

CONSULTA/0477/2025/MN/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sr. Wagner Ricardo Pereira – Vereador

Sra. Bianca Bordignon – Assessora Parlamentar

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 103/2005, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre a inclusão, no âmbito do Município de Mogi Mirim, da Política Municipal Integrada de Proteção e Promoção dos Direitos da Primeira Infância com início da proteção desde a gestação e dá outras providências” – Competência legislativa – Interesse local – Não-caracterização – Exercício da competência legislativa supletiva para implementar programas e campanhas que guardam simetria com as políticas nacionais e estaduais voltadas à primeira infância – Admissibilidade – Iniciativa concorrente, em face do Tema 917 do Supremo Tribunal Federal – Inserção de cláusula regulamentar em leis de iniciativa parlamentar – Desnecessidade – Precedente doutrinário – Considerações.

CONSULTA

Administração Consulente encaminha-nos minuta de "Projeto de Lei nº 103/2005, de iniciativa parlamentar, que *"dispõe sobre a inclusão, no âmbito do Município de Mogi Mirim, da Política Municipal Integrada de Proteção e Promoção dos Direitos da Primeira Infância com início da proteção desde a gestação e dá outras providências"*, solicitando ainda que se considere *"a competência de iniciativa; impacto da proposta no Município e a instituição da Política Municipal Integrada de Proteção e Promoção dos Direitos da Primeira Infância, com enfoque na proteção e desenvolvimento integral da criança desde a gestação até os seis anos completos, efetividade da Política Municipal, considerando os Direitos da Primeira Infância e ações intersetoriais envolvendo diversas áreas"*, a indicação de *"eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática"* e a identificação de *"possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto"* .

ANÁLISE JURÍDICA:

Inicialmente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do *mérito* de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da *competência* e da *iniciativa*.

Destarte, reitere-se que a Constituição da República estabelece que "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, violência, crueldade e opressão" (ver art. 227).

Por sua vez, lembre-se que a Constituição da República estabelece que se insere na competência concorrente entre os Entes federados legislar sobre temas relacionados à proteção da infância e juventude (ver inc. XV do art. 24), cabendo, pois, à União editar as normas gerais e aos demais Entes exercer a competência legislativa supletiva para adequar a norma geral à realidade e peculiaridades locais.

Aliás, registre-se que, na seara infraconstitucional, encontra-se vigente e eficaz a **Lei (nacional) nº 8.069/1990** (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA), estabelecendo as garantias de prioridade, nela compreendidas a precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública e preferência na execução das políticas sociais públicas (ver alíneas *b* e *c do art. 4º*) e que a criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência (ver art. 7º); a **Lei (federal) nº 13.257/2016**, que “dispões sobre as políticas públicas para a primeira infância”, reforça as mencionadas garantias de prioridade, estabelecendo que “a prioridade absoluta em assegurar os direitos da criança, do adolescente e do jovem, nos termos do art. 227 da Constituição Federal e do art. 4º da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, implica o dever do Estado de estabelecer políticas, planos, programas e serviços para a primeira infância que atendam às especificidades dessa faixa etária, visando a garantir seu desenvolvimento integral” (ver art. 3º) e a “Atenção Precoce priorizará as crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos que necessitem de atendimento educacional especializado e os bebês que tenham nascido em condição de risco, como os prematuros, os acometidos por asfixia perinatal ou os que apresentem problemas neurológicos, malformações congênitas, síndromes genéticas, entre outros” (ver § 2º do art. 3º) e, no âmbito do Estado de São Paulo, a **Lei estadual nº**

17.347/2021, que “institui a Política Estadual pela Primeira Infância de São Paulo”, merecendo destaque que a “ as políticas públicas para a primeira infância são instrumentos por meio dos quais o Estado assegura o atendimento dos direitos da criança na primeira infância, com vistas ao seu desenvolvimento integral, considerando-a como sujeito de direitos e cidadã (ver § 1º do art. 1º) e que “a política será formulada e implementada mediante a abordagem e coordenação intersetorial que articule as diversas políticas setoriais, seus planos, programas, projetos, serviços e benefícios a partir de uma visão abrangente para atendimento de todos os direitos da criança na primeira infância, resguardando as especificidades de cada política e assegurando, pelo menos, as seguintes competências [...] - atendimento integral à saúde das crianças segundo a Política Nacional de Atenção à Saúde da Criança – PNAISC (ver *caput* e inc. III do art. 7º).

Veja, pois, que a matéria objeto da proposta legislativa ora em análise não se insere naquelas matérias de interesse local (ver inc. I do art. 30 da Constituição da República), posto que interessa não somente aos nascituros nesta municipalidade, mas, sim, a toda uma coletividade, sendo, por conseguinte, de interesse nacional.

No entanto, não se pode negar em decorrência de sua autonomia política e administrativa (ver art. 18 da Constituição da República e art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo), os Municípios paulistas são detentores da competência legislativa supletiva para implementar programas e campanhas que guardam simetria com as políticas nacionais e estaduais voltadas à primeira infância.

Nesse aspecto, não se vislumbra vício de constitucionalidade material na proposta legislativa ora em comento.

No que se refere à iniciativa legislativa, é notório que, no âmbito municipal, os Vereadores são titulares da iniciativa das leis cujas matérias as Cartas Constitucionais não reservam, expressa ou exclusivamente, ao Chefe do Poder Executivo e, inclusive, à Mesa Diretora dos trabalhos legislativos.

Portanto, como regra, a implementação de programas e campanhas de voltadas à primeira infância não estão reservadas ao Chefe do Poder Executivo ou à Mesa Diretora da Câmara Municipal, podendo, pois, ser desencadeada pelos Vereadores.

Essa tem sido a linha de raciocínio adotada pelo próprio Supremo Tribunal Federal, ao analisar a competência concorrente e reservada, conforme se pode extrair da ADIn. nº 724-MC/RS, Rel. Min. Celso de Mello, e dos Embargos de Declaração no RE nº 590.697/MG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, ambos no seguinte sentido:

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca”.

Aliás, no Tema nº 917 (cf. in Acórdão prolatado no ARE nº 878911/RG), o Supremo Tribunal Federal consignou que “não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, ‘a’, ‘c’ e ‘e’, da Constituição Federal)”.

Por fim, não é por demais lembrar que a inserção de cláusula regulamentar nos projetos de lei iniciados na Edilidade é *desnecessária*, podendo ser tida, inclusive, como afrontosa ao princípio da harmonia e independência dos poderes

municipais, notadamente as que contemplam comandos objetivos ao Prefeito dispondo o que fazer e como fazer.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles assinala que:

“O poder regulamentar é atributo do chefe do Executivo e por isso mesmo não fica na dependência de autorização legislativa; deriva do nosso sistema constitucional, como faculdade inerente e indispensável à chefia do Executivo (CF, art. 84, II). Assim sendo, não é necessário que cada lei contenha dispositivo autorizador de sua regulamentação. Toda vez que o prefeito entender conveniente, poderá expedir, por decreto, regulamento de execução, desde que não invada as chamadas reservas da lei, nem contrarie suas disposições e o seu espírito.

[...] Leis há que no próprio texto já condicionam a sua execução à expedição do regulamento. Nesses casos, a faculdade regulamentar se converte para o Executivo em dever de expedição de tal ato, para que a norma legislativa possa ser cumprida. Em regra, entretanto, as leis são auto-executáveis, isto é, não dependem de regulamentação para serem executadas, se bem que em qualquer tempo possam ser regulamentadas, para facilidade de sua compreensão e execução” (cf. *in* cf. *in* *Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed., Malheiros, pp. 743 e 744).

Enfim, feitas essas considerações, cremos que a Administração Consultante está suficientemente abalizada para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta.

São Paulo, 20 de agosto de 2025.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP n° 87693

Consultor Jurídico



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP n° 151.849

Diretor Jurídico