



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

De: Assessoria Técnica e Jurídica: Rosimeire Cássia Cascardo Werneck – Consultora Jurídica

Para: Vereador(a) _____ – Relator do Projeto de Lei nº 318/2025, que “Estabelece diretrizes para ações de incentivo ao aleitamento materno no Município, incluindo o Passe Livre como diretriz de apoio a lactantes e doadoras de leite humano, incentiva a criação de salas de apoio à amamentação e dá outras providências”.

Parecer nº 481/2025

I. Consulta

1. Trata-se de análise jurídica acerca da viabilidade de tramitação do Projeto de Lei nº 318/2025, de autoria parlamentar, que “Estabelece diretrizes para ações de incentivo ao aleitamento materno no Município, incluindo o Passe Livre como diretriz de apoio a lactantes e doadoras de leite humano, incentiva a criação de salas de apoio à amamentação e dá outras providências”.
2. O art. 1º da proposição estabelece, no âmbito municipal, diretrizes de política pública voltadas ao incentivo, promoção, proteção e apoio ao aleitamento materno, com atenção especial às lactantes e às doadoras de leite humano. O art. 2º define os termos técnicos utilizados na lei, especificando o que se considera "lactante" e "doadora de leite humano" para os fins da norma.
3. O Art. 3º insere o Passe Livre no transporte público municipal para lactantes e doadoras de leite humano como diretriz de incentivo ao aleitamento materno, condicionando expressamente a implementação dessa medida à avaliação de conveniência, oportunidade e disponibilidade orçamentária do Poder Executivo.
4. Em complemento, o Art. 4º prevê que, caso o benefício venha a ser implementado, o regulamento editado pelo Executivo, poderá dispor sobre os prazos de concessão, limitados a até 6 meses, prorrogável, e os critérios de elegibilidade, a exemplo de apresentação de documento que comprovem a condição de lactante ou doadora.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

5. O Art. 5º dispõe sobre o incentivo à criação de Salas de Apoio à Amamentação em órgãos públicos municipais e empresas privadas. No caso dos órgãos públicos, a adoção da medida também é condicionada à viabilidade técnica e orçamentária, enfatizando o caráter não impositivo da determinação ao Poder Executivo.

6. A Justificativa que acompanha o projeto sustenta que a proposta tem por finalidade orientar o Poder Público no desenvolvimento de ações de grande relevância social e sanitária. A autora argumenta que a proposição, caracterizada como lei de diretrizes, não gera despesas obrigatórias imediatas, nem interfere na competência administrativa do Executivo, limitando-se a incentivar as ações dentro da capacidade técnica e financeira do Município.

7. O processo tramita pelo regime ordinário, podendo ser publicamente consultado no Sistema de Apoio ao Processo Legislativo através do endereço eletrônico <https://sapl.fozdoiguacu.pr.leg.br/materia/51163>.

8. Uma vez despachado para esta Consultoria, vem o expediente para exame nesta Diretoria sob o aspecto técnico-jurídico.

II. Análise Jurídica: Da Inobservância dos Requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Da Violação ao Princípio da Separação dos Poderes. Da Técnica Legislativa

9. Em que pese a finalidade meritória da proposta, que visa fomentar a proteção à saúde materno-infantil e o incentivo ao aleitamento no âmbito local, verifica-se que o Projeto de Lei nº 318/2025 apresenta, sob a ótica técnico-jurídica, vícios de inconstitucionalidade formal e material que comprometem a viabilidade de sua tramitação. Vejamos:

10. A proposição, ao instituir a concessão de Passe Livre no transporte público municipal (art. 3º) e incentivar a criação de estruturas físicas denominadas Salas de Apoio em órgãos públicos (art. 5º), incide diretamente sobre o orçamento municipal. No caso do Passe Livre, trata-se inequivocamente de medida que acarreta o aumento de despesa pública, na hipótese de subsídio para custeio da gratuidade. Da mesma forma, a instalação e manutenção de salas em repartições públicas demandam recursos para obras, mobiliário e custeio continuado, atraindo a incidência cogente da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

11. Note-se que o art. 16 da LRF é taxativo ao exigir que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa seja acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como de 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:

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.

12. O presente projeto, todavia, não se fez acompanhar de tais estudos técnicos, o que, por si, configura óbice à sua regular tramitação, uma vez que o Poder Legislativo não dispõe de dados ou competência para aferir a capacidade do erário em suportar tais encargos.

13. Outro ponto importante é o fato de que a propositura utiliza de expressões facultativas, como "podendo o Poder Executivo", "conforme avaliação de conveniência, oportunidade e disponibilidade orçamentária" ou "sem caráter impositivo" (arts. 3º e 5º, do PL).

14. No presente caso, merece ser dito que a organização do serviço público de transporte coletivo, do mesmo modo que a estruturação interna dos órgãos públicos municipais já são atividades de gestão administrativa, cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, alínea "b" da Constituição Federal, aplicável por simetria aos Municípios. Assim, não cabe ao Legislativo "autorizar" o Poder Executivo a realizar tais atos.

14. Desse modo, o texto da proposta revela vícios de natureza técnica e jurídica, em virtude de que o Poder Executivo já dispõe aptidão para dispor de normas que tratem de isenções tarifárias, nos casos que demonstrado o relevante interesse público e a conveniência da Administração. Portanto, o disposto no art. 3º da proposta carece da necessidade.

15. A mesma observação se faz quanto ao art. 5º, cuja redação informa: Art. 5º *A criação ou ampliação de Salas de Apoio à Amamentação em órgãos públicos municipais constitui diretriz desta Lei, podendo ser adotada pelo Poder Executivo, conforme viabilidade técnica e orçamentária, sem caráter impositivo.* Tal previsão



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

carece da densidade normativa. Isto porque a lei, enquanto comando estatal, sobretudo daquelas que estabelecem limites, direitos e garantias, devem ser exigíveis. Um dispositivo que se limita a reconhecer a importância de um tema, mas falha ao permitir que o tema possa ser descumprido é completamente falho e inócuo.

16. Sobre o tema, é valiosa a lição de Nino Santiago, ao alertar que a validade de uma norma jurídica está intrinsecamente ligada à sua necessidade e à possibilidade de produzir efeitos no mundo dos fatos:

[...] Muitas das normas jurídicas vigentes são parcial ou totalmente ineficazes. Nessa esteira, observa que essa impossibilidade de produção dos efeitos da norma, por vezes, decorre do fato de que sua condição de aplicação pode deixar de acontecer ou pode até mesmo ser impossível de se concretizar no mundo dos fatos.

(NINO, Carlos Santiago. Introdução à análise do direito. São Paulo: Martins Fontes, 2010. p. 343. GRUPO I – CLASSE VII – Plenário. TC 012.691/2018-6 [Apenso: TC 015.993/2018-3]. Relator Vital do Rego. Data da Sessão: 20/08/2020. Natureza: Representação. Órgão: Ministério da Economia. Representante: Ministério Público junto ao TCU).

17. Como leciona Hely Lopes Meirelles, *"lei é a norma jurídica geral, abstrata e coativa"* ². A coatividade é a essência da lei; ela deve impor uma vontade estatal. Assim, a falta de coatividade na redação do caso concreto na(s) expressões *"poderão priorizar"* e *"sem caráter impositivo"*, retira o caráter normativo do texto, comprometendo a validade técnica da proposição, que torna-se *"letra morta"*, incapaz de gerar direitos subjetivos reais às mulheres em situação de risco que o projeto visa proteger.

18. Além disso, o próprio Supremo Tribunal Federal já reconheceu a inconstitucionalidade de leis autorizativas oriundas do Legislativo, conforme pode se observar no julgamento da ADI nº 1.955/RO (Rel. Min. Gilmar Mendes), onde declarou-se a nulidade de lei estadual de iniciativa parlamentar que autorizava ato de gestão do Executivo, assentando-se a violação constitucional por usurpação da competência privativa do Chefe da Administração.

19. Entende a Corte Suprema que, se a Administração já possui a competência para realizar o ato, a lei autorizativa é inócua; por outro lado, se a lei pretende induzir ou pautar a administração em matéria de sua gestão exclusiva, ela se torna inconstitucional por ferir o princípio da Separação dos Poderes e a reserva de administração.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

20. No caso, mesmo que o projeto não viesse a instituir uma nova despesa obrigatória, por utilizar termos meramente facultativos, verifica-se flagrante vício de iniciativa, porquanto a matéria tratada invade a competência privativa do Prefeito Municipal. A organização do serviço público de transporte coletivo e a estruturação interna dos órgãos públicos municipais, conforme já mencionado, são atividades de gestão administrativa, cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, alínea “b”, da Constituição Federal, aplicável por simetria aos Municípios.

21. Ao Legislativo não é dado imiscuir-se na gestão de contratos administrativos de transporte ou na alocação de espaços físicos dentro de repartições públicas, sob pena de violação à independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º, da CRFB). Portanto, a tentativa de contornar a exigência fiscal e a competência privativa por meio de linguagem meramente autorizativa não é capaz de sanar os vícios apontados.

III. Conclusão

22. Ante o exposto, entendemos que o Projeto de Lei nº 318/2025 não reúne condições de tramitação nesta Câmara Municipal, uma porque a matéria incide em vício de inconstitucionalidade formal por usurpação de competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre sua organização administrativa e funcionamento de serviços públicos (art. 61, § 1º, II, “b” da CRFB); afronta o princípio da Separação dos Poderes (art. 2º, da CRFB); e viola a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao instituir potencial despesa sem a devida estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

23. Estas são as considerações que entendemos pertinentes à consulta, que submetemos à apreciação dos pares desta Casa Legislativa, ressaltando-se que, nos termos do art. 158, do Regimento Interno, esta Consultoria se limita à análise técnico-jurídica, não adentrando no mérito da proposição, a qual deverá ser objeto de deliberação pelas comissões competentes e, em última instância, pelo Plenário desta Casa Legislativa.

ROSIMEIRE CASSIA
CASCARDO
WERNECK:00037730940

Assinado de forma digital por
ROSIMEIRE CASSIA CASCARDO
WERNECK:00037730940
Dados: MAT. 200560
OAB/PR 32178