

## PARECER JURÍDICO N.º 025/2026

**Ref.:**

**De:** Assessoria Jurídica  
João Paulo Figueiredo Martins  
Yuri Pinheiro  
Kamilla Bernardes Gonçalves

**Para:** Comissão de Justiça, Legislação e Redação Final  
João Martins Ribeiro – Presidente  
Thulyo Paiva Machado – Secretário  
Rogério Bueno Bernardes – Vogal

**Data:** 09/02/2026

**Ementa:** Projeto de Lei Ordinária n.º 010/2026 – “*Aprova o Plano Municipal da Primeira Infância – PMPI do Município de Varginha.*” – Deferimento.


### DA SÍNTESE

Apresenta-se nesta Assessoria Jurídica para lavratura de Parecer Jurídico acerca de sua conformidade técnico-jurídica o Projeto de Lei Ordinária n.º 010/2026, de autoria do ilustre Prefeito Municipal, que, “*in verbis*”, *Aprova o Plano Municipal da Primeira Infância – PMPI do Município de Varginha.*”.

O Projeto de Lei pretende instituir o Plano Municipal da Primeira Infância – PMPI, para o período de 2025 a 2035, com vigência decenal, em cumprimento ao disposto na Lei Federal n.º 13.257/2016 e no Estatuto da Criança e Adolescente.

Conforme o Ofício n.º 003/2026 – Mensagem do Executivo, o mesmo justifica a necessidade desta intervenção legislativa nos seguintes termos, “*in verbis*”:

*A proposição ora encaminhada encontra sólido fundamento jurídico constitucional e legal, notadamente no art. 227 da Constituição Federal, art. 4º da Lei Federal nº 8.069/1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, e na Lei Federal nº 13.257/2016 — Marco Legal da*



*Primeira Infância — diplomas que consagram a prioridade absoluta dos direitos da criança e impõem ao Poder Público o dever de formular e implementar políticas públicas integradas, intersetoriais e permanentes, voltadas ao desenvolvimento integral desse público-alvo.*

*O Plano Municipal da Primeira Infância constitui instrumento de planejamento estratégico de longo prazo, destinado a organizar, integrar e orientar as ações do Município nas áreas de saúde, educação, assistência social, cultura, esporte, mobilidade urbana, meio ambiente e proteção social, superando abordagens fragmentadas e assegurando que a criança seja considerada de forma central e transversal na formulação e execução das políticas públicas municipais.*

Em razão das suas atribuições legais e regimentais, a Assessoria Jurídica deve sempre prolatar suas manifestações jurídicas, sob o formato de Parecer Jurídico, para subsidiar os nobres Vereadores em sua atividade legislativa, sem incursionar em questões afetas ao mérito legislativo (conveniência e oportunidade), os quais compete exclusivamente aos nobres Edis.

O Parecer Jurídico é peça indispensável para o esclarecimento dos nobres Edis na tomada de suas decisões, que devem ser respaldadas em uma orientação técnica e jurídica, o que garante a segurança das decisões dos Vereadores.

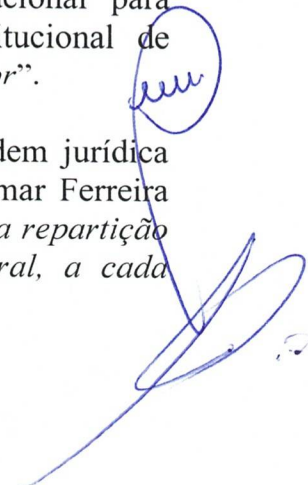
Brevíssimo o relatório, assinalam-se as considerações submetidos ao crivo desta douta Assessoria Jurídica.

### **DO INTERESSE LOCAL / MUNICIPAL**

Com a inauguração do novo Estado Democrático brasileiro, decorrente da promulgação da Constituição Republicana de 1988, buscou o Legislador Constituinte Originário constituir relações harmônicas, tanto entre os Poderes do Estado (artigo 2º), quanto entre os Entes Federados.

Dentre os métodos encontrados pelo Legislador Constitucional para conservar a integridade nacional, destaca-se a repartição constitucional de competências, prevista, mormente, nos artigos 21 ao 24 da “*Lex Major*”.

Em virtude de, no Estado Federado, haver mais de uma ordem jurídica incidente sobre o mesmo território, assevera o celebrado autor Gilmar Ferreira Mendes, na obra Curso de Direito Constitucional, p. 736-737, que “*a repartição de competências consiste na atribuição, pela Constituição Federal, a cada ordenamento de uma matéria que lhe seja própria*”.



Verifica-se que a competência dos Municípios, neste contexto de repartição de competências entre os Entes Federados, com imposição de obrigações aos particulares, pode ser extraída da previsão contida nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição Federal, por força dos quais o Legislador Municipal pode regular temas de interesse local, e ainda suplementar a legislação federal no que couber (competência suplementar).

A Constituição Federal garante ao Município legitimidade para legislar sobre assuntos de seu interesse, bem como autonomia jurídica e administrativa. Senão vejamos os ensinamentos do saudoso Professor Hely Lopes Meirelles, acerca desta matéria:

*“A autonomia do Município brasileiro está assegurada na Constituição da República para todos os assuntos de seu interesse local (art. 30) e se expressa sob o triplice aspecto político (composição eletiva do governo e edição das normas locais), administrativo (organização e execução dos serviços públicos locais) e financeiro (decretação, arrecadação, e aplicação dos tributos municipais).*

*(...)*

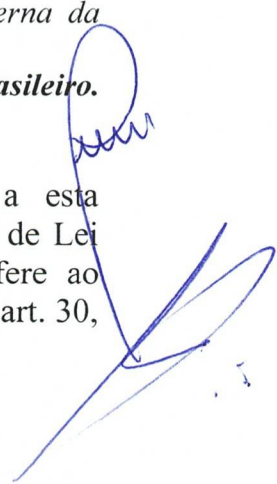
*A administração municipal é dirigida pelo Prefeito, que, unipessoalmente, como Chefe do Executivo local, comanda, supervisiona e coordena os serviços de peculiar interesse do Município, auxiliado por Secretários Municipais ou Diretores de Departamento, conforme a organização da Prefeitura e a maior ou menor desconcentração de suas atividades, sendo permitida, ainda, a criação das autarquias e empresas estatais, visando à descentralização administrativa.*

*(...)*

*As leis locais são votadas pela Câmara de Vereadores, órgão colegiado, com função legislativa precípua para todos os assuntos de peculiar interesse do Município e funções complementares de fiscalização e controle da conduta político administrativa do Prefeito (julgamento de suas contas, cassação de mandato etc.), de assessoramento governamental (indicações ao Executivo) e de administração de seus serviços auxiliares (organização interna da Câmara).”*

***(Hely Lopes Meirelles in Direito Administrativo Brasileiro. Malheiros Editores. 33ª Edição. Páginas 773 e 774)***

Isto posto, dentro da análise técnico-jurídica que compete a esta Assessoria, cumpre-nos assessorar a Edilidade Local de que os Projetos de Lei devem adequar-se ao disposto do art. 30 da “Lex Major”, que confere ao Município a prerrogativa para dispor sobre assuntos de interesse local, no art. 30, I, CF:



*“Art. 30. Compete aos Municípios:  
I - legislar sobre assuntos de interesse local; (...)”*

Polissêmico e flexível que é, este conceito constitucional de “*interesse local*” merece retoques. Ainda que possamos definir superficialmente o conceito, a sua fluidez e abstração não permite ao jurista concluir por um único conceito que inexoravelmente abarque todas as possibilidades jurídicas e fáticas – assim, nesta tarefa hercúlea, o professor Celso Ribeiro Bastos assim define “*interesse local*”:

*“Os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais.”*

Noutro giro, Alexandre de Moraes esclarece o referido conceito da seguinte forma:


*“Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas dos municípios, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União), pois, como afirmado por Fernanda Dias Menezes, “é inegável que mesmo atividade e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurante e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional.”*

Assim, o Município tem a prerrogativa constitucional de legislar num ou noutro sentido, desde que atenda e cumpra o fim colimado pela Carta da República, qual seja, o interesse local.

“*In casu*”, é importante tecer-se que o objeto meritório deste Projeto de Lei é precipuamente afeto e relacionado ao interesse local, especialmente sobre a instituição do Plano Municipal da Primeira Infância – PMPI, guardando integral compatibilidade com a “*Lex Major*” – o que permite concluir-se pela regularidade jurídica do Projeto “*sub examinem*”, sob aspectos constitucionais.

### DA COMPETÊNCIA DE INICIATIVA LEGISLATIVA

É obrigação institucional e dever legal da Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Varginha, M.G., observar, em todo o projeto de lei e em qualquer



outro projeto e/ou proposição, submetida ao processo legislativo desta Casa, eventuais vícios de iniciativa legislativa.

O saudoso mestre de Direito Constitucional, o prof. José Afonso da Silva, entende como poder de iniciativa no processo legislativo, “*in verbis*”:

*“o poder de escolha da matéria e dos interesses a serem tutelados pela ordem jurídica, atribuído a um órgão público, individual ou coletivo, que o exerce mediante apresentação de um projeto de lei ou de decreto legislativo ao Parlamento”<sup>1</sup>.*

No atual Estado Democrático de Direito, o poder de iniciativa compete a vários titulares, dependendo da matéria a ser veiculada no pretense projeto legislativo. Na maioria dos casos, os Poderes Executivo e Legislativo são os maiores detentores do poder genérico de iniciativa; todavia, há hipóteses de iniciativa vinculada ao Poder Judiciário e outros órgãos.

A iniciativa parlamentar no âmbito do Município de Varginha é regulada através de sua Lei Orgânica, “*in verbis*”:

### **SUBSEÇÃO III / DAS LEIS COMPLEMENTARES E ORDINÁRIAS**

*Art. 50. A iniciativa das Leis Complementares e Leis Ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.*

**Art. 51. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:**

*I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autarquias ou aumento de sua remuneração;*

*II - matéria tributária, orçamentária e serviços públicos;*

*III - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

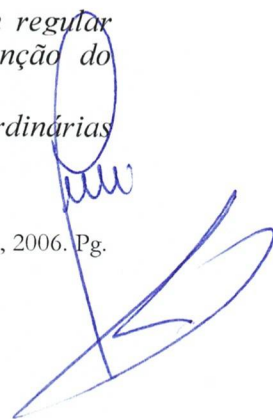
*IV - criação, estruturação e atribuições de órgãos da administração pública.*

Também o próprio Regimento Interno da Câmara Municipal de Varginha dispõe sobre a competência legislativa privativa do Poder Executivo, “*in verbis*”:

*Art. 127. Projeto de Lei é a proposição que tem por fim regular toda matéria de competência da Câmara e sujeita à sanção do Prefeito.*

*Art. 128. A iniciativa de Leis complementares e ordinárias compete:*

<sup>1</sup> SILVA, J. A. “Processo constitucional de formação das leis”. 2ª ed. Malheiros Editores: São Paulo, 2006. Pg. 136.



- I - ao Vereador;*
- II - à Comissão da Câmara;*
- III - ao Prefeito;*
- IV - aos Cidadãos.*

*§ 1º . Compete exclusivamente ao Prefeito a iniciativa dos Projetos de Leis que disponham sobre:*

- I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e indireta, bem como a fixação da respectiva remuneração;*
- II - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou diretorias municipais e órgãos da administração pública;*
- III - regime jurídico de cargos e aposentadoria dos servidores.*

Infere-se da inteligência dos dispositivos acima mencionados, em destaque, que o presente Projeto de Lei encontra-se em perfeita consonância com os art. 50 e 51 da Lei Orgânica Municipal, que prevê a iniciativa legislativa no âmbito municipal.

“*In casu*”, a Proposição atende ao disposto no Artigo 51 da Lei Orgânica Municipal, razão pela qual a matéria versada nesta Proposição não ofende qualquer regra de competência de iniciativa legislativa seja do Executivo, seja do Legislativo.

Por fim, esta Assessoria Jurídica opina que não há óbices de caráter jurídico, quanto à competência de iniciativa legislativa – o que deve ser alertado pela Assessoria Jurídica aos nobres Edis.

### **DA LEI FEDERAL 13.257/2016** **MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA**

O Projeto de Lei “*sub examinem*” atende precipuamente às disposições da Lei Federal n.º 13.257/2016, o denominado **Marco Legal da Primeira Infância**.

Este Marco Legal estabelece como premissas fundamentais a promoção de políticas públicas intersetoriais voltadas às crianças de zero a seis anos, assegurando-lhes condições adequadas de saúde, educação, convivência familiar e comunitária, bem como estímulos essenciais ao seu desenvolvimento físico, emocional, cognitivo e social. Entre seus eixos estruturantes, destacam-se:

- (i) a prioridade absoluta às ações voltadas à primeira infância;
- (ii) a integração entre políticas setoriais;
- (iii) o suporte às famílias e aos cuidadores;



- (iv) a criação de ambientes seguros e adequados ao desenvolvimento infantil.

O Projeto de Lei ora examinado apresenta diretrizes e instrumentos que se coadunam com essas determinações, especialmente ao prever ações integradas, mecanismos de apoio às famílias, políticas de promoção do desenvolvimento infantil e fortalecimento da rede municipal de proteção. Dessa forma, atende plenamente ao comando constitucional e legal de assegurar a proteção integral às crianças na fase inicial da vida, promovendo uma abordagem intersetorial compatível com o espírito e a finalidade do Marco Legal.

Ademais, observa-se que o conteúdo do Projeto encontra-se igualmente harmonizado com o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), que consagra o princípio da “*prioridade absoluta*” (arts. 4º e 7º) e impõe aos entes federativos a implementação de políticas que garantam às crianças o pleno exercício de seus direitos fundamentais.

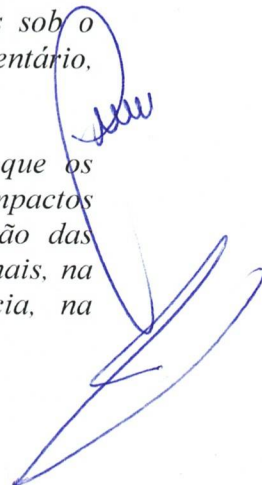
Ao estruturar medidas específicas voltadas à primeira infância, o Projeto de Lei nº 010/2026 atende ao dever municipal de assegurar condições dignas para o desenvolvimento infantil, reafirmando a centralidade da criança nas políticas públicas locais.

O Projeto de Lei nº 010/2026 demonstra plena consonância com a legislação federal vigente, observando rigorosamente os parâmetros normativos estabelecidos tanto pelo Marco Legal da Primeira Infância quanto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, revelando-se juridicamente adequado e alinhado às políticas nacionais de promoção e proteção da primeira infância.

Todo o exposto se amolda perfeitamente à Mensagem do Executivo – Ofício nº 003/2026, o qual dispõe:

*A elaboração do PMPI atende, ainda, às diretrizes nacionais emanadas da Rede Nacional Primeira Infância, bem como às recomendações dos órgãos de controle e de proteção de direitos, que vêm reiteradamente destacando a necessidade de que os Municípios institucionalizem seus Planos como condição essencial para a efetivação do princípio da prioridade absoluta, não apenas sob o aspecto normativo, mas também no plano orçamentário, administrativo e decisório.*

*É amplamente reconhecido, à luz de evidências técnicas, que os investimentos realizados na primeira infância produzem impactos estruturantes e duradouros, com reflexos diretos na redução das desigualdades sociais, na melhoria dos indicadores educacionais, na diminuição da evasão escolar, na prevenção da violência, na*



*promoção da saúde e no fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, representando, portanto, uma medida com elevado retorno social, econômico e humano, cujo planejamento exige visão sistêmica e compromisso institucional continuado.*

*O Projeto de Lei, ora encaminhado, define objetivos gerais e específicos, apresenta estruturação em eixos temáticos estratégicos, e prevê ações concebidas de forma integrada, voltadas ao aprimoramento das políticas públicas destinadas às crianças de 0 (zero) a 6 (seis) anos de idade, contemplando, ainda, mecanismos de monitoramento, governança e avaliação, bem como sua integração aos instrumentos de planejamento orçamentário — PPA, LDO e LOA —, em estrita observância aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e ao compromisso do Município com uma gestão responsável e transparente.*

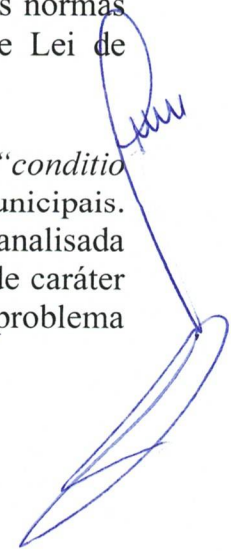
A Assessoria Jurídica, sob a forma de Parecer Jurídico, entende que a aprovação do Plano Municipal da Primeira Infância representa não apenas o cumprimento de um dever legal, mas, sobretudo, um ato de responsabilidade institucional, sensibilidade social e visão de futuro, ao reconhecer que o desenvolvimento pleno das crianças constitui condição indispensável para a construção de uma cidade mais justa, inclusiva e socialmente sustentável, conforme o citado Ofício.

### **DOS IMPACTOS ORÇAMENTÁRIOS**

Os Projetos de Lei que tiverem repercussões e reflexos financeiro-orçamentários deverão, à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal, delimitar a fonte dos recursos, e se tal impacto orçamentário não causará reflexos indesejados ao Erário Municipal.

Uma observação se faz necessária: o aumento do emprego de verbas públicas, decorrentes desta Lei, deverá compatibilizar-se com as demais normas orçamentárias da espécie, especialmente a Lei Orçamentária Anual e Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Tal acréscimo de destinação de verbas deve encontrar, como “*conditio sine qua non*”, reflexo e fundamento das Leis Orçamentárias Municipais. Qualquer despesa do Poder Público deve ser, por imperativo legal, analisada previamente, ou seja, durante o processo legislativo, sobre os reflexos de caráter orçamentário-financeiro, para que não ocorra posteriormente qualquer problema em sede de execução orçamentária.



As despesas, autorizadas por lei, hão de prever, com a devida antecedência, os impactos, segundo o art. 16, que define tal exigência. Nos termos do art. 17, por ser a despesa de caráter continuado (superior a dois exercícios), há de constar no PL eventuais reflexos na LOA, LDO e PPA, bem como a origem dos recursos.

Neste passo, ao observar os autos, verifica-se que os mandamentos normativos exarados do Projeto de Lei estão em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

“*In casu*”, a presente Proposição não possui repercussões orçamentárias, uma vez que pretende instituir o Plano Municipal da Primeira Infância, com fulcro legal na Lei Federal n.º 13.257/2016, não havendo qualquer reflexo de ordem financeira, razão pela qual a Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Varginha opina, sem maiores reservas, por seu ***integral deferimento***, sob os aspectos financeiros e orçamentários.

### **DA NATUREZA NÃO-VINCULATIVA DO PARECER JURÍDICO**

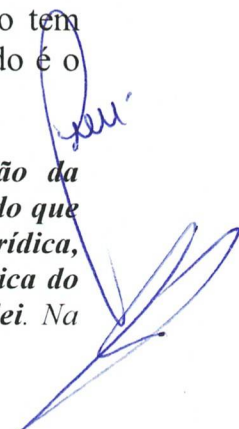
O trabalho institucional da Assessoria Jurídica é analisar somente aspectos de Legalidade, nunca adentrando na conveniência e/ou discricionariedade, bem como no mérito decisório da tomada de decisões dos Administradores Públicos, no caso do Presidente da Câmara Municipal de Varginha.

A missão institucional da Assessoria Jurídica, quando instada a manifestar-se, visa subsidiar, sempre e em toda a ocasião, uma mais clarividente decisão do Administrador Público.

No caso, considerando a facultatividade da emissão deste Parecer, situação diversa da constante no Artigo 38, § único da Lei Federal n.º 8.666/93 (Artigo 53 da Lei Federal n.º 14.133/2021), a emissão de Parecer Jurídico por esta Assessoria Jurídica não tem caráter vinculante e substitutivo da decisão dos nobres Vereadores.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste Parecer Jurídico não tem força vinculante, ou seja, é estritamente jurídica e opinativa – nesse sentido é o entendimento da Jurisprudência, “*in verbis*”:

***“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na***



*oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)*

**“PARECER JURÍDICO OPINATIVO – IMPOSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DE PARECERISTA.**

*Salvo nos casos de dolo ou culpa grave, o subscritor de parecer jurídico opinativo não responde judicialmente pelo ato administrativo que determina o pagamento de vantagens a servidores públicos. (...) Quanto à ilegitimidade passiva dos pareceristas, os Magistrados explicaram que pareceres dessa natureza não possuem conteúdo decisório, apenas traduzem função consultiva que não gera para o parecerista responsabilidade pelo ato administrativo, salvo nas situações em que transpareçam condutas culposas ou dolosas. Dessa forma, a Turma deu provimento ao recurso para reconhecer a legitimidade ad causam do DF e para excluir da relação processual os dois pareceristas. Acórdão n. 880400, 20150020142880AGI, Relator: JAMES EDUARDO OLIVEIRA, 4ª Turma Cível, Data de Julgamento: 24/06/2015, Publicado no DJE: 23/07/2015. Pág.: 142*

Portanto, o presente Parecer Jurídico tem apenas por objetivo subsidiar e esclarecer a final e definitiva decisão do Presidente da Câmara Municipal de Varginha, solicitante deste Parecer Jurídico, reiterando que não haver vinculação e/ou obrigatoriedade na aceitação deste Entendimento Jurídico.

### **DA ANÁLISE MERITÓRIA**

Cumpre-nos advertir que a análise meritória deste Projeto “*sub examinem*” não compete a Assessoria Jurídica, que limita sua análise a aspectos técnicos e jurídicos, o que implica dizer que a discricionariedade (mérito administrativo) na aprovação ou não do presente Projeto caberá privativamente aos nobres Vereadores, através de juízo discricionário de conveniência e oportunidade.

Em esclarecedoras palavras, a análise meritória, pela conveniência e oportunidade na aprovação do referido Projeto de Lei/Decreto, escapa aos encargos da Assessoria Jurídica, ficando à cargo único, privativo e exclusivo da Edilidade desta Casa, que julgará politicamente pela aprovação do referido Projeto.

Assim, a Assessoria Jurídica reserva-se, licitamente, ao direito de não opinar sobre se a presente Proposição encontra ressonância no Interesse Público da coletividade, bem como se a presente comunga das necessidades políticas e

sociais da população – isso compete aos Vereadores, representantes legítimos do Povo, eleitos democraticamente pelo voto direito, universal e secreto dos eleitores varginhenses.

Reitera-se, como de praxe, que o trabalho institucional da Assessoria Jurídica é analisar somente aspectos de Legalidade, nunca adentrando no mérito político que é ínsito aos nobres Representantes do Povo. Assim, compete à Assessoria Jurídica opinar ora pela regularidade jurídica, quando for o caso, ora contrariamente ao feito, quando observar-se violações à legislação de regência, subsidiando uma mais clarividente decisão política da Edilidade.

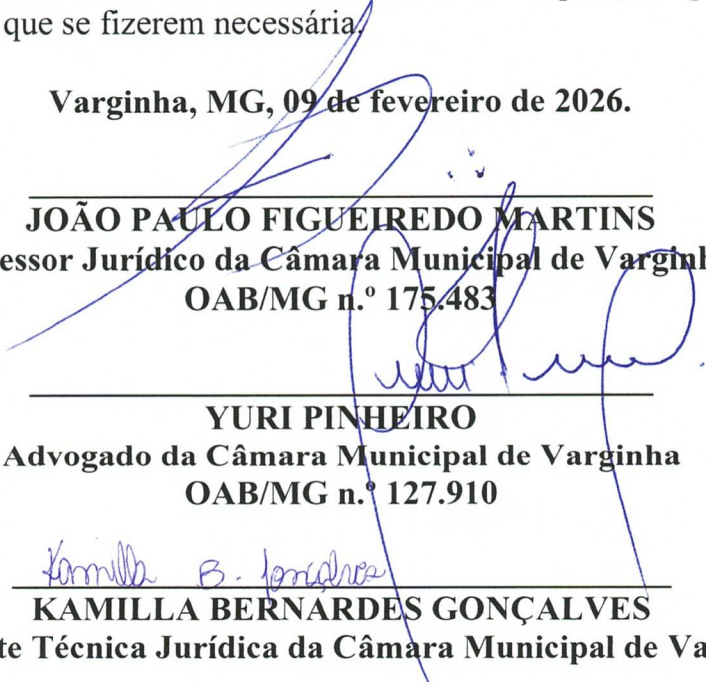
Portanto, a Assessoria Jurídica reserva-se a opinar tão somente no tocante aos aspectos de Legalidade e Constitucionalidade, tanto não ultrapassando as suas atribuições legais e regimentais, quanto não usurpando as competências de avaliação meritória e discricionária, que competem aos nobres Vereadores.

### DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Varginha conclui que o Projeto de Lei n.º 010/2026 atende aos requisitos de Constitucionalidade, Legalidade e Regimentalidade, observados neste Parecer Jurídico, razão pela qual opina, “*smj*”, por seu **DEFERIMENTO INTEGRAL**.

“*Sub censura*”, estes são os termos em que subscrevemos este Parecer Jurídico, colocando-se a Assessoria Jurídica a disposição para eventuais esclarecimentos que se fizerem necessária.

Varginha, MG, 09 de fevereiro de 2026.

  
\_\_\_\_\_  
**JOÃO PAULO FIGUEIREDO MARTINS**  
Assessor Jurídico da Câmara Municipal de Varginha  
OAB/MG n.º 175.483

\_\_\_\_\_  
**YURI PINHEIRO**  
Advogado da Câmara Municipal de Varginha  
OAB/MG n.º 127.910

  
\_\_\_\_\_  
**KAMILLA BERNARDES GONÇALVES**  
Assistente Técnica Jurídica da Câmara Municipal de Varginha