



Proposição: PLEI - Projeto de Lei
Número: 000175/2025
Processo: 10745-00 2025
Autoria: Letícia Delgado, André Luiz Vieira
Ementa: Autoriza a ampliação dos prazos de licença maternidade e paternidade para os Conselheiros Tutelares do Município de Juiz de Fora, e dá outras providências.

Parecer Carlos Alberto de Mello - Comissão de Legislação, Justiça e Redação

Em análise o Projeto de Lei nº 000175/2025, de iniciativa da vereadora Letícia Fonseca Paiva Delgado e do vereador André Luiz Vieira da Silva, que pretende alterar dispositivos da Lei municipal nº 9.666, de 28 de dezembro de 1999, para dispor que "a conselheira tutelar gestante terá direito a 180 (cento e oitenta) dias consecutivos de licença remunerada, a partir do oitavo mês de gestação" e que "a licença paternidade remunerada será concedida ao conselheiro tutelar pelo nascimento de filho, pelo prazo de 9 (nove) dias, contados do nascimento". Após detida análise, esta Comissão manifesta parecer contrário ao projeto, por vícios de legalidade, inconstitucionalidade e vício de iniciativa, conforme exposto a seguir.

Preliminarmente, cumpre assinalar que a matéria regulada pelo projeto toca em direitos trabalhistas e regras relacionadas a servidores ou agentes públicos vinculados ao Município, com impacto orçamentário e financeiro. É necessário examinar, portanto, a competência legislativa, a compatibilidade com normas constitucionais e infraconstitucionais (especialmente normas de direito do trabalho e do regime jurídico dos agentes públicos), bem como a observância de princípios orçamentários e de iniciativa legislativa previstos na Constituição Federal e na Constituição do Estado de Minas Gerais.

No que tange à legalidade formal, verifica-se vício de iniciativa. O projeto, ao pretender dispor sobre concessão de licença remunerada e extensão de prazo de benefício para conselheiros tutelares, versa sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal sempre que a proposição implique criação de despesa ou modificação de direitos e vantagens de agentes que impliquem aumento de encargos para o erário, cuja regulamentação e autorização dependem de iniciativa do Executivo por força do regime jurídico aplicável à administração pública. A Constituição Federal, em seu artigo 61, §§ e demais normas constitucionais relacionadas à iniciativa legislativa, bem como a legislação estadual e a Lei Orgânica municipal, organizam as competências normativas e delimitam hipóteses de iniciativa privativa. A alteração de regras que importem em ampliação de despesas remuneratórias ou em criação/majoração de vantagens a agentes vinculados ao Município exige, em regra, iniciativa do Prefeito Municipal (ou ao menos proposta que observe estimativa de impacto orçamentário e financeiro compatível com a Lei de Responsabilidade Fiscal), porquanto configura matéria que afeta a estrutura orçamentária e o regime jurídico dos agentes públicos. O projeto em exame não se encontra subscrito pelo Chefe do Poder Executivo nem acompanha demonstrativo de impacto orçamentário e financeiro, nem foi instruído com proposta de decreto ou parecer executivo que permita aferir compatibilidade orçamentária; assim, incorre em vício de iniciativa, tornando-se juridicamente impróprio para tramitação e deliberação nesta Casa na forma apresentada.

No plano da constitucionalidade material, o projeto apresenta conflito com normas constitucionais e legais. Primeiramente, cabe lembrar que os conselheiros tutelares, no sistema



jurídico brasileiro, possuem regime jurídico peculiar. A Lei Federal nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) e as normas que disciplinam o Sistema de Garantia de Direitos estabelecem que os conselheiros tutelares são escolhidos por voto da população e exercem mandato, mas seu regime jurídico (se estatutário ou celetista) e a natureza do vínculo, bem como as respectivas garantias, direitos e vantagens, encontram-se definidos por legislação específica municipal, observadas, porém, as normas constitucionais e as leis federais e estaduais de regência. A instituição, concessão e alteração de licenças e de vantagens remuneratórias a ocupantes de cargos, empregos ou funções públicas municipais devem respeitar o princípio da legalidade administrativa, o princípio do equilíbrio orçamentário e as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar Federal nº 101/2000), as quais impõem limites e exigem compatibilidade de impacto financeiro com a lei orçamentária.

Ao prever licença maternidade de 180 dias, o projeto extrapola a competência municipal para regulamentar direitos trabalhistas e previdenciários que têm norma geral federal. A extensão da licença maternidade remunerada para 180 dias é prevista em âmbito federal para determinadas categorias mediante previsão legal (por exemplo, por adesão ao Programa Empresa Cidadã ou por norma específica que estenda a 180 dias em casos particulares), e a concessão de regime remuneratório prolongado a agentes públicos municipais deve observar limites constitucionais (princípios do concurso, da regulamentação por lei, e o respeito às leis federais que disciplinam seguros, benefícios previdenciários e remunerações). A concessão de licença maternidade superior ao patamar legal geral, sem observância da legislação federal aplicável, pode ensejar conflito com normas de ordem pública e com legislação previdenciária, inclusive quanto à forma de custeio e eventual repercussão sobre a seguridade social e sobre o orçamento municipal. Não há, no projeto, indicação de que a medida estaria amparada por fonte de custeio específica ou previsão orçamentária que assegure a sua exequibilidade, o que contraria exigência de observância à LRF e ao princípio da eficiência administrativa.

Além disso, a proposta fixa que a licença maternidade da conselheira tutelar terá início "a partir do oitavo mês de gestação", o que distancia a regra do instituto tradicional da licença maternidade, que costuma contar a partir do parto ou, em hipóteses de antecipação, conforme legislação específica - a definição proposta cria incerteza quanto ao marco inicial e conflito com regras previdenciárias e trabalhistas. A alteração legislativa municipal que disponha sobre o marco temporal de início de licença maternidade remunerada pode colidir com normas federais e com o regime previdenciário aplicável, impondo, novamente, risco de inconstitucionalidade material.

No tocante à licença paternidade, ao conceder prazo de 9 (nove) dias remunerados ao "conselheiro tutelar", o projeto igualmente invade esfera de regulamentação cuja extensão remuneratória e custeio possuem reflexos orçamentários e previdenciários. A Constituição Federal, ao estabelecer direitos sociais, não veda a ampliação de benefícios por leis municipais, mas exige observância das normas que disciplinam a iniciativa legislativa, a reserva de lei e os princípios orçamentários; a concessão de vantagem com impacto financeiro também exige compatibilidade com a legislação de responsabilidade fiscal e com o regime jurídico aplicável aos beneficiários. Além disso, eventual tratamento diferenciado para conselheiros tutelares em relação a outras categorias de agentes públicos municipais, sem justificativa razoável e sem avaliação de impacto jurídico e financeiro, pode ferir os princípios da isonomia e da moralidade administrativa, previstos no art. 37 da Constituição Federal.

Do ponto de vista formal-constitucional, há também impasse quanto à iniciativa legislativa. São de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme previsão expressa na Constituição Federal e na Lei Orgânica Municipal, os projetos que instituam ou majorarem despesas obrigatórias e



que impliquem aumento de remuneração, criação de cargos ou vantagens de caráter permanente. Ainda que a Lei Orgânica Municipal possa conceder iniciativa concorrente à Câmara em determinados temas, a matéria aqui tratada, envolvendo ampliação de prazos de licenças remuneradas com reflexos financeiros, enquadra-se, em regra, na iniciativa do Executivo, principalmente quando se trate de modificação que implique impacto permanente nas despesas de pessoal. O projeto não demonstra que houve requisição ou iniciativa do Executivo nem apresenta estudo de impacto orçamentário e financeiro; nessa medida, incorre em vício de iniciativa que compromete sua admissibilidade.

Adicionalmente, mesmo que se considerasse possível que a Câmara propusesse norma de caráter suplementar, a alteração de direitos e vantagens remuneratórias deve observar o teto constitucional e os parâmetros legais, incluindo responsabilidade quanto ao custeio. A ausência de demonstrativo de impacto financeiro e de compatibilidade com a lei orçamentária anual e com a LRF impede a aprovação de norma que aumente despesas previdenciárias ou com pessoal sem a correspondente e legítima previsão de recursos, sob pena de violação aos princípios constitucionais da legalidade e do equilíbrio orçamentário.

Por fim, a redação do projeto contém imprecisões técnicas relevantes: confunde-se ao dirigir a licença maternidade somente à "conselheira tutelada gestante" (excluindo hipótese de adoção por titular do cargo/função, parto de gestantes não gestantes, ou regime de licença por adoção), sem previsão de tratamento igualitário em face de outras hipóteses previstas em lei federal; estabelece marco inicial "a partir do oitavo mês de gestação", formulação atípica que pode gerar insegurança jurídica; e omite qualquer previsão sobre custeio, incidência previdenciária, ou compatibilidade com demais regimes jurídicos e com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Essas omissões e imprecisões reforçam a conclusão de que o projeto, nas condições apresentadas, não reúne os requisitos formais e materiais necessários para prosperar.

Diante do exposto, esta Comissão opina pela **ILEGALIDADE E INCONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei nº 000175/2025, por vício de iniciativa e por inconstitucionalidade material/ilegalidade, nos seguintes termos: o projeto apresenta vício de iniciativa por não ser de competência legislativa originária da Câmara Municipal a proposição que cria ou amplia despesas remuneratórias de caráter permanente sem iniciativa do Chefe do Poder Executivo e sem demonstrativo de impacto orçamentário e financeiro; além disso, a proposição contraria normas constitucionais e legais ao prever alterações de regime de licenças remuneradas sem observar a legislação federal aplicável, o regime previdenciário, os princípios orçamentários e a Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como ao introduzir redação ambígua que propicia insegurança jurídica. Recomenda-se, portanto, o arquivamento da proposição na forma em que foi apresentada, facultando aos autores a apresentação de novo projeto que observe a competência de iniciativa, acompanhe o demonstrativo de impacto orçamentário-financeiro exigido pela LRF e contenha redação compatível com a legislação federal e com o regime jurídico aplicável, ou que, alternativamente, submeta proposta ao Poder Executivo para análise e encaminhamento nos termos legais.

Palácio Barbosa Lima, 6 de março de 2026.

Carlos Alberto de Mello
Vereador Sargento Mello Casal - PL

