



Câmara Municipal de Porto Alegre

PARECER CUTHAB

PROCESSO SEI Nº	216.00053/2021-10
-----------------	-------------------

PROC. Nº 0244/2021

PLL Nº 079/2021

Obriga as maternidades, casas de parto e os estabelecimentos hospitalares congêneres das redes pública e privada do Município de Porto Alegre 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.

Vem para esta Comissão o Projeto de Lei de autoria da então vereadora Laura Sito que visa obrigar as maternidades, casas de parto e os estabelecimentos hospitalares congêneres das redes pública e privada do município 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.

A procuradoria da casa concluiu que não vislumbra óbice de natureza jurídica que impeça a tramitação da proposição, quanto ao tema central.

O relator da CCJ, vereador Claudio Janta, apresentou emenda de Relator ao projeto.

No âmbito da CCJ, foram requeridas diligências à Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e à Secretaria Estadual da Saúde (SES), para que estas apresentassem Nota Técnica sobre as políticas aqui propostas.

Em reunião conjunta das comissões CCJ, CEFOR, CUTHAB, CEDECONDH e COSMAM, o parecer pela inexistência de óbice de natureza jurídica para tramitação e pela aprovação do projeto e da emenda nº 1, bem como pela existência de óbice de natureza jurídica para tramitação e pela rejeição das emendas nº 2 e 3 foi aprovado.

Posteriormente, foram apresentadas as emendas nº 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12, sendo que as de nº 4, 10 e 11 foram retiradas.

A vereadora Karen Santos foi indicada para ser a relatora nesta Comissão de Urbanização, Transportes e Habitação, para parecer às emendas nº 5, 6, 7, 8, 9 e 12.

É relatório.

Passa-se à análise e apresenta-se conclusão:

De pronto, cumpre salientar a relevância do tema trazido na proposição em questão, qual seja, assegurar o direito das gestantes de serem acompanhadas por doulas durante todo o período de trabalho de parto, do parto e de pós-parto imediato, sendo as doulas profissionais escolhidas livremente pelas gestantes e parturientes, as quais prestam suporte contínuo no ciclo gravídico puerperal, favorecendo o bem estar da gestante e a evolução do parto, com certificação ocupacional obtida para essa finalidade.

Neste sentido, o Senado Federal já aprovou Projeto de Lei (PL nº 3.946/2021) que regulamenta a profissão de doula, estando agora em tramitação na Câmara Federal. Não obstante, alguns Estados e municípios já garantem a presença de doulas em unidades hospitalares e congêneres, a exemplo dos municípios gaúchos de Alvorada, Bagé, Campo Bom, Capão da Canoa, Gravataí, Novo Hamburgo, Osório, Passo Fundo, Rio Grande, Santa Cruz do Sul, São Leopoldo, Torres, Caxias do Sul, Canela, Bento Gonçalves e Nova Petrópolis.

Na mesma linha, em resposta à solicitação de Nota Técnica sobre as políticas aqui propostas, diligenciado no âmbito da CCJ, a Secretaria Estadual da Saúde (SES) informou que (Ofício externo GAB. SES nº 174/2022 (doc. 0370878)):

O parecer técnico da equipe da Saúde da Mulher tem o entendimento de que **o papel da doula vem ao encontro do que se tem buscado com a Política de humanização do parto e do nascimento, conforme preconiza o Ministério da Saúde.** Uma recente metanálise, realizada pela Biblioteca Cochrane, envolvendo 26 estudos provenientes de 17 países que acompanharam mais de 15,000 mulheres, mostrou que **o suporte contínuo oferecido pelas doulas durante o trabalho de parte, diminuiu em 21% a realização de cesáreas e reduziu em 10% a necessidade de analgesia nos partos vaginais, que aumentaram 8%, o que diante do cenário do estado em que predominam os partos cesáreos, seria altamente desejável.**

Ressalta-se ainda, que **o documento Diretrizes Nacionais de Assistência ao Parto Normal publicado pelo Ministério da Saúde em 2017 reconhece o apoio físico e emocional das doulas nos cuidados gerais durante o trabalho de parto,** vide – “as mulheres devem ter acompanhantes de sua escolha durante o trabalho de parto e parto, não invalidando o apoio dado por pessoal de fora da rede social da mulher (ex. Doula)”.

Diante do cenário do estado em que predominam os partos cesáreos, o parecer da saúde da Mulher do estado é favorável ao projeto de lei. (grifos nossos)

Neste sentido, quanto ao projeto e às emendas nº 1, 2 e 3, essa comissão já emitiu parecer em reunião conjunta de comissões, concluindo pela aprovação do projeto e da emenda nº 1, bem como pela rejeição das emendas nº 2 e 3.

Desta forma, analisar-se-á neste momento as emendas nº 5, 6, 7, 8, 9 e 12, adiantando-se posição pela sua rejeição.

Explico.

A emenda nº 5 retira a rede privada de atendimento em saúde do escopo da proposta, sob justificativa da prevalência da autonomia privada. No entanto, por certo que toda a legislação se estabelece sobre particulares, instituições públicas e entidades privadas, com o fim de organizar a conduta a partir de regras que tenham como objetivo melhorar o convívio social.

Além disso, os estabelecimentos de saúde privados não se submetem a uma mera relação comercial, pois, embora atuem no mercado, prestam um serviço de relevância pública que é a saúde, ao que destacamos o que dispõe o art. 197 da Constituição Federal de 1988:

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado. (grifos nossos)

No mesmo sentido, estabelece a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências:

Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício. (...)

§ 2º **O dever do Estado não exclui o** das pessoas, da família, **das empresas e da sociedade.** (grifos nossos)

Por outro lado, a obrigatoriedade de aceitação das doulas pelas instituições de saúde, quando solicitadas pelas parturientes, sequer viola os princípios da livre iniciativa e propriedade privada. Na verdade, trata-se de intervenção que apenas visa atender à liberdade de escolha das parturientes por um procedimento que melhor atenda a seus interesses e suas necessidades. Neste sentido, o projeto visa regular um aspecto da prestação de um serviço de relevância pública que é a saúde, contribuindo para a efetivação do parto humanizado na cidade de Porto Alegre.

Além disso, a proposição visa assegurar direitos fundamentais constitucionais, quais sejam, a saúde e a proteção à maternidade, cuja garantia se sobrepõe à autonomia privada dos estabelecimentos de saúde.

A emenda nº 5 também dispõe limitação da presença das doulas quando a sua permanência possa representar risco aos procedimentos desenvolvidos, porém, tal disposição é dispensável, tendo em vista que o art. 4º da proposição já prevê que os estabelecimentos de saúde poderão dispor sobre a forma de admissão das doulas, respeitando preceitos éticos, de competência e das suas normas de funcionamento, o que, por óbvio, engloba a observância das normas de segurança do ambiente hospitalar.

Feitas essas considerações, deve ser rejeitada a emenda nº 5.

Em relação às emendas nº 6 e 7, estas restringem o atendimento a ser prestado pelas doulas, de modo que também devem ser rejeitadas. O art. 2º da proposição trata da autorização das doulas a entrarem nos estabelecimentos de saúde com os instrumentos de trabalho necessários ao atendimento, os quais são elencados nos incisos I ao V do art. 2º, bem como demais materiais considerados indispensáveis para o atendimento, nos termos do inciso VI do mesmo artigo.

Tendo isto em vista, a emenda nº 6 prevê que, para a atividade de doulagem, somente poderão ser utilizados equipamentos do próprio hospital em que aquela estiver sendo realizada. Na mesma linha, a emenda nº 7 suprime o inciso VI do art. 2º da proposição e acrescenta parágrafo único dispondo que no caso de serem necessários outros materiais e/ou equipamentos além daqueles dispostos nos incisos I ao V do art. 2º, deverão ser utilizados os pertencentes ao Hospital. Ambas emendas justificam a alteração pelo “necessário controle de agentes infecciosos ou congêneres”.

Entretanto, o controle de agentes infecciosos ou congêneres já está previsto no *caput* do art. 2º, tendo em vista que este deixa nítido que a autorização da entrada dos instrumentos de trabalho das doulas **deve respeitar as normas de segurança do ambiente hospitalar.** *In verbis:*

Art. 2º Ficam as doulas, no regular exercício da profissão, autorizadas a entrar com os seguintes instrumentos de trabalho nos estabelecimentos de que trata o caput do art. 1º, sem que esses gerem custos adicionais à parturiente, **respeitadas as normas de segurança do ambiente hospitalar:**

I – bolas de fisioterapia;

II – massageadores;

III – bolsa de água quente;

IV – óleos para massagens;

V – banqueta auxiliar para parto; e

VI – demais materiais considerados indispensáveis para o atendimento a ser prestado. (grifos nossos)

Além disso, como já mencionado anteriormente, o projeto já dispõe a observância das normas de funcionamento das instituições de saúde quando da admissão das doulas.

De outra parte, tanto a emenda nº 6 quanto a nº 8 estabelecem que as doulas que executarem sua atividade pelo SUS (Sistema Único de Saúde) não poderão realizar cobrança da paciente por seu serviço e devem ser integrantes do corpo multiprofissional do Hospital em que estiver realizando a atividade de doulagem.

Porém, o que a proposição pretende tornar Lei é apenas que as parturientes possam ser acompanhadas por doulas de sua escolha quando assim desejarem, de modo que a presença destas profissionais não gera quaisquer ônus para as casas de saúde, como bem especifica o art. 1º da proposição.

Sobre esse ponto, cita-se o entendimento do Desembargador Luiz Fernando Boller, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, quando do julgamento de Apelação Cível em Mandado de Segurança Preventivo impetrado por um Hospital no município de Timbó/SC, em razão da aplicação da Lei Estadual de Santa Catarina nº 16.869/16, cujo conteúdo é o mesmo do projeto aqui discutido. A insurgência referia que, no âmbito do SUS, deve ser autorizada somente a atuação das profissionais que não cobrem pela prestação de serviços às pacientes. Assim se posicionou o referido julgador, cuja posição aqui adotamos:

APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. PETIÇÃO INICIAL INDEFERIDA. EXTINÇÃO DO WRIT. APELO DO NOSOCÔMIO IMPETRANTE. **ALEGAÇÃO DE QUE, NO ÂMBITO DO SUS, DEVE SER AUTORIZADO APENAS O ACESSO E ATUAÇÃO DE DOULAS QUE NÃO COBREM PELA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS ÀS PACIENTES. TESE INSUBSISTENTE. PROCEDIMENTO QUE, DE ACORDO COM A LEI N. 16.869/16, NÃO GERA QUALQUER ÔNUS PARA AS MATERNIDADES, CASAS DE PARTO E ESTABELECIMENTOS HOSPITALARES CONGÊNERES. AUSÊNCIA DE QUALQUER DISTINÇÃO COM RELAÇÃO ÀS PACIENTES ATENDIDAS PELA REDE PÚBLICA. INTERVENÇÃO QUE VISA, APENAS, RESPEITAR A LIBERDADE DE ESCOLHA DAS PARTURIENTES, POR UM SERVIÇO QUE MELHOR ATENDA AOS SEUS ANSEIOS.** "As maternidades, casas de parto e estabelecimentos hospitalares congêneres, da rede pública e privada do Estado de Santa Catarina, ficam obrigados a permitir a presença de doulas durante todo o período de trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, sempre que solicitadas pela parturiente, sem ônus e sem vínculos empregatícios com os estabelecimentos acima especificados" (art. 1º da Lei nº 16.869/16). INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SENTENÇA MANTIDA. APONTADA INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL. PLEITO JÁ RECHAÇADO PELO ÓRGÃO ESPECIAL DESTA CORTE. "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, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4023746-87.2017.8.24.0000, da Capital. Rel. Des. Luiz César Medeiros, Órgão Especial, julgado em 07/03/2018). RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. (grifos nossos)

A emenda nº 9, por sua vez, prevê a retirada das doulas do acompanhamento pré-parto sem que sequer estejam estabelecidos critérios para tal. De certa forma, esta previsão genérica acaba descaracterizando o PLL, o qual visa, justamente, assegurar o acompanhamento de doulas durante todo o período de trabalho de parto, parto e pós-parto imediato sempre que solicitadas pela parturiente. Assim, permitir a retirada das doulas durante o pré-parto, genericamente, é retirar a efetividade da proposição.

Portanto, as emendas nº 6, 7, 8 e 9 também devem ser rejeitadas.

Por fim, a emenda nº 12 também deve ser rejeitada, já que retira o caráter imperativo da proposição, de forma que além de também descaracterizar o Projeto de Lei, atrai o Precedente Legislativo nº 1, face ao caráter meramente autorizativo.

Pelo exposto, o parecer é pela **rejeição** das emendas nº 05, 06, 07, 08, 09 e 12, vide fundamentação acima.

Relatora.



Documento assinado eletronicamente por **Karen Santos, Vereador(a)**, em 10/04/2023, às 10:57, 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 **0534292** e o código CRC **72671CCB**.



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

CNPJ: 89.522.437/0001-07

Telefone: (51) 3220-4345 - <http://www.camarapoa.rs.gov.br/>

CERTIDÃO

CERTIFICO que o **Parecer nº 066/23 – CUTHAB** contido no doc 0534292 (SEI nº 216.00053/2021-10 – Proc. nº 0244/21 - PLL nº 079), de autoria da vereadora Karen Santos, foi **EMPATADO** através do Sistema de Deliberação Remota, com votação encerrada no dia **28 de abril de 2023**, tendo obtido **02** votos FAVORÁVEIS e **02** votos CONTRÁRIOS, conforme Relatório de Votação abaixo:

CONCLUSÃO DO PARECER: Pela **rejeição** das Emendas nºs 05, 06, 07, 08, 09 e 12.

Vereadora Karen Santos – Presidente: **FAVORÁVEL**

Vereadora Fernanda Barth – Vice-Presidente: **CONTRÁRIO**

Vereador Jessé Sangalli: **CONTRÁRIO**

Vereador Marcelo Sgarbossa: **FAVORÁVEL**

Vereador Moisés Maluco do Bem: **NÃO VOTOU**

Vereador Pablo Melo: **NÃO VOTOU**



Documento assinado eletronicamente por **Josiane Castellan de Oliveira, Assistente Legislativo II**, em 28/04/2023, às 09:46, 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 **0545638** e o código CRC **DCD891D2**.