



Parecer n.º 745/2022/CCJR

Referente ao Projeto de Lei n.º 579/2020 que “Dispõe sobre a instalação de salas de apoio à amamentação em órgãos públicos do Estado de Mato Grosso.”.

Autor: Deputado Dr. João.

Relator (a): Deputado (a)

Delegado Claudinei

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos - SSL no dia 24/06/2020, sendo colocada em primeira pauta no dia 08/07/2020, tendo seu devido cumprimento no dia 12/08/2020 (fls. 02 e 07/verso).

Ato contínuo, no dia 13/08/2020 a propositura foi encaminhada à Comissão de Trabalho e Administração Pública que, pelo parecer encartado nos autos (fls. 06 a 13), opinou pela aprovação, tendo sido aprovado em 1.ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis no dia 18/05/2022.

O presente Projeto de Lei visa, em linhas gerais, dispor sobre a instalação de salas de apoio à amamentação em órgãos públicos do Estado de Mato Grosso.

Em sua justificativa assim informa o Autor:

“Apresentamos a presente propositura que Autoriza o Poder Executivo a instalar salas de apoio à amamentação em órgãos públicos do Estado de Mato Grosso.

Diante da impossibilidade legal de obrigar o Poder Executivo a instalar essas salas, optamos por fazer um projeto autorizativo, contemplado no arcabouço jurídico de nosso País.

Os primeiros anos de vida estabelecem as bases para o desenvolvimento humano, é neste período que o cuidado com a criança merece maior atenção. Historicamente, a amamentação tem um papel preponderante no desenvolvimento dos bebês, sendo um princípio básico para a nutrição infantil desde as civilizações mais antigas.

Hoje, sabe-se que o aleitamento materno diminui os riscos de doenças crônicas e respiratórias, previne futuras alergias, entre outras disfunções ao longo da vida,



além de influenciar na própria saúde da mãe, através da prevenção do câncer de mama. Não menos importante, vale ressaltar o vínculo que é estabelecido na relação entre mãe e filho.

A OMS recomenda o aleitamento materno durante dois anos ou mais, sendo de forma exclusiva nos primeiros seis meses. Pesquisa divulgada em 2009, do Ministério da Saúde, mostrou que 34% das mães com bebê menor de um ano e que trabalham fora de casa não amamentam mais a criança. Enquanto que as mães que não trabalham fora, esse índice é menor, de 19%.

A licença-maternidade, ainda é insuficiente para acompanhar o recém-nascido nos primeiros anos de vida, demonstra que é preciso avanço em políticas que visem incluir a mulher no mercado de trabalho, sem prejuízo para o desenvolvimento das crianças.

O projeto propõe a obrigatoriedade da disposição de salas de apoios à amamentação no ambiente de trabalho, conforme Portaria nO193/2010 do Ministério da Saúde.

A proposta vem como apoio as nutrizes que retornaram ao trabalho após a licença maternidade, estimulando-as a manter a amamentação, podendo extrair manualmente o próprio leite e armazená-lo durante o horário de trabalho para, ao final do expediente, levar o leite coletado para o seu filho no domicílio ou até mesmo para doação a um Banco de Leite Humano (BLH).

As salas de apoio se destinam principalmente à coleta e ao armazenamento do leite, que será oferecido à criança em outro momento. Vale acrescentar que, as salas de apoio, têm um baixo custo de implantação e manutenção.

A proteção à criança e à maternidade é matéria prevista na Constituição Federal e nas normas infraconstitucionais. Ademais, medidas com esta harmonizam-se com o disposto no art. 9º do Estatuto da Criança e do Adolescente:

"Art. 9º O poder público, as instituições e os empregadores propiciarão condições adequadas ao aleitamento materno, inclusive aos filhos de mães submetidas à medida privativa de liberdade."

Cumprе ressaltar que o Ministério da Saúde, juntamente com a Sociedade Brasileira de Pediatria (SPB), tem incentivado as empresas a implantarem as salas de apoio à amamentação por intermédio de parcerias e mobilizações. De exemplo, temos o Itaú Unibanco (SP), que possui, desde 2007, a sala de apoio à amamentação, intitulada "Canto da Mamãe", que em 2012 contabilizou cerca de 3.560 utilizações. O BNDES possui duas salas de apoio e quatro estações de coleta. Desde a criação dos espaços, em setembro de 2009, os locais foram utilizados por 100 mulheres, que totalizaram 1.546 extrações de leite.



Destarte, cumpre ressaltar que não se mostra inconstitucional qualquer tipo de projeto de lei dito autorizativo, já que estes gozam de apoio doutrinário, jurídico e legal no sentido de que a iniciativa do Legislativo, nesses casos, não configura ingerência em matérias de atribuição do Executivo, mas sim prova da colaboração real entre Poderes autônomos e harmônicos, que podem e devem alertar-se mutuamente sobre a necessidade da prática de certos atos.

Inclusive o próprio Senado Federal já se manifestou sobre o assunto, ao aprovar no dia 12 de novembro de 1998 o Parecer da Comissão de Constituição e Justiça nº. 527, relatado pelo nobre Senador Josaphat Marinho, em resposta a consulta formulada por iniciativa do nobre Senador Lúcio Alcântara ao Plenário da Câmara Alta, visando obter orientação referente aos projetos de lei ditos autorizativos, publicado às páginas 203 a 214 do volume II do Regimento Interno Consolidado.

O nobre Senador Josaphat Marinho, então professor de Direito Constitucional da Universidade de Brasília e relator do Projeto do atual Código Civil, além de participante da Comissão de Estudos Constitucionais que elaborou o anteprojeto da Constituição Federal de 1988, após fazer um estudo sobre as características da norma jurídica e mostrar as diversas leis existentes em nosso ordenamento que são simplesmente permissivas ou autorizativas, como no Código Civil e na Constituição Federal, além da norma autorizativa orçamentária, chegou à seguinte conclusão, in verbis:

Descabe a impugnação de toda e qualquer lei dita autorizativa, em geral, sob a análise de sua constitucionalidade e juridicidade. As leis autorizativas administrativas, orçamentárias e tributárias têm apoio doutrinário, jurídico e legal, encontrando confirmação jurisprudencial quanto à sua essência, à sua formação, motivo pelo qual se recomenda a sua admissibilidade.

Assim sendo, solicitamos o apoio dos nobres Pares para aprovação da presente propositura..”.

Seguidamente, a segunda pauta foi cumprida no período do dia 25/05/2022 a 22/06/2021, quando, então, a proposição recebeu encaminhamento a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR no dia 28/06/2022.

No âmbito desta Comissão de Constituição esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas e/ou substitutivos, estando, portanto, o projeto de lei em questão, apto para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.



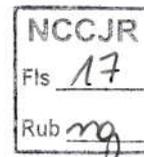
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



II – Análise

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso e artigo 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico sobre todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

Preliminarmente, é oportuno esclarecer, outrossim, que o procedimento de análise prévia de constitucionalidade estruturada no âmbito da produção legislativa estadual busca examinar a juridicidade, a legalidade e a constitucionalidade do projeto de lei sob três aspectos: 1º) a matéria legislativa proposta deve se encontrar dentre aquelas autorizadas pela Constituição Federal aos Estados-Membros; 2º) deve ser observada a rígida regra de iniciativa da propositura disciplinada pela Constituição Federal, pela Constituição Estadual e pelo Regimento Interno da ALMT; e 3º) a propositura deve estar em consonância com os princípios e regras estabelecidas pela ordem jurídica constitucional.

Conforme mencionado o presente Projeto de Lei, objetiva dispor sobre a instalação de salas de apoio à amamentação em órgãos do Estado de Mato Grosso, nos seguintes termos:

“Art.1º Fica o Poder Executivo autorizado a instalar salas de apoio à amamentação para extração e armazenagem de leite materno, durante o horário de expediente, nos órgãos públicos da administração direta, indireta e de fundações do Estado de Mato Grosso, onde haja lotação de servidoras.

§1º Para as finalidades desta lei entende-se como sala de apoio à amamentação o ambiente onde as mães que retornaram ao trabalho após a licença maternidade possam extrair o próprio leite e armazená-lo durante o horário de trabalho para, ao final do expediente, levar o leite coletado para o seu filho no domicílio ou até mesmo para doação a um Banco de Leite Humano.

§2º As salas de apoio à amamentação deverão ser instaladas em área apropriada, com equipamentos necessários, dotados de assistência adequada, de acordo com o disposto na Portaria 193, de 23 de fevereiro de 2010, do Ministério da Saúde.

§3º As salas de apoio à amamentação serão destinadas para uso de servidoras e terceirizadas a serviço dos órgãos estatais.

Art. 2º Esta lei entra em vigor em 90 (noventa) dias da data de publicação.”

Em análise a despeito da louvável intenção da proposição legislativa, esta encontra impedimento de ordem constitucional, pois da sua análise conclui-se que ela se enquadra no conceito de **lei meramente autorizativa, que, segundo José Afonso da Silva é a lei que “não tem mais do que o sentido de uma indicação ao chefe do Poder Executivo para a realização do ato ou**



negócio" (Processo constitucional de formação das leis. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 333).

A **lei autorizativa** só é concebível quando, por previsões constitucionais, o Poder Executivo, para realizar determinada atividade, deve **pedir autorização ao Legislativo, nos termos do artigo 25, inciso X, bem como do artigo 26, inciso III, XI, XII, XX e XXII da Constituição Estadual**, dentre outros casos.

Ademais, a edição de uma lei autorizativa se caracteriza como clara afronta ao princípio da divisão de poderes e de competências entre o Executivo, Legislativo e Judiciário, previsto no artigo 2º da Constituição Federal e 9º da Constituição Estadual. Alega-se que se o Poder Legislativo **pudesse autorizar**, de outro lado, **poderia não autorizar**, o que colocaria o Poder Executivo em situação de insegurança e sujeição.

O Supremo Tribunal Federal tem se posicionado no sentido de que as normas autorizativas padecem de vício de inconstitucionalidade, conforme demonstrado na ADI n.º 2.721/ES, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, em que foi declarada a inconstitucionalidade de lei estadual, de iniciativa parlamentar, que autorizava o Executivo a instalar circunscrições regionais de trânsito em determinados municípios.

No âmbito estadual, o Tribunal de Justiça possui o mesmo entendimento, conforme exposto no voto do Desembargador Relator Guiomar Teodoro Borges, na ADI 137443/2009, destacando que a autorização ao Executivo para agir em matérias de sua iniciativa implica verdadeira imposição, ainda que seja a proposta meramente autorizativa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - TRANSPORTE COLETIVO URBANO - GRATUIDADE A DETERMINADOS SEGUIMENTOS - INICIATIVA LEGISLATIVA - VÍCIO FORMAL - SANÇÃO - VÍCIO MANTIDO - DISTINÇÃO ENTRE A POPULAÇÃO - DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO - ENCARECIMENTO TARIFÁRIO - DETERIORAÇÃO DO SERVIÇO - RESSALVA - LEIS AUTORIZATIVAS - NATUREZA INCONSTITUCIONAL - EMENDA MODIFICATIVA 03/94 - GRATUIDADE A MAIORES DE 65 ANOS - BENEFÍCIO JÁ ASSEGURADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - PARCIAL INCONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de relevante gravidade, cuja ocorrência reflete a hipótese de inconstitucionalidade formal. A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando seja dele a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício de iniciativa. A benesse concedida a determinadas categorias da população pode vir a refletir em substancial desequilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão de serviço público, além de criar despesas ao Município, sem previsão orçamentária e, de outro lado, gera o encarecimento tarifário



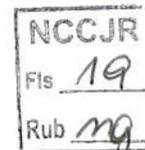
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



aqueles não contemplados pela gratuidade do serviço público, bem como seu sucateamento. Ainda que se trate de leis autorizativas, o vício de forma se mantém, portanto, a inconstitucionalidade, porque a autorização ao Executivo para agir em matérias de sua iniciativa privada implicam em verdadeira imposição. Se o dispositivo legal repete a norma constitucional garantidora do direito, não há eiva de invalidade jurídica.

(ADI 137443/2009, DES. GUIOMAR TEODORO BORGES, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 24/11/2011, Publicado no DJE 05/12/2011)."

Em suma, as chamadas "**leis autorizativas**" têm sido consideradas inconstitucionais por vício formal de iniciativa por invadirem campos em que compete privativamente ao Chefe do Executivo iniciar o processo legislativo e usurparem a competência material do Poder Executivo, disposta na Constituição contrariando o princípio constitucional da separação de poderes.

Ainda que assim não fosse, o artigo 39, parágrafo único, inciso II, letra "d", da Carta Estadual, erigido em conformidade com o princípio da simetria (em sintonia com o disposto no art. 61, §1º, II, da CRFB) estabelece que são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual as leis que disponham sobre a **criação, estruturação e atribuições** das secretarias e órgãos da administração pública, onde inclui-se a proposta, pois versa sobre a instalação de salas de apoio em órgãos vinculados a estrutura do Poder Executivo.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica em reconhecer a inconstitucionalidade de projetos de lei que impliquem na criação de novas atribuições ao Poder Executivo, senão vejamos:

"Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 10.893/2001, DO ESTADO DE SÃO PAULO. IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMA ESTADUAL DE SAÚDE VOCAL EM BENEFÍCIO DE PROFESSORES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO. ALTERAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES. MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA. 1. Ao instituir programa de atenção especial à saúde de professores da rede pública local, a Lei 10.893/01 cuidou de instituir um benefício funcional, alterando o regime jurídico desses servidores, além de criar atribuições e responsabilidades para Secretarias Estaduais. 2. Ao assim dispor, por iniciativa parlamentar, a lei estadual entrou em contravenção com regras de reserva de iniciativa constantes do art. 61, II, alíneas "c" e "e", da CF, que, segundo ampla cadeia de precedentes deste Supremo Tribunal Federal, são de observância obrigatória pelas Constituições Estaduais. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 4211, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-053 DIVULG 21-03-2016 PUBLIC 22-03-2016)



*EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e e art. 84, VI, a da Constituição federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada. (ADI 2857, Relator(a): JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2007, DJe-152 DIVULG 29-11-2007 PUBLIC 30-11-2007 DJ 30-11-2007 PP-00025 EMENT VOL-02301-01 PP-00113) **(Grifei e negritei).**"*

Tem-se, destarte, que a proposição está eivada de inconstitucionalidade formal, ante o vício de iniciativa, visto que invade competência privativa do Chefe do Poder Executivo para editar normas sobre a organização e funcionamento da administração pública.

De mais a mais, a criação do programa, com a criação de salas de apoio, dotados de equipamentos necessários, acarreta novas despesas aos órgãos do Poder Executivo, tendo, por via de consequência, observar às disposições da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que determina que toda criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental deve ter análise do impacto financeiro, nos termos do artigo 16º, *in verbis*:

"Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias."

Nesse sentido, tal obrigação foi erigido a norma constitucional por meio da Emenda Constitucional n.º 95/2016, a qual prevê a obrigatoriedade de qualquer proposta legislativa a criar ou alterar despesa obrigatória ou renúncia de receita ser acompanhada da estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Vejamos:



“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”.

Embora a determinação constitucional conste no ADCT da Constituição Federal, o que pode levar a inferir que tal preceito é de aplicação apenas no âmbito federal, tal celeuma já foi resolvida pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5816 de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, estabelecendo que tal norma dirige-se a todos os entes federativos, a saber:

“A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.”

Portanto, apesar da nobre intenção do Autor, ao ser proposta por parlamentar, verifica-se que na hipótese a proposição incorre em vício de inconstitucionalidade formal e material, encontrando óbice a sua aprovação por esta Comissão.

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, **em face da inconstitucionalidade**, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei n.º 579/2020, de autoria do Deputado Dr. João.

Sala das Comissões, em 32 de 07 de 2022.

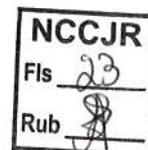


IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei n.º 579/2020 – Parecer n.º 745/2022
Reunião da Comissão em <u>12 / 07 / 2022</u>
Presidente: Deputado <u>Guilherme Dal Berto</u>
Relator (a): Deputado (a) <u>Delegado Claudinei</u>

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, em face da inconstitucionalidade , voto contrário à aprovação do Projeto de Lei n.º 579/2020, de autoria do Deputado Dr. João.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	
Membros (a)	



FOLHA DE VOTAÇÃO – SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA

Reunião	23ª Reunião Extraordinária Híbrida		
Data	12/07/2022	Horário	08h00min
Proposição	Projeto de Lei nº 579/2020		
Autor (a)	Deputado Dr. João		

VOTAÇÃO

Membros Titulares	Presencial	Videoconferência	Ausente	Sim	Não	Abstenção
Deputado Dilmar Dal Bosco Presidente	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Sebastião Rezende Vice-Presidente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Dr. Eugênio	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Delegado Claudinei	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Max Russi	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Membros Suplentes						
Deputado Carlos Avallone	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Xuxu Dal Molin <i>Em exercício</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Faissal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputada Janaina Riva	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Dr. Gimenez	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	SOMA TOTAL			4	0	0

CERTIFICO: Matéria relatada pelo Deputado Delegado Claudinei com parecer CONTRÁRIO. Aprovado pela maioria dos votos com parecer CONTRÁRIO.

Igor Souza Pereira
Igor Souza Pereira

Consultor Legislativo *em exercício* - Núcleo CCJR