

Porto Alegre, 9 de maio de 2025.

**Informação nº 922/2025**

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 de Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 1/2025, de autoria parlamentar, que pretende acrescentar o inciso XIII ao art. 58 da Lei Orgânica do Município, com intuito de prever dentre os direitos dos servidores municipais, a concessão de licença menstrual, nos termos que especifica. Considerações.

Através de consulta registrada sob nº 27.953/2025, é solicitada análise quanto a viabilidade jurídica de tramitação da Proposta de Emenda à Lei Orgânica do Município nº 1/2025, de autoria parlamentar, que pretende acrescentar-lhe o inciso XIII ao artigo 58, com intuito de que seja assegurado aos servidores públicos municipais a concessão de licença menstrual remunerada, por até cinco dias por mês, mediante apresentação de laudo médico que comprove sintomas graves associados ao ciclo menstrual.

Passamos a considerar.

**1. Considerações em relação ao exercício da competência legiferante pelo Município.**

1.1. A lei orgânica, prevista no art. 29 da Constituição Federal como o instrumento legal de instituição e organização do município como pessoa

jurídica de direito público integrante da Federação, tem processo legislativo diferenciado e específico, como se vê de sua redação:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:  
[...]

1.2. Como fica claro no texto constitucional, o processo de elaboração dessa lei que é a de maior hierarquia do ordenamento jurídico do Município, posto que por suas disposições se regerá, como está ali previsto, exclui a participação do Executivo, pois, o projeto que lhe dará origem, aprovado por dois terços, em dois turnos, com o interstício de dez dias, é a Câmara que a promulgará. Sendo essa a previsão constitucional, se indica igual processo, também, a ser observado quando das alterações de seu texto, através das Emendas à Lei Orgânica que podem ser propostas, de acordo com o paradigma previsto no art. 60 da Constituição Federal, pelo Prefeito e por, no mínimo, um terço dos membros da Câmara, como está previsto no art. 29 da Lei Orgânica do Município consulente:

Art. 29 A Lei Orgânica poderá ser emendada mediante proposta:

**I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara Municipal;**

II - do Prefeito;

III - de iniciativa popular.

§ 1º A proposta será discutida e votada em dois turnos e aprovada, se obtiver dois terços de votos da Câmara Municipal.

§ 2º A emenda à lei Orgânica será promulgada pela mesa da Câmara Municipal com o respectivo número de ordem.

§ 3º A Lei Orgânica não poderá ser emendada na vigência de estado de sítio ou de intervenção no Município, nem três meses antes ou três meses após a eleição municipal. (Grifo nosso)

1.3. Portanto, o a Proposta sob análise, para que atenda ao critério formal de iniciativa segundo previsto em Lei Orgânica, quando do seu protocolo na Casa Legislativa, deve ser subscrita (efetivamente assinada), por, pelo menos, um terço dos parlamentares.

## **2. Análise da legística aplicada a formação da lei.**

No que se refere a legística aplicada a 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 [...]*”, se recomendam alguns ajustes para pleno atendimento.

A proposta de emenda à lei orgânica deve ser articulada e apresentada como uma proposição e não um mero texto corrido. Logo, de acordo com o art. 5º da referida Lei Complementar, a ementa da proposição deve ser “[...] grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei”. Para tanto, se recomenda que a proposição traga em sua estrutura, uma ementa que faça referência de forma sucinta ao que pretende, deixando a cargo de um art. 1º, a ser acrescido, que traga o descritivo específico e completo do objeto da proposição, com a apresentação em destaque do dispositivo que pretende acrescentar, acompanhado em sequência de um art. 2º, que regule a vigência da norma, observado o art. 8º da LC nº 95/1998.

## **3. Aspectos técnicos relacionados a iniciativa da proposição.**

3.1. O exercício da iniciativa parlamentar, segundo entendimento com repercussão geral fixado pelo Supremo Tribunal Federal – STF no Tema nº 917, “*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**".

3.2. Portanto, a jurisprudência mais recente da Corte Constitucional vem admitindo que o exercício da iniciativa em relação a políticas públicas da competência do município, e com intuito de assegurar o pleno exercício dos direitos fundamentais, não é privativa do Chefe do Poder Executivo, sendo passível, portanto, a iniciativa parlamentar, com exceção de disposições que digam respeito à estrutura e/ou atribuições dos órgãos do Poder Executivo, bem como do regime jurídico dos servidores públicos.

3.2. Nesse sentido, já de outrora se inclinam as decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul – TJ/RS:

ADIN. [...]. EMENDA A LEI ORGANICA N. 01/2002, QUE MODIFICOU O ART. 27 DA LEI ORGANICA MUNICIPAL, OUTORGANDO VANTAGENS AO MAGISTERIO MUNICIPAL, SEM QUE HAJA INICIATIVA DO EXECUTIVO. VICIO FORMAL PATENTE. AUMENTO DE DESPESAS. LEI QUE VERSA SOBRE SERVIDOR PUBLICO. SEPARACAO E INDEPENDENCIA DOS PODERES. AFRONTA AO ART. 60, II, "A" E "B" DA CARTA ESTADUAL, APLICADA SIMETRICAMENTE AOS MUNICIPIOS. ADIN JULGADA PROCEDENTE. (6 FLS - D)(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70005822408, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em: 19-05-2003).

ACAO DIRETA DE INCONSTITIUCIONALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE DE DISPOSITIVOS DA LEI ORGANICA DO MUNICIPIO DE [...], INTRODUZIDOS ATRAVES DA EMENDA N. 013/97, QUE ASSEGURA AO SERVIDOR PUBLICO, A PARTIR DE TRINTA DIAS DO PEDIDO DE APOSENTADORIA, LICENCA REMUNERADA, CONSIDERANDO O PERIODO COMO EFETIVO EXERCICIO, POR AFRONTA AO ART. 2 DA CF, E ARTS 5, 10 E 82, INCISO VII, DA CE. ACAO JULGADA PROCEDENTE, EM FACE DA EXISTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. (8FLS) (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70000480079, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Carlos Stangler Pereira, Julgado em: 02-10-2000).

3.3. Entendimento corroborado por outros tribunais, como o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – TJ/MG:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA À LEI ORGÂNICA. TRANSFORMAÇÃO. AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. NÃO CONFIGURAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. - A EC nº 51/2006, ao prever a admissão de agentes de combate às endemias por processo seletivo público, estabeleceu exceção constitucional à regra do concurso público, cabendo ao legislador ordinário definir o regime jurídico aplicável aos profissionais. (STF. Plenário . ADI 5554/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 25/4/2023) - **Viola a iniciativa reservada do Chefe do Executivo a lei de iniciativa parlamentar que reestrutura os quadros de servidores públicos da administração.** (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 1567082-34.2023.8.13 .0000, Relator.: Des.(a) José Marcos Vieira, Data de Julgamento: 05/02/2024, ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 06/02/2024) (Grifamos)

3.4. Diante disso, sendo a pretensão da proposta parlamentar, regular vantagem aplicada aos servidores públicos, portanto dispor acerca do regime jurídico dos servidores, é circunstância que fulmina definitivamente a tramitação da proposta, diante do vício de iniciativa. Essa conclusão é confirmada pela tese de repercussão geral (Tema 223) fixada pelo STF ao julgar o Recurso Extraordinário – RE nº 590829: “É inconstitucional, por afrontar a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a normatização de direitos dos servidores públicos em lei orgânica do Município.”.

#### 4. Do mérito da proposição.

4.1. Especificamente acerca do tema afeto ao direito à licença menstrual, convém destacar que atualmente tramitam, no âmbito do Congresso Nacional, dois projetos de lei (PLs 1.143/19 e 1.249/22) que visam acrescentar à

Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) uma licença de três dias consecutivos, a cada mês, às mulheres que comprovem sintomas graves associados ao fluxo menstrual, sem prejuízo do salário ou com direito à compensação dos dias.

4.2. Assim, no que se refere a pretensão de inclusão do dispositivo trazido, de antemão, considerando a natureza programática da Lei Orgânica do Município, ou seja, que determina as linhas orientadoras dos grandes objetivos que o Município procura prosseguir, não é diploma adequado para criar direitos e obrigações, mas sim, a partir da disciplina em lei específica, mais precisamente, no caso em tela, mediante alteração da lei municipal que regula o Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Município, observada a iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

#### **4. Conclusão**

Diante do exposto, concluímos pela inviabilidade de tramitação da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 1/2025, diante do flagrante vício de iniciativa decorrente da autoria parlamentar, ao dispor acerca de matéria afeta ao regime jurídico dos servidores, cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, em simetria ao art. 60, inciso II, alínea “b”, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul<sup>1</sup>, e do art. 61, §1º, inciso II, alínea “c”, da Constituição Federal<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> 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;

[...]

<sup>2</sup> Art. 61. [...]

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

[...]

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;



**Pause & Perin - Advogados Associados**

Somar experiências para dividir conhecimentos

OAB/RS 7.512

São as informações.

Documento assinado eletronicamente

**Gabriele Valgoi**

**OAB/RS nº 79.235**

Documento assinado eletronicamente

**Armando Moutinho Perin**

**OAB/RS nº 41.960**



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](http://www.pauseperin.adv.br/verificador.php) ou via QR Code e digite o número verificador: 954473681180661620



[...]