências e necessidades administrativas e as forças de seus erários (CF, arts. 39 e 169).

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. Nesse campo, é inadmissível a extensão das normas estatutárias federais ou estaduais aos servidores municipais. Só será possível a aplicação do estatuto da União ou do Estado-membro se a lei municipal assim o determinar expressamente" (cf. in ob. cit., p. 548).

Noutra obra, Hely Lopes Meirelles afirma:

"A competência para organizar o serviço público é da entidade estatal a que pertence o respectivo serviço. Sobre esta matéria as competências são estanques e incomunicáveis. As normas estatutárias federais não se aplicam aos servidores públicos estaduais ou municipais, nem as do Estado-membro se estendem aos servidores do Município" (cf. in *Direito Administrativo Brasileiro*, 45ª ed., Malheiros, São Paulo, 2025, p. 447)

Portanto, a referida propositura tem **interesse local**, em respeito ao disposto no art. 30, inc. I, da Constituição Federal. Somente o Município pode legislar sobre os servidores públicos municipais e cabe ao mencionado ente federativo exercer a competência legislativa sobre tal matéria.

Em síntese, nesse primeiro aspecto, não vislumbramos vício de inconstitucionalidade material na proposição ora em análise.

No tocante à iniciativa legislativa, cremos que a matéria pode ser proposta apenas pelo Poder Executivo, conforme consta da propositura sob apreço e do disposto no art. 61, da Constituição Federal.

Ives Gandra Martins leciona:

“No sistema de freios e contrapesos dos poderes, a vedação à iniciativa limita, na hipótese, um poder absoluto do Congresso de iniciar o debate de questões que são mais atinentes ao Presidente da República, mas não de sobre elas deliberar com os plenos poderes que dizem respeito, numa democracia, ao Legislativo” (cf. *in Comentários à Constituição do Brasil*, 4º volume, Saraiva, São Paulo, 1995, p. 387).

E prossegue: “Por que as matérias elencadas são de competência privativa do Presidente da República? É que sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade.

Se tal possibilidade lhe fosse ofertada, amiúde, poderia deliberar de maneira desastrosa, à falta de conhecimento, prejudicando a própria Administração Nacional” (cf. *in ob. cit.*, p. 387).

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).

O Supremo Tribunal Federal possui decisão nesse sentido:

"CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL N. 11.614/2001. MODIFICAÇÃO NO ESTATUTO DOS SERVIDORES MILITARES DA BRIGADA MILITAR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido que o disposto no art. 61, § 1º, II, 'c', da Constituição Federal estabelece regra de iniciativa privativa do chefe do poder executivo para dispor sobre o regime jurídico dos servidores públicos. Precedentes.

2. Ofende o princípio da separação dos poderes lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre o regime jurídico dos servidores públicos. Precedentes.

3. Ação direta julgada procedente" (cf. in ADI nº 2466, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, *DJe* de 5/6/2017) (grifo nosso).

Vale destacar que a licença, conforme ensina Mário Masagão, "[...] é a permissão para faltar ao serviço durante tempo determinado, dada ao funcionário em algum dos casos legais" (cf. in *Curso de Direito Administrativo*, 6ª ed., Revista dos Tribunais, São Paulo, 1977, p. 205) (grifo nosso).

Nessa toada, afirma Themistocles Brandão Cavalcanti:

"A licença é a autorização para faltar ao serviço durante certo período" (cf. in *Curso de Direito Administrativo*, 8ª ed., Livraria Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 1967, p. 405).

De acordo com Diogenes Gasparini:

"As licenças, variáveis de legislação para legislação, são períodos de afastamento do servidor público com ou sem perda de vencimentos e demais direitos. Os estatutos costumam prever licença para tratamento de saúde, para prestação do serviço militar e para cuidar de interesse particular.

[...]

Atendidos os pressupostos legais, essas licenças são concedidas tanto aos servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo como aos titulares de cargos de provimento em comissão, salvo quanto à destinada a tratar de interesses particulares, por incompatível com a natureza do cargo em comissão" (cf. *in Direito Administrativo*, 17ª ed., Saraiva, São Paulo, 2012, p. 285).

E prossegue: "Algumas licenças são concedidas *ex officio*, como é o caso da que objetiva fins profiláticos; outras somente são outorgadas a pedido, a exemplo da que permite o afastamento do servidor para cuidar de interesses particulares" (cf. *in ob. cit.*, p. 285).

Diogenes Gasparini arremata: "O servidor deve aguardar no exercício do cargo o deferimento do pedido de sua licença e, salvo se o gozo estiver vinculado a uma determinada situação (serviço militar, gestação, paternidade), não pode insurgir-se contra o indeferimento do pedido de afastamento se assim for decidido pela Administração Pública. A esta cabe, em razão das necessidades do serviço, dizer em que período o gozo da licença pode acontecer" (cf. *in ob. cit.*, p. 285).

Vê-se, pois, que as licenças dos servidores públicos municipais devem ser disciplinadas por meio de um projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Vale lembrar que: "O regime jurídico dos servidores civis consubstancia os preceitos legais sobre a acessibilidade aos cargos públicos, a investidura em cargo efetivo (por concurso público) e em comissão, as nomeações para funções de confiança; os deveres e direitos dos servidores; a promoção e respectivos critérios; o sistema remuneratório (subsídios ou remuneração, envolvendo os vencimentos, com as especificações das vantagens de ordem pecuniária, os salários e as reposições pecuniárias); as penalidades e sua aplicação; o processo administrativo; e a aposentadoria" (cf. Hely Lopes Meirelles, *in* *Direito Administrativo Brasileiro*, 45ª ed., Malheiros, São Paulo, 2025, p. 520) (grifo nosso).

Ora, a prorrogação e o procedimento administrativo da licença sem remuneração aos servidores públicos municipais são matérias da alçada do Prefeito Municipal, cabendo a ele deflagrar o processo legislativo destinado a aprimorar as regras relacionadas aos direitos dos servidores públicos.

Dessa forma, passamos a responder:

1) Competência de iniciativa.

O Projeto de Lei Complementar nº 12/2026 respeita o sistema de repartição de competências legislativas, bem como a iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo para tratar das regras relacionadas aos servidores públicos.

2) O impacto da proposta na administração pública, quanto os dispositivos que serão alterados sobre a concessão, prorrogação e procedimento administrativo da licença sem remuneração aos servidores públicos municipais.

O **Projeto de Lei Complementar nº 12/2026** não contém dispositivos que causem impacto negativo no serviço público municipal, posto que cabe ao Prefeito Municipal autorizar ou não a licença para tratar de assunto de interesse particular.

Afinal, o art. 56, § 2º, do referido projeto autoriza a concessão da licença sob análise apenas diante da “inexistência de prejuízo à continuidade e à adequada prestação dos serviços públicos, não constituindo direito subjetivo do servidor, ainda que preenchidos os requisitos objetivos estabelecidos”.

3) Considerações gerais acerca da propositura que atualiza a legislação atual.

A atualização da legislação que trata da licença sem remuneração para tratar de assunto de interesse particular pode ser alterada a qualquer momento pelo Chefe do Poder Executivo, por razões de oportunidade e conveniência, desde que obtida a autorização legislativa.

Cremos que as ponderações de interesse foram devidamente delineadas na presente consulta.

4) Impacto na previsão orçamentária.

O Despacho nº 793/2026 da Diretoria de Planejamento e Orçamento contém a informação de que “a medida não implica, diretamente, criação, expansão ou aumento de despesa pública”, o que atende ao disposto na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

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

Não vemos a necessidade de ajuste do **Projeto de Lei Complementar nº 12/2026**, posto que as regras de competência e iniciativa foram devidamente observadas.

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, 30 de setembro 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