



# **Câmara Municipal de Votuporanga**

*PALÁCIO 8 DE AGOSTO*

## **PROCURADORIA DO PODER LEGISLATIVO DE VOTUPORANGA**

**PARECER JURÍDICO Nº: 211**

**INTERESSADO:** CÂMARA MUNICIPAL DE VOTUPORANGA

**REFERENTE AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 13/2026**

**ASSUNTO:** Institui o Plano Municipal pela Primeira Infância de Votuporanga – PMPI.

**DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE  
LEI COMPLEMENTAR Nº 13/2026-INSTITUI O PLANO MUNICIPAL  
PELA PRIMEIRA INFÂNCIA DE VOTUPORANGA – PMPI.  
COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR E INTERESSE LOCAL.  
PROTEÇÃO INTEGRAL E PRIORIDADE ABSOLUTA À CRIANÇA.  
INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO.AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL  
OU MATERIAL. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE.**

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Votuporanga:



# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

### I- DO RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise ao Projeto de Lei Complementar nº 13/2026, de autoria do Poder Executivo, que ***“Institui o Plano Municipal pela Primeira Infância de Votuporanga – PMPI.***

Conforme justificativa apresentada pelo Poder Executivo, o incluso Projeto de Lei Complementar institui o Plano Municipal pela Primeira Infância de Votuporanga – PMPI, instrumento de planejamento estratégico destinado a orientar, pelos próximos dez anos, a formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas voltadas às crianças de até seis anos de idade.

A primeira infância constitui a etapa mais decisiva do desenvolvimento humano. É nesse período que se estabelecem as bases para a aprendizagem, a saúde, a formação dos vínculos afetivos e o desenvolvimento físico, cognitivo, emocional e social. Investir na primeira infância significa promover melhores oportunidades para as crianças, fortalecer as famílias e construir uma sociedade mais justa, inclusiva e preparada para o futuro.

A elaboração do Plano observou as diretrizes da Constituição Federal, do Estatuto da Criança e do Adolescente, do Marco Legal da Primeira Infância (Lei Federal nº 13.257/2016), do Plano Nacional pela Primeira Infância e das demais normas que orientam a promoção e a garantia dos direitos das crianças.





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

O documento é resultado de um amplo processo participativo coordenado pelo Poder Executivo, envolvendo representantes das diversas secretarias municipais, do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Sistema de Garantia de Direitos, instituições parceiras, organizações da sociedade civil, profissionais das áreas de saúde, educação, assistência social, cultura, esporte e lazer, além da participação das famílias, da comunidade e das próprias crianças, por meio de escutas qualificadas realizadas ao longo do processo de construção.

Mais do que reunir ações já existentes, o Plano Municipal pela Primeira Infância consolida uma política pública intersetorial, estabelece diretrizes, objetivos, metas e ações estratégicas, fortalece a integração entre as diferentes políticas públicas e institui mecanismos permanentes de governança, monitoramento e avaliação, assegurando maior continuidade administrativa e efetividade das ações voltadas à primeira infância.

Sua aprovação representa o compromisso do Município de Votuporanga com o desenvolvimento integral das crianças, reafirmando o princípio constitucional da prioridade absoluta e consolidando uma política pública de Estado, construída de forma democrática, participativa e orientada por evidências.

Instruem o pedido, no que interessa: **(i)** Minuta do projeto de Lei Complementar n.º 13/2026, com a respectiva justificativa; **(ii)** Plano municipal pela primeira infância de Votuporanga 2026-2036; **(iii)** Decreto n.º 20.434, de 25 de maio de 2026; **(iv)** Portaria n.º 20.019, de 02 de junho de 2026; **(v)** Cronologia da construção





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

do Plano municipal pela primeira infância; **(vi)** Anexos IV, V, VIII e IX; **(vii)** Ata da Ducentésima sexagésima nona (269ª) reunião do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; **(viii)** Relatório da audiência pública do Plano Municipal pela primeira infância de Votuporanga PMPI 2026-2036; **(ix)** Lista de presença da audiência pública; e convite de audiência pública a ser realizada pelo Poder Legislativo.

Em síntese, eis o relato dos fatos.

Passo a análise Jurídica.

## II- DA ANÁLISE JURÍDICA

### 2.1. Competência legislativa municipal

A Constituição Federal de 1988 consagra o Município como ente federativo autônomo, dotado de competências legislativas próprias. Nos termos do art. 30, I, compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local. O inciso II do mesmo artigo confere ao Município a competência para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Em consonância com esse modelo constitucional de repartição de competências, a Lei Orgânica do Município também prevê competência legislativa para disciplinar matérias de interesse local e suplementar a legislação das demais esferas federativas:



# **Câmara Municipal de Votuporanga**

## **PALÁCIO 8 DE AGOSTO**

***“Art. 30. Compete aos Municípios:***

***I - legislar sobre assuntos de interesse local;***

***II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”;*** (grifo nosso)

***“Art. 8º Ao Município compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar da população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:***

***I - legislar sobre assuntos de interesse local”;***

***II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”;*** (grifo nosso).

A proteção à infância e à juventude é matéria que, embora regulada por normas gerais da União (art. 24, XV, da CF), admite a atuação suplementar dos Municípios, especialmente quando se trata de políticas públicas executadas localmente. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu que os municípios têm autonomia para dispor, mediante lei, sobre proteção à infância e à juventude em âmbito local, desde que não afrontem legislação federal ou estadual:



# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

***“DIREITO CONSTITUCIONAL E CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONTRA LEI MUNICIPAL. DIREITO DA INFÂNCIA E DA ADOLESCÊNCIA. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Os municípios têm autonomia para dispor, mediante Lei, sobre proteção à infância e à juventude em âmbito local, desde que não afrontem legislação federal ou estadual. 2. No caso, o Município do Rio de Janeiro, ao ampliar a publicidade ao combate aos maus tratos às crianças e aos adolescentes e à pedofilia, atuou no campo relativo à competência legislativa suplementar atribuída aos Municípios pelo art. 30, II da Constituição Federal, complementando a proteção trazida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990) às crianças e aos jovens cariocas. *rf.* 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não houve fixação de honorários advocatícios. 4. Agravo interno a que se nega provimento. (STF; RE-AgR 1.243.834; RJ; Primeira Turma; Rel. Min. Roberto Barroso; Julg. 04/05/2020; DJE 25/05/2020; Pág. 75)”.(grifo nosso).***

O art. 227 da Constituição Federal estabelece o dever da família, da sociedade e do Estado de 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. Esse comando





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

constitucional impõe a todos os entes federativos a adoção de políticas públicas voltadas à proteção integral da criança.

O **Marco Legal da Primeira Infância** (Lei nº 13.257/2016), em seu art. 8º, determina que o pleno atendimento dos direitos da criança na primeira infância constitui objetivo comum de todos os entes da Federação, devendo as políticas públicas ser articuladas e integradas.

A mesma lei, no art. 3º, dispõe que a prioridade absoluta assegurada às crianças na primeira infância compreende a formulação e a implementação de políticas públicas específicas.

O **Estatuto da Criança e do Adolescente** (Lei nº 8.069/1990), em seu art. 4º, reafirma o dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público de assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos das crianças e adolescentes.

A instituição de um plano municipal pela primeira infância, portanto, concretiza esses comandos constitucionais e legais, traduzindo-se em política pública planejada, intersetorial e de longo prazo. A competência legislativa municipal encontra sólido amparo nos arts. 30, I e II, e 227 da Constituição Federal, bem como na legislação federal de regência.

### II.II. Iniciativa do Projeto de Lei



# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

No que se refere à iniciativa legislativa, a Constituição Federal estabelece hipóteses de competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a deflagração do processo legislativo (art. 61, §1º, inciso II), especialmente quando a matéria versar sobre a organização administrativa, o funcionamento da Administração Pública e as demais matérias constitucionalmente reservadas.

No âmbito municipal, tais regras são reproduzidas pela Lei Orgânica e pelo Regimento Interno da Câmara Municipal.

Por outro lado, fora das hipóteses de iniciativa reservada, compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, deliberar sobre as matérias de competência do Município, **inclusive acerca da aprovação de planos de políticas públicas**. Vejamos:

***“Art. 19. Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e, especialmente:***  
***(...)***

***X - aprovar o Plano Diretor e demais planos de políticas públicas, que exigirem norma legal”; (grifo nosso).***

***(...)***

***Art. 38. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município, ressalvadas as hipóteses de iniciativa privada.***





*I - plano plurianual;*

*II - diretrizes orçamentárias;*

*III - lei orçamentária;*

*IV - regime jurídico dos servidores municipais;*

*V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na administração direta, indireta e fundacional, bem como a fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o previsto no inciso XIII do art. 20; e*

**VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos da administração pública municipal direta, indireta e fundacional,** exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público”. (grifo nosso).

### II.III. Espécie normativa: lei complementar

O projeto é veiculado como lei complementar. A Constituição Federal não exige, de modo genérico, que planos municipais para a primeira infância sejam aprovados por lei complementar.



# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Contudo, a Lei Orgânica do Município pode reservar determinadas matérias a essa espécie normativa, como aparentemente ocorre no caso (art. 39, parágrafo único, inciso II):

***“Art. 39. As leis complementares somente serão aprovadas se obtiverem a maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara Municipal, observados os demais termos de votação das leis ordinárias.***

***Parágrafo único. Serão matérias de leis complementares, dentre outras previstas nesta Lei Orgânica:***

***I - códigos municipais;***

***II - Plano Diretor e demais planos municipais de políticas públicas;***

***III - regime jurídico dos servidores públicos;***

***IV - guarda municipal;***

***V - criação de cargos, funções ou empregos públicos da administração direta, indireta e fundacional;***

***VI - estatuto dos servidores;***

***VII - criação, estrutura e atribuições de órgãos da administração direta, indireta e fundacional;***

***VIII - Lei Orgânica da Procuradoria Geral;***

***e IX – plebiscito” (grifo nosso).***

A opção pela lei complementar, quando amparada na lei orgânica local, é legítima e não viola a Constituição Federal. A lei complementar, por exigir quórum qualificado de aprovação (maioria absoluta), confere maior estabilidade e legitimidade democrática ao plano, o que é desejável para políticas públicas de longo prazo.



# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

### II.IV. Compatibilidade material com a legislação nacional

O projeto está em harmonia com as diretrizes do **Marco Legal da Primeira Infância** (Lei nº 13.257/2016), que estabelece princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância, em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano.

O **Estatuto da Criança e do Adolescente** (Lei nº 8.069/1990) estabelece a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, com um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A **Lei Orgânica da Assistência Social** (Lei nº 8.742/1993) dispõe sobre a organização da assistência social, com a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice.

A **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional** (Lei nº 9.394/1996) estabelece a educação infantil como primeira etapa da educação básica, tendo como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

O projeto, portanto, não invade competência legislativa da União ou do Estado; ao contrário, suplementa a legislação federal e estadual, adequando as diretrizes nacionais à realidade local, nos exatos limites do art. 30, II, da Constituição.

### II.V. Análise do conteúdo do projeto

O art. 1º institui o PMPI como instrumento de planejamento estratégico para o período de 2026 a 2036, com o objetivo de orientar a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas voltadas a crianças de até 6 anos. Trata-se de finalidade legítima e compatível com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da proteção integral à criança (art. 227) e do direito à saúde, à educação e à assistência social (art. 6º).

O art. 2º elenca os objetivos do plano, que incluem o desenvolvimento integral, a articulação intersetorial, a proteção integral, o fortalecimento da família, a definição de diretrizes, metas e ações, a inclusão, a governança, o financiamento, a avaliação e a construção de uma cidade amiga da primeira infância. Esses objetivos estão em consonância com o art. 227 da Constituição Federal e com o Marco Legal da Primeira Infância.

O art. 3º atribui a coordenação da execução à Secretaria Municipal de Governo, em articulação com os demais órgãos e entidades. A definição de competências administrativas é matéria típica de organização administrativa, inserida na iniciativa reservada do Chefe do Executivo.





# **Câmara Municipal de Votuporanga**

## ***PALÁCIO 8 DE AGOSTO***

O art. 4º determina a incorporação das diretrizes, objetivos, metas e ações do PMPI nas secretarias e órgãos municipais. Trata-se de comando de caráter programático e gerencial, sem vícios jurídicos.

O art. 5º estabelece a estrutura de acompanhamento e monitoramento intersetorial, com a participação da Comissão Municipal Intersectorial, do Comitê Gestor, da Câmara Técnica e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). A previsão de participação de conselhos de direitos atende ao princípio da gestão democrática e ao controle social das políticas públicas.

O art. 6º prevê o monitoramento permanente pelo Poder Executivo, com indicadores, metas e mecanismos de avaliação. O art. 7º estabelece a avaliação periódica e a possibilidade de atualização, mediante processo participativo e com a participação do CMDCA. São disposições que concretizam os princípios da eficiência e da transparência administrativa.

O art. 8º e seus parágrafos mostram-se compatíveis com a ordem constitucional, porquanto reforçam os princípios da legalidade orçamentária, da responsabilidade fiscal e do planejamento da ação governamental, ao condicionarem a execução das medidas previstas à observância das normas orçamentárias e financeiras vigentes.

O art. 9º estabelece a vigência imediata, o que é regra geral de eficácia das leis.





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

O anexo que contém o plano detalhado é parte integrante do projeto e, embora extenso, não contém disposições que contrariem a legislação superior. Ao contrário, densifica os princípios constitucionais e as políticas nacionais, conferindo concretude à proteção da primeira infância no âmbito local.

Diante disso, o projeto de Lei Complementar nº 13/2026, é constitucional, sem vício de forma ou origem, atendendo ao que dispõe a legislação pertinente.

### **III- DA CONCLUSÃO**

Ante o exposto, opina-se pela constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei Complementar nº 13/2026, do Município de Votuporanga, que institui o Plano Municipal pela Primeira Infância – PMPI. O projeto:

- **a)** encontra amparo na competência legislativa municipal para assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual (art. 30, I e II, da CF/88);
- **b)** está em consonância com o dever de proteção integral e prioridade absoluta à criança (art. 227 da CF/88) e com o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257
- **c)** é de iniciativa legítima do Chefe do Poder Executivo, por envolver organização administrativa e atribuições de órgãos municipais;
- **d)** harmoniza-se com o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Orgânica da Assistência Social e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional;





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

- e) não cria despesas obrigatórias sem prévia dotação orçamentária, respeitando o art. 167, I, da CF/88.

No mais, coloco-me à disposição para maiores esclarecimentos.

Em síntese, eis o parecer. À superior consideração.

Votuporanga, 06 de agosto de 2026.

**ROSELAINE CORREIA**  
**Procuradora Legislativa**  
**OAB/SP 368.365**

