

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 4.768, DE 2019

Institui a Política Nacional de Promoção, Proteção e Apoio ao Aleitamento Materno.

Autores: Deputados DIEGO GARCIA e GREYCE ELIAS

Relatora: Deputada BIA KICIS

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei n.º 4.768;2019, de autoria dos ilustres Deputados Federais Diego Garcia e Greyce Elias, institui a Política Nacional de Promoção, Proteção e Apoio ao Aleitamento Materno, que deve obedecer ao padrão estabelecido pelas normas regulamentadoras.

Nos termos do art. 3º do projeto, a Política tem como objetivos assegurar o direito da mãe e da criança e conscientizar a sociedade sobre a relevância do aleitamento materno; estimular a implementação de medidas para facilitar o aleitamento materno em ambientes de trabalho, lazer, unidades hospitalares, educacionais, prisionais e meios de transportes, públicos e privados. Busca ainda estimular a doação de leite materno, a expansão da rede de bancos de leite humano, a realização de estudos, pesquisas e eventos e, por fim, estabelecer a base para a adoção de hábitos de alimentação saudável.

O artigo 4º estabelece que a Política estimulará a participação dos diversos setores e instituições no desenvolvimento de atividades que permitam a realização de seus objetivos.

Na justificção, os nobres autores ressaltam o prejuízo à saúde que a introdução de fórmulas lácteas acarreta para a saúde e o desenvolvimento de bebês e a importância do aleitamento materno para a



alimentação saudável e o bem-estar dos recém-nascidos. Diante dos benefícios do aleitamento materno para a criança e a mãe, os autores propõem maneiras de viabilizar sua concretização.

A matéria foi distribuída às Comissões de Defesa dos Direitos da Mulher – CMULHER e de Seguridade Social e Família – CSSF, atualmente, Comissão de Saúde, para análise do mérito, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para exame da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa (art. 54, I, do RICD).

Na CMULHER, a matéria foi aprovada em 2021 com uma emenda que acrescenta, dentro os objetivos da Política Nacional de Promoção, Proteção e Apoio ao Aleitamento Materno, o estímulo à implementação de programas de suplementação alimentar para mulheres lactantes em situação de vulnerabilidade ou privadas de liberdade.

Na CSSF, a matéria foi aprovada em 2022 com uma emenda que determina que a Lei entre em vigor 180 dias após a sua regulamentação pelos órgãos do Poder Executivo.

O regime de tramitação é o ordinário (art. 151, III, do RICD) e o projeto está sujeito à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 24, II, do RICD).

Aberto e esgotado o prazo regimental de cinco sessões, não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

O Projeto de Lei n.º 4.768/2019, de autoria dos nobres Deputados Federais Diego Garcia e Greyce Elias, e as Emendas aprovadas pelas Comissões de Defesa dos Direitos da Mulher e da então Comissão de Seguridade Social e Família, atualmente Comissão de Saúde, instituem a Política Nacional de Promoção, Proteção e Apoio ao Aleitamento Materno.



Essa matéria vem ao exame da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise exclusiva de sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, por força dos arts. 54, inciso I, e 139, inciso II, alínea “c”, do Estatuto Regimental Interno.

No que tange à **constitucionalidade formal** da matéria, consideramos os aspectos relacionados à competência legislativa da União, a legitimidade para a iniciativa do projeto de lei e a adequação do meio normativo (no caso, projeto de lei ordinária) para a veiculação dos assuntos nele tratados.

Nesse quesito, a matéria sob exame atende aos parâmetros constitucionais formais relativos à competência legislativa, tendo em vista que, a teor dos arts. 24, inciso XII, e 30, incisos I e II, da Constituição Cidadã de 1988, a legislação sanitária compete concorrentemente à União, aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios, neste último caso, a fim de suplementar as leis federais e estaduais nos assuntos de interesse local.

Nesse condomínio legislativo, a União deve se ater à edição de normas gerais, principiológicas, de modo a: (i) uniformizar parâmetros a serem observados pelas entidades da Federação, sem promover restrições à autonomia dos entes subnacionais para regular assuntos de predominante interesse regional ou local; e (ii) respeitar o equilíbrio de forças agregadoras e disjuntivas ínsitas ao pacto federativo nacional.

Em nosso sentir, o projeto e as emendas em questão se atêm às normas gerais, ao contemplar diretrizes que se limitam a emoldurar a atuação estatal na promoção, proteção e apoio ao aleitamento materno. Decerto, o art. 3º do projeto restringe-se a estabelecer objetivos e diretrizes de uma política nacional que promova o aleitamento materno, enquanto o seu art. 4º determina que o tema seguirá o padrão estabelecido pelas normas regulamentadoras. Com esse conteúdo normativo, não se vislumbra ofensa à autonomia federativa das entidades subnacionais para legislar sobre o tema em suas respectivas esferas de atuação.

Ainda no quesito da constitucionalidade formal, a lei ordinária é o meio normativo adequado para a veiculação do tema, visto não haver exigência constitucional de lei complementar ou de outro veículo normativo



para a disciplina do assunto, além do que a matéria não invade quaisquer iniciativas legislativas privativas dos demais Poderes ou de órgãos constitucionais autônomos previstas na Carta Política de 1988.

Decerto, o projeto e as emendas estabelecem objetivos e diretrizes para a Política Nacional de Promoção, Proteção e Apoio ao Aleitamento Materno. As normas jurídicas veiculadas nessas proposições afetam diretamente o direito à saúde, física e mental, de mulheres e crianças, matéria que refoge, à toda evidência, a simples estruturação e atribuições dos órgãos e entidades do Poder Executivo, que vem a ser a essência do princípio constitucional da reserva de administração, o qual fundamenta tais iniciativas legislativas privativas da Constituição Federal.

Nesse ponto, não podemos olvidar que a fiscalização e a orientação da atividade governamental, em prol dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana, é função típica dos Parlamentos desde os primórdios de sua concepção e da afirmação do Estado Democrático de Direito como um governo de leis, e não dos homens.

A interferência constitucionalmente prevista do Poder Executivo na atividade legislativa dos parlamentos (no caso, a iniciativa legislativa privativa do Presidente da República) configura um mecanismo excepcional de freios e contrapesos, verdadeira exceção ao princípio da separação harmônica entre os Poderes, gravado no art. 2.º da Lei Maior.

Na clássica lição do jurista Carlos Maximiliano, a regra de direito excepcional, por se afastar da regra geral, deve ser objeto de interpretação estrita. Nesse sentido, sendo o art. 61, § 1.º, da CF/88, uma exceção à independência entre os Poderes e clara interferência do Executivo na atividade legislativa dos parlamentos, a referida norma deve ser interpretada nos seus estritos termos, evitando-se interpretações extensivas ou analogias indevidas, para que se mantenha o equilíbrio entre os Poderes Legislativo e Executivo e não se comprometa as atividades fiscalizadoras e deliberativas do Congresso Nacional.

No caso concreto, a matéria limita-se a estabelecer diretrizes a serem adotadas pelo Poder Público na promoção do aleitamento materno, o



que, segundo entendo, não afronta o princípio constitucional da reserva de administração, tampouco as iniciativas legislativas privativas do Chefe do Poder Executivo federal, porquanto o projeto não cria novas tarefas para a administração pública, mas apenas compatibiliza tais atribuições já existentes para o Sistema Único de Saúde com as diretrizes fixadas em suas normas, em prol do efetivo direito fundamental de mulheres e crianças à preservação de sua saúde, assegurada precisamente por meio do aleitamento materno.

Reitere-se que a harmonização das atribuições governamentais com os princípios norteadores do ordenamento jurídico e com o respeito aos direitos humanos individuais, sociais, culturais e econômicos, longe de desequilibrar o esquema organizatório-funcional traçado pela Constituição Federal de 1988, insere-se no âmbito das missões fundamentais próprias do Poder Legislativo, a partir da sua afirmação histórica de órgão responsável pela resistência democrática ao poder governamental absoluto ou arbitrário.

Em reforço a esse entendimento, registre-se a tese consagrada no Tema 917 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal, referente à iniciativa privativa do Poder Executivo em projetos de lei de iniciativa parlamentar que veiculem políticas públicas, a saber:

Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).

Sob o prisma da **constitucionalidade material**, entendo que a matéria ora analisada harmoniza-se com os valores e princípios fundamentais subjacentes à Constituição Federal, notadamente a dignidade da pessoa humana e a proteção da saúde, considerada esta última como direito fundamental de todos e dever do Estado e garantida mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação, nos precisos termos do art. 196 da Lei Maior.



Com razão, o projeto determina que a Política Nacional de Promoção, Proteção e Apoio ao Aleitamento Materno possua como objetivos, dentre outros: (i) assegurar o direito da mãe e da criança ao aleitamento materno nos padrões estabelecidos pelas autoridades sanitárias; (ii) estimular a implementação de medidas que facilitem o aleitamento materno em ambientes de trabalho, lazer e transporte, públicos e privados, unidades hospitalares, educacionais e prisionais, entre outros; (iii) estimular a doação de leite materno e a expansão da rede de bancos de leite humano.

O aleitamento materno é um dos pilares essenciais à saúde e ao desenvolvimento infantil. Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o leite materno é o alimento mais completo e balanceado para os bebês, fornecendo-lhes todos os nutrientes essenciais para um crescimento saudável nos primeiros meses de vida e conferindo-lhes proteção imunológica significativa contra uma variedade de doenças, o que resulta em significativa redução dos riscos de morbidade e mortalidade infantil.

Não bastassem tais razões de saúde pública, o aleitamento materno promove um vínculo afetivo profundo entre mãe e filho. Durante a amamentação, são liberados hormônios como a ocitocina, conhecida como o hormônio do amor, que fortalecem os laços emocionais entre ambos. Esse contato pele a pele não apenas proporciona conforto ao bebê, mas também contribui para o seu bem-estar e desenvolvimento emocional saudável.

A fim de garantir o pleno exercício do aleitamento materno, é essencial que as políticas públicas incentivem a criação de locais de trabalho amigáveis para lactantes e programas de educação em saúde, de modo a que as mães recebam, por parte do Estado e da sociedade, acolhimento e todo o apoio necessário ao ato de amamentar, que é, como a própria similitude das palavras indica, um ato de amor. Não é outra coisa que vislumbramos no oportuno Projeto de Lei n.º 4.768/2019, de autoria dos ilustres colegas, Deputado Diego Garcia e Deputada Greyce Elias.



É evidente, portanto, que a matéria sob exame concretiza os sagrados direitos à vida, à saúde e à dignidade humana e revela-se materialmente constitucional.

Especificamente quanto à Emenda da Comissão de Seguridade Social e Família, somos forçados a concluir que ela é inconstitucional, na medida em que pretende condicionar a vigência da lei ordinária à sua regulamentação executiva, ou seja, a uma norma que lhe é hierarquicamente inferior. Decerto, leis que demandam regulamentação pela via do decreto executivo possuem a sua eficácia, em grande medida, dependente dessa complementação normativa. Contudo, não entendo como constitucional ou juridicamente viável submeter a própria vigência da lei a um ato discricionário do chefe do Poder Executivo que lhe é inferior, sob pena de violação dos princípios da separação dos Poderes e da hierarquia das normas jurídicas.

No que tange à juridicidade, observo que a matéria respeita o postulado da generalidade normativa, os princípios gerais do direito, os tratados internacionais de direitos humanos internalizados no direito pátrio e as demais normas da legislação sanitária nacional. Eis por que considero jurídicos o Projeto de Lei n.º 4.768, de 2019, e a Emenda da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher. Por outro lado, considero injurídica a Emenda da Comissão de Seguridade Social e Família, pelas razões supramencionadas.

Quanto às normas de técnica legislativa e redação, previstas na Lei Complementar nº 95, de 1998, entendo que o projeto e a Emenda da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher observam a boa técnica legislativa, prejudicada essa análise em relação à Emenda oriunda da então Comissão de Seguridade Social e Família, em razão da nossa manifestação pela sua inconstitucionalidade e injuridicidade.

Por todo o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei n.º 4.768, de 2019, e da Emenda adotada pela Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher e pela inconstitucionalidade e injuridicidade da Emenda adotada pela então Comissão



de Seguridade Social e Família, atualmente Comissão de Saúde, prejudicada a sua análise de técnica legislativa.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputada BIA KICIS
Relatora

2024-5144

