

Porto Alegre, 11 de março de 2026.

## Orientação Técnica IGAM nº 3.478/2026.

### I. Relatório

O Poder Legislativo de Estância Turística de Ibitinga (SP) solicita orientação técnica acerca do questionamento abaixo transcrito:

*Viabilidade técnica e jurídica do projeto de lei de iniciativa parlamentar nº 37/2026, anexo, que Altera a Lei Municipal nº 3.251, de 05 de agosto de 2009, anexa, que Institui o Programa de Prorrogação da Licença à Gestante e à adotante, estabelece critérios de adesão ao programa e dá outras providências.*

### II. Análise técnica

O Projeto de Lei Ordinária nº 37/2026, de iniciativa de vereador, pretende alterar o art. 2º da Lei Municipal nº 3.251/2009, para que a redação passe de “poderá obter licença” para “terá direito a licença”, assegurando à servidora que adotar ou obtiver guarda judicial de criança de até 1 ano licença de 180 dias, com vencimento integral.

A Lei nº 3.251/2009, de iniciativa originariamente vinculada ao Poder Executivo, disciplina licença à gestante e à adotante no âmbito do regime jurídico das servidoras municipais, tratando de afastamento remunerado, contagem de tempo de serviço e efeitos funcionais. Trata-se, portanto, de norma que integra o regime jurídico dos servidores municipais.

Nos termos da **Constituição Federal**, a iniciativa para leis que disponham sobre o regime jurídico de servidores é privativa do Chefe do Poder Executivo, por simetria com o modelo federal, previsto no art. 61, §1º, II, c:

**Constituição Federal, art. 61, §1º, II, c**

§ 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;

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou que essa regra se

projeta aos demais entes federados, alcançando Governadores e Prefeitos, e que a reserva de iniciativa abrange normas que alterem o regime jurídico de servidores e seus benefícios funcionais e remuneratórios.

O Tema 917 da repercussão geral, embora tenha ampliado o espaço de iniciativa parlamentar para determinadas políticas públicas e obrigações gerais da Administração, fixou parâmetro claro: o Legislativo não pode, por iniciativa parlamentar, invadir matérias reservadas ao Chefe do Executivo, como a estruturação de órgãos da Administração e o regime jurídico de servidores.

As decisões que aplicam o Tema 917 consideram constitucionais leis de iniciativa parlamentar quando:

a) estabelecem obrigações gerais de interesse público sem definir o “como fazer” administrativo, nem criar ou alterar atribuições de órgãos;

b) não interferem estruturalmente no regime jurídico dos servidores (carreira, remuneração, aposentadoria etc.).

Nos julgados colacionados em notas técnicas de referência, tribunais estaduais, à luz do Tema 917, admitiram leis parlamentares que: criavam programas de incentivo (como folga de um dia a servidor doador de sangue), por não implicarem alteração estrutural no regime ou na organização administrativa; estabeleciam requisitos gerais de moralidade para provimento de cargos em comissão, sem tratar de estrutura ou atribuições de órgãos.

No caso em exame, o PL nº 37/2026 não se limita a estabelecer diretriz geral ou requisito abstrato. Ele altera diretamente o conteúdo normativo de dispositivo que disciplina licença remunerada de servidoras, transformando faculdade condicionada da Administração em direito subjetivo automático. Isso produz, em termos jurídicos:

a) modificação do regime jurídico das servidoras adotantes, ao tornar vinculada a concessão da licença de 180 dias;

b) impacto financeiro potencial, pois elimina qualquer margem de discricionariedade administrativa na concessão do afastamento remunerado, ampliando a obrigação de custeio pelo Município.

Trata-se, assim, de disciplina típica de regime jurídico de servidores, matéria submetida à iniciativa privativa do Prefeito municipal, por força da simetria com o art. 61, §1º, II, c, da **Constituição Federal**, reproduzida, em regra, nas Constituições estaduais e Leis Orgânicas. O fato de a lei alterada ter sido proposta, ao que tudo indica, pelo Executivo reforça

a natureza de iniciativa reservada.

Desse modo, o PL nº 37/2026 está contaminado por inconstitucionalidade formal subjetiva, por vício de iniciativa, na medida em que vereador não detém competência para propor alteração de lei que integra o regime jurídico de servidores do Poder Executivo municipal, especialmente quando isso implica ampliar e tornar obrigatória vantagem remunerada. O Tema 917 não afasta essa reserva, pois não autoriza que leis de iniciativa parlamentar modifiquem diretamente o regime jurídico de servidores ou instituem/expandam benefícios funcionais obrigatórios.

Quanto ao mérito material, o conteúdo da alteração é compatível com a ordem constitucional. A **Constituição Federal**, em seu art. 7º, XVIII, garante licença à gestante, e o Supremo Tribunal Federal já estendeu a proteção à licença adotante, com equiparação de prazos, no Tema 782 da repercussão geral, conforme a tese firmada:

**Supremo Tribunal Federal – RE 778.889/PE (Tema 782 da repercussão geral)**

Tese de repercussão geral: "Os prazos da licença-adotante não podem ser inferiores aos prazos da licença-gestante, o mesmo valendo para as respectivas prorrogações. Em relação à licença-adotante, não é possível fixar prazos diversos em função da idade da criança adotada".

A legislação municipal já fixa, no art. 2º da Lei nº 3.251/2009, licença de 180 dias à adotante de criança de até 1 ano, com vencimento integral, em simetria com a licença da gestante, o que se harmoniza com a tese vinculante do STF quanto ao prazo. A substituição de "poderá obter" por "terá direito" corrige assimetria interna da lei e reforça a proteção à maternidade por adoção e ao melhor interesse da criança, alinhando-se aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da proteção à maternidade, da proteção integral da criança e da isonomia entre filhos biológicos e adotados.

Do ponto de vista técnico, a redação proposta está clara, concisa e suficientemente determinada, não havendo óbices de técnica legislativa relevantes. Eventual impacto financeiro deverá ser considerado pelo Executivo no âmbito da execução orçamentária, mas não há, no texto, criação de novos benefícios além dos já previstos, e sim alteração na natureza jurídica da concessão.

Portanto, sob o prisma material, o conteúdo da proposta é juridicamente adequado e desejável para assegurar efetividade à licença adotante. O óbice central é formal, relativo à iniciativa. A solução mais segura é a apresentação de projeto de lei de igual teor pelo Prefeito, sanando o vício de origem. A Câmara pode converter o debate em indicação ou proposta de anteprojeto ao Executivo, preservando o mérito.

**III. Conclusão**


Conclui-se que:

a) o Projeto de Lei Ordinária nº 37/2026 apresenta inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, pois versa sobre regime jurídico e benefício remunerado de servidoras municipais, matéria sujeita à iniciativa privativa do Prefeito, não afastada pelo Tema 917 do STF;

b) o conteúdo material da alteração é compatível com a Constituição e com a tese do Tema 782, devendo ser aproveitado mediante encaminhamento de projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo;

c) recomenda-se à Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação que opine pela inviabilidade jurídica do PL nº 37/2026, sugerindo a transformação da proposição em indicação ao Prefeito para apresentação de projeto com idêntico teor.

O IGAM permanece à disposição.



**EVERTON M. PAÍM**  
OAB/RS 31.446  
Consultor Jurídico do IGAM