



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



PARECER N. 416/2025

PROJETO DE LEI N. 129/2025

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n. 129/2025, que "Dispõe sobre a criação da Política Municipal de Prevenção à Adultização na Educação Infantil no âmbito do Município de Rio Branco e dá outras providências".

PROJETO DE LEI N. 129/2025. PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE. POLÍTICA MUNICIPAL DE PREVENÇÃO À ADULTIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO INFANTIL. MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL E DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA E À JUVENTUDE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL PLENAMENTE CONFIGURADA. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA PARCIAL IDENTIFICADO NO ARTIGO QUE CRIA ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS PARA ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO. POSSIBILIDADE DE SANEAMENTO POR MEIO DE EMENDA. MÉRITO EM CONFORMIDADE COM O ORDENAMENTO JURÍDICO. NECESSIDADE DE PROFUNDAS ADEQUAÇÕES DE TÉCNICA LEGISLATIVA E DE CONTEÚDO PARA ASSEGURAR A COERÊNCIA E A EFETIVIDADE DA NORMA PROPOSTA. SUGESTÃO DE SUBSTITUTIVO.

1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer acerca da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei n. 129/2025, que "Dispõe sobre a criação da Política Municipal de Prevenção à Adultização na Educação Infantil no âmbito do Município de Rio Branco e dá outras providências".

O processo legislativo foi instruído com o texto do projeto de lei, acompanhado da respectiva justificativa, e foi devidamente admitido pela Presidência desta Casa Legislativa, sendo, em seguida, encaminhado a esta Procuradoria para a emissão do parecer.

Projeto recebido em 1º de setembro de 2025.

O projeto, em sua redação original, estrutura-se em seis artigos. O art. 1º institui a Política Municipal de Prevenção à Adultização na Educação Infantil, definindo seu objetivo de proteger crianças da exposição precoce a práticas, conteúdos e estímulos inadequados à sua faixa etária. Em seus incisos (I a V), o art. 2º estabelece as diretrizes para a política, incluindo a valorização da infância, a orientação de profissionais da educação, a promoção de atividades escolares lúdicas, a prevenção da difusão de conteúdos midiáticos que favoreçam a adultização e o incentivo à parceria entre escola, família e comunidade. O art. 3º atribui a responsabilidade pela implementação e fiscalização das ações dessa política à Secretaria Municipal de Educação, em conjunto com a Secretaria Municipal de Assistência Social e a Secretaria Municipal de Saúde, permitindo a celebração de convênios e parcerias com entidades da sociedade civil, universidades e órgãos de proteção da infância. O art. 4º determina que as escolas da rede pública municipal deverão integrar, em seus projetos pedagógicos, atividades que valorizem a infância e conscientizem as famílias sobre os riscos da adultização. O art. 5º prevê que as despesas decorrentes da execução



da lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, com possibilidade de suplementação. Por fim, o art. 6º estabelece que a lei entrará em vigor na data de sua publicação.

A justificativa que acompanha a proposição legislativa fundamenta a sua pertinência na crescente observância do fenômeno da adultização precoce, que expõe as crianças a conteúdos e responsabilidades incompatíveis com sua faixa etária, acarretando prejuízos ao seu desenvolvimento integral. A proponente ressalta o papel estratégico da escola e da família na prevenção desse processo, em conformidade com o princípio da proteção integral e da prioridade absoluta, consagrados no art. 227 da Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal n. 8.069, de 13 de julho de 1990).

É o necessário a relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Competência legislativa

A análise da constitucionalidade de qualquer proposição legislativa municipal inicia-se, invariavelmente, pela verificação da competência do ente federativo para dispor sobre a matéria. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 30, incisos I e II, outorga aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse predominantemente local e, ainda, para suplementar a legislação federal e a estadual no que for pertinente. A matéria versada no Projeto de Lei n. 129/2025, ao tratar da proteção de crianças no âmbito do sistema municipal de educação infantil, alinha-se de maneira inequívoca à noção de interesse local, uma vez que se volta à qualificação de um serviço público essencial prestado diretamente à comunidade de Rio Branco e à promoção do bem-estar de seus habitantes mais jovens.

Adicionalmente, a proposição se insere no campo da competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, extensível aos Municípios em caráter suplementar, para legislar sobre a proteção à infância e à juventude, conforme preceitua o art. 24, inciso XV, da Carta Magna. Nesse contexto, o Município de Rio Branco, ao instituir uma política de prevenção à adultização, não está a criar originariamente normas gerais, mas sim a detalhar e a adaptar, em seu âmbito de atuação, as diretrizes protetivas já estabelecidas em âmbito federal, notadamente pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990) e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/1996). Tal atuação legislativa municipal representa um legítimo exercício da competência suplementar, fortalecendo o sistema de garantia de direitos e cumprindo o dever comum dos entes federativos de zelar pela educação e pela proteção à infância, nos termos do art. 23, incisos II e V, da Constituição Federal.

No mesmo sentido, a Constituição do Estado do Acre, em seus arts. 10, 11 e 22, e a Lei Orgânica do Município de Rio Branco, em seu art. 10, incisos I, II e VI, reforçam a autonomia municipal para dispor sobre a organização e a prestação de seus serviços e para atuar na manutenção de programas de educação infantil. Diante do exposto, conclui-se que a competência legislativa do Município de Rio Branco para tratar da matéria objeto do projeto está devidamente configurada, não havendo qualquer vício a ser apontado neste aspecto.

2.2. Iniciativa

A regra geral do processo legislativo, consagrada no art. 61 da Constituição Federal e replicada simetricamente no art. 54 da Constituição Estadual e no art. 35 da Lei Orgânica



Municipal, é a da iniciativa concorrente, que faculta a qualquer Vereador, Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos a apresentação de projetos de lei. As hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, por constituírem exceção a essa regra, devem ser interpretadas de forma restritiva, limitando-se às matérias taxativamente enumeradas nos referidos diplomas, que dizem respeito, em suma, à criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, ao aumento de sua remuneração, ao regime jurídico dos servidores, e à organização administrativa e criação de órgãos.

O Projeto de Lei n. 129/2025, de autoria parlamentar, ao instituir uma política pública de caráter geral e programático, não adentra, em sua essência, na esfera de competência reservada ao Chefe do Executivo. A proposição não cria, extingue ou altera a estrutura de órgãos da administração pública, não dispõe sobre a criação de cargos, funções ou empregos, nem modifica o regime jurídico dos servidores municipais. Contudo, o Art. 3º da proposição, em sua redação original, ao atribuir nominalmente à "Secretaria Municipal de Educação", à "Secretaria Municipal de Assistência Social" e à "Secretaria Municipal de Saúde" a responsabilidade pela implementação e fiscalização de ações e programas, incorre em vício de iniciativa. Tal dispositivo, ao especificar os órgãos executores da política, interfere na organização e no funcionamento da administração municipal, matéria cuja iniciativa é privativa do Prefeito, conforme o art. 36, inciso II, da Lei Orgânica do Município de Rio Branco. Essa ingerência indevida na esfera de gestão do Poder Executivo viola o princípio da separação dos Poderes, insculpido no art. 2º da Constituição Federal.

Todavia, o vício identificado é parcial e perfeitamente sanável por meio de emenda modificativa. Para corrigir a irregularidade, sugere-se a alteração do referido dispositivo, de modo a atribuir a competência para a execução da política ao "Poder Executivo" ou aos "órgãos competentes da administração municipal", de forma genérica. Essa modificação preserva a norma de conduta estabelecida pelo Legislativo, mas resguarda a discricionariedade do Chefe do Executivo para definir, no âmbito de sua competência organizacional, qual ou quais órgãos serão responsáveis pela sua implementação, sanando, assim, o vício de iniciativa formal subjetivo. Tal correção será devidamente incorporada no texto do substitutivo proposto ao final deste parecer.

2.3. Espécie normativa

Quanto à espécie normativa utilizada, percebe-se que o projeto não versa sobre matérias reservadas às leis complementares (art. 43, § 1º, da Lei Orgânica), podendo ser veiculado por lei ordinária.

2.4. Mérito

No que concerne ao mérito, a proposição é materialmente constitucional e legal, estando em plena harmonia com os princípios e normas que regem a proteção da criança e do adolescente em nosso ordenamento jurídico, com destaque para o art. 227 da Constituição Federal, que consagra a doutrina da proteção integral e da prioridade absoluta. A criação de mecanismos para prevenir a adultização e a hipersexualização precoce na educação infantil é uma medida que se alinha ao dever do Estado e da sociedade de zelar pela dignidade e pelo respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Apesar da inegável compatibilidade material com o arcabouço jurídico vigente, o texto original do Projeto de Lei n. 129/2025 apresenta diversas impropriedades de técnica legislativa e lacunas que comprometem a sua clareza, precisão e, conseqüentemente, a sua efetividade. A redação original carece de definições conceituais importantes, inclui dispositivos que interferem indevidamente na discricionariedade administrativa do Poder



Executivo, como já apontado, e utiliza cláusulas genéricas que não mais se coadunam com as boas práticas de redação normativa, consolidadas na Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998, e no recente Decreto n. 12.002, de 22 de abril de 2024.

Dentre as lacunas mais significativas, destaca-se a ausência de uma previsão expressa para a regulamentação da futura lei pelo Poder Executivo. A natureza abrangente e intersetorial de uma política pública como a proposta, que envolve a coordenação de esforços entre diversas Secretarias municipais, a necessidade de adaptação pedagógica das escolas, a promoção de campanhas de conscientização e a articulação de parcerias com a sociedade civil, exige um detalhamento operacional que transcende o escopo da legislação ordinária.

A lei deve estabelecer as diretrizes e os princípios gerais, enquanto a regulamentação, por meio de decreto do Chefe do Poder Executivo, é o instrumento adequado para definir aspectos práticos e dinâmicos, tais como a metodologia das ações de prevenção, os critérios para a inclusão do tema nos projetos pedagógicos, os formatos das campanhas de conscientização, os mecanismos de fiscalização, a alocação de recursos humanos e materiais dentro da estrutura existente, e os fluxos de parceria e colaboração. Sem essa regulamentação, a lei corre o risco de permanecer como uma declaração de intenções, de difícil aplicabilidade uniforme e efetiva em todo o Município, dada a complexidade de sua implementação e a necessidade de flexibilidade para ajustar as ações às realidades específicas de cada comunidade e instituição de ensino infantil.

Com o intuito de sanar esses vícios formais, garantir a segurança jurídica da norma e otimizar sua aplicação, mantendo integralmente o objeto do projeto original, esta Procuradoria sugere a adoção de um substitutivo, que será apresentado em anexo. O substitutivo visa aperfeiçoar e detalhar a política proposta, tornando-a mais clara, precisa e exequível, sem desvirtuar sua essência ou escopo. As adequações propostas visam, precipuamente, aprimorar a técnica legislativa e a coerência interna do texto, assegurando que a futura lei seja um instrumento efetivo de proteção à infância no Município.

2.5. Adequação orçamentário-financeira

O Projeto de Lei, mesmo com as adequações propostas no substitutivo, não cria despesas diretas, novas e de caráter obrigatório para o erário municipal. A sua implementação, que envolve a realização de ações de conscientização e a articulação de programas, pode ser absorvida pela estrutura administrativa e orçamentária já existente das secretarias municipais pertinentes. Adicionalmente, a possibilidade de celebrar parcerias, conforme previsto na proposição, constitui um mecanismo eficaz para viabilizar as ações sem a necessidade de dotações orçamentárias suplementares.

Dessa forma, a proposição não gera um impacto orçamentário-financeiro que demande a estimativa de impacto e a demonstração de compatibilidade com as leis orçamentárias, exigidas pela Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), uma vez que não se trata de criação ou aumento de despesa. Neste cenário, a supressão do art. 5º do projeto original, que continha uma cláusula de custeio genérica ("As despesas decorrentes desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário"), é tecnicamente recomendável, pois tal dispositivo, em projetos que não criam despesa direta, revela-se inócuo e contrário às boas práticas de técnica legislativa, que buscam evitar cláusulas meramente protocolares.

2.6. Técnica legislativa

A proposição original demanda aprimoramentos significativos para se adequar às normas de técnica legislativa vigentes, em especial a Lei Complementar n. 95/1998 e o



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



Decreto n. 12.002/2024. A multiplicidade de ajustes necessários justifica a apresentação de um substitutivo. A seguir, detalham-se os principais pontos a serem corrigidos:

a) A ementa do projeto original contém a expressão "e dá outras providências", prática que deve ser evitada, conforme o art. 5º, parágrafo único, do Decreto n. 12.002/2024, que a restringe a atos de excepcional extensão e com multiplicidade de temas, o que não é o caso. A ementa do substitutivo proposto é mais precisa e objetiva.

b) O texto original precisa de aperfeiçoamento quanto à clareza terminológica. O termo central "adulteração" não é definido, o que pode gerar insegurança jurídica na aplicação da norma. O substitutivo propõe um artigo específico com a definição, para conferir maior segurança e objetividade. Além disso, a articulação dos dispositivos foi aprimorada, com a criação de capítulos para as diretrizes e a implementação da política, conferindo maior ordem lógica ao texto, em observância ao art. 11, inciso III, da Lei Complementar n. 95/1998.

c) O art. 5º do projeto original contém cláusula de custeio genérica, que, como já analisado, é desnecessária e deve ser suprimida.

d) O art. 6º do projeto original estabelece a entrada em vigor da lei na data de sua publicação. Tal previsão é inadequada para uma norma que institui uma política pública complexa e abrangente, demandando planejamento e regulamentação por parte do Poder Executivo. Por essa razão, o substitutivo propõe não apenas a inclusão de um artigo específico para a regulamentação pelo Poder Executivo, como também uma *vacatio legis* de 90 (noventa) dias, que permitirá o preparo para a execução da nova política.

Diante do conjunto de inadequações, a elaboração de um substitutivo integral, em anexo a este parecer, é a medida mais adequada para garantir que a intenção da proponente se converta em uma norma clara, precisa, juridicamente sólida e plenamente exequível.

3. CONCLUSÃO


Ante o exposto, esta Procuradoria entende que inexistente óbice jurídico para a aprovação do Projeto de Lei n. 129/2025, na forma do substitutivo sugerido.

Recomenda-se que o projeto tramite na Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final, na Comissão de Educação e na Comissão de Direitos Humanos, Cidadania, Criança e Adolescente e Juventude.

É o parecer.

Remetam-se os autos às Comissões Técnicas.

Rio Branco-Acre, 1º de outubro de 2025.


Renan Braga e Braga
Procurador



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



SUGESTÃO DE SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N. 129/2025

Dispõe sobre a Política Municipal de Prevenção e Enfrentamento da Adultização Precoce na Educação Infantil no âmbito do Município de Rio Branco.

O Prefeito do Município de Rio Branco - Acre

Faço saber que a Câmara Municipal de Rio Branco aprovou e eu sanciono a seguinte Lei.

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Fica instituída a Política Municipal de Prevenção e Enfrentamento da Adultização Precoce na Educação Infantil, com o objetivo de proteger a integridade física, psicológica e moral das crianças, assegurando-lhes o direito de vivenciar plenamente cada etapa do seu desenvolvimento.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se adultização precoce o processo de antecipação de fases do desenvolvimento, por meio da exposição de crianças a comportamentos, responsabilidades, conteúdos, estímulos e papéis sociais inadequados à sua faixa etária, que comprometem o direito de viver plenamente a infância.

CAPÍTULO II
DAS DIRETRIZES E DOS EIXOS DE ATUAÇÃO

Art. 3º A Política Municipal de que trata esta Lei será orientada pelas seguintes diretrizes:

I - reconhecimento da criança como sujeito de direitos e pessoa em condição peculiar de desenvolvimento, conforme o art. 227 da Constituição Federal e a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);

II - promoção de um ambiente escolar que valorize a ludicidade, a criatividade, as experiências e as vivências próprias da infância;

III - fortalecimento do vínculo entre a escola e a família, por meio do diálogo e de ações de conscientização sobre a importância de uma infância saudável e protegida;

IV - qualificação permanente dos profissionais que atuam nas instituições de educação infantil.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



Art. 4º A implementação da Política Municipal de Prevenção e Enfrentamento à Adultização Precoce na Educação Infantil se dará por meio dos seguintes eixos de atuação:

I - inclusão de pautas, conteúdos e atividades pedagógicas sobre prevenção e enfrentamento da adultização precoce nos projetos político-pedagógicos das instituições da rede municipal de ensino;

II - realização de campanhas de conscientização e orientação dirigidas aos pais, responsáveis e à comunidade em geral sobre os riscos da adultização precoce;

III - formação permanente de profissionais da educação em práticas pedagógicas adequadas ao estágio de desenvolvimento da criança;

IV - incentivo à produção e difusão de materiais educativos lúdicos e adequados à faixa etária, que valorizem a infância e contribuam para a prevenção da adultização precoce.

CAPÍTULO III
DA EXECUÇÃO E DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 5º O Poder Executivo, por meio de seus órgãos competentes, implementará as diretrizes e os eixos de atuação previstos nesta Lei e buscará parcerias com órgãos públicos, conselhos de direitos, instituições de ensino superior e organizações da sociedade civil.

Art. 6º O Poder Executivo regulamentará esta Lei.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor noventa dias após a data de sua publicação.