

PARECER Nº 638/2022

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 13.185/2022

Autoria: Vereadora Michelly Alencar

Assunto: Projeto de Lei Ordinária que: “DISPÕE SOBRE A PRESENÇA DE “DOULAS” NAS MATERNIDADES, HOSPITAIS, CASAS DE PARTO E DEMAIS ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE.”

I – RELATÓRIO

A excelentíssima Vereadora ingressa em plenário com o projeto de lei acima epigrafado para devida análise por esta Comissão.

O presente projeto tem por justificativa (fls. 04/07):

“Frente ao exposto, cabe ressaltar que além dos auxílios supracitados a doula proporcionará o apoio necessário para que o acompanhante também possa vivenciar de maneira plena este momento. Para tanto, irá se preocupar e favorecer a manutenção de um ambiente tranquilo e acolhedor, com silêncio e privacidade, para garantir que a mulher mergulhe em si mesma e garanta a liberação hormonal necessária para o sucesso do parto.

(...)

De acordo com o estudo do grupo de pesquisa Nascer no Brasil, coordenado pela Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP-Fiocruz), entre 2011 e 2012, 23.879 mães foram entrevistadas, e deste número 75,5% tiveram acompanhante presente durante o seu trabalho de parto. Diante destas estatísticas foi possível concluir que de acordo com as entrevistadas, 91,2% das mulheres que tiveram acompanhantes, relataram uma experiência de parto melhor, realizada com mais calma e tranquilidade. Ademais, o estudo demonstrou ainda que, quando a mulher tinha um acompanhante presente, ela era menos vulnerável à violência, mesmo em um serviço público e em trabalho de parto.”

(...)

Está em apenso (fl. 13) cópia da Lei Estadual nº 10.675/2018, em vigor em todo o



Estado de Mato Grosso – inclusive na Capital, Cuiabá – e que trata de maneira extremamente semelhante a temática legislativa.

Também está em apenso (fls. 14/30) a Nota Técnica nº 015/2022, onde demonstra que a matéria em comento já possui regramento Federal e Estadual, bem como já está sendo cumprida na prática hospitalar cotidiana.

Não há qualquer estudo de viabilidade administrativa, impacto financeiro, orçamentário, etc. instruindo o processo.

É a síntese do necessário.

II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Com a vigência da Carta Constitucional o legislador determinou que a organização político-administrativa da República, compreende a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios, garantindo a todos os entes autonomia. Uma dessas autonomias é representada pela faculdade que esses entes possuem para estabelecer regras de seu interesse, por meio de suas próprias leis.

A questão em debate versa sobre o tema da saúde, mormente aquela afeta à parturiente e o nascituro.

A proteção à saúde sem dúvida é matéria que a Constituição permite atuação dos diversos entes da federação.

No que diz respeito ao **Município**, havendo norma federal ou estadual existe a **competência suplementar**.

Desta forma, o Ente Municipal possui, segundo o desenho constitucional brasileiro, **competência suplementar para tratar Saúde e Assistência Pública, porém é necessária uma lacuna e/ou omissão normativa Federal e Estadual para o Município ter espaço para legislar!**

Assim **prevê o texto constitucional**, vejamos:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;



(...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

Em vários Municípios foi reconhecida a competência suplementar nesse mesmo tema de que trata o projeto da autora, sendo que o ***Tribunal local reconheceu que naquele caso em específico o Município exercia sua competência legislativa suplementar.***

Vejamos:

Neste diapasão, temos as seguintes decisões do Egrégio **Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP).**

"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 inexecução 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; Direta de Inconstitucionalidade 2270597-15.2019.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; **Órgão Julgador: Órgão Especial**; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; **Data do Julgamento: 01/07/2020**; Data de Registro: 03/07/2020)

Desta forma, não há que se falar em vício de iniciativa, por reserva da competência privativa do Prefeito também.

Inobstante isso, é preciso consignar que o mesmo assunto já foi inteiramente legislado no Estado de Mato Grosso e obriga todos os municípios a cumprir a norma idêntica à proposta



pela autora, fato que esgota a competência legislativa municipal, visto que não há lacuna normativa que justifique o exercício da competência suplementar do Município.

Transcrevemos a citada Lei Estadual nº 10.675/2018 (conferir íntegra da norma na fl.13), que está pensada aos autos deste processo eletrônico, verbis:

“

LEI Nº 10.675, DE 17 DE JANEIRO DE 2018 - D.O. 17.01.18.

Autor: Deputado Wancley Carvalho

Dispõe sobre a presença de doulas durante todo o período de trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, e dá outras providências.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO, tendo em vista o que dispõe o art. 42 da Constituição Estadual, aprova e o Governador do Estado sanciona a seguinte Lei:

Art. 1º As maternidades, casas de parto e estabelecimentos hospitalares congêneres, da rede pública e privada do Estado de Mato Grosso, ficam obrigados a permitir a presença de doulas durante todo o período de trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, sempre que solicitado pela parturiente, sem ônus e sem vínculos empregatícios com os estabelecimentos acima especificados.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, consideram-se doulas, em conformidade com a qualificação da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), código 3221-35, as acompanhantes de parto escolhidas livremente pelas gestantes e parturientes que visam prestar suporte contínuo à gestante no ciclo gravídico puerperal, favorecendo a evolução do parto e bem-estar da gestante, com certificação ocupacional em curso para essa finalidade.

§ 2º A presença das doulas não se confunde com a presença do acompanhante instituído pela Lei Federal nº 11.108, de 07 de abril de 2005.

§ 3º As maternidades, casas de parto e estabelecimentos hospitalares congêneres da rede pública e privada do Estado de Mato Grosso farão a sua forma de admissão das doulas respeitando preceitos éticos, de competência e das suas normas internas de funcionamento, com a apresentação dos seguintes documentos:

I - carta de apresentação contendo nome completo, endereço, número



do CPF, RG, contato telefônico e correio eletrônico;

II - cópia de documento oficial com foto;

III - enunciar procedimentos e técnicas que serão utilizadas no momento do trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, bem como descrever o planejamento das ações que serão desenvolvidas durante o período de assistência;

IV - termo de autorização assinado pela gestante para a atuação da doula no momento do trabalho de parto, parto e pós-parto imediato.

Art. 2º (VETADO).

Art. 3º (VETADO).

Art. 4º (VETADO).

Art. 5º (VETADO).

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio Paiaguás, em Cuiabá, 17 de janeiro de 2018.

as) **JOSÉ PEDRO GONÇALVES TAQUES**

Governador do Estado “

Resta evidente que, **desde o ano de 2018 já existe a norma que a nobre Vereadora pretende implementar.**

Digno de nota, ainda, que a **lei está vigente e devidamente regulamentada pelos Hospitais Maternidades do município de Cuiabá, que desenvolveram protocolos específicos para garantir a presença das doulas como requer a norma legal,** como se depreende das informações colacionadas nestes autos pela Nota Técnica de Saúde.

Ademais, a **Nota Técnica nº 015/2022 (fls. 14/30) é clara ao estabelecer que, na cidade de Cuiabá, a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) estabeleceu a Rede Cegonha,** composta pelos **seguintes hospitais:**

- Hospital Universitário **Julio Muller;**

- Hospital e Maternidade **Santa Helena;**



- Hospital Geral e Maternidade de Cuiabá.

Neste caso, havendo norma que trata do tema e, não havendo lacuna normativa a ser suplementada, cessa a possibilidade legal para lei de mero caráter repetitivo.

Assim é o **entendimento da jurisprudência**:

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 inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. **Ação parcialmente procedente.**

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2280773-53.2019.8.26.0000; Relator (a): Péricles Piza; **Órgão Julgador: Órgão Especial**; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; **Data do Julgamento: 29/07/2020**; Data de Registro: 30/07/2020)

Nesta esteira, o projeto de lei em comento dispõe sobre matéria já legislada – **observar o Tópico 3 deste Parecer Jurídico analisando a Redação do pretense**



diploma normativo.

Logo, ao editar outra lei, sobressairia o fenômeno da *sobreposição legislativa – com dois diplomas normativos tratando da mesma temática* – algo que traz profunda insegurança jurídica e cria caos no ordenamento jurídico.

Ainda que fosse possível a proposição prosperar verifica-se que **o artigo 7º do projeto de lei está eivado de vício, pois estabelece sanções e/ou multas em caso de descumprimento e, assim, acaba por exorbitar a competência suplementar do Município – tendo em vista que nem mesmo a Lei Federal nº 11.108/2005 e a Lei Estadual nº 10.675/2018 determinam penalidades.**

Em que pese à excelente intenção e espírito do projeto, os motivos acima elencados obstam a sua aprovação.

Lembrando que não cabe a esta Comissão qualquer análise de mérito quanto ao conteúdo do projeto de lei.

2. REGIMENTALIDADE.

O projeto cumpre as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

O Projeto não atende as exigências estabelecidas na Lei Complementar Federal nº. 95/1998.

Pois, pretende legislar acerca de matéria já devidamente disciplinada em lei que está em pleno vigor. Vejamos o que determina a L.C. nº 95/1998:

“Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

(...)

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subseqüente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.”

4. CONCLUSÃO.

O assunto está no campo de competência legislativa do Município, não encontra óbice



quanto à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, porém, no caso concreto, **havendo lei estadual idêntica**, devidamente regulamentada pelos hospitais, falta o elemento autorizador da produção legislativa municipal, que se lastreia na competência suplementar, **não havendo, neste caso, lacuna normativa para atrair a possibilidade de lei municipal**, visto que **não cabe a suplementação legislativa prevista no art. 30, II da CF, vedada a sobreposição de normas, conforme o art. 7º da LC 95/98**.

Ante o exposto, opinamos pela **REJEIÇÃO** da matéria.

5. VOTO.

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 14 de dezembro de 2022



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 330035003100340035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Chico 2000 (Câmara Digital)** em 15/12/2022 12:08

Checksum: **DD82B1828D112A3513BB56CE0C28767C3CD20F596902D4FCD69FEED728139DAB**



Autenticar documento em <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 330035003100340035003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

