



Pirassununga, 16 de junho de 2026

Propositura: Projeto de Lei nº 70/2026

Autoria: Secretaria de Governo - PM

Assunto: *Institui o Plano Municipal pela Primeira Infância – PMPI de Pirassununga para o período de 2025 a 2030 e dá outras providências.*

Parecer Jurídico

O presente parecer constitui manifestação técnica da Procuradoria Legislativa, nos termos dos arts. 30, 31, inciso IX, e Anexo V da Resolução nº 248, de 5 de julho de 2023, da Câmara Municipal de Pirassununga, que estrutura a Diretoria Jurídica, define as atribuições da Divisão de Procuradoria e assegura ao Procurador Legislativo autonomia técnica e independência institucional para manifestação jurídica e consultiva em defesa dos interesses públicos municipais.

A análise restringe-se à verificação da regularidade formal e à compatibilidade normativa da proposição com o ordenamento jurídico vigente, não abrangendo juízos de conveniência, oportunidade ou mérito. A manifestação é de natureza meramente opinativa e não vinculante, em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (MS 24.631/DF) e com a doutrina majoritária de Direito Administrativo, não substituindo nem condicionando a deliberação soberana dos membros desta Casa Legislativa, assegurada pelo art. 18 da Lei Orgânica do Município de Pirassununga e pelos arts. 1º, parágrafo único, e 29, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988.

EMENTA: PROJETO DE LEI Nº 70/2026. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INSTITUIÇÃO DO PLANO MUNICIPAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA DE PIRASSUNUNGA, COM VIGÊNCIA SEXENAL, CARÁTER PROGRAMÁTICO E DIRETRIZES INTERSETORIAIS VOLTADAS À PROTEÇÃO INTEGRAL DE CRIANÇAS DE ZERO A SEIS ANOS. INICIATIVA CONCORRENTE. COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA EDIÇÃO DE NORMAS DE INTERESSE LOCAL E PARA CONCRETIZAÇÃO DA PROTEÇÃO PRIORITÁRIA À CRIANÇA. AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. INSTRUÇÃO LEGISLATIVA COMPATÍVEL COM O MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA. RECOMENDAÇÃO DE COMPLEMENTAÇÃO DA INSTRUÇÃO QUANTO À ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO, À VISTA DOS ARTS. 16 E 17 DA LC Nº 101/2000 E DO ART. 113 DO ADCT. **PELA CONTINUIDADE DA TRAMITAÇÃO, COM RECOMENDAÇÕES DE SANEAMENTO FISCAL ANTES DA DELIBERAÇÃO.**

Relatório

Trata-se do Projeto de Lei nº 70/2026, de autoria do Poder Executivo Municipal, que institui o Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI) de Pirassununga para o sexênio 2025-2030. A



propositura tramita sob regime de urgência, conforme solicitação fundamentada no Art. 36 da Lei Orgânica do Município, e exige quórum de maioria absoluta para sua aprovação.

O Projeto de Lei é estruturado em cinco artigos fundamentais e acompanhado material instrutório.

O Artigo 1º define a criação do PMPI como um instrumento estratégico de planejamento, gestão e monitoramento das políticas públicas voltadas a crianças na faixa etária de zero a seis anos de idade, delimitando sua vigência até o ano de 2030.

O Artigo 2º estabelece os cinco princípios norteadores da norma:

- (i) prioridade absoluta aos direitos da criança;
- (ii) intersectorialidade e integração das políticas de Saúde, Educação e Assistência Social;
- (iii) fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;
- (iv) respeito à diversidade e promoção da equidade; e
- (v) fundamentação em evidências científicas com transparência no controle social.

O Artigo 3º segmenta o plano em quatro eixos estratégicos:

1. Saúde e Nutrição;
2. Educação Infantil de Qualidade;
3. Proteção Social e Convivência Familiar;
4. Educação Ambiental na Primeira Infância.

O Artigo 4º versa sobre o suporte orçamentário, indicando que as despesas correrão por dotações próprias, admitindo suplementação se necessário. O Artigo 5º determina a vigência imediata a partir da publicação.

A Justificativa esclarece que a execução detalhada das ações será objeto de regulamentação posterior via Decreto, que



instituirá um Comitê Gestor Intersetorial para monitoramento de metas e indicadores.

A estrutura normativa do Projeto de Lei nº 70/2026 caracteriza-se como uma norma de natureza programática e diretiva.

1. **Artigo 1º (Natureza Jurídica):** O dispositivo vincula a Administração Pública a um planejamento de médio prazo (seis anos). Do ponto de vista técnico-legislativo, a norma cria uma obrigação de fazer intersectorial, alinhando a gestão municipal ao Marco Legal da Primeira Infância (Lei Federal nº 13.257/2016).
2. **Artigos 2º e 3º (Densidade Normativa):** Estes artigos estabelecem o conteúdo material do plano. A opção pelo rol de eixos estratégicos confere ao Executivo a baliza para a futura regulamentação, limitando a discricionariedade administrativa aos temas de saúde, educação, proteção social e meio ambiente.
3. **Artigo 4º (Cláusula de Reserva Financeira):** A redação apresenta a indicação genérica de fonte de custeio. Sob a ótica da técnica legislativa orçamentária, a eficácia deste dispositivo depende da compatibilidade com as leis orçamentárias anuais (LOA) e com o Plano Plurianual (PPA) vigente.
4. **Artigo 5º (Vigência):** A cláusula de vigência imediata ("data da publicação") é comum em normas de caráter administrativo-organizacional, prescindindo de *vacatio legis* prolongada, uma vez que não impõe sanções ou deveres imediatos aos administrados, mas sim diretrizes ao corpo burocrático.

A propositura encontra-se instruída pelos seguintes documentos oficiais:

- **Ofício nº 60/2026/GOV:** Encaminhamento oficial assinado pelo Chefe do Poder Executivo.
- **Justificativa ao Projeto de Lei:** Exposição de motivos que fundamenta a necessidade social e jurídica da norma.
- **Ata de Reunião da Comissão Municipal Intersetorial (17/09/2025):** Registro da apresentação da versão preliminar do plano e discussão de metas.



- **Ata de Reunião Intersetorial (18/12/2025):** Documento de aprovação final do texto do PMPI pelos diversos segmentos da administração e conselhos municipais.
- **Listas de Presença:** Comprovação da participação de secretários municipais e representantes da sociedade civil nos encontros de elaboração.
- **Publicação no Diário Oficial Eletrônico (19/12/2025):** Divulgação antecipada do conteúdo do plano para conhecimento público.
- **Relatório Técnico Detalhado (PMPI 2025-2030):** Documento anexo contendo diagnóstico demográfico, indicadores de saúde (vacinação e mortalidade), dados de educação infantil e metas quantitativas por eixo estratégico.

É a síntese do necessário.

Fundamentação

Trata-se de análise jurídica do Projeto de Lei nº 70/2026, de autoria do Poder Executivo Municipal, que visa instituir o Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI) de Pirassununga para o período de 2025 a 2030. A propositura tramita sob regime de urgência e exige quórum de maioria absoluta para deliberação.

Competência Federativa

Verifica-se que a matéria objeto da propositura insere-se na competência legislativa e material do Município.

O Art. 30, inciso I, da Constituição Federal estabelece a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local. Ademais, a proteção à infância e a promoção da saúde e assistência pública constituem competências comuns da União, Estados e Municípios, nos termos do Art. 23, inciso II, da CF/88.



Observa-se que o comando do Art. 227 da CF/88 impõe o dever de assegurar à criança, com prioridade absoluta, o direito à vida, à saúde e à educação, legitimando a atuação normativa local para a estruturação de planos setoriais.

A natureza programática da norma reforça a competência municipal para o planejamento administrativo de médio prazo.

Responsabilidade Fiscal

A propositura estabelece em seu Art. 4º que as despesas correrão por conta de dotações orçamentárias próprias. Constata-se a ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro exigida pelo Art. 16, inciso I, da LC 101/2000.

Por tratar-se da instituição de um plano que gera obrigações de execução por período superior a dois exercícios, caracteriza-se como despesa obrigatória de caráter continuado, sujeitando-se ao rito do Art. 17 da LRF. A inexistência de demonstrativo da origem dos recursos e da compensação por aumento permanente de receita ou redução de despesa configura óbice à plena eficácia da norma. O Artigo 4º estabelece que as despesas correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, admitindo-se suplementação.

Sob a ótica da responsabilidade fiscal, a classificação de uma norma como "*programática*" ou de "*prioridades em abstrato*" não a exime, *a priori*, das exigências dos Arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).

Verifica-se que a "*criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental*" que acarrete aumento de despesa exige estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

Define-se "*ação governamental*" como a meta de governo planejada e contemplada nos instrumentos orçamentários. Ainda que o projeto não defina ações operacionais imediatas, a instituição de um Plano Decenal com eixos estratégicos configura o "*aperfeiçoamento de ação governamental*".



Conforme entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5.816, o Art. 113 do ADCT impõe que toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória deve ser acompanhada de estimativa de impacto, requisito este que se dirige a todos os níveis federativos.

Observa-se que leis aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, embora existentes e válidas, podem ser consideradas inexecutáveis por falta de eficácia, conforme os Arts. 15 e 16 da LRF.

No entanto, por tratar-se de norma de diretrizes gerais cujos custos reais serão liquidados apenas no momento da regulamentação e fixação em LOA, a ausência de impacto orçamentário quantitativo pode ser suprida, nesta fase, por declaração do Ordenador de Despesa atestando que a mera *instituição* do plano não gera despesa imediata, mas vincula o planejamento futuro.

Legalidade Estrita e Vício de Iniciativa

A iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo observa o princípio da reserva de administração, uma vez que a norma dispõe sobre o planejamento e a gestão de políticas públicas administrativas. Não se identifica vício de iniciativa, dado que proposições que versam sobre a organização de serviços públicos e diretrizes de programas de governo são de competência privativa do Prefeito.

A proposição possui amparo na necessidade de planejamento intersetorial exigido pelo Marco Legal da Primeira Infância (Lei Federal nº 13.257/2016). Não se vislumbra vício de iniciativa, pois a gestão de diretrizes administrativas é reserva da administração.

Compatibilidade com a LINDB e o Decreto 9.830/2019

A proposição observa o Art. 20 da LINDB ao estabelecer metas e mecanismos de monitoramento, evitando decisões baseadas



apenas em valores abstratos. O plano estrutura-se em evidências científicas e controle social, em harmonia com os princípios da eficiência e transparência administrativa.

A norma observa o princípio da segurança jurídica ao estabelecer um horizonte temporal (2025-2030), mas a dependência de norma regulamentadora para objetivar os recursos gera uma "*cláusula de incerteza*" quanto à eficácia imediata dos direitos ali previstos.

Inovação Legislativa

A norma ultrapassa a mera reprodução de legislação federal ao adequar as diretrizes do Marco Legal da Primeira Infância à realidade demográfica e social do Município. Existe interesse local justificado pela necessidade de integração intersetorial das secretarias municipais de Saúde, Educação e Assistência Social para o cumprimento de metas locais até 2030.

Técnica Legislativa (LC 95/1992)

Observa-se conformidade parcial com a LC 95/1992.

A ementa descreve o objeto de forma concisa. Contudo, a rigor, a cláusula de vigência imediata (Art. 5º) prescinde de *vacatio legis*, o que é admissível em normas de caráter programático.

Não foram identificadas antinomias diretas, mas a ausência de anexos técnicos com indicadores específicos mencionados na justificativa prejudica a densidade normativa da lei.

Matriz De Riscos Jurídicos

- **Vícios formais:** Ausência de Declaração do Ordenador de Despesa atestando a adequação com a LOA e PPA. Ausência de instrução com



estimativa de impacto orçamentário exigida pelo Art. 113 do ADCT e Art. 16 da LRF.

- **Riscos fiscais:** Inobservância do Art. 16 da LRF por falta de impacto orçamentário detalhado, o que pode levar à nulidade do ato de geração de despesa. Possível nulidade de atos futuros de empenho caso a lei instituidora seja arguida por falta de adequação orçamentária prévia (Art. 15, LRF).
- **Riscos de invalidade:** Eventual questionamento judicial caso a regulamentação por Decreto exorbite os eixos estratégicos fixados no Art. 3º. Conflito potencial com o Plano Plurianual (PPA) caso as metas físicas do PMPI não estejam espelhadas nos programas já aprovados na Lei nº 6.544/2025 (PPA).

Recomenda-se a juntada de manifestação técnica da Secretaria de Finanças ou declaração do ordenador de despesas esclarecendo que a propositura, em seu estágio atual de "*diretrizes em abstrato*", não altera a execução orçamentária do exercício vigente e que o impacto fiscal será apurado no momento das regulamentações específicas.

Sugere-se que o Art. 4º seja condicionado expressamente à "*disponibilidade financeira e observância aos limites da LRF na regulamentação das ações*" para reforçar a cautela fiscal.

Conclusão

Trata-se de norma de caráter programático em abstrato para instituição do Plano Municipal da Primeira Infância, questão de competência federativa concorrente, iniciativa concorrente e instada pelo Poder Executivo. Não se encontram vícios de constitucionalidade e legalidade evidentes.

Para fins de dirimir eventuais riscos fiscais, por se tratar de ação programática governamental que se estende até 2030, é conveniente que haja instrução do processo legislativo ou com a Estimativa de Impacto Orçamentário ou a Declaração do Ordenador de Despesas esclarecendo que a propositura, em seu estágio atual de "*diretrizes em abstrato*", não altera a



execução orçamentária do exercício vigente e que o impacto fiscal será apurado no momento das regulamentações específicas.

Ante todo o exposto, esta procuradoria conclui pela continuidade da tramitação da presente propositura, nos termos procedimentais.

É o parecer.

Mauro Zamaro

Procurador Legislativo

OAB/SP 421.466



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRASSUNUNGA
Município de Interesse Turístico

DESPACHO DA SECRETARIA LEGISLATIVA

Este documento tramitou em conformidade com as diretrizes regimentais.

Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Pirassununga. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://pirassununga.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=VPRDDRF499352UKR>, ou vá até o site <https://pirassununga.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: VPRD-DRF4-9935-2UKR

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Relatório Jurídico Nº 1 ao Projeto de Lei Nº 70/2026 - PROTOCOLO: - - - CHAVE PARA VALIDAÇÃO: VPRD-DRF4-9935-2UKR