

PARECER Nº 365/2025

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 11121/2025

Autoria: Vereadores Daniel Monteiro, Maysa Leão e Katiuscia Manteli

Ementa: Projeto de Lei que: “***Institui o Programa Cuidadora Guardiã no Município de Cuiabá e dá outras providências***”.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei que objetiva instituir o Programa Cuidadora Guardiã no Município de Cuiabá, com a finalidade de regulamentar a atividade de cuidado infantil domiciliar, realizada por mulheres cuidadoras — denominadas “cuidadoras guardiãs” — que prestam serviço remunerado em suas residências a crianças de outras famílias.

A Programa objetiva ampliar a oferta de cuidado a crianças de 0 a 3 anos, enquanto não forem asseguradas vagas em creches públicas; promover a inclusão produtiva de mulheres em situação de vulnerabilidade; e garantir a proteção integral da primeira infância, conforme o ECA.

A propositura dispõe sobre: as condições e critérios para atender as crianças (arts. 2º - 5º); auxílio financeiro (art. 6º); prioridades (art. 7º); atribuições às Secretarias (art. 8º); direitos das crianças (art. 9º), diligências Municipais (arts. 9º - 12); e demais disposições finais.

Os autores Justificam (fls. 4 – 5) a proposição nos seguintes termos:

O Município de Cuiabá enfrenta um déficit expressivo de vagas em creches públicas, realidade que afeta especialmente famílias em situação de vulnerabilidade social, cujos responsáveis precisam trabalhar e não possuem com quem deixar suas crianças com segurança. Nesse cenário, o Programa Cuidadora Guardiã se apresenta como uma alternativa transitória, regulamentada e segura, capaz de oferecer proteção integral à criança, conforme os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O projeto não está instruído com quaisquer estudos ou previsão de impacto orçamentário-financeiro.

É o relatório.

II – EXAME DA MATÉRIA

1. DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE



Inicialmente, cumpre salientar que não cabe a esta CCJR qualquer análise de mérito e/ou política dos projetos de lei, sendo que tal atribuição é destinada aos Agentes Políticos envolvidos.

Portanto, a análise aqui externada cuida apenas da exigência de compatibilidade do projeto de lei com o ordenamento jurídico pátrio.

Neste escopo, temos a ressaltar que, quanto aos requisitos de constitucionalidade e legalidade, o projeto de lei em comento não atende tais balizas, portanto havendo mácula ou vício no processo legislativo.

A priori, verifica-se que a iniciativa parlamentar em projetos que instituem Políticas Públicas, Programas ou Planos Municipais encontra amparo com a atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, **desde que não crie atribuições ao Poder Executivo**.

O Poder Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para a edição de leis que versem sobre políticas públicas e serviços públicos, **desde que não haja invasão da esfera administrativa – reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo** – o que se daria, por exemplo, através da criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos ou Secretarias já existentes ou, ainda, da criação de cargos públicos.

Dessa forma, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, de diretrizes, que seja programático ou quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (**STF, Tema 917 de Repercussão Geral**).

Ocorre que, **no caso em tela, há invasão no mérito administrativo pois novas atribuições são estabelecidas ao Poder Executivo**, conforme se passa a analisar.

Observa-se que são estabelecidas diversas condições e critérios para atender as crianças (arts. 2º, 3º, 5º), inclusive quanto aos espaços domiciliares (art. 4º). Todos esses requisitos teriam que ser conferidos por uma equipe pertencente ao quadro de servidores da Administração Pública.

Além disso, a propositura também foi expressa em conferir atribuições específicas às Secretarias Municipais e ao Executivo:

*Art. 8º O Programa contará com acompanhamento periódico da **Secretaria Municipal de Assistência Social, com apoio técnico da Secretaria de Educação e da Secretaria de Saúde, incluindo visitas domiciliares, orientação e avaliação.***

Art. 9º As crianças atendidas pelas cuidadoras guardiãs terão acesso:

*I – à **alimentação escolar, por meio da rede municipal;***



II – a acompanhamento básico de saúde, incluindo vacinação e desenvolvimento.

*Art. 10 **O Município poderá disponibilizar plataforma digital** para:*

I – cadastro das cuidadoras guardiãs e das crianças atendidas;

II – acompanhamento de frequência e avaliações;

III – comunicação com as famílias e gestores.

*Art. 11 **Será criado um Comitê Municipal de Acompanhamento do Programa Cuidadora Guardiã, composto por representantes do poder público e da sociedade civil, com as funções de monitorar, avaliar e propor melhorias contínuas.***

*Art. 12 **O Executivo Municipal regulamentará esta Lei no prazo de até 60 (sessenta) dias, estabelecendo os critérios operacionais e administrativos do Programa.***

Observa-se, assim, que o Projeto de Lei prevê diversas atribuições ao Poder Executivo e aos profissionais da Secretaria Municipal de Assistência Social, da Secretaria de Educação e da Secretaria de Saúde.

A propositura dispõe sobre os pormenores do Programa Municipal que se intenta instituir, refletindo verdadeiros atos de administração municipal. Assim, a implementação fica a cargo do **Poder Executivo, no exercício de atos de gestão, razão pela qual conclui-se que a proposição invade a competência do referido Poder.**

Nesse sentido, percebe-se a **invasão no mérito administrativo do gestor municipal**, qual seja, o Prefeito. Vejamos as disposições da **Lei Orgânica do Município de Cuiabá**:

Art. 27 São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta, autárquica e fundacional e sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos



, estabilidade e aposentadoria;

III – criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública; (NR)

IV - matéria orçamentária e a que autorize abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções.

Parágrafo único. Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal.

(...)

Seção II

Das Atribuições do Prefeito

Art. 40 Ao Prefeito, como chefe da administração, compete dar cumprimento às deliberações da Câmara, *dirigir, fiscalizar e defender os interesses do Município, bem como adotar, de acordo com a lei, todas as medidas administrativas de utilidade pública, sem exceder as verbas orçamentárias.*

Art. 41 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições: a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

(...)

XXII - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas;

(...)

XXXV – dispor, mediante Decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração municipal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

(...)

Diante do exposto, não há dúvidas que tratar de medidas específicas de um Programa Municipal, consubstanciadas em determinações a órgãos e servidores, **é matéria de competência e conhecimento do Poder Executivo**, não cabendo iniciativa legislativa



Parlamentar.

Assim, cabe ao Prefeito exercer tarefas específicas de atividade de administrador, tendente a atuação concreta, devendo planejar, organizar e dirigir a gestão da coisa pública.

Dessa forma, esta Comissão constata que **a propositura interfere e estabelece novas atribuições à administração municipal e aos servidores públicos municipais, matérias que competem ao gestor municipal.**

Nesse sentido, imperativo se faz respeitar o Princípio da Separação dos Poderes. A propósito, dispõe a Constituição do Estado de Mato Grosso:

Art. 9º São Poderes do Estado, independentes, democráticos, harmônicos entre si e sujeitos aos princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição Federal, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. É vedada a qualquer dos Poderes a delegação de competência.

(...)

Art. 190. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

(...)

Art. 195 O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

I - matéria orçamentária e tributária;

II – servidor público, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estrutura e atribuição de órgãos de Administração Pública municipal;

Ademais, o Programa implica na efetivação de estratégias que demandam **custos operacionais**, sendo expressa no art. 6º que “**A cuidadora guardiã cadastrada no Programa receberá auxílio financeiro mensal por criança atendida, a ser regulamentado por**



decreto, com base em critérios técnicos e disponibilidade orçamentária”.

Porém, não há qualquer estudo de impacto orçamentário-financeiro no processo, nem qualquer demonstração que o aumento de despesa é compatível com a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA).

Assim, a propositura não observa o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, que prevê em seu art. 113 que **“a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”**. Ademais, também se encontra em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101/2000.

O art. 13 do projeto apenas menciona que "Os encargos decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, podendo ser suplementadas, se necessário.", porém esta previsão genérica não atende aos requisitos específicos da LRF para criação de despesas.

Diante de todo o exposto, percebe-se que o Projeto de Lei não atende aos critérios de constitucionalidade e legalidade. Nesse sentido se encontra a prática forense dos órgãos judiciais, conforme os seguintes julgados **com conteúdo semelhante ao ventilado neste projeto lei:**

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 12.875/2023 – LEI QUE VERSA SOBRE A CRIAÇÃO DO PROGRAMA CRECHE NOTURNA – CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES E FUNÇÕES AOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PRETEXTO DE INCONSTITUCIONALIDADE – MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – VIOLAÇÃO AO ART. 195, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO III, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA – PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – CONFIGURADA – PEDIDO PROCEDENTE. A INICIATIVA PARA A PROPOSITURA DE LEI QUE VERSE SOBRE SERVIDOR PÚBLICO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL OU A ESTRUTURA DE ÓRGÃOS DESTA, É PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO, SENDO, DE IGUAL MODO, MANIFESTAMENTE INCONSTITUCIONAL O AUMENTO DE DESPESAS POR INICIATIVA EXCLUSIVA DO LEGISLATIVO MUNICIPAL, SOB PENA DE EXPRESSA VIOLAÇÃO AO ARTIGO 195, INCISOS II, III E IV, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL . (TJ-MT - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 10229820820238110000, RELATOR.: JOAO FERREIRA FILHO, DATA DE JULGAMENTO: 20/06/2024, ÓRGÃO ESPECIAL, DATA DE PUBLICAÇÃO: 01/07/2024)



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 5.883 - 6 DE JUNHO DE 2017. **MEDIDAS DE PREVENÇÃO E COMBATE AO USO INDEVIDO DE DROGAS E AO TRÁFICO DE DROGAS ILÍCITAS NAS ESCOLAS INTEGRANTES DAS REDES PÚBLICA E PRIVADA DO DF . INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA A SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL, OBRIGAÇÕES E SANÇÕES A SERVIDORES PÚBLICOS DISTRITAIS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL . VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA E AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.** I - A Lei Distrital nº 5.883/2017, de iniciativa parlamentar, ao dispor sobre atribuições de Secretaria de Estado do Distrito Federal, impor obrigações e sanções aos servidores públicos do referido ente Federativo e criar despesas, ofende a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo . II - Afronta o princípio da Separação de Poderes e da Reserva da Administração a lei de iniciativa parlamentar que interfere nas atribuições e na gestão orçamentária de órgãos e entidades vinculados ao Poder Executivo. III - Da possibilidade de reconhecimento da inconstitucionalidade formal do dispositivo que impõe obrigações e a aplicação de sanções aos diretores de escolas públicas, em razão do descumprimento da determinação contida no artigo 1º da Lei nº 5.883/2017, advém a necessidade de se reconhecer, também, a inconstitucionalidade do dispositivo que estende tal possibilidade às escolas integrantes da rede particular de ensino, por ofensa ao Princípio da Isonomia, previsto nos art 2º, parágrafo único e 19, caput, da Lei Orgânica do Distrito Federal. IV - Padece de inconstitucionalidade material a norma que fere o Princípio da Livre Iniciativa, ao determinar obrigações e despesas para escolas particulares do DF . V - Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei Distrital nº 5.883/2017, com eficácia erga omnes e ex tunc. (TJ-DF 00000249520198070000 DF 0000024-95.2019 .8.07.0000, Relator.: NILSONI DE FREITAS CUSTODIO, Data de Julgamento: 08/06/2021, Conselho Especial, Data de Publicação: Publicado no DJE : 30/06/2021. Pág .: Sem Página Cadastrada.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 9.917/2023, DE 03 DE AGOSTO DE 2023, QUE "**DISPÕE SOBRE A ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA PELO MUNICÍPIO DE PIRACICABA**" – INVASÃO À COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO



– INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A pretexto de estabelecer apenas princípios e diretrizes para elaboração de louvável política pública em prol da primeira infância pelo Executivo Municipal, a lei impugnada impõe obrigação de fazer à Administração Pública, disciplinando a estrutura e modificando o rol de atribuições de órgão público . Intromissão em atos de gestão e gerência de políticas públicas. Ofensa à reserva da Administração. Precedentes do STF e do Órgão Especial. Incompatibilidade da lei local com os artigos 5º, 47, II e XIV, e 144, da Constituição Estadual . 2. Legislação impugnada que regula tema inserido na competência legislativa concorrente (art. 24, XV, CF). Ausência de interesse local que justifique a edição de lei municipal . Não se desconhece que a primeira infância é fase do desenvolvimento mais sensível, merecedora de ainda maior proteção, razão pela qual a União editou o mencionado Marco Legal da Primeira Infância, reconhecendo a necessidade de avanço no tratamento do tema em âmbito nacional. A garantia do pleno desenvolvimento às crianças que tenham até 6 anos de idade merece tratamento igualitário e uniforme em todo o Território Nacional. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2242671-20 .2023.8.26.0000 São Paulo, Relator.: Décio Notarangeli, Data de Julgamento: 31/01/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 01/02/2024)

Conforme vimos, quanto ao projeto de lei em comento é **patente sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro, pois interfere em competência privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre atribuições à administração pública municipal e servidores públicos. Ademais, fere o princípio da separação entre os poderes.**

Para encerrarmos, importante lembrar que a observância dos preceitos constitucionais e legais deve ser a primeira preocupação do legislador ao propor qualquer espécie normativa. Esta não pode contrariar as normas superiores ou extrapolar a competência do Órgão Legislativo, devendo ser conforme o ordenamento jurídico, sob pena de inconstitucionalidade ou nulidade, declarada pelo Poder Judiciário.

É o parecer, salvo diferente juízo.

2. REGIMENTALIDADE

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO



O Projeto **não** atende totalmente as exigências estabelecidas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

4. CONCLUSÃO

O Projeto de Lei merece REJEIÇÃO, pois **dispõe sobre novas atribuições a órgãos e Secretarias municipais, bem como aos servidores públicos municipais, extrapolando a competência parlamentar de estabelecer diretrizes e/ou linhas gerais a um programa. Assim, caracteriza uma invasão no mérito administrativo do gestor municipal e fere o princípio da separação entre os poderes.**

Ademais, não está instruído com o estudo de impacto orçamentário-financeiro para criação de despesas, de forma que está em desacordo com a legislação fiscal.

5. VOTO

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 6 de novembro de 2025



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100350032003100350035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Marcrean Santos (Câmara Digital)** em 07/11/2025 11:46

Checksum: **A5261C2F892CB30595FED0409E736B1060628F392FA93389009833C1461E32A3**



Autenticar documento em <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 3100350032003100350035003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.