

PROCESSO Nº 3764/25
PROJETO DE LEI CM Nº 140/25

À

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente

Trata-se do projeto de lei CM nº 140/25, de autoria dos Vereadores Clóvis Girardi e Renatinho, que institui a Política Municipal pela Primeira Infância no Município de Santo André, estabelecendo princípios, diretrizes, áreas prioritárias e competências intersetoriais para a formulação e implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento integral da criança de zero a seis anos.

Em que pese ser realmente louvável a preocupação dos ilustres Edis com o tema, entendemos, s.m.j., que, do ponto de vista legal, a matéria **não é de competência da Câmara de Vereadores**.

A matéria fere o art. 42 da Lei Orgânica do Município, que reserva ao Prefeito exclusividade na iniciativa de projetos de lei que disponham sobre **organização administrativa do Executivo e serviços públicos**.

Diante de todo o exposto, consideramos o PL CM nº 140/25 não somente **ilegal**, por ferir o art. 42 da Lei Orgânica do Município, mas também **inconstitucional**, por afrontar o princípio constitucional da independência entre os Poderes.

Ademais, a jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal é no sentido que a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias de competência do Poder Executivo configura violação do princípio constitucional da reserva de administração:



“RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais” (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).

Além do mais, tese fixada na Repercussão Geral n. 917, na qual restou fixado que **“não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”** (STF, ARE 878.911-RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, 29-09-2016, m.v., DJe 11-10-2016.)

Confirmando o entendimento supra, diversas decisões do Tribunal de Justiça censurando lei de iniciativa Parlamentar com idêntico conteúdo do projeto apresentado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL N 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". (ADI nº 2242671-20.2023.8.26.0000. Rel. Des. Décio Notarangeli. Julgada em 31.01.2024)

*"EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei n. 5.067, de 11 de setembro de 2015, do Município de Taubaté, de iniciativa parlamentar que **"Dispõe sobre as diretrizes para a política municipal de incentivo ao desenvolvimento na primeira infância"**:*

Afronta ao artigo 24, XV, da Constituição Federal, c.c. art. 144, da Constituição Estadual - Violação ao pacto federativo - Competência concorrente da União e Estados para legislar acerca de temas ligados à proteção da infância e juventude - Ademais, restou promulgada, no âmbito federal, a Lei n. 13.257, de 08 de março de 2016 (que dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera o, Estatuto da Criança e do Adolescente, o Código de Processo Penal, a CLT, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008 e a Lei 12.662, de 05 de julho de 2012), passando a disciplinar exaustivamente a matéria;



Organização da forma de prestação de serviços municipais destinados à criança na primeira infância que se insere na competência privativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes e, bem assim, a esfera da gestão administrativa (arts. 5º, 24, § 2º, 2, 47, II, XIV e XIX e 144, todos da CE); Ação procedente”. (ADI nº 2017777-37.2018.8.26.0000. Des. Rel. Salles Rossi. Julgada em 06.06.2018)

Salientamos, porém, que a matéria poderá ser encaminhada ao Prefeito Municipal pela via da **indicação**, instrumento propício ao desempenho da atividade de assessoramento governamental cometida ao Poder Legislativo e expressamente prevista no artigo 145 do Regimento Interno desta Casa.

Por fim, tendo em vista que o parecer prévio não tem natureza vinculativa, salientamos que a matéria exige **quórum de maioria simples**, nos termos do artigo 36 da Lei Orgânica do Município por se tratar, indiretamente, de matéria orçamentária.

Caso esta Douta Comissão de Justiça compartilhe do mesmo entendimento, apontamos para a observância da regra regimental disposta no §1º do artigo 54, que determina o **imediato arquivamento das matérias julgadas inconstitucionais pela Comissão de Justiça e Redação**.

É como nos parece.

Santo André, 25 de julho de 2025.



Rodolfo Severiano de Oliveira
OAB/SP 266.412

