

PARECER Nº 249/2025

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 6915/2025

Autoria: Vereadora MAYSA LEÃO

Assunto: Projeto de Lei que dispõe sobre a prioridade na matrícula nas instituições públicas de ensino do município de Cuiabá para crianças e adolescentes em acolhimento institucional.

I – RELATÓRIO

A autora da proposição pretende assegurar a prioridade da matrícula nas instituições de ensino do município às crianças e adolescentes em acolhimento institucional.

Assevera que as crianças e adolescentes em acolhimento institucional enfrentam barreiras para acessar ou permanecer no sistema educacional, devido à rotatividade de unidades, à falta de documentação ou à ausência de articulação entre as redes de proteção, por isso merecem uma atenção especial.

Afirma que essas crianças, afastadas de seus núcleos familiares por medida de proteção judicial vivenciam situações de extrema vulnerabilidade. Que a ausência de matrícula escolar agrava sua exclusão e compromete não apenas seu direito à educação, mas também sua reintegração social e desenvolvimento integral.

É o relatório.

II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Importa ressaltar, que o exame desta Comissão é somente quanto a matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal e iniciativa, não se adentrando em discussões de ordem política, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, nos termos do inciso I do artigo 49 do Regimento Interno desta Casa de Leis.

A matéria em comento busca assegurar a prioridade da matrícula nas instituições de ensino do município às crianças e adolescentes em acolhimento institucional, envolvendo dois temas relevantes e previstos em nosso ordenamento: educação e criança e adolescente.

A repartição constitucional de competências é matéria afeta à organização do Estado e compreende de acordo com nossa Constituição: o estabelecimento de **competência material exclusiva da União** (art. 21); **competência legislativa privativa da União** (art.



22); **competência material comum entre União, Estados e Municípios** (art. 23), **competência legislativa concorrente** (art. 24), **competência suplementar dos Municípios** (art. 30, II) e **competência local dos municípios** (art. 30, I).

Dessa maneira o art. 24, XV, da Constituição Federal, confere apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência concorrente para legislar acerca da proteção à infância e à juventude.

Art. 24. *Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

(...);

XV - **proteção à infância e à juventude;**

(...).

Entretanto, em paralelo, a Carta Magna atribui, inclusive aos Municípios, o dever de proteger e assegurar à criança e ao adolescente o direito à educação e cultura, entre outros, vejamos:

Art. 227. *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.***

Ainda, a respeito da competência legislativa cabe aos Municípios legislar sobre interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber:

Art. 30. *Compete aos Municípios:*

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Não se olvida, portanto, que o Ente Municipal tem o dever de garantir condições de igualdade ao acesso do ensino público todos, conforme preceituado nos artigos 205 e 206 da Constituição Federal, *verbis*:

Art. 205. *A educação, **direito de todos e dever do Estado e da família,** será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.*

Art. 206. *O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:*

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola".



(...).

Em razão desse contexto normativo, o Supremo Tribunal Federal tem decidido que os municípios têm competência legislativa suplementar ao **Estatuto da Criança e do Adolescente** para dispor sobre proteção à infância e à juventude em âmbito local, desde que não divirjam de legislação federal ou estadual, vejamos:

*EMENTA: 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. 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. (RE 1243834 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 04/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-128 DIVULG 22-05-2020 PUBLIC 25-05-2020). [Negritamos]*

Nesse sentido, o Poder Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange a iniciativa parlamentar para a edição de leis que versem sobre o tema, **desde que não haja invasão da esfera administrativa – reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo** – o que se daria, por exemplo, através da criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes ou ainda, da criação de cargos públicos. Dessa forma, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (**STF, Tema 917 de Repercussão Geral**).

As ementas dos julgados abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, confirmam esse entendimento:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5630589-43.2022.8.09.0000 PROMOVENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MONTIVIDIU - GO PROMOVIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE MONTIVIDIU RELATOR: DESEMBARGADOR CARLOS ESCHER



ÓRGÃO ESPECIAL EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO INTERNO. LEI MUNICIPAL Nº 1.409/2022, DE MONTIVIDIU. NÃO FERIMENTO DO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. **1. De acordo com a Súmula 917 do STF, o simples fato de lei originada do Legislativo dispor sobre políticas públicas a serem implementadas pelo Executivo, gerando, inclusive, aumento de despesas para os cofres públicos, não caracteriza, por si só, violação à reserva de iniciativa somente infringida quando não observar os ditames dos arts. 2º, 20, § 1º, inciso II, alíneas 'b' e 'e' 37, inciso XVIII, e 77, incisos II e V, da Constituição do Estado de Goiás, as leis de iniciativa parlamentar que:** a) criam ou extinguem Secretarias Municipais e órgãos públicos; b) tratam de regime jurídico e remuneratório de servidores do Poder Executivo Municipal e c) alteram atribuições administrativas a serem desempenhadas por órgãos da Administração Pública Municipal. 2. A Lei Municipal 1.409/2022, de Montividiu, não se amolda ao conceito de despesa obrigatória e, por isso, não macula o art. 113 do ADCT, se amoldando à autorização contida na jurisprudência do STF a respeito do tema, notadamente por ter reflexos positivos em problemas sociais, de saúde e segurança pública e de economia, ainda insolúveis pelos métodos administrativos convencionais. 3. Não evidenciado vício formal ou material em lei que prevê a concessão de contraceptivo a contingente de mulheres em condição de vulnerabilidade, deve ser admitida a sua constitucionalidade. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. AGRAVO INTERNO PREJUDICADO. (TJ-GO - ADI: 56305894320228090000 GOIÂNIA, Relator: Des(a). DESEMBARGADOR CARLOS HIPOLITO ESCHER, Órgão Especial, Data de Publicação: (S/R) DJ).

Assim, perfeitamente possível a iniciativa parlamentar na matéria em apreço, haja vista que a proposição foi colocada em termos gerais e abstratos, deixando para o Poder Executivo definir as regras, preservando a competência da Administração para adotar os critérios de oportunidade e conveniência, para não interferir em atos concretos de gestão administrativa. Solução que se mostra coerente com o ensinamento doutrinário de **Hely Lopes Meirelles**, no sentido de que “o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração”. (**Direito Municipal Brasileiro**, 6ª ed. Malheiros, 1990, p. 438-439).

Quanto a análise relativa à legitimidade da proponente para deflagrar o processo legislativo, verifica-se tratar de proposição que visa a efetivação de um direito imposta a todos entes da federação. Assim sendo, cabe verificar se a matéria se encontra na esfera da iniciativa legislativa reservada.

Conforme se verifica no art. 61, § 1º, inciso II, alíneas “a” e “b” da CF, as leis que disponham



sobre criação, estruturação e atribuições de secretarias e órgãos da administração superior municipal, caso em que se vislumbrará expressa reserva constitucional de iniciativa conferida ao Prefeito Municipal.

Entretanto, no caso específico do projeto em análise, verifica-se que a autora determina ao Poder Executivo a maneira de assegurar o direito das crianças e adolescentes, invadindo a esfera administrativa e de gestão inerentes à função do Poder Executivo, o que não é permitido. Dessa forma, neste ponto deverá o projeto ser emendado, conforme abaixo.

Também não pode o legislador determinar prazo para o Poder Executivo regulamentar a matéria, pois ofende o princípio da separação dos Poderes, devendo também neste ponto o projeto ser emendado, conforme abaixo.

Portanto, mostra-se legítima a possibilidade de a parlamentar exercer sua iniciativa legislativa, que assegurar a proteção da infância, desde que não tratem de criação e atribuição a órgãos do Poder Executivo e, no caso presente, o projeto deve ser emendado.

Diante do exposto, a Comissão opina pela legalidade e pela regular tramitação do projeto, por inexistirem vícios de natureza material ou formal que impeçam a sua deliberação em Plenário, com as emendas apresentadas.

2. REGIMENTALIDADE.

O Projeto atende as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

O Projeto deve sofrer emenda supressiva, para assegurar a sua viabilidade, conforme abaixo:

O artigo 5º do projeto deve ser suprimido.

Isso porque impõe ao Poder Executivo medidas administrativas e ações concretas para implementação da matéria, o que não é possível, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos Poderes.

Esse entendimento é pacífico na doutrina e jurisprudência, como podemos observar abaixo:

Hely Lopes Meirelles:

“O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. Sintetiza, ademais, que “todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara



– como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário”. (**Direito municipal brasileiro**, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Também o consagrado jurista de **Ives Gandra da Silva Martins** ensina:

“(...) sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, pôr as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter sua iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade.

*Se tal possibilidade lhe fosse ofertada, amiúde, poderia deliberar de maneira desastrosa, à falta de conhecimento, prejudicando a própria Administração Nacional”. (MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil, vol. 4, tomo I.** São Paulo: Saraiva, 1995, p. 387).*

O art. 7º do projeto também deve ser suprimido.

O Poder Legislativo não pode estabelecer prazo para o Poder Executivo regulamentar a lei, sob pena de ofensa ao Princípio da separação dos Poderes. Entendimento consolidado em nossa jurisprudência, conforme ementa do julgado abaixo:

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 1.601/2011, do Estado do Amapá. Instituição da Política Estadual de Prevenção, Enfrentamento das Violências, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Preliminar. Ausência de impugnação específica dos dispositivos da lei questionada. Não conhecimento, em parte. **Art. 9º. Estabelecimento de prazo para o Poder Executivo regulamentar as disposições legais constantes de referido diploma normativo. Impossibilidade. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República.** 1. Recai sobre o autor das ações de controle concentrado de constitucionalidade o ônus processual de indicar os dispositivos impugnados e realizar o cotejo analítico entre cada uma das proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade, sob pena de indeferimento da petição inicial, por inépcia. 2. Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação*



abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle. 3. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos normativos que estabeleçam prazos, ao Poder Executivo, para apresentação de projetos de lei e regulamentação de preceitos legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida em parte e, nessa extensão, pedido julgado procedente. (ADI 4728, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 10-12-2021 PUBLIC 13-12-2021).

Assim, para que seja viável, os artigos 5º e 7º do projeto devem ser suprimidos, adequando-se ao nosso ordenamento, como explicado.

4. CONCLUSÃO.

A matéria é de competência do Município e legítima a iniciativa da parlamentar em apresentá-la, pois busca efetivar um direito imposto a todos os entes federativos, ou seja, crianças e adolescentes, merecendo aprovação com as emendas apresentadas.

5. VOTO:

VOTO DO RELATOR PELA APROVAÇÃO COM EMENDAS.

Cuiabá-MT, 11 de junho de 2025



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100310037003800330031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Marcrean Santos (Câmara Digital)** em **11/06/2025 15:29**

Checksum: **2488F8138A2195A413B77E7E6830523FBF6E6523600E800A16EFBB7D8BA20579**



Autenticar documento em <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 3100310037003800330031003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.