



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo



RELATÓRIO

PROCESSO Nº 101 de 2025

Conforme determina o artigo 39 do Regimento Interno Vigente a **COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, SAÚDE, CULTURA, ESPORTE E ASSISTÊNCIA SOCIAL** tem a nobre missão de apresentar o presente Relatório em relação ao Projeto de Lei nº 61 de 2025, de autoria dos vereadores CRISTIANO GAIOTO, MARCOS ANTONIO FRANCO E WILLIANS MENDES DE OLIVEIRA, cuja a relatoria foi atribuída ao Vereador Ernani Luiz Donatti Gragnanello, Presidente da Comissão.

I. Exposição da Matéria

Em tramitação nesta Casa de Leis, encontra-se o projeto de lei nº 61 de 2025, intitulado "INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE CAPACITAÇÃO DE CUIDADORES E DÁ OUTRAS PROVIDENCIAS, sendo este de autoria dos vereadores CRISTIANO GAIOTO, MARCOS ANTONIO FRANCO E WILLIANS MENDES DE OLIVEIRA.

A justificativa dos autores do presente projeto é que o aumento da população idosa e a crescente demanda por cuidados às pessoas com deficiência e crianças em situação de vulnerabilidade exigem políticas públicas de qualificação profissional.

Justifica ainda que esta propositura visa qualificar e preparar profissionais, geralmente cuidadores de idosos, para atuar com responsabilidade e ética em diferentes contextos.

Frisa ainda que esses programas são importantes para atender à crescente demanda por cuidados, especialmente com o envelhecimento da população e a busca por maior autonomia e dignidade para pessoas com necessidades especiais

II. Do mérito e conclusões do Relator

Da análise jurídica prestada pela SGP SOLUÇÕES EM GESTÃO PÚBLICA, na qual foi analisada a questão da competência e da iniciativa, concluindo que a proposta legislativa padece de vício de constitucionalidade material e formal.



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo



O d. Parecer, destaca que ... sendo nossa orientação restrita à verificação da competência e da iniciativa. Desta forma, a presente consulta apresentará ponderações acerca da constitucionalidade do respectivo projeto de lei somente sobre esses aspectos.

...O Projeto de Lei nº 61/2025 institui o Programa Municipal de Capacitação de Cuidadores e dá outras providências, com o “objetivo de oferecer formação e qualificação gratuita para cuidadores de crianças, idosos e pessoas com deficiência no Município” (art. 1º). O Poder Executivo ainda fica autorizado a “desenvolver o Programa por meio de parcerias ou instituições conveniadas” (art. 2º) e “emitir certificado de conclusão aos participantes aprovados e incentivar a criação de banco de cuidadores qualificados, para facilitar sua inserção no mercado de trabalho” (art. 5º).

...Não há dúvidas de que o Município pode oferecer treinamentos profissionais à população para a capacitação ou para a inserção ou recolocação no mercado de trabalho. Os legisladores locais têm a aptidão para perceber as necessidades da comunidade e decidir pela oferta de cursos e programas destinados à população...

...Vale dizer, ainda, que o processo legislativo merece ser avaliado conforme a iniciativa que, na lição de Uadi Lammêgo Bulos, é “a fase introdutória do procedimento legislativo ordinário” (cf. in Curso de Direito Constitucional, 9ª ed., Saraiva, São Paulo, 2015, p. 1.176).

...José Afonso da Silva diz que “A iniciativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante a apresentação de um projeto de lei, de decreto legislativo, conforme se queira regular matéria dependente de um desses atos” (cf. in Manual do Vereador, 5ª ed., Malheiros, São Paulo, 2004, p. 107).

...O mesmo autor prossegue: “Atualmente, o poder de iniciativa das leis cabe, essencialmente, às Assembleias e ao Executivo. Ao Legislativo, ele é conferido diretamente a cada membro em particular ou a grupos e a certos organismos internos da Câmara (comissões, p. ex.) ” (cf. in Processo Constitucional de Formação das Leis, 2ª ed., Malheiros, São Paulo, 2006, p. 137) ...



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo



Temos recomendado que o Poder Legislativo evite deflagrar o processo legislativo que:

- Crie, reestruture ou fixe novas atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública municipal;
- Não edite lei meramente autorizativa;
- Não interfira na atividade tipicamente administrativa, como são exemplos de normas que impõem ou condicionem a celebração de instrumentos de ajustes administrativos (contratos, convênios, parcerias etc.) e à prática de determinado ato, isto é, que afrontem o princípio da reserva de administração.

O Supremo Tribunal Federal decidiu:

“O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.).

A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte” (cf. in ADI nº 2.364, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 14/12/2001).

...Vale destacar que a função primordial da Edilidade é elaborar normas municipais abstratas, gerais e coativas, a serem observadas tanto pela Administração municipal direta e indireta como pelos municípios, mas não pode nem deve praticar atos concretos de administração.



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo



...Em nossa opinião, o Projeto de Lei nº 61/2025, de iniciativa parlamentar, que institui o Programa Municipal de Capacitação de Cuidadores e dá outras providências, deve ser proposto pelo Chefe do Poder Executivo...

...O referido programa é bastante específico em sua elaboração, com atos de efeitos concretos, que não criam uma política pública de modo geral...

...Finalmente, o Projeto de Lei nº 61/2025 contém autorizações ao Poder Executivo (art. 2º e art. 5º) incompatíveis com a reserva de iniciativa. Segundo o Tribunal de Justiça de São Paulo, “Não cabe ao Poder Legislativo editar ‘normas autorizativas’ de políticas públicas, porque o Poder Executivo não depende de autorização para organizar e gerir sua própria Administração” (cf. in ADI nº 2303717- 10.2023.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Silvia Rocha, J. em 19/6/2024).

...Dessa forma, em nosso sentir, o Projeto de Lei nº 61/2025 contém vício de iniciativa por ter sido proposto por Vereador...

Após o Parecer da SGP - Consultante Externa, foi juntado aos autos as fls. 11/15 parecer da procuradoria jurídica do Município de Jundiaí, em caso análogo ao presente dando parecer favorável ao Projeto de Lei nº 14.754 daquele Município.

As fls. 16/18, o vereador Wagner Ricardo Pereira, propôs uma Emenda Substitutiva, alterando o enunciado do artigo 2º:

Texto Original do Art. 2º:

"Art. 2º Fica autorizada a Prefeitura Municipal de Mogi Mirim, desenvolver o Programa por meio de parcerias ou instituições conveniadas".

Texto Proposto (Emenda Substitutiva):

"Art. 2º A celebração de convênios, termos de parceria e instrumentos congêneres com instituições ou empresas privadas que atuem na área será facultativa e não



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo



condicionante para a eficácia do Programa, preservando a autonomia da Administração Pública”.

Justifica que a... presente emenda visa adequar a redação do Projeto de Lei para sanar os apontamentos quanto à legalidade e constitucionalidade da iniciativa. Ao revisarmos o Art. 2º, estabelecemos que a celebração de parcerias é opcional, evitando qualquer ingerência nas atividades administrativas do Poder Executivo, em conformidade com os princípios da reserva de administração...

Do Parecer da Comissão de Justiça e Redação, conclui pela legalidade e constitucionalidade do projeto de Lei em questão, senão vejamos:

...O Projeto de Lei nº 61 de 2025 está em conformidade com os princípios constitucionais e legais, não apresentando vícios de constitucionalidade ou legalidade.

...Aos Municípios é assegurado o exercício pleno da competência de legislar sobre assuntos de interesse local, de acordo com o artigo 30, inciso I da Constituição Federal. Tal competência deve ser exercida em consonância com os direitos e garantias fundamentais, especialmente o direito à dignidade da pessoa humana, à saúde, à educação e ao trabalho, conforme os artigos 1º, inciso III e o artigo 6º, previstos na Constituição Federal.

Desse modo, inclui-se a competência municipal de oferecer formação profissional a pessoas que atendem diretamente crianças, idosos e pessoas com deficiência no Município de Mogi Mirim. A iniciativa atende as demandas da população local, promovendo inclusão, qualificação e oportunidades, o que evidencia seu alinhamento ao interesse público local, conforme previsto na Constituição Federal.

..Ademais, a proposta está em conformidade com o Estatuto da Pessoa Idosa (Lei 10.741/2003)...

.... Ainda, está em conformidade com o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1190)

...E também está em conformidade com o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/2015)

...Diante do exposto, ao incentivar a capacitação profissional de cuidadores, o projeto promove a geração de renda, fortalece vínculos familiares e melhora a qualidade do cuidado oferecido no Município, contribuindo com inclusão, autonomia e dignidade, em conformidade com os princípios da dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III) e da prioridade absoluta à pessoa idosa (CF, art. 230), à criança (CF, art. 227), e às pessoas com deficiência.



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo



.... Nessa toada, trata-se de matéria que não está circunscrita à seara privativa do Executivo, uma vez que o projeto de lei em análise, versa sobre interesse local, ao tratar de políticas de saúde e ao direito da pessoa idosa.

...A redação atual, com a emenda substitutiva ao artigo 2º, afasta qualquer interposição do Legislativo sobre a gestão administrativa, ao deixar facultativa a celebração de convênios pelo Poder Executivo. Ademais, o artigo 5º, já analisado e validado quanto à sua constitucionalidade, respeita os limites da atuação parlamentar ao não impor obrigações concretas à Administração, mas sim autorizar ações que podem ser implementadas dentro da discricionariedade do Executivo.

...E ainda quanto a conveniência e oportunidade diz que a proposta é conveniente e oportuna, pois ...a proposta busca instituir o Programa Municipal de Capacitação de Cuidadores no âmbito do Município de Mogi Mirim.

.... Busca-se qualificar e preparar os profissionais, diante das crescentes demandas relacionadas ao cuidado de crianças, idosos e pessoas com deficiência. O envelhecimento da população, associado à crescente necessidade de atenção domiciliar especializada, impõe ao poder público o dever de formular políticas públicas de apoio, capacitação e profissionalização.

...O Programa Municipal de Capacitação de Cuidadores tem como objetivo oferecer formação e qualificação gratuita, acessível e de qualidade para os indivíduos que atuam ou que desejam atuar como cuidadores, especialmente àqueles em situação de vulnerabilidade social ou em busca de inserção no mercado de trabalho. A estrutura do programa conta com conteúdo teóricos e práticos sobre técnicas de cuidados básicos de higiene, alimentação e medicação; primeiros socorros, atendimento humanizado e ético, entre outros alinhados às reais necessidades da população.

...A iniciativa também contribuirá para a valorização do cuidado como atividade profissional, incentivando práticas mais qualificadas, humanas e responsáveis. Além de promover o fortalecimento da economia local, ao ampliar oportunidades de emprego e o aumento de renda.

.... Portanto, a proposta é oportuna e conveniente, considerando que é uma realidade o contexto de envelhecimento da população e a crescente demanda por cuidados às pessoas com deficiência e as crianças, sendo que tal proposição que busca criar um programa de capacitação de cuidadores é essencial para atender à progressiva demanda por cuidados, se alinhando ao interesse público, e reforçando o compromisso do Município com a promoção da dignidade humana, inclusão e qualificação profissional.



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo



Tendo recebido o PL 61/2025 para parecer, feito a leitura do mesmo surgiu dúvida quanto a legalidade e constitucionalidade do mesmo e para tanto este relator através do ofício nº 128/2025, requereu a d. Procuradoria jurídica da Câmara Municipal um parecer no PL nº 61/2025, fundamentando o requerimento no parecer da SGP Consulente externa como já exposto anteriormente, bem como, ao fato de que a Comissão de Justiça e Redação reconhece a legalidade e constitucionalidade com base num parecer de outra Câmara Municipal, em caso análogo.

Em resposta ao requerimento de nota técnica, respondeu que: Por pertinência às atribuições desta Procuradoria, cabe a este Procurador manifestar-se em resposta ao questionamento feito pelo nobre vereador Ernani Gagnanello.

...A resposta às indagações dos agentes políticos e demais servidores da Câmara não residem o campo da faculdade, mas, sim, nas regras de ofício, portanto, mesmo que o faça de forma singela, como ocorre no caso vertente, nosso pensamento deve ser externado nos limites do trato regimental e funcional.

...Assim, devido à extemporaneidade da sujeição da matéria abordada no PL nº 61/2025 à percepção desta Procuradoria Jurídica, a qual, quando provocada à manifestar-se sobre a legalidade e constitucionalidade de proposituras, tem natureza eminentemente preventiva, não cabe, em momento posterior, **expressar seu entendimento**, principalmente, pelo fato de que se o fizesse, **poderia incidir em efeito repressivo**, o que deve ser evitado, **afinal a d. Comissão de Justiça e Redação, assim como, as demais Comissões da Casa, são independentes e soberanas quanto à matéria que lhes compete regimental e constitucionalmente.**

.... Cumpre-nos apenas registrar que, em nosso sentir, não se faz ético, nem aconselhável, instruir processos legislativos da Câmara Municipal de Mogi Mirim, com manifestações técnicas ou não, de unidades (Casas Legislativas) alienígenas, ou seja, de outros entes federativos, sob pena de ofensa justamente a Pacto Federativo Brasileiro. (Grifo nosso).

.... Derradeiramente, mas não menos importante, assinalo que: “é vedado a qualquer comissão manifestar-se: I – sobre constitucionalidade ou legalidade da proposição, em oposição ao parecer da Comissão de Justiça e Redação(...)” - conforme dispõe o inciso I do art. 51 do RI. (Grifei)

Srs. Do ponto de vista da Educação, Saúde, Cultura e Assistência Social, o Projeto de Lei que institui o Programa Municipal de Capacitação de Cuidadores é louvável pois assim como todas as demais profissões de haver capacitação permanente aos profissionais, vez que a demanda é crescente e aparecem necessidades novas a serem trabalhadas.



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo



Contudo, em que pese o respeito ao parecer utilizado como escopo ao parecer local, entendo que o mesmo não se aplica ao PL 61/2025, pois este trata da instituição de Programa Municipal de **Capacitação de Cuidadores**, com o objetivo de oferecer formação e qualificação gratuita para **CUIDADORES** de crianças, idosos e Pessoas com deficiência no Município. Portanto, dizer que juridico-constitucional, a proposta está em conformidade com o Estatuto da Pessoa Idosa é equivocado vez que o art.3º e 16º do Estatuto se refere aos direitos Constitucionais dos Idosos e não abrange a pessoa do Cuidador.

Além do que a profissão de Cuidador ainda não está regulamentada em nosso país.

Está breve e muito justo a sua regulamentação, contudo, hoje ela é informal (abrangida pela CLT, na categoria dos “Domesticos”).

O PL 61/2025, se refere ao Programa Municipal de Capacitação de Cuidadores, o que se dispõem a trabalhar especialmente com as pessoas idosas e pessoas com deficiência a fim de oferecer uma prestação de serviço mais qualificada.

Sendo assim, vejo que ao se embasar nos Estatutos para a sua aprovação não se sustenta, pois estes são direitos exclusivos das Pessoas Idosas, Crianças e Pessoas com Deficiência, o que não é o caso do PL 61/2025, pois trata-se programa de capacitação de Cuidadores, que cai na regra de exclusividade do Poder Executivo.

III. Substitutivos, Emendas ou subemendas ao Projeto

Da análise do Projeto de Lei nº 22/2025, é importante ressaltar que esta relatoria, embasada em criteriosa avaliação, não identificou a necessidade de propor emendas ou subemendas ao Projeto em análise.

IV. Decisão do Relator

Diante do exposto, considerando a pertinência do tema em questão, que cabe a esta Comissão se manifestar, limitando-se apenas à análise de nossa competência, opina-se favoravelmente respeitando o entendimento técnico da Comissão de Justiça e Redação exarado acerca da constitucionalidade e da competência de iniciativa da presente



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM
Estado de São Paulo

proposição legislativa, em que pese o entendimento do parecer juntado aos autos não o balizar.

Vereador Ernani Luiz Donatti Gragnanello
Presidente da Comissão

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - UU4H-280W-4KR4-X355



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo



PARECER DA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, SAÚDE, CULTURA, ESPORTE E ASSISTÊNCIA SOCIAL REFERENTE AO PROJETO DE LEI Nº 61 de 2025 DE AUTORIA DOS VEREADORES CRISTIANO GAIOTTO, MARCOS ANTONIO FRANCO E WILLIANS MENDES DE OLIVEIRA.

Em estrita consonância com o voto proferido pelo eminente Relator e em cumprimento ao artigo 39 do Regimento Interno Vigente, os membros da Comissão de Educação, Saúde, Cultura, Esporte e Assistência Social que são favoráveis ao presente parecer no projeto de Lei em análise, assinam o mesmo.

Portanto, esta Comissão encaminham o Parecer ao presente Projeto de Lei à apreciação dos nobres edis.

Sala das Comissões, 22 de agosto de 2025

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, SAÚDE, CULTURA, ESPORTE E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Vereador Ernani Luiz Donatti Gagnanello
Presidente

Vereador Everton Bombarda
Vice-presidente

Vereador Willians Mendes de Oliveira
Membro



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Mogi Mirim. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://mogimirim.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=UU4H280W4KR4X355>, ou vá até o site <https://mogimirim.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: UU4H-280W-4KR4-X355

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - - UU4H-280W-4KR4-X355