



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.093, DE 2008

Dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de berçário em órgãos e entidades públicas e dá outras providências.

Autor: Deputado JOSÉ AIRTON CIRILO
Relatora: Deputada JULIA ZANATTA

I - RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão o Projeto de Lei nº 3.093/2008, de autoria do Deputado José Airtton Cirilo, que “dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de berçário em órgãos e entidades públicas e dá outras providências”. A proposição determina que repartições públicas federais com cem ou mais servidores instalem berçários próprios para atendimento de crianças de até um ano de idade durante o horário de expediente.

Encontra-se apensado ao projeto o conjunto de onze proposições legislativas que tratam de temas correlatos, em especial da ampliação de deveres do empregador — público ou privado — quanto à manutenção de creches, berçários, auxílios e indenizações associados aos primeiros anos de vida dos dependentes dos trabalhadores. O conteúdo normativo dos apensados abrange a ampliação de faixas etárias de atendimento, criação de benefícios financeiros, imposição de obrigações estruturais e inclusão de dispositivos indenizatórios na Consolidação das Leis do Trabalho.

Cabe a esta Comissão, nos termos do art. 32, IV, “a”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, pronunciar-se quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa das proposições.





É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

A. Da Competência da Comissão

A competência desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para a análise da matéria está expressamente delineada nos artigos 32, inciso IV, alínea ‘a’, e 54, inciso I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Cabe a este colegiado, portanto, a análise dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição. O parecer desta CCJC sobre a constitucionalidade e a juridicidade da matéria é de natureza terminativa, conforme o Art. 54, inciso I, do RICD, o que confere a esta análise um caráter decisivo para a regular tramitação do projeto.

B. Análise da Constitucionalidade, Juridicidade e Boa Técnica Legislativa

1. Análise da Constitucionalidade Formal

O Projeto de Lei nº 3.093/2008 impõe a outros Poderes a instalação de berçários, contratação ou realocação de profissionais especializados, realização de convênios, aquisição de equipamentos, reestruturação de espaços internos e prestação contínua de serviços de cuidado infantil nas repartições públicas federais. Trata-se de típica hipótese de criação de unidades administrativas e serviços no âmbito da Administração, matéria cuja iniciativa legislativa é privativa do Presidente da República, conforme dispõe o art. 61, §1º, II, “a” e “e”, da Constituição..

A doutrina é categórica:

“A iniciativa privativa do Chefe do Executivo protege a autonomia administrativa e a integridade funcional da





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete da Deputada **JÚLIA ZANATTA** – PL/SC

Administração Pública. A criação de órgãos, serviços, cargos, funções ou a imposição de obrigações administrativas não pode provir do Legislativo.” (José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, p. 498)

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é igualmente firme. Na ADI 2.867/DF¹, rel. Min. Celso de Mello, decidiu-se que leis que criam ou estruturam serviços públicos, ou impõem obrigações administrativas ao Executivo, padecem de inconstitucionalidade formal.

Assim, a proposição em exame apresenta vício **insanável** de iniciativa.

Os 11 projetos apensados incidem no mesmo vício ao:

- ampliar obrigações estruturais do empregador (PL 7.687/2010; PL 7.253/2014; PL 7.721/2017);
- alterar a organização administrativa e funcional do Estado (PL 10.168/2018; PL 6.659/2013);
- criar novos serviços obrigatórios (PL 5.538/2016; PL 4.417/2021);
- instituir benefícios financeiros que dependem da máquina administrativa para processamento (PL 3.508/2015; PL 3.584/2019; PL 7.349/2010).

Todos incorrem no mesmo vício formal de iniciativa.

2. Inconstitucionalidade material – criação de despesa obrigatória sem impacto financeiro (arts. 167, I; 169 da CF; arts. 15–17 da LRF; art. 113 do ADCT)

O PL 3.093/2008 cria despesa pública permanente ao obrigar todos os órgãos públicos federais com cem ou mais servidores a instalar berçários próprios. A estruturação de tais espaços demanda:

- obras de adaptação física;
- aquisição de mobiliário e equipamentos;





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada **JÚLIA ZANATTA** – PL/SC

- contratação de pessoal;
- manutenção contínua;
- serviços especializados.

Nenhuma dessas despesas é acompanhada de:

- estimativa de impacto orçamentário-financeiro (art. 113 do ADCT);
- demonstração de adequação orçamentária (art. 167, I, CF);
- medidas compensatórias exigidas pela LRF (arts. 15–17);
- avaliação do impacto sobre despesas com pessoal, conforme art. 169 da CF.

A jurisprudência entende que a criação de despesa sem a observância de tais requisitos compromete o equilíbrio fiscal e viola frontalmente os princípios da responsabilidade fiscal e da separação dos Poderes (ADI 2.238²)

A doutrina reforça:

“A Constituição veda a criação de despesas que não estejam lastreadas em previsão orçamentária adequada. O princípio do equilíbrio fiscal funciona como limite material à atividade legislativa, impedindo que o Legislativo imponha obrigações financeiras sem considerar a capacidade financeira do Estado.”
(Ricardo Lobo Torres, *Tratado de Direito Financeiro e Tributário*, Forense, v. II, p. 145.)

Os apensados ampliam significativamente a despesa:

- PLs 7.687/2010, 7.253/2014 e 7.721/2017 estendem a idade máxima de atendimento a 5 anos;
- PL 6.659/2013 amplia para 6 anos;





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada **JÚLIA ZANATTA** – PL/SC

- PLs 3.508/2015 e 3.584/2019 criam benefícios financeiros obrigatórios;
- PL 5.538/2016 cria deveres estruturais para setores regulados;
- PL 4.417/2021 impõe obrigações a shoppings e condomínios, com reflexos regulatórios e fiscais.

Todos carecem de análise de impacto financeiro, o que reforça a material inconstitucionalidade.

Ao determinar que todos os órgãos federais instalem berçários, inclusive Poder Judiciário, Ministério Público da União, Tribunal de Contas da União, Forças Armadas e o próprio Legislativo — o projeto viola a autonomia administrativa dos Poderes.

Já é jurisprudência consolidada o entendimento de que o Legislativo não pode impor obrigações administrativas internas a outros Poderes (ADI 2.602/DF³).

Os apensados que impõem obrigações estruturais, como PL 10.168/2018 e PL 7.253/2014, incorrem no mesmo vício.

3. Análise da Juridicidade

O Projeto de Lei nº 3.093/2008 apresenta graves lacunas normativas que comprometem sua juridicidade. A proposição não define padrões mínimos de segurança, higiene ou qualificação dos profissionais responsáveis pelo atendimento das crianças, tampouco indica a autoridade competente para fiscalizar, regulamentar e supervisionar o funcionamento dos berçários. Além disso, não estabelece qualquer articulação com o Estatuto da Criança e do Adolescente, deixando indefinidos direitos, deveres e mecanismos de proteção aplicáveis, nem promove a necessária compatibilização entre o regime jurídico estatutário dos servidores públicos e o regime celetista, ambos diretamente impactados pela criação de estruturas internas de assistência infantil. Os projetos apensados, por sua vez, agravam o cenário ao criarem antinomias internas, ao estabelecerem faixas etárias distintas (variando de 0 a 1, 0 a 3, 0 a 5 e até 0 a 6 anos), modalidades





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada **JÚLIA ZANATTA** – PL/SC

diferentes de atendimento (creche física, berçário, convênio, auxílio pecuniário ou reembolso), e regimes de responsabilidade potencialmente conflitantes.

Esse conjunto de falhas afronta frontalmente os princípios da razoabilidade e da eficiência administrativa, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal, além de comprometer a segurança jurídica assegurada pelo art. 5º, caput, ao gerar incertezas quanto à aplicação, interpretação e execução da norma.

4. Análise da Técnica Legislativa

O conjunto das proposições também revela deficiências relevantes de técnica legislativa. Observa-se falta de clareza e precisão terminológica, com expressões vagas que dificultam a aplicação prática da norma; ausência de critérios objetivos capazes de orientar a execução administrativa; duplicação indevida de dispositivos já tratados em outros diplomas, o que compromete a coerência sistêmica; e inserção inadequada de dispositivos na Consolidação das Leis do Trabalho, sem respeito à estrutura lógica e material do texto consolidado. Ademais, há falhas de sistematicidade na organização dos comandos normativos, dispositivos apresentados sem numeração adequada ou em desarmonia com a estrutura interna dos artigos que pretendem alterar, bem como omissões quanto à aposição da rubrica “(NR)” quando da modificação de dispositivos vigentes. Tais vícios, cumulativamente, afastam as proposições dos parâmetros de boa técnica exigidos pelos arts. 7º a 12 da Lei Complementar nº 95/1998, comprometendo a clareza, a ordem lógica e a segurança jurídica indispensáveis à produção normativa.

C. Conclusão do Voto

Ante o exposto, **votamos pela inconstitucionalidade, injuridicidade e má técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 3.093/2008.

E igualmente pela **INCONSTITUCIONALIDADE, INJURIDICIDADE e MÁ TÉCNICA LEGISLATIVA** dos projetos apensados:

PL 7.349/2010 , PL 7.687/2010 , PL 6.659/2013 , PL 3.508/2015 , PL 7.253/2014 , PL 5.538/2016 , PL 7.721/2017 , PL 3.584/2019 , PL 4.417/2021 , PL 5.693/2016 , PL 1.0168/2018



Câmara dos Deputados | Anexo IV – 4º andar – Gabinete 448 | 70100-970 Brasília DF

Tel (61) 3215-5448 | dep.juliazanatta@camara.leg.br

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD252226591100>

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Julia Zanatta





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada **JÚLIA ZANATTA** – PL/SC

Por consequência, voto pela **REJEIÇÃO** integral das proposições.

Sala da Comissão, 05 de Dezembro de 2025

Deputada JULIA ZANATTA

Relatora

Apresentação: 09/12/2025 09:47:34.647 - CCJC
PRL 1 CCJC => PL 3093/2008

PRL n.1



Câmara dos Deputados | Anexo IV – 4º andar – Gabinete 448 | 70100-970 Brasília DF

Tel (61) 3215-5448 | dep.juliazanatta@camara.leg.br

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD252226591100>

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Julia Zanatta

