



# **Câmara Municipal de Porto Alegre**

Av. Loureiro da Silva, 255 - Bairro Centro Histórico, Porto Alegre/RS, CEP 90013-901

Telefone: - <http://www.camarapoa.rs.gov.br/>

PARECER Nº  
PROCESSO Nº 043.00053/2019-14  
INTERESSADO:

**PARECER Nº 342/20**

**PROCESSO Nº: 043.00053/2019-14**

Proc. 0615/19 - PLL 259/20

Parecer Prévio. Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que obriga as maternidades, as casas de parto e os estabelecimentos hospitalares congêneres das redes pública e privada a permitirem a presença de doulas durante todo o período do trabalho de parto, do parto e do pós-parto imediato sempre que solicitadas pela parturiente.

## **PARECER PRÉVIO**

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei, em epígrafe, de iniciativa parlamentar que obriga as maternidades, as casas de parto e os estabelecimentos

hospitalares congêneres das redes pública e privada a permitirem a presença de doulas durante todo o período do trabalho de parto, do parto e do pós-parto imediato sempre que solicitadas pela parturiente.

No que concerne a obrigatoriedade de aceitação das "doulas" pelas maternidades, as casas de parto e os estabelecimentos hospitalares congêneres, não vislumbro inconstitucionalidade nos termos dos precedentes abaixo colacionados:

"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 inexecutabilidade 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) – grifou-se.

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; 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)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DECRETO N. 1.305/2017 - INVIABILIDADE DA VIA ELEITA - NORMA REGULAMENTADORA - EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO "Esta Corte já firmou o entendimento de que não cabe ação direta de inconstitucionalidade contra Decreto que regulamenta Lei, ou porque, havendo divergência entre aquele e esta, a questão se situa primariamente no terreno da legalidade, ou porque, sendo a norma daquele mera reprodução da desta, a inconstitucionalidade a ser atacada é da norma legal e só por via de consequência se reflete na norma do Decreto que a reproduz. [...] Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida" (STF, ADI n. 2121/SC, Min. Moreira Alves). LEI ESTADUAL N. 16.869/2016 - "DOULAS" - PERÍODO DE TRABALHO DE PARTO, PARTO E PÓS PARTO - INSTITUIÇÕES DE SAÚDE - OBRIGATORIEDADE DE ACEITAÇÃO- VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS - INOCORRÊNCIA A obrigatoriedade de aceitação das "doulas" pelas instituições de saúde, quando solicitadas pelas parturientes, não configura regulamentação de profissão, tampouco violação aos princípios da livre iniciativa e propriedade privada. **Trata-se de uma intervenção que simplesmente atende à liberdade de escolha das futuras mães por um procedimento que melhor atende a seus interesses. Logo, ausente violação a dispositivos constitucionais expressos ou reflexos.** (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade n. 4023746-87.2017.8.24.0000, da Capital, rel. Luiz César Medeiros, Órgão Especial, j. 07-03-2018).

No entanto, quanto ao disposto no art. 6º, V e arts. 7º e 8º entendo que acaba tratando de matéria relacionada a regulamentação de profissão, bem como cria restrições ao exercício profissional. E de acordo com o art. 5º, inc. XIII da Constituição Federal "é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer". Trata-se de norma de eficácia contida. Ou seja, o princípio é o da liberdade que só pode ser restringido por lei que exija determinadas qualificações profissionais. Advertindo-se que só lei federal poderá dispor a respeito, nos termos do art. 22, XVI da CF, que diz que "compete privativamente à União legislar sobre:(...) condições para o exercício de profissões".

Desse modo, o projeto em questão em seus arts. 6º, V, 7º e 8º acaba por invadir a competência da União, atraindo, assim, nessa parte, a incidência do Precedente Legislativo nº 3.

É o parecer.

Em 23 de novembro de 2020.

Fábio Nyland

Procurador

OAB/RS 50.325



Documento assinado eletronicamente por **Fábio Nyland, Procurador-Geral**, em 23/11/2020, às 16:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº

2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0181866** e o código CRC **69E99440**.

---