PARECER JURÍDICO Nº_____/2022

PROJETO DE LEI Nº 44/2022

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei nº 44/2022 de iniciativa do nobre Vereador Marcelo Pacheco da Cunha que *"DISPÕE SOBRE A PRESENÇA DE "DOULAS" DURANTE O PRÉ PARTO, PARTO, E PÓS PARTO IMEDIATO NAS MATERNIDADES SITUADAS NO MUNICÍPIO DE PORTO FELIZ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".*

2. De acordo com a justificativa que o acompanha, a hospitalização do parto deixou as mulheres desenraizadas e isoladas, sem nenhum apoio psicossocial. Assim, explica, que a figura da doula, que significa "mulher que serve", surge justamente para preencher essa lacuna, suprindo a demanda de emoção e afeto, nesse momento de intensa importância e vulnerabilidade.

3. Esclarece, que é o resgate de uma prática existente antes da institucionalização e medicalização da assistência ao parto.

4. Ademais, informa, que a Organização Mundial da Saúde – OMS – e o Ministério da Saúde de vários países, entre eles o Brasil (Portaria nº 1.153, de 22 de maio de 2014), reconhecem e incentivam a presença da doula. Com isso, aduz, que está demonstrado que o parto evolui com maior tranquilidade, rapidez e com menos dor e complicações, tanto maternas como fetais.

5. Por fim, elucida, que ao aprovar o presente Projeto de Lei, permite-se a entrada da doula para toda parturiente, seja ela usuária do SUS ou não, possibilitando que as próprias doulas divulguem seus trabalhos e mesmo ações sociais possam ser feitas – que por ora ficam impedidas, uma vez que para usuárias do SUS o direito é negado por falta de legislação que obrigue as

entidades hospitalares aceitarem a presença de doulas juntamente com o acompanhante de escolha da parturiente.

6. É a síntese do relatório. Passo à análise jurídica.

II – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

7. Primeiramente, imperioso destacarmos, a autonomia política, financeira e administrativa que, por expressa previsão constitucional, (art. 18 da Constituição Federal) são dotados os Municípios, sendo estes competentes para gerir sua própria estrutura e serviços, ou seja, possuem capacidade de auto-organização, de autogoverno, de autoadministração e de autolegislação.

8. Nesse contexto, é cediço que os Municípios possuem autonomia legislativa para assuntos de interesse local e para suplementar a legislação estadual e federal no que couber, nos termos do artigo 144 da Constituição Estadual e artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal.

9. Vejamos noticiados dispositivos:

> *"Artigo 144 – Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição."*

> *"Art. 30. Compete aos Municípios:*
> *I - legislar sobre assuntos de interesse local;*
> *II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;"*

10. Da mesma forma, reza o artigo 6º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz, *in verbis*:

> *"Art. 6º - Compete ao Município legislar e prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao*

> *bem-estar de sua comunidade, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:*
> *I – dispor sobre assuntos de interesse local nas áreas que não sejam de competência exclusiva da União e do Estado;*
> *II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;"*

11. Por interesse local entende-se: ***"todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância, tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local"***[1].

12. Já por competência suplementar compreende-se como sendo a ***"autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local"***[2]***.***

13. Em relação a iniciativa concorrente, especificamente, quanto à proteção da saúde, tal possibilidade já restou assentada em precedente do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

> *"(...)* ***a competência para legislar concorrentemente sobre proteção e defesa da saúde está prevista no inciso XII do art. 24 da Constituição Federal para a União, os Estados e o Distrito Federal.***
> *De maneira geral, cabe à União editar normas gerais, enquanto que os Estados e o Distrito Federal podem exercer, com relação a tais normas, competência suplementar, ou seja, suprir as eventuais lacunas existentes. Na falta completa de lei com normas gerais, o Estado pode legislar amplamente, suprindo a existência do diploma federal.* ***Por sua vez, aos***

[1] José Nilo Castro. Direito Municipal Positivo, 4ª ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49.
[2] Alexandre de Moraes, Constituição do Brasil Interpretada, São Paulo, Atlas, 2002, p. 743.

Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, inclusive as enumeradas no art. 24 da Constituição Federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. *É o caso dos autos. A Lei Municipal 8.845/2002, alterada pela Lei Municipal 9.727/2005, em consonância com as disposições trazidas pela Lei Estadual 14.427/2004, nada mais fez do que estabelecer diretrizes para viabilizar o uso dos desfibriladores em locais de grande concentração de público, por meio de treinamento de pessoal, fiscalização dos estabelecimentos pelo ente municipal, dentre outros temas". (STF, 2ª Turma, AG.REG. no RE 741.596 Paraná, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 23.03.2018). (g.n.)*

14. Pois bem, o presente Projeto de Lei, de autoria Parlamentar, *"DISPÕE SOBRE A PRESENÇA DE "DOULAS" DURANTE O PRÉ PARTO, PARTO, E PÓS PARTO IMEDIATO NAS MATERNIDADES SITUADAS NO MUNICÍPIO DE PORTO FELIZ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".*

15. A Propositura em análise veicula tema ligado à proteção e defesa da saúde, matéria sobre a qual os Poderes Executivo e Legislativo têm competência para iniciar o processo legislativo.

16. Sobre a iniciativa de leis reservadas ao Poder Legislativo, o Supremo Tribunal Federal decidiu em sede de repercussão geral, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, relativo ao Tema 917 que "***Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, 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)."***

17. Desse modo, o Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento de inexistência de inconstitucionalidade sobre toda e qualquer norma de iniciativa parlamentar dotada de conteúdo relativo, ainda que genericamente, a organização administrativa.

18. Nesse aspecto, no Projeto em tela, não vislumbramos vício formal de inconstitucionalidade, porque a norma não dispõe sobre criação, estruturação e atribuição de órgãos da Administração direta ou indireta do município ou sobre regime jurídico de seus servidores. Também não imiscuiu em matéria de organização administrativa ou de planejamento de execução de obras e serviços públicos.

19. Sendo assim, a presente Propositura, de iniciativa Parlamentar, não se enquadra nas hipóteses excepcionais de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não se consubstanciando, salvo melhor juízo, desequilíbrio no que diz respeito ao sistema de freios e contrapesos inerente ao Princípio da Separação dos Poderes.

20. Por tutelar saúde pública, não denotamos incompatibilidade com os artigos 5º e 47, II, XI, XIV, XIX, "a", da CE/89, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da CE/89.

21. Impende trazer à baila que a Carta Maior, em seu artigo 196, descreve que *"a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido 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".*

22. Nesse compasso, o Ministério da Saúde introduziu nova diretriz em seu planejamento nacional (*participação de doulas durante consultas, exames de pré-natal, pré parto, parto e pós-parto imediato, com seus instrumentos de trabalho*) para tornar o atendimento às gestantes mais humanizados a fim de garantir e otimizar o supraprincípio constitucional da dignidade da pessoa humana: *O Ministério da Saúde adverte: Doulas fazem bem à sua saúde. Parto, Aborto e Puerpério – Assistência Humanizada à Mulher (Livro do Ministério da Saúde – 2001 – páginas 64 a 67).*

23. Cabe destacar, que a prerrogativa aqui tratada já vem amparada na Lei Federal nº 11.108, de 07 de abril de 2005, que alterou a Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para

garantir às parturientes o direito à presença de acompanhante durante o trabalho de parto, parto e pós parto imediato, no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS.

24. Há, ademais, previsão similar na Legislação Federal (Lei nº 10.741/03 - Estatuto da Pessoa Idosa - art. 16), na Legislação Estadual (Lei nº 10.241/99 – art. 2º, inciso XV e Lei nº 10.689/00 – art. 1º).

25. No mais, pertinente registrarmos, que a genérica previsão ou a falta de especificação de dotação orçamentária não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas a inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada (art. 25 CE).

26. Para tanto, citemos a decisão do Pretório Excelso (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".***

27. E, sobre a matéria do Projeto em análise, o posicionamento do C. Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo envereda pelo reconhecimento da constitucionalidade de atos normativos de conteúdo similar, senão vejamos:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.463, de 30-8-2019, do Município de Pirassununga, que **'Regulamenta a presença de doulas nos estabelecimentos hospitalares durante o trabalho de parto, o parto propriamente dito e o pós-parto imediato'** – Alegada violação com princípios da harmonia e independência entre os Poderes, da reserva da Administração, da livre iniciativa e livre concorrência, da razoabilidade e da proporcionalidade. **1 - Inconstitucionalidade formal. Programa de saúde pública. Direito à saúde. Vício de iniciativa.**

Inocorrência. Competência concorrente para iniciar processo legislativo. Tema 917 da Repercussão Geral do STF. Matéria que não está inserida na reserva da Administração. 2 - Violação do pacto federativo. Programa de saúde pública. Direito à saúde. Acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde, em todos os níveis**. É entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal e deste Órgão Colegiado que o município pode legislar em caráter supletivo sobre proteção à saúde, de acordo com o interesse local, art. 24, XII, da CF/88.** Medidas legais e diretrizes políticas já foram expedidas com o objetivo de conferir às gestantes atendimento digno, seguro e humanizado, como a Lei Federal nº 11.108, de 7-4-2005, e a estratégia do Ministério da Saúde lançada com esse intuito em 2011, denominada 'Rede Cegonha'. Em âmbito regional, as Leis Estaduais nº 10.241, de 17-3-1999, e nº 10.689, de 30-11-2000, possibilitam acompanhante ao usuário do sistema público de saúde em consultas e internações. 3 - Criação de despesas com eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexequibilidade da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. 4 - Inconstitucionalidade material. **Violação aos princípios da livre concorrência e da livre iniciativa, da razoabilidade e da proporcionalidade. Inocorrência. Embora a medida crie obrigação às instituições privadas de saúde, custear despesas com paramentação não é desproporcional, nem fere a livre iniciativa e a livre concorrência, pois referida obrigação mostra-se ínfima e é imposta a todos os estabelecimentos hospitalares onde ocorrem partos.** Essa questão transpassa critérios de conveniência e oportunidade do administrador em gerir a coisa pública. Foi posta como política de saúde pública a ser observada pelos estabelecimentos de saúde mencionados no art. 1º. Se a instituição não tem condição de oferecer meios adequados e seguros para que doulas possam realizar suas atividades sem risco à

parturiente, deve ser apurado no caso concreto, nos termos do art. 2º: os serviços prestados pelas doulas serão autorizados desde que 'condizentes com as normas de segurança em ambiente hospitalar'. 5 - Contudo, é caso de se julgar parcialmente procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade do art. 5º da Lei nº 5.463, de 30-8-2019, que prevê penalidades em caso de descumprimento, pois violou o interesse local, na medida em que o sistema legal existente (Lei Federal nº 11.108, de 7-4-2005 e Leis Estaduais nº 10.241, de 17-3-1999, e nº 10.689, de 30-11-2000), ao possibilitar acompanhante ao usuário do sistema único de saúde, não estabeleceu punição, sendo vedado ao município criar essa distinção, sob pena de exorbitar a competência suplementar. 6 Ação parcialmente procedente." (TJSP, Órgão Especial, Direta de Inconstitucionalidade nº 2270597-15.2019.8.26.0000, Relator Des. Carlos Bueno, Data do Julgamento: 01/07/2020) (g.n.)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 7.618, de 13 de março de 2018, do Município de Guarulhos, que **"obriga as maternidades, as casas de parto e os estabelecimentos hospitalares congêneres da rede pública do município de Guarulhos a permitir a presença de doulas (acompanhantes) durante todo o período do trabalho de parto, do parto e do pós-parto imediato, sempre que solicitado pela parturiente e dá outras providências". Vício de iniciativa. Inocorrência.** Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. **Competência concorrente em matéria de saúde pública.** Princípios da razoabilidade, proporcionalidade e isonomia. Não observada violação aos art. 196 da Constituição Federal e art. 219, da Constituição Paulista. **Acesso universal e tratamento igualitário aos serviços de saúde pública.** Não é caso de aplicar precedente do Eg. STF (RE 581488/RS - repercussão geral no recurso extraordinário DJe de 08.04.16 Rel.

Min. DIAS TOFFOLI). Situação distinta, não há contrapartida do SUS. Diretrizes do Ministério da Saúde no sentido de garantir assistência humanizada, segura e digna às gestantes, em apoio ao serviço das doulas. Pacto federativo. Lei Federal nº 10.741/03 e 8.080/90, que asseguram a presença de acompanhante durante o trabalho de parto. Leis Estaduais nº 10.241/99 e 10.689/00, que conferem ao usuário do sistema de saúde no Estado de São Paulo direito de ser acompanhado em consultas e internações. Art. 4º da Lei Municipal nº 7.618/18 exorbita interesse local ao criar penalidades não previstas em outras esferas. Fixação de prazo para a regulamentação da norma legal. Inadmissibilidade. Ingerência na organização administrativa. Ao Legislativo não cabe estipular prazo para que o Executivo regulamente a norma. Desrespeito à separação dos poderes. Precedentes. Afronta aos arts. 5º; 47, incisos II e XIV; 144 da Constituição Bandeirante. Ação procedente, em parte." (TJSP, Órgão Especial, Direta de Inconstitucionalidade nº 2109612-09.2018.8.26.0000, Relator Des. Evaristo dos Santos, Data do Julgamento: 07/11/2018) (g.n.)

"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.740/2019, do Município de Tietê, que **"obriga as maternidades, casas de parto e estabelecimentos hospitalares congêneres, da rede pública e privada do Município de Tietê/SP, a permitirem a presença de doulas durante todo o período pré-natal, trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, sempre que solicitado pela parturiente".** Pretendida a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 4º e 5º do referido diploma normativo, por violação ao pacto federativo e por criar despesa sem previsão de custeio, bem como por violação ao princípio da separação de poderes. Parcial inconstitucionalidade. **Competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para dispor sobre proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII).** Existência de legislação federal e

> estadual versando sobre a matéria. Não há espaço para inovações naquilo que a União e o Estado já definiram no exercício de suas competências legislativas, sob pena de violação ao princípio federativo. Sanções não previstas na legislação federal ou estadual. Violação ao pacto federativo (artigo 144 da CE). Precedentes deste C. Órgão Especial. Inconstitucionalidade do artigo 4º configurada. No restante da norma, entretanto, não verificada a eiva constitucional. **Inexiste ofensa ao princípio da separação de poderes.** Ausência de fixação de prazo para exercício do poder regulamentar por parte do Poder Executivo. Ausência de previsão de dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas eventual inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Ação parcialmente procedente." (TJSP, Órgão Especial, Direta de Inconstitucionalidade nº 2280773-53.2019.8.26.0000, Relator Des. Péricles Piza, Data do Julgamento: 29/07/2020) (g.n.)

28. Quanto ao eventual argumento de que a matéria em análise trata-se de regulamentação de profissão, o C. Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo também abordou a respeito na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2109612-09.2018.8.26.0000 acima citada e assim consignou o Eminente Relator Des. Evaristo dos Santos:

> *"No mais, argumento da d. Procuradoria (fls. 85/86), de que a Lei Municipal nº 7.618/18 regulamenta profissão, o que compete privativamente à União, não merece prosperar.*
> *Restrições de procedimentos e práticas a serem realizadas pelas doulas nos estabelecimentos públicos (art. 3º, da Lei Municipal nº 7.618/18) não pretende regular a profissão de modo geral, mas apenas a fixar condutas dentro dos estabelecimentos públicos."*

29. Noutra banda, não podemos olvidar do disposto no art. 88, inciso III, do Regimento Interno desta Casa de Leis que assim prevê:

> *"Art. 88 – Compete ao vereador:*
> *(...)*
> *III – apresentar proposições que visem ao interesse coletivo;"*

30. Por todo o exposto, verificamos estar adequada a competência do Município, a iniciativa para a deflagração do processo legislativo, bem como a espécie normativa apresentada, não havendo quaisquer vícios nesses pontos.

III – CONCLUSÃO

31. Pela análise jurídica realizada, constatamos que o Projeto de Lei nº 44/2022 não apresenta incompatibilidades quanto à forma, matéria e técnica legislativa, estando, pois, apto para continuar o seu trâmite até apreciação e deliberação final da Casa Legislativa, cabendo ao Plenário exercer o juízo de mérito.

32. Por fim, imperioso registrarmos, que o presente Parecer não tem efeito vinculante, tampouco decisório, mas sim trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Edilidade.

33. Feitas as colocações pertinentes para orientação dos nobres Vereadores, passamos a mencionar os requisitos regimentais a serem cumpridos quando da apreciação da matéria pelo Plenário do Legislativo Municipal:

SUPORTE JURÍDICO - O Projeto de Lei nº 44/2022 está amparado pelo artigo 6º, incisos I e II da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz, c/c o art. 88, inciso III, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

DISCUSSÃO ÚNICA – Nos termos do artigo 204, § 3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

QUÓRUM - Maioria simples, conforme preceitua o artigo 217, inciso I e § 1º, primeira parte, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

VOTAÇÃO SIMBÓLICA – Na forma do artigo 218, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Casa Legislativa Municipal.

É o parecer[3], que submetemos à apreciação dos nobres Edis.

Porto Feliz, 15 de setembro de 2022.

Dra. Thais Mussi Ferreira
Advogada – OAB/SP 262.478

[3] Este Parecer contém 12 (doze) laudas, todas rubricadas pela Procuradora signatária.