



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

À PRESIDÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO/SP

JUNTE-SE AO PROJETO
S.S. 21/05/24
Edival Pereira Rosa
Presidente

PARECER Nº 42, de 20 de maio de 2024

EMENTA: *Análise do Projeto de Lei n.º 56, de 16 de maio de 2024 que "Garante o direito à amamentação e ao aleitamento materno em creches e estabelece diretrizes ao Poder Executivo Municipal para formulação e implementação de ações de proteção e incentivo à amamentação e ao aleitamento em creches no âmbito do Município da Estância Turística de Salto."*

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de análise do Projeto de Lei em referência, de autoria do Poder Legislativo, que visa instituir a política pública de amamentação e aleitamento materno nas creches do Município, bem como estabelece diretrizes, objetivos e ações.

2. É o necessário a relatar. Em seguida, exara-se o parecer.

II – ANÁLISE JURÍDICA

3. É de conhecimento que compete ao Poder Legislativo Municipal legislar, de maneira concorrente, *sobre assuntos de interesse local* (Constituição Federal art. 30, incisos I e II), **sendo vedado** elaborar leis que violem o art. 61, § 1º, da Constituição Federal (*estrutura*

CÂMARA EST. TURÍSTICA SALTO-2014-2024-1124-05971-42
Monize Bettiol
Oficial de Apoio
Câmara de Estância Turística de Salto



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

ou da atribuição dos órgãos do Poder Executivo e do regime jurídico de servidores públicos municipais); que violem os artigos 24, §2º e 47 da Constituição Estadual, e que violem atos de administração, como “gerência das atividades municipais, como também a iniciativa das leis necessárias à execução das tarefas que lhe cabem” (ADI 2060270-92.2019.8.26.0000, j. 26.6.2019; art. 144 da Constituição Estadual e Supremo Tribunal Federal - Tema de Repercussão Geral n.º 917, ARE 878911 RG / RJ).

4. José Levi Mello do Amaral Júnior, em seu artigo “Processo Legislativo Municipal” publicado na Revista Brasileira de Políticas Públicas, V. 5, nº 3, jul-dez 2015; UNICEUB, p. 28/40 (doi: 10.5102/rbpp.v5i3.3631) ensina que:

Transpondo-se a lógica do art. 61 da Constituição da República para o âmbito municipal, claro, com as devidas adaptações, devem ter iniciativa legislativa “geral” qualquer membro ou Comissão da Câmara de Vereadores, o Prefeito e os cidadãos do Município.

Ademais, ainda seguindo o modelo do referido art. 61, certos assuntos deverão ser de iniciativa privativa do Prefeito. É o que entende o Supremo Tribunal Federal relativamente aos Estados:

as regras básicas do processo legislativo federal são de absorção compulsória pelos Estados-membros em tudo aquilo que diga respeito — como ocorre às que enumeram casos de iniciativa legislativa reservada — ao princípio fundamental de independência e harmonia dos poderes, como delineado na Constituição da República.

Claro, essa compreensão também se aplica, ao natural, ao processo legislativo municipal. Logo, devem ser da iniciativa privativa do Prefeito as leis que: (i) fixem ou modifiquem os efetivos das guardas municipais; (ii) disponham sobre: (ii.a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; (ii.b) servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (ii.c) criação e extinção de Secretarias e órgãos da administração pública municipal, sem prejuízo de decreto autônomo municipal nos mesmos moldes daquele previsto pelo art. 84, inciso VI, da Constituição da República, ou seja, para dispor sobre: (ii.c.1) organização e funcionamento da administração municipal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; e (ii.c.2) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.

(destaquei)

5. Conforme Parecer Jurídico n.º 56/2023 de autoria deste Consultor Jurídico Parlamentar, o ato de gestão, também conhecido como *princípio da reserva da administração* implica na restrição do Poder Legislativo em deflagrar proposituras que tenham os seguintes aspectos: como (de qual modo) praticar; quem praticará; quando praticará e



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

onde praticará. Neste sentido, José dos Santos Carvalho Filho (Manual de Direito Administrativo. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 4-5) doutrina:

“Na prática, a função administrativa tem sido considerada de caráter residual, sendo, pois, aquela que não representa a formulação da regra legal nem a composição de lides in concreto. Mais tecnicamente pode dizer-se que função administrativa é aquela exercida pelo Estado ou por seus delegados, subjacentemente à ordem constitucional e legal, sob regime de direito público, com vistas a alcançar os fins colimados pela ordem jurídica. Enquanto o ponto central da função legislativa consiste na criação do direito novo (ius novum) e o da função jurisdicional descansa na composição de litígios, na função administrativa o grande alvo é, de fato, a gestão dos interesses coletivos na sua mais variada dimensão, consequência das numerosas tarefas a que se deve propor o Estado moderno. Como tal gestão implica normalmente a prática de vários atos e atividades alvejando determinada meta, a Administração socorre-se, com frequência, de processos administrativos como instrumento para concretizar a função administrativa. Exatamente pela ilimitada projeção de seus misteres é que alguns autores tem [sic] distinguido governo e administração, e função administrativa e função política, caracterizando-se esta por não ter subordinação jurídica direta, ao contrário daquela, sempre sujeita a regras jurídicas superiores (grifo do autor).”

6. Ao Poder Legislativo “será consentido estabelecer o que (o Poder Executivo) pode ou deve fazer, mas não como fazê-lo, nem impor prazos, porque, salvo competências constitucionalmente vinculadas, remanesce ao Poder Executivo, como órgão de governo, a escolha dos meios de cumprimento das obrigações fixadas pelo Parlamento, e que se rende ao âmbito de sua discricionariedade (escolhas, opções, alternativas)- simples ou técnica- à luz da realidade e da possibilidade da medida dos recursos (humanos, materiais) disponíveis, da influência da técnica, da ciência e da tecnologia, das condicionantes do ordenamento jurídico inteiro, e dos aspectos econômicos, financeiros e orçamentários” (Direta de Inconstitucionalidade nº 2013715-46.2021.8.26.0000; Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo; Des. Rel. Ferraz de Arruda. J. 11/08/2021).

7. Quanto as políticas públicas a norma deve ser limitar “a apresentar conceitos, normas principiológicas ou programáticas, diretrizes ou contornos para o desenvolvimento ou a execução de política pública” e não disciplinar “concretamente, o modo como a Administração deve agir para enfrentar problema” e “implementar o programa específico” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2299163-66.2022.8.26.0000, Desª. Relª Dra. Silvia Rocha, Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, j. 24 de maio de 2023).



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

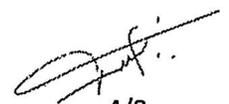
8. A função típica do Poder Executivo é de administrar e de executar a lei, materializando o seu comando, por isso, pode o Poder Legislativo elaborar leis em caráter geral e abstrato para que o Poder Executivo paute a sua atuação administrativa (*Direta de Inconstitucionalidade nº 2197095-43.2019.8.26.0000, Des. Rel. PÉRICLES PIZA, j. 11 de março de 2020. Órgão Especial TJSP*).

9. Analisando a propositura entende-se que ela é CONSTITUCIONAL por dar efetividade ao direito social a proteção à maternidade e à infância, conforme artigo 6º da Constituição Federal, sendo ainda um dever do Estado assegurar a criança, com absoluta prioridade, a vida, a saúde e a alimentação (art. 227 da Constituição Federal e art. 277 da Constituição do Estado de São Paulo).

10. Vale ressaltar que o município possui competência suplementar (Constituição Federal art. 30, inciso II) a temas inerentes a proteção à infância e à juventude (Constituição Federal art. 24, inciso XV).

11. Corroborando com a competência suplementar do Município, sem prejuízo da decisão proferida no RE nº 1184957, Min. Edson Fachin, j. 18/3/2019, assim entendeu o Ministro Roberto Barroso quando da interpretação do artigo 227 da Constituição Federal:

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)



4/8



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

...
Trecho do voto

...
4. Embora o art. 24, XV, da CF atribua à União, aos Estados e ao Distrito Federal **competência concorrente** para legislar acerca de proteção à infância e à juventude, verifico, consoante dicção do art. 227 da CF, **também ser atribuição dos Municípios proteger as crianças, os adolescentes e jovens contra toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. Neste caso, a municipalidade deve observar o art. 30, I e II, da CF: atender interesse local e respeitar o disposto nas legislações estadual e federal.**

5. Isso significa dizer que 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.

[...] (destaquei)

12. A propositura também se encontra em conformidade com a *Política Pública da Primeira Infância* (Lei Municipal nº 3.895, de 16 de setembro de 2021); com a Lei Estadual n. 17.431, de 14 de outubro de 2021 (*Consolida a legislação paulista relativa à proteção e defesa da mulher*), em seu artigo 145 e com a Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (ECA), art. 9º.

13. Vale ainda registrar que o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Saúde, nos usos de suas atribuições, impuseram as seguintes diretrizes:

PORTARIA No - 604, DE 10 DE MAIO DE 2017

O MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, no uso da atribuição que lhe confere o art. 87, parágrafo único, incisos I e II, da Constituição, em observância ao disposto no art. 5º da Constituição, e

CONSIDERANDO:

A Educação como direito social previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988; Os Princípios e Fins da Educação Nacional e do Direito à Educação e do Dever de Educar, definidos nos arts. 2º e 4º da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB;

O art. 227 da Constituição Federal de 1988, que define como 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;

A Portaria MS no 1.130, de 5 de agosto de 2015, do Ministério da Saúde - MS, que institui a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança - PNAISC, no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS; e

Que toda criança tem direito ao aleitamento materno até os dois anos de vida ou mais, e que a Organização Mundial da Saúde - OMS e o MS recomendam o aleitamento materno exclusivo até o 6º mês de vida,

resolve:



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

Art. 1º É garantido o direito de lactantes e lactentes à amamentação nas áreas de livre acesso ao público ou de uso coletivo nas instituições do sistema federal de ensino, especificadas no art. 16 da Lei no 9.394, de 1996 - LDB.

§ 1º A amamentação é ato livre e discricionário entre mãe e criança.

§ 2º O direito à amamentação deve ser assegurado independentemente da existência de locais, equipamentos ou instalações reservados para esse fim, cabendo unicamente à lactante a decisão de utilizá-los.

§ 3º Toda prestação de informação ou abordagem para dar ciência à lactante da existência dos recursos mencionados no § 2º deste artigo deve ser feita com discrição e respeito, sem criar constrangimento ao sugerir o uso desses recursos.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação
[destaquei]

PORTARIA Nº 1.130, DE 5 DE AGOSTO DE 2015 [MINISTÉRIO DA SAÚDE]

Institui a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (PNAISC) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

[...]

Art. 6º A PNAISC se estrutura em 7 (sete) eixos estratégicos, com a finalidade de orientar e qualificar as ações e serviços de saúde da criança no território nacional, considerando os determinantes sociais e condicionantes para garantir o direito à vida e à saúde, visando à efetivação de medidas que permitam o nascimento e o pleno desenvolvimento na infância, de forma saudável e harmoniosa, bem como a redução das vulnerabilidades e riscos para o adoecimento e outros agravos, a prevenção das doenças crônicas na vida adulta e da morte prematura de crianças, a seguir relacionados:

[...]

II - aleitamento materno e alimentação complementar saudável:

estratégia ancorada na promoção, proteção e apoio ao aleitamento materno, iniciando na gestação, considerando-se as vantagens da amamentação para a criança, a mãe, a família e a sociedade, bem como a importância de estabelecimento de hábitos alimentares saudáveis;

Art. 8º São ações estratégicas do eixo de aleitamento materno e alimentação complementar saudável:

[...]

II - a Estratégia Nacional para Promoção do Aleitamento Materno e Alimentação Complementar Saudável no SUS - Estratégia Amamenta e Alimenta Brasil (EAAB);

14. Por fim, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal (RE 770.329-SP, Rel. Min. Roberto Barroso, 29-05-2014, DJe 05-06-2014), "a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro".

15. É o parecer.



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

III – COMISSÃO DE MÉRITO. TRAMITAÇÃO DA PROPOSITURA.

16. Considerando que a propositura versa sobre *a instituição de políticas públicas*, recomenda-se a distribuição em caráter imediato (artigo 75, § 1º do **Regimento Interno**) para as seguintes comissões: (a) **Comissão de Constituição, Justiça e Redação** (artigo 26, inciso I do **Regimento Interno**) e (b) **Comissão de Organização, Bens, Serviços, Saúde, Educação, Cultura, Servidores, Meio Ambiente e Administração** (artigo 26, inciso III, alíneas 'a'; 'b' e 'k' do **Regimento Interno**).

17. Nos termos do **Regimento Interno**, a primeira comissão que deverá se pronunciar será a **Comissão de Constituição, Justiça e Redação** (artigo 29). Uma vez emitido o parecer no prazo regimental, ela encaminhará diretamente para a **Comissão de Organização, Bens, Serviços, Saúde, Educação, Cultura, Servidores, Meio Ambiente e Administração** (artigo 75, §2º).

18. Importante esclarecer que é possível a inversão da ordem dos pronunciamentos das Comissões desde que requerido por escrito por qualquer Vereador ou pelo Presidente de Comissão e desde que, de maneira discricionária, seja autorizada pelo Presidente da Câmara (artigo 29, § 4º do **Regimento Interno**).

19. As Comissões não poderão alterar a sua ordem do dia (artigo 60, parágrafo único do **Regimento Interno**) e terão 03 (três) reuniões ordinárias, cada uma, para as emissões dos pareceres (artigo 63, inciso II do **Regimento Interno**), observando novo prazo para o caso de existir um parecer vencedor (artigo 65, § 3º do **Regimento Interno**).

20. É cabível o pedido de vistas, nos termos do artigo 66, § 1º do **Regimento Interno**, e o pedido de suspensão do prazo da Comissão para a obtenção de esclarecimentos (artigo 71, § 3º do **Regimento Interno**).

7/8



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

21. Caso os prazos para as emissões dos pareceres se esgotem, sem que estes tenham sido apresentados, o Presidente do Poder Legislativo designará *Relatores Especiais*, conforme artigo 69, § 1º do Regimento Interno.

22. Instruída a propositura com os pareceres, a propositura será incluída, obrigatoriamente, em até 04 (quatro) reuniões ordinárias (artigo 155, incisos e parágrafos do Regimento Interno), sendo cabível do pedido de *adiamento* (artigo 196, §1º, inciso III do Regimento Interno).

23. Aprovada a propositura sem a necessidade de elaboração de *redação final*, o prazo para a expedição do autógrafo será de 07 (sete) dias úteis (artigo 156, inciso II do Regimento Interno).

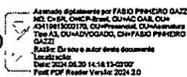
24. Importante esclarecer que a presente propositura não poderá ser discutida e votada, em caráter definitivo, pela Comissão Mista, uma vez que ela não tramita sob o regime de urgência e o seu autor não apresentou o requerimento necessário (artigo 30, inciso II do Regimento Interno).

IV – CONCLUSÃO

25. Diante do exposto, o parecer é no sentido da CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE E REGIMENTALIDADE da presente propositura, recomendando a sua distribuição para a Comissão de Constituição, Justiça e Redação e para a Comissão de Organização, Bens, Serviços, Saúde, Educação, Cultura, Servidores, Meio Ambiente e Administração, na ordem prevista no artigo 29 do Regimento Interno.

26. É o parecer, aproveitando a oportunidade para renovar as nossas homenagens. Salto, SP, 20 de maio de 2024

FABIO
PINHEIRO
GAZZI



FÁBIO PINHEIRO GAZZI
CONSULTOR JURÍDICO PARLAMENTAR
Matrícula nº 53 – OAB/SP 259.815