CONSULTA/0392/2026/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 14/2026, de iniciativa do Prefeito, que "altera e acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 206, de 27 de dezembro de 2006, para disciplinar a concessão da licença sem remuneração e para instituir a possibilidade de adesão a convênios de assistência médica e odontológica, no âmbito da administração indireta, e dá outras providências" – Competência legislativa municipal para legislar sobre organização de pessoal – Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo – Ausência de vícios de inconstitucionalidade material ou formal – Simetria com os Estatuto dos Servidores Civis da União e Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo – Constatação de impropriedade no art. 75-C da proposição – Necessidade de lei municipal de caráter geral, caso se pretenda a adesão de todos os servidores do Município – Ausência de impactos administrativos e orçamentários significativos, ante a inexistência de remuneração da licença e aporte de recurso públicos – Considerações.

CONSULTA:

"Encaminho à SGP Consultoria o Projeto de Lei Complementar Nº 14/2026 do Executivo, que 'ALTERA E ACRESCENTA DISPOSITIVOS À LEI COMPLEMENTAR Nº 206, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2006, PARA DISCIPLINAR A CONCESSÃO DA LICENÇA SEM REMUNERAÇÃO E PARA INSTITUIR A POSSIBILIDADE DE ADESÃO A CONVÊNIOS DE ASSISTÊNCIA MÉDICA E ODONTOLÓGICA, NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA, 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 do SAAE.

O impacto da proposta na administração pública, quanto o estabelecimento pela propositura da adesão facultativa dos servidores públicos do SAAE as convênios ou planos privados de assistência médica, hospitalar e odontológica.

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.

Agradeço desde já pela atenção e fico à disposição para qualquer esclarecimento adicional".

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, compete ao Município legislar sobre a organização de pessoal, inclusive dos órgãos integrantes da Administração Municipal indireta, por tratar-se de matéria de interesse local, nos termos do art. 30, inc. I, Constituição da República e do art. 12, inc. XI, da Lei Orgânica 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 orçamento" (cf. in *Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed., 2ª tir., São Paulo: Malheiros, 2014, pp. 137, 619 e 620).

O Supremo Tribunal Federal já assentou 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 expressamente" (cf. in RE nº 120133/MG, 2ª Turma, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. em 27/9/1996).

Em segundo lugar, cumpre esclarecer que que as Constituições da República e do Estado de São Paulo conferem iniciativa legislativa privativa aos Chefe do Poder Executivo, para apresentação de projetos de leis que disponham sobre servidores e empregados públicos da Administração direta, autárquica e fundacional, contratação de pessoal, provimento de cargos, regime jurídico dos servidores públicos e estrutura administrativa (CF, art. 61, inc. I, als. *a* e *c*; CE/SP, art. 24, § 2º; LOM, art. 51, inc. II).

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 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 integrantes" (in ob. cit., pp. 760 e 790).

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).

Veja-se que não se identificam vícios de inconstitucionalidade material ou formal na proposição, de iniciativa do Prefeito, que visa aperfeiçoar a disciplina estabelecida na Lei Complementar municipal 206/1996, que rege o vínculo funcional entre o Serviço Autônomo de Água e Esgoto do Município (SAAE) e seus servidores autárquicos.

A proposta regulamenta, em especial, a concessão de licença sem remuneração para tratar de assunto de interesse particular, para qualificação profissional ou assistência a familiar enfermo, estabelecendo os respectivos requisitos, condições de afastamento e efeitos da contagem de tempo de serviço público municipal.

Além disso, a nova proposição disciplina os procedimentos administrativos prévios à concessão da licença; define as competências da Divisão e Gestão de Pessoas e da autoridade superior do Ente autárquico para apreciação dos requerimentos; e prevê a suspensão do contrato de trabalho durante o período de afastamento. Também atribui aos gestores autárquicos a análise discricionária da compatibilidade da licença pretendida com os interesses e necessidades do serviço público prestado.

Cumpre observar que a proposta guarda simetria com o art. 91 da Lei nº 8.112/1990 (Estatuto dos Servidores Civis da União), bem como com o art. 202 da Lei Estadual paulista nº 10.261/1968 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado), ambas leis voltadas à regulamentação da licença para tratar de assuntos particulares.

O mesmo se aplica à previsão de adesão voluntária dos servidores autárquicos municipais a planos ou seguros privados de assistência à saúde. Nesse caso, a atuação da autarquia limita-se à celebração e à formalização de instrumentos de convênios, contratos coletivos ou credenciamentos com operadoras de planos e seguros de saúde submetidas às disposições da Lei nº 9.656/1998.

A proposta também autoriza a realização de consignações facultativas em folha de pagamento, mediante prévia e expressa autorização do servidor, em favor das operadoras conveniadas, contratadas ou credenciadas.

Os custos decorrentes da adesão serão integralmente suportados pelos servidores e seus dependentes, sem qualquer subsídio, complementação financeira, coparticipação ou aporte de recursos públicos por parte da autarquia.

A propósito, esclarece-se que operacionalização de descontos ou consignações em folha de pagamento, bem como a assistência à saúde do servidor guardam simetria com os respectivos os arts. 45 (regulamentado pelo Dec. federal n° 2.297/1999) e 230 da Lei nº 8.112/1990 (Estatuto dos Servidores Civis da União), bem como com os arts 115 e 116 da Lei Estadual paulista nº 10.261/1968 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado) e o Dec.-Lei estadual nº 257/1970, que dispõe sobre a finalidade e organização básica de Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual – IAMSPE.

Não obstante, cumpre registrar uma impropriedade na redação proposta. Uma lei destinada a disciplinar direitos e deveres dos servidores vinculados ao SAAE não pode produzir efeitos em relação aos servidores lotados em outras entidades da Administração Pública Municipal indireta, dotadas de personalidade jurídica própria, como autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Tal observação refere-se especificamente ao art. 75-C da proposição em análise.

Com efeito, caso a intenção do legislador municipal e titular da iniciativa legislativa seja facultar a adesão de todos os servidores municipais, independentemente da natureza do vínculo jurídico mantido com a Administração Pública Municipal direta ou indireta, aos convênios, contratos coletivos ou credenciamentos celebrados com operadoras de planos e seguros de saúde, a matéria deve ser veiculada por lei municipal de caráter geral, não se mostrando adequada sua disciplina em norma específica voltada exclusivamente aos servidores integrantes do quadro funcional do SAAE.

Por fim, em razão de a licença para tratar de assuntos particulares não ser remunerada – o que resulta em redução temporária de despesas com pessoal – nem de haver aporte financeiro de recursos públicos para custear, total ou parcialmente, as despesas decorrentes da formalização de instrumentos de convênios, contratos coletivos ou credenciamentos com operadoras de planos e seguros de saúde submetidas, que serão suportados integralmente e exclusivamente pelos servidores autárquicos e seus dependentes, não há que se falar em impactos administrativos e orçamentários significativos.

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

São Paulo, 21 de outubro 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