



PARECER JURÍDICO

REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR NÚMERO 0033, DE 31 DE OUTUBRO DE 2025, DE AUTORIA DO PREFEITO MUNICIPAL, QUE DISPÕE SOBRE ALTERAÇÕES NA LEI COMPLEMENTAR Nº 911, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2011 - ESTATUTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE BOTUCATU E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.



I - O PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

Cuida a espécie de Projeto de Lei Complementar, de autoria do Prefeito Municipal, que dispõe sobre alterações na Lei Complementar nº 911, de 13 de dezembro de 2011 - Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Botucatu e dá outras providências”.

II - A JUSTIFICATIVA

Consta da exposição de motivos do secretário da pasta, corroborada pela justificativa encaminhada pelo chefe do Poder Executivo, o seguinte:

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal.

O presente Projeto de Lei Complementar visa aprimorar a legislação contida no Estatuto dos Servidores Municipais no que tange aos afastamentos de licença gestante nos casos de morte do feto ou nascimento sem vida. Esses trágicos eventos produzem consequências dolorosas às famílias e o tempo é um fator primordial para auxílio no processo de recuperação. Assim, a Administração Municipal entende como salutar a dilação escalonada do prazo de afastamento por licença gestante quando da ocorrência do falecimento do feto ou nascimento sem vida.

A presente propositura também visa a concessão de licença gestante por 180 (cento e oitenta) dias para todos os casos de adoção, em substituição aos períodos escalonados a depender da idade da criança adotada.

Por final, o projeto também propõe a extensão do prazo da licença paternidade de 5 (cinco) para 20 (vinte) dias.

A motivação da presente iniciativa tem cunho humano, objetivando atenuar a dor de nossas nobres servidoras nas ocasiões de luto. Quanto à adoção, visa a Administração



incentivar essa tão grandiosa ação, enquanto a extensão da licença paternidade visa uma maior cobertura paterna nos cuidados do cônjuge e recém-nascido.

Diante do exposto, solicitamos o encaminhamento do presente projeto de alteração do Estatuto dos Servidores à Câmara Municipal, bem como, desde já, comunicamos a Vossa Excelência que estaremos à disposição dos Nobres Vereadores para a exposição de maiores detalhes acerca da proposta.

Respeitosamente,

Hércules José dos Santos

Secretário Municipal de Administração



III - ASPECTOS JURÍDICOS

A proposição em análise é de competência do Município, pois compete a este legislar sobre assuntos de interesse local, conforme dispõe o artigo 30, inciso I, da Constituição Federal.

Conforme se extrai da exposição de motivos, em breve síntese, o projeto de lei visa *aprimorar a legislação contida no Estatuto dos Servidores Municipais no que tange aos afastamentos de licença gestante nos casos de morte do feto ou nascimento sem vida. Esses trágicos eventos produzem consequências dolorosas às famílias e o tempo é um fator primordial para auxílio no processo de recuperação. Assim, a Administração Municipal entende como salutar a dilação escalonada do prazo de afastamento por licença gestante quando da ocorrência do falecimento do feto ou nascimento sem vida.*

A proposição também objetiva a concessão de licença gestante por 180 (cento e oitenta) dias para todos os casos de adoção, em substituição aos períodos escalonados a depender da idade da criança adotada, bem como propõe a extensão do prazo da licença paternidade de 5 (cinco) para 20 (vinte) dias.

O conteúdo da propositura apresenta-se nos seguintes termos:

Art. 1º O Art. 52 da Lei Complementar nº 911, de 13 de dezembro de 2011, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 52. (...)

(...)

X. licença paternidade, pelo prazo de 20 (Vinte) dias;

(...).”

Art. 2º O Art. 102 da Lei Complementar nº 911, de 13 de dezembro de 2011, passa a vigorar com a seguinte redação:



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



“Art. 102 Será concedida licença gestante, mediante inspeção médica, por 180 (cento e oitenta) dias consecutivos, sem prejuízo dos vencimentos.

§1º Revogado

§2º A licença será concedida mediante apresentação de atestado médico que comprove a gestação ou mediante a apresentação de Certidão de Nascimento do filho.”



Art. 3º Fica acrescido o artigo 102-A da Lei Complementar nº 911, de 13 de dezembro de 2011, com a seguinte redação:

“Art. 102-A. A licença gestante também será concedida nos casos de morte do feto ou nascimento sem vida nos seguintes casos e períodos, a partir da data do evento, mediante apresentação de documentação médica e/ou civil, se o caso:

§1º Até 12 (doze) semanas de gestação, 14 (catorze) dias de licença;

§2º Entre 13 (treze) e 20 (vinte) semanas de gestação, 30 (trinta) dias de licença;

§3º Entre 21 (vinte e uma) e 28 (vinte e oito) semanas de gestação, 60 (sessenta) dias de licença;

§4º Mais de 28 (vinte e oito) semanas de gestação, 120 (cento e vinte) dias de licença.”

Art. 4º O Art. 103 da Lei Complementar nº 911, de 13 de dezembro de 2011, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 103 À servidora que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção de criança, será concedida licença gestante de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos, sem prejuízo dos vencimentos.

I - Revogado

II – Revogado

III – Revogado

(...)”

Art. 5º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

A licença-paternidade está prevista no art. 7º, XIX, da CF, remetendo à regulamentação legal. A legislação federal (art. 10, § 1º, do ADCT) fixou o prazo de 5 dias, podendo ser ampliado por lei ordinária ou adesão ao Programa Empresa Cidadã (para até 20 dias, com incentivo fiscal na iniciativa privada). Para servidores públicos, a ampliação depende de lei específica do ente federativo, conforme ocorre no presente caso.

Além disso, a alteração proposta assegura à convivência familiar, direito esse insculpido no art. 227 da CF/88.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, crueldade e opressão.



A ampliação da licença paternidade atende ao princípio da proteção à família, à infância e à isonomia, buscando uma maior corresponsabilidade parental e o desenvolvimento integral da criança. O Supremo Tribunal Federal (STF) tem se posicionado favoravelmente à máxima eficácia dos direitos fundamentais, inclusive permitindo a alteração do marco inicial da licença em casos de internação (ADI 6327), o que reforça a tendência de ampliação desses direitos.

Em caso de natimorto, a jurisprudência e projetos de lei em tramitação no Congresso (para a iniciativa privada) apontam para a concessão de direitos, como a licença-maternidade de 120 dias para a mãe (para recuperação física e psicológica). Para o pai/servidor, a concessão de licença ou repouso remunerado, embora não seja a regra geral na legislação atual (que muitas vezes concede apenas a licença-gala/óbito, se houver), pode ser vista como um avanço social e humanitário, com respaldo no princípio da dignidade da pessoa humana e proteção à família.

Em tempos de efetivação da isonomia entre os gêneros, é cediço que a participação do pai na educação e na formação dos filhos se torna cada vez mais ativa, o que rechaça a conduta de cercar-lhes o direito de permanecer, por período maior, ao lado de sua companheira, auxiliando-a e participando dos primeiros momentos de vida de seu filho.

A ampliação da licença paternidade para 20 dias encontra amparo no princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88), que constitui fundamento da República Federativa do Brasil. A jurisprudência do STF consolida o entendimento de que a dignidade humana não se limita aos adultos, mas alcança especialmente as crianças, que se encontram em situação de maior vulnerabilidade.

Conforme decidido na ADI 7.518/ES, "os princípios da dignidade da pessoa humana e da proteção à infância devem preponderar sobre o da legalidade estrita", legitimando ampliações legislativas que aperfeiçoem os direitos fundamentais.

Desse modo a iniciativa materializa essa diretriz ao assegurar período mais extenso para o estabelecimento de vínculos afetivos estruturantes entre “pai” e filho nos primeiros dias de vida.

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Licença-parental. Arts. 137, caput, 139, parágrafo único, da Lei Complementar 46/1994; arts. 3º, caput, 4º, parágrafo único, da Lei Complementar 855/2017. 3. Inadmissibilidade de diferenciação entre filhos biológicos e adotivos. Equiparação das licenças. 4. Licença-parental aos pais solo. Ausência de norma estadual. Proteção insuficiente. Violação à isonomia, à proteção integral e à vedação à



discriminação. 5. Licença maternidade às servidoras civis temporárias e em comissão. Precedente. 6. Licença-maternidade à mãe não gestante em união homoafetiva. Possibilidade, desde que não usufruía idêntica licença pela companheira. 7. Livre compartilhamento da licença parental entre o casal. Ausência de obrigação constitucional. Liberdade de conformação do legislador. 8. Pedido julgado parcialmente procedente. (ADI 7518, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 16-09-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 0110-2024 PUBLIC 02-10-2024)

O art. 227 da CF/88 estabelece como dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança "com absoluta prioridade" o direito à vida, à saúde, à dignidade e à convivência familiar e comunitária.

A licença paternidade ampliada operacionaliza diretamente esse comando constitucional, proporcionando condições concretas para que o genitor participe ativamente dos cuidados essenciais ao recém-nascido. O STF já reconheceu que "a licença tem como fundamento proporcionar período de tempo integral com a criança, possibilitando que sejam dispensados todos os cuidados essenciais à sua sobrevivência e desenvolvimento". Nessa perspectiva, a licença paternidade constitui direito fundamental da criança, não meramente benefício trabalhista do servidor, justificando sua ampliação como política de proteção integral à infância.

O projeto, ainda, alinha-se ao princípio da igualdade material previsto no art. 5º, I, da CF/88, que assegura igualdade de direitos e obrigações entre homens e mulheres. A atual disparidade entre licença-maternidade (120 dias) e paternidade (5 dias) configura discriminação indireta que sobrecarrega as mulheres com responsabilidades parentais e prejudica sua inserção no mercado de trabalho.

Importante salientar que o poder de iniciativa para a criação e reestruturação funcional de cargos e órgãos da Administração Direta, especialmente quanto ao regime dos servidores públicos, encontra-se no âmbito de discricionariedade do detentor do Poder, cabendo a este o exame da conveniência e oportunidade para a tomada de decisão, desde que respeitados os ditames legais e constitucionais.

IV - INICIATIVA E QUORUM

Quanto à iniciativa, o Projeto de Lei Complementar não padece de vício, pois foi encaminhado à Câmara Municipal pelo chefe do Poder Executivo, o qual possui competência privativa, nos termos do artigo 32, VII e VIII da Lei Orgânica do Município e



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



do artigo 168, VII e VIII do Regimento Interno desta Casa de Leis, uma vez que diz respeito ao regime jurídico dos servidores públicos municipais e a estrutura e atribuições de órgãos da administração direta.



A matéria relativa ao regime jurídico dos servidores públicos, incluindo direitos e vantagens como licenças, é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (Governador ou Prefeito, conforme o caso), conforme previsto na Constituição Federal (Art. 61, § 1º, II, "c") e reproduzido nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais.

Nesse sentido a Constituição do Estado de São Paulo, ao reproduzir, por simetria, disposição constitucional (art. 61, §1º, II, CF/88), estabelece:

“Art. 24 – A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição:

(...)

§ 2º – Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre;

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração”

Analisando o conteúdo do projeto de lei em exame, eventuais emendas parlamentares que visem modificar, substituir, suprimir disposição contida nessa propositura de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, que trata da licença maternidade e paternidade, serão inconstitucionais *a priori*, salvo melhor juízo.

Esse entendimento se baseia no fato de o projeto a ser eventualmente emendado pelo Legislativo ser de competência constitucional atribuída, com exclusividade, a sua iniciativa, ao Chefe do Executivo, fazendo-se necessária toda cautela para que, a título de emendar (acrescentando, suprimindo ou modificando), não transforme o Legislativo no titular dessa iniciativa que a Carta Magna e a Lei Orgânica do Município reservou ao Executivo, ou, em outras palavras, a título de emendar não acabe ao legislador substituindo o projeto inicial.



Pela posição do titular da iniciativa (Chefe da Administração local), cabe a ele definir o interesse administrativo, competindo somente a ele, como superintendente da coisa pública, resolver quanto às necessidades desta, cumprindo ao Legislativo apenas aprovar ou rejeitar a proposição.

Assim, em consonância com o poder de emenda de que é detentor o Poder Legislativo, podemos afirmar que é o poder de modificar os interesses, nos limites da matéria do projeto de lei, a que se refere. Em consequência, não será admissível emenda que vise à rejeição pura e simples do texto formulado por quem detém a exclusividade da iniciativa. De igual forma, não poderá ser considerada emenda que pretenda introduzir conceito completamente estranho ao texto do projeto a que se refere.

Desse modo, o núcleo essencial do projeto não poderá ser alterado por iniciativa legislativa, podendo se aperfeiçoar o projeto apenas em seus preceitos acessórios e secundários, sob pena de usurpar a competência privativa do Executivo.

Desse modo, cabe privativamente ao Poder Executivo a iniciativa de projeto de lei que disponha sobre o regime jurídico dos servidores públicos. Esse inclusive foi o entendimento do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo para anular uma lei de Itapeva, de autoria parlamentar, que ampliava a licença-paternidade dos servidores municipais de cinco para 20 dias.

Ao ajuizar a ação, a Procuradoria-Geral de Justiça argumentou que o regime jurídico do funcionalismo público é matéria de competência privativa do Executivo. O relator da matéria, desembargador Vico Mañas, concordou com a tese e reconheceu a inconstitucionalidade da norma.

"Conquanto louvável a preocupação do legislador em estender o afastamento decorrente da paternidade, questão que repercute diretamente no bem-estar da criança e da mãe, concretizando direitos constitucionais, a norma questionada padece de manifesta inconstitucionalidade, por vício formal de iniciativa, já que usurpa competência material do Poder Executivo", disse ele.

De acordo com o magistrado, ao invadir a seara da gestão pública, violando a prerrogativa do prefeito de análise da conveniência e da oportunidade do benefício da licença-paternidade, a lei violou o princípio da separação de poderes.

"As regras relativas ao regime jurídico dos servidores públicos, dentre elas as que cuidam do período de licença paternidade, são de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo. Inaceitável, portanto, que parlamentar deflagre processo legislativo sobre o assunto", acrescentou o desembargador.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



Comprovando a restrição quanto ao poder de emenda dos Vereadores nos projetos de lei de iniciativa privativa do chefe do Executivo, podemos citar o seguinte julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2070170-12.2013.8.26.0000

AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL DE SOROCABA

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA CAMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

COMARCA: SÃO PAULO

Artigo 5º, “caput”, e artigo 8º, “caput”, e parágrafo único, da Lei Complementar nº 10.586, de 02 de outubro de 2013, do município de Sorocaba, que “cria e amplia cargos, altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 4.491, de 04 de março de 1994, que reorganiza a estrutura administrativa da Fundação da Seguridade Social dos Servidores Públicos Municipais FUNSERV”.

O artigo 5º, decorrente de emenda parlamentar, estabelece que o cargo de Assessor Técnico, criado pelo art. 4º como sendo originariamente de provimento em comissão de livre nomeação e exoneração, continua sendo de provimento em comissão, mas, privativo de funcionário de carreira; ao passo que o artigo 8º, também de origem parlamentar, cria em favor dos servidores benefício de assistência à saúde inexistente no projeto original.

VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Reconhecimento. Versando o dispositivo impugnado sobre regime jurídico de servidores públicos, cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Executivo, não poderiam os vereadores interferir nessa matéria, com significativa mudança no texto original da lei, nem mesmo por meio de emenda aditiva, uma vez que esse poder de apresentar emendas, embora decorra do legítimo exercício da atividade legislante, própria do Poder Legislativo, encontra óbice em algumas limitações constitucionais destinadas a evitar exatamente o aumento de despesas não previstas inicialmente e a descaracterização do projeto de lei original. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente.

....

No presente caso, como o projeto de lei original, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, teve como objetivo, no art. 5º, criar um cargo de provimento em comissão de livre nomeação e exoneração (comissionado puro), não poderia o Vereador, por meio de emenda modificativa, simplesmente substituir a opção do Prefeito e limitar a ocupação desse cargo (de provimento em comissão) exclusivamente para servidores de carreira,





CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



pois, dessa forma - interferindo nos atos de organização e planejamento da Administração o Poder Legislativo, na verdade, estaria criando de um cargo de natureza diversa (e não pretendido pelo Executivo), com evidente descaracterizando do projeto original. ...



Nesse sentido já decidiu este C. Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo em casos semelhantes:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVO ACRESCENTADO PELA CÂMARA AO PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL SEM OBSERVAR O REQUISITO DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA. MATÉRIA DE INICIATIVA DO PREFEITO. SEPARAÇÃO DE PODERES. VÍCIO DE INICIATIVA. EXISTÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA.

É inconstitucional a Emenda Parlamentar que acrescentou dispositivo no art. 2º, da Lei Municipal 3.592, de 17 de outubro de 2012, de Ubatuba, que dispõe sobre a Estrutura Organizacional da Administração Direta do Município de Ubatuba. Ingerência na competência privativa do Chefe do Executivo pelo Poder Legislativo, pois ao Prefeito cabe organizar e executar todos os atos de administração municipal, notadamente os serviços públicos. Ademais, restou desatendida também a pertinência temática. Violação dos arts. 5º, 24, §§ 2º a 5º, '4', 47, II e XI e 144 da Constituição do Estado. Jurisprudência deste Colendo Órgão Especial. Ação procedente” (ADIN nº 0270085-13.2012.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, j. 31/07/2013).

Em assim agindo, o Legislativo usurparia a competência privativamente atribuída ao Executivo e, com tal atitude, afrontaria o princípio da Tripartição dos Poderes, do qual é corolário a regra da iniciativa legislativa (art. 2º c/c o art. 61, § 1º, da Constituição Federal).

A inserção de emendas substanciais que, por sua natureza, descaracterizam e desnaturam a vontade do titular da iniciativa, constitui afronta ao ordenamento jurídico-constitucional. A extrapolação dos limites do poder de emenda, atinge o Texto Constitucional em seus alicerces, em suas vigas mestras representadas pelos princípios constitucionais norteadores de todo o sistema.

O quórum para deliberação pelo Plenário desta Casa de Leis é o de **maioria absoluta**, conforme estabelece o artigo 40, II, “c” do Regimento Interno da Câmara Municipal de Botucatu (RI).



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



Assim, o Projeto de Lei Complementar, para ser aprovado, deverá contar com votos favoráveis de mais da metade dos membros da Câmara Municipal de Botucatu (artigo 39, §2º, do RI).



V - CONCLUSÃO

Constata-se que foram observadas as regras previstas no Regimento Interno da Câmara Municipal, quer quanto à iniciativa do Projeto de Lei Complementar, quer quanto à forma de encaminhamento do mesmo à Casa de Leis.

Constata-se, outrossim, que não há afronta à Constituição Federal e à Lei Orgânica do Município de Botucatu.

De outro lado, como dito acima, instruem o Projeto de Lei Complementar as devidas justificativas, além de demonstrativo de atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Cabe salientar que o projeto em apreço deve ser encaminhado às Comissões temáticas pertinentes, notadamente, à Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

É importante destacar que o presente parecer jurídico não vincula a decisão, apenas faz uma contextualização fática e documental com base naquilo que foi carreado a este processo fazendo um paralelo com as disposições da lei acerca do tema em apreço.

Contudo, vem somar no sentido de fornecer subsídios aos Vereadores, a quem cabe a análise desta e a decisão pela aprovação.

Portanto, quanto à forma, o Projeto de Lei Complementar não padece de vícios regimentais, legais ou constitucionais e deve ser apreciado pelo Plenário da Câmara Municipal de Botucatu, cabendo aos nobres Vereadores desta Casa de Leis a sua análise e a deliberação quanto ao mérito.

Este o parecer, salvo melhor juízo.

Botucatu, 31 de outubro de 2025.

PAULO ANTONIO CORADI FILHO
Procurador Legislativo
OAB-SP 253.716



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



Assinaturas Digitais



O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Botucatu. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar?chave=SM20BC31FKD13W3T>, ou vá até o site <https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: SM20-BC31-FKD1-3W3T

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - SM20-BC31-FKD1-3W3T
Para validação acessar: <https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar>