



Porto Alegre, 9 de maio de 2025.

Informação nº 917/2025

Interessado: Município de Rio Grande/RS – Poder Legislativo.
Consulente: Nicole Dos Santos Porto, Consultoria Jurídica.
Destinatário: Presidente da Câmara de Vereadores.
Consultores: Gabriele Valgoi e Armando Moutinho Perin.
Ementa: Análise do Projeto de Lei nº 68/2025, de autoria parlamentar, que pretende dispor acerca do treinamento básico para cuidadores de abrigos públicos ou privados no âmbito do Município, para cuidados com crianças atípicas. Considerações.

Através de consulta registrada sob nº 26.763/2025, é solicitada análise do Projeto de Lei nº 68/2025, de autoria parlamentar, que “DISPOE SOBRE A NECESSIDADE DE TREINAMENTO BÁSICO PARA CUIDADORES DE ABRIGOS PUBLICOS OU PRIVADOS NO MUNICÍPIO DE RIO GRANDE PARA CUIDADOS COM CRIANÇAS ATÍPICAS”.

Passamos a considerar.

1. Do exercício da competência legiferante do Município.

1.1. O cuidado com a saúde, a assistência pública, a proteção e a garantia dos direitos das pessoas com deficiência estão dentre as competências comuns entres entes federativos, de acordo com o art. 23, inciso II, da Constituição Federal.

1.2. Deste modo, encontra guarida o exercício da competência legiferante pelo Município em razão da matéria, diante da autonomia administrativa que lhe é assegurada pelo art. 18 c/c com o art. 30, inciso I, da Constituição Federal, que estabelece a competência para regulamentar assuntos de interesse local, no caso, a regulação acerca de treinamento para profissionais que desempenhem funções de cuidadores em abrigos públicos.

1.3. No entanto, a extensão de tais exigências a abrigos privados, em tese, adentra em exigências afetas a relação de trabalho entre a pessoa jurídica privada e seus respectivos trabalhadores, matéria na qual a competência legiferante é privativa da União, nos moldes do art. 22, inciso I, da Constituição Federal.¹

2. Do exercício da iniciativa parlamentar em razão da matéria.

2.1. No que se refere ao exercício da iniciativa legislativa da proposição, segundo o art. 30, da Lei Orgânica do Município² - LOM, como regra, será concorrente, salvo nos casos de iniciativa privativa do Prefeito:

Art. 30. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob forma de moção articulada, subscrita.

¹ Nesse sentido, transcrevemos ementa de julgamento exarado pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba:

CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº. 1 .928/2022 DO MUNICÍPIO DE PICUÍ/PB. EXIGÊNCIA DE CONTRATAÇÃO DE BOMBEIROS CIVIS E GUARDAS CIVIS EM ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS. INVASÃO DE COMPETÊNCIA RESERVADA PRIVATIVAMENTE À UNIÃO. DIREITO DO TRABALHO. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL AO TRATAR DE CONTRATAÇÃO DE PESSOAL PARA SETOR PÚBLICO. SUSPENSÃO DA LEI. DEFERIMENTO. [...] (TJ-PB - ADI: 08239911220228150000, Relator.: Desa. Maria das Graças Morais Guedes, Tribunal Pleno)

² Disponível em <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-rio-grande-rs> , acessado em 06/05/2025.

Parágrafo único. A subscrição deverá ser acompanhada dos dados identificadores do título eleitoral.

2.2. Assim, a regulação acerca da obrigatoriedade de treinamento de servidores públicos para o exercício das funções públicas é matéria da competência privativa da Chefia do Poder Executivo, razão pela qual, sendo a proposição de iniciativa parlamentar, não encontra suporte jurisprudencial na tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, Tema nº 917, de que *“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”*.

Nesse sentido, transcrevemos ementa de julgado exarado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. POLÍTICA MUNICIPAL DE ATENDIMENTO INTEGRADO À PESSOA COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA – TEA. INICIATIVA LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA RESERVADA. CHEFE DO EXECUTIVO. É inconstitucional a Lei nº 5.403/23 do Município de [...] de iniciativa da Câmara Municipal que instituiu a Política Municipal de Atendimento Integrado à Pessoa com Transtorno do Espectro Autista - TEA, porquanto atribui novas tarefas às Secretarias Municipais de Saúde, Assistência Social e Direitos Humanos e de Educação, Esportes e Cultura, **determina a realização de despesas pelo Poder Executivo com a criação de diversos programas e disciplina matérias relativas à gestão administrativa dos serviços públicos, ao regime jurídico dos servidores e ao provimento de cargos públicos**. Isso porque se trata de lei relativa à organização, às atribuições e ao funcionamento da Administração Pública Municipal, cujo processo legislativo se submete à exclusiva iniciativa do Chefe do Executivo. Arts. 8º, 60, II, alíneas b e d, e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. Ação julgada procedente. (TJ-RS - Direta de Inconstitucionalidade: 70085785764 PORTO ALEGRE, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Data de Julgamento: 17/11/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 12/12/2023) (Grifamos)

A interferência do Poder Legislativo em regulação afeta aos servidores públicos, diante do vício de iniciativa, alhures como a própria Corte Constitucional já se posicionou, em se tratando de lei municipal de autoria parlamentar

que obriga a contratação de segundo professor em sala de aula, transcrevemos a ementa:

CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. PRESENÇA DE SEGUNDO PROFESSOR DE TURMA NAS SALAS DE AULA EM ESCOLAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA RECONHECIDA . PROCEDÊNCIA. 1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a não complexidade da questão de direito em discussão e a completa instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9 .868/1999. **2. Ao estabelecer a obrigatoriedade de as escolas públicas de educação básica de Santa Catarina manterem a presença de um segundo professor de turma nas salas de aula que tiverem alunos com diagnóstico de deficiências e transtornos especificados no texto normativo, a lei estadual, de iniciativa parlamentar, viola regra constitucional que determina a iniciativa privativa do Poder Executivo** para dispor sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (CF, art. 61, § 1º, II, c) . 3. Medida Cautelar confirmada. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (STF - ADI: 5786 SC, Relator.: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 13/09/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 26/09/2019) (Grifamos)

Logo, o Projeto de Lei nº 68/2025, além das ressalvas anteriores acerca da invasão de competência da União, também acaba, diante da iniciativa parlamentar, em relação às disposições que se dirigem aos organismos públicos e capacitação de servidores públicos, por invadir matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, em simetria ao art. 60, inciso II, alínea “b”, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul³, e do art. 61, §1º, inciso II, alínea “c”, da Constituição Federal.

³ Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;

3. Análise da legística aplicada a formação da lei.

No que se refere a legística aplicada à proposição, a partir da análise pode se averiguar que, observadas as disposições da Lei Complementar nº 95/1998, que “dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal [...]”, atende plenamente.

4. Das exigências diante da criação ou da expansão de despesas públicas.

4.1. Em se tratando de ações que acarretem criação ou aumento de despesas ao Município, deverá instruir a proposição, para que não reste maculada pelo vício material de constitucionalidade, a indicação da previsão orçamentária que dará suporte às medidas, conforme a exigência do art. 167, inciso I, da Constituição Federal, o qual prevê que é vedado “*o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual*”.

4.2. Para tanto, o proponente deve indicar se nos instrumentos de planejamento orçamentário, composto pela lei do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, existe programa e ação orçamentária na área da política pública ou do serviço público pelo qual se enquadre a medida pretendida, que permita a apropriação das despesas relacionadas com o “conjunto de medidas” referidas na proposição. Caso inexistente tal previsão, a execução da medida pretendida ficará condicionada a alteração das referidas leis municipais, cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, nos moldes do art. 165, *caput*, da Constituição Federal.

4.3. Além disso, a tramitação de proposição que crie ou aumente despesas obrigatórias, ou gere renúncia de receitas, deverá se fazer acompanhar pela estimativa do impacto orçamentário e financeiro, como condição prévia à tramitação na Casa Legislativa, tendo em vista as disposições dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como o disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

5. Conclusões.

Por todo o exposto, entendemos pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 68/2025, diante da inconstitucionalidade decorrente da invasão de competência privativa da União, nos moldes do art. 22, inciso I da Constituição Federal, assim como, por vício formal de iniciativa, já que ao tratar de critérios aplicados ao desenho de funções vinculadas ao Poder Executivo, invade iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme art. 60, inciso II, alínea “b”, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul⁴, e do art. 61, §1º, inciso II, alínea “c”, da Constituição Federal.

São as considerações.

Documento assinado eletronicamente
Gabriele Valgoi
OAB/RS nº 79.235

Documento assinado eletronicamente
Armando Moutinho Perin
OAB/RS nº 41.960

⁴ Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;



Pause & Perin - Advogados Associados

Somar experiências para dividir conhecimentos

OAB/RS 7.512



Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço www.pauseperin.adv.br/verificador.php ou via QR Code e digite o número verificador: 810625145149761599

