



Porto Alegre, 29 de abril de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 10.182/2025.

I. Trata-se de consulta formulada pela **Câmara Municipal de Rio Grande** requerendo a análise de constitucionalidade e de legalidade de **Projeto de Lei nº 68**, datado de 15 de abril de 2025, que **dispõe sobre a necessidade de treinamento básico para cuidadores de abrigos públicos ou privados no Município de Rio Grande**.

Objetivamente, o Projeto de Lei nº 68, **de autoria parlamentar**, institui a necessidade de treinamento básico para cuidadores de abrigos públicos e privados no Município de Rio Grande, voltado para o atendimento de crianças atípicas. O Projeto define criança atípica e especifica os temas mínimos do treinamento, como noções básicas sobre transtornos e deficiências, estratégias de comunicação e interação, primeiros socorros, técnicas de manejo e acolhimento, e direitos da criança e do adolescente com deficiência. Determina, ainda, que o treinamento será ministrado por profissionais qualificados e que a certificação será requisito para contratação ou permanência de cuidadores, com prazo de um ano para adaptação do quadro existente. O Poder Executivo seria o responsável por regulamentar a lei.

A justificativa do Projeto de Lei aponta que o objetivo é garantir o direito estabelecido no art. 5º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), assegurando atendimento digno e adequado às crianças atípicas através da capacitação dos cuidadores. Menciona, também, que a capacitação contribuirá para a inclusão e melhoria da qualidade dos serviços prestados nos abrigos.

II. A Lei Orgânica do Município de Rio Grande estabelece a **competência** de o Município legislar e prover sobre assuntos de interesse local, suplementar as legislações federal e estadual, organizar e prestar serviços públicos locais, e cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência.

O tema tratado no Projeto de Lei em análise versa sobre a capacitação de cuidadores em abrigos para o atendimento de crianças atípicas, inserindo-se na área de assistência social e saúde, matérias de competência comum da União, Estados e Municípios, e de interesse local, **reforçando a pertinência da atuação municipal**.



O núcleo de análise do Projeto hospeda a questão da iniciativa parlamentar, pois é necessário avaliar se tecnicamente há interferência no funcionamento do Poder Executivo.

O **Tema 917** da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal (STF) trata especificamente da constitucionalidade de lei que disponha sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos em órgão da administração direta e autarquia, por iniciativa do Poder Legislativo. A tese firmada no **Tema 917** é a de que a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, em projeto de lei proposto por vereador, se configurará se a matéria dispuser sobre a criação, o funcionamento e a definição de atribuições para órgãos ou de cargos do Poder Executivo, ou ingressar em temas relacionados com o regime jurídico de servidores.

Embora o Projeto de Lei nº 68 não trate diretamente da criação de cargos ou funções, ele estabelece uma obrigação para os abrigos (públicos e privados) e, implicitamente, para o Poder Executivo no que tange à regulamentação e fiscalização, o que pode gerar despesas relacionadas à oferta, fiscalização e certificação do treinamento.

A Lei Orgânica do Município de Rio Grande, em seu art. 19, elenca matérias de competência da Câmara Municipal com a sanção do Prefeito, e em seu art. 20, as de competência privativa da Câmara. O art. 51 lista as competências privativas do Prefeito, incluindo a iniciativa de leis na forma e casos previstos na Lei Orgânica e a expedição de decretos, portarias e outros atos administrativos. A organização dos serviços públicos locais também é competência do Município.

A exigência de treinamento e certificação para cuidadores em abrigos, especialmente aqueles geridos pelo Poder Público ou que recebam recursos públicos, **toca na organização dos serviços de assistência social e na gestão de pessoal**.

Considerando que o Projeto de Lei em exame impõe novas atribuições e requisitos e que a organização administrativa e o regime de pessoal são, em regra, de iniciativa do Executivo, **há a configuração de vício de iniciativa parlamentar**, conforme a interpretação consolidada pelo STF em temas como o 917.

Mesmo que o Projeto de Lei preveja a regulamentação pelo Poder Executivo (o que também configura **determinação de atribuição**), a iniciativa de criar a obrigação e de definir os temas do treinamento, sob a ótica da separação dos poderes representa um obstáculo para o exercício de iniciativa por parlamentar, por adentrar em matéria que interfere na gestão administrativa e na organização dos serviços prestados, ainda que por meio de convênios ou parcerias.



III. Diante do exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 68 não alcança as condições técnicas para a sua tramitação legislativa, em razão de conter matéria que é de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo.

Considerando a relevância do tema proposto, recomenda-se, ao vereador-autor, alternativamente, o uso de uma das vias seguintes para o alcance de seu objetivo:

Indicação ao Poder Executivo: O vereador pode apresentar uma indicação formal ao Prefeito, sugerindo a necessidade do treinamento para cuidadores de abrigos e detalhando os pontos que considera essenciais, conforme o texto do projeto de lei original. A indicação é um instrumento pelo qual o Poder Legislativo sugere medidas de interesse público ao Executivo, sem caráter impositivo.

Requerimento de Informações: Utilizar o instrumento do requerimento, previsto na Lei Orgânica Municipal (Art. 17), para solicitar informações ao Poder Executivo sobre as ações existentes ou planejadas em relação à capacitação dos cuidadores em abrigos públicos e privados conveniados com o Município. Isso pode pressionar o Executivo a agir e demonstrar a relevância do tema para o Legislativo.

Promoção de Debates e Audiências Públicas: O vereador pode propor a realização de audiências públicas ou debates na Câmara Municipal (Lei Orgânica, Art. 168 e Art. 199) para discutir a situação dos abrigos e a importância da capacitação dos cuidadores, convidando representantes do Poder Executivo (Secretarias de Assistência Social, Saúde, Educação etc.), entidades que gerenciam abrigos, profissionais da área, familiares de crianças atípicas e a sociedade civil. Isso gera visibilidade para a causa e pode mobilizar o Executivo a tomar providências.

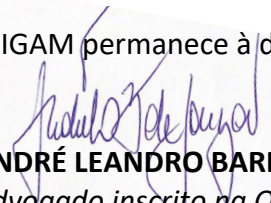
Emendas \ ao Plano Plurianual (PPA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária (LOA): O vereador pode propor emendas para destinar recursos orçamentários específicos para programas de capacitação de cuidadores de abrigos. Embora a execução dependa do Executivo, a previsão orçamentária demonstra a prioridade do tema para o Legislativo. A Lei Orgânica trata do orçamento nos arts. 106 e seguintes.

Moção: Apresentar uma moção de apelo ou de recomendação ao Poder Executivo, instando-o a adotar as medidas necessárias para garantir o treinamento dos cuidadores.



Colaboração com o Poder Executivo: Buscar o diálogo direto com as secretarias e órgãos responsáveis do Poder Executivo, apresentando a proposta e justificativa do Projeto, a fim de convencê-los a encamparem a ideia e a formalizarem a iniciativa de lei ou a implementarem as ações por via administrativa.

O IGAM permanece à disposição.


ANDRÉ LEANDRO BARBI DE SOUZA

Advogado inscrito na OAB-RS sob o nº 27.755

Sócio-Diretor do IGAM