

PARECER 038/2019

Parecer ao Projeto de Lei nº 04-L de 08 de janeiro 2019, de iniciativa do Edil Marcos Augusto Issa Henriques de Araújo que “Dispõe sobre a permissão da presença de doula durante todo o período de trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, bem como nas consultas e exames de pré-natal, sempre que solicitado pela parturiente, nas maternidades, hospitais e demais equipamentos da rede municipal de saúde”.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Marcos Augusto Issa Henriques de Araújo, que dispõe sobre a presença de doulas durante a após o parto, nas maternidades públicas ou privadas.

De acordo com o projeto, fica permitida a presença das doulas, independentemente da presença do acompanhante (respaldada pela Lei 11.108/2005), durante o trabalho de parto e pós-parto, sempre que solicitadas pela parturiente.

É o relatório.

A palavra "doula" vem do grego "mulher que serve". Nos dias de hoje, aplica-se às mulheres que dão suporte físico e emocional a outras mulheres antes, durante e após o parto. Em momento não tão longínquo da nossa história, as parturientes eram acompanhadas durante todo o parto por mulheres mais experientes, suas mães, as irmãs mais velhas, vizinhas,

geralmente mulheres que já tinham filhos e já haviam passado pela situação do parto.

Com a evolução da saúde, o parto passou a ser realizado em ambiente hospitalar na presença ativa de médicos. Dentro de hospitais e maternidades, a assistência passou para as mãos de uma equipe especializada: o médico obstetra, a enfermeira obstétrica, a auxiliar de enfermagem, o pediatra, cada qual com função bastante definida no cenário do parto.

No entanto, apesar de toda a especialização médica - imprescindível, o cuidado do bem-estar físico e emocional das parturientes ainda resta desprotegido. Neste sentido, a lacuna pode ser preenchida pela doula, ou seja, por estas profissionais que acompanham o parto através de práticas humanizadoras.

Sobre o aspecto jurídico, há de se investigar se o Município tem competência para legislar do assunto.

Pois bem, as competências legislativas do Município estão previamente fixadas na Constituição Federal, no artigo 30, como também estão previstas em norma constitucional as competências dos demais entes da federação, em observância ao princípio federativo, que tem como núcleo essencial o respeito à autonomia constitucionalmente conferida a cada ente integrante da federação, e deve servir de diretriz hermenêutica tanto no âmbito de elaboração quanto no de aplicação da norma.

O artigo 18 da Constituição Federal de 1988, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União,

os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.” O termo “autonomia política”, sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, a administração e o governo próprios.

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os municípios, é tratada no artigo 30, nos seguintes termos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir

distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

A Constituição da República reservou algumas matérias à competência legislativa exclusiva da União. A regulamentação de

profissões está nesse rol, como se verifica no art. 22, XVI, da Carta Constitucional:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XVI – organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

A profissão de “doula” está reconhecida pela União através da Classificação Brasileira de Ocupações. A primeira vista, poderia chegar à conclusão que o projeto de lei em questão está eivado de inconstitucionalidade formal orgânica, por furtar da competência da União da disposição sobre condições para o exercício de profissões.

No entanto, ao proceder com uma análise acurada da propositura, esta não está regulamentando ou dispondo sobre requisitos ou condições para o exercício da profissão, apenas obrigando a presença, caso solicitado pela parturiente, de doula, atividade já reconhecida pelo extinto Ministério do Trabalho.

Com efeito, o art. 8º da Lei Orgânica do Município de São Roque, dentre outras, atribui ao Município competência para legislar sobre assuntos de interesse local. Ao mesmo tempo, o artigo 9º, incisos II da mesma Lei Orgânica, dispõe que também é da competência do Município “cuidar da saúde”. Portanto, indisfarçável é a competência do município para legislar sobre o tema.

Ademais, a matéria de fundo versada no projeto é a proteção e defesa da saúde, cuja competência legislativa é concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e também dos Municípios, estes para

suplementar a legislação federal e estadual no que couber, dentro dos limites do predominante interesse local (artigos 24, XII, e 30, II, Constituição Federal).

Sobre o aspecto da iniciativa pelo Parlamentar, entendemos que a propositura seja de iniciativa comum dos membros do Poder Legislativo e ao Chefe do Poder Executivo. Importante discorrer sobre a competência concorrente entre o Poder Legislativo e Poder Executivo para deflagrar a propositura em questão.

A Constituição de 1988, além de consagrar expressamente o princípio da separação dos poderes e protegê-lo como cláusula pétrea estabeleceu toda uma estrutura institucional de forma a garantir a independência entre eles, respaldada com atribuições de controle recíproco.

Nesse mister, a independência entre os poderes tem por finalidade estabelecer um sistema de “freios e contrapesos” para evitar o abuso e a interferência por qualquer dos poderes.

O Supremo Tribunal Federal, ao discorrer sobre as competências exclusivas e privativas, pauta suas decisões esclarecendo que a regra é a competência concorrente e a exceção é a competência privativa/exclusiva, quando somente o ente competente, expresso na Constituição Federal, está apto a deflagrar a propositura.

Assim, esse raciocínio se consubstancia no fato de que a iniciativa concorrente prevista no artigo 61, “caput” da Constituição Federal, aplicável aos Municípios por força do princípio da simetria, é a regra geral, e que somente os casos expressos e exclusivamente reservados ao Poder Executivo não poderiam ser objeto de iniciativa do Legislativo.

No entanto, o rol de competência privativa descrita no mencionado dispositivo não é taxativo, e em outros dispositivos constitucionais são possíveis de serem encontradas limitações ao poder de legislar dos membros do Poder Legislativo.

Regime jurídicos dos servidores públicos municipais, Plano Plurianual, orçamentos anuais, lei de diretrizes orçamentárias, conteúdo específico sobre concessão ou permissão de serviço público, entre outros esparsos no ordenamento jurídico, são exemplos de assuntos que somente podem ser disciplinados por meio de proposições iniciadas pelo Chefe de Poder Executivo.

No ponto, não parece que a matéria objeto da proposição analisada constitua algo contido na reserva de iniciativa – que deve ser explícita – nem na denominada reserva da Administração que são decorrências do princípio da separação de poderes.

Portanto, em rápida observância aos artigos 61, §1º da Constituição Federal (competência exclusiva do Presidente da República), art. 24, §2º da Constituição do Estado de São Paulo (competência exclusiva do Governador) e, por fim, artigo 60, §3º da Lei Orgânica do Município (competência exclusiva do Prefeito), não se vislumbra qualquer impedimento do tema ser deflagrado pelo poder legislativo.

Ora, confrontando-se o projeto de lei com os artigos citados, por exemplo, quanto ao disposto no § 2º do artigo 24 da Constituição do Estado ou art. 60, §3º da LOM, verifica-se que a norma em comento não ampliou a estrutura da Administração Pública e não dispôs sobre as matérias reservadas, em rol taxativo, à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos da Constituição Estadual. Com efeito, a lei apreciada

não cria, altera ou extingue Departamentos e órgãos da Administração Pública; não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos, e não fixa ou aumenta a respectiva remuneração; e, finalmente, não dispõe sobre servidores públicos, e tampouco sobre o respectivo jurídico.

São pedagógicas as palavras do Desembargador Márcio Bartoli, ao proferir seu voto nos autos a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2043960-16.2016.8.26.0000, como relator

“Sendo exaustivas e excepcionais as hipóteses de competência privativa do Prefeito para deflagar o processo de formação das leis, não se pode presumir, tampouco ampliar o sentido dos temas definidos pelo constituinte estadual; sob pena, inclusive, de restar esvaziada a função típica do Poder Legislativo. Por certo, o assunto tratado pela lei em comento não se encontra no rol taxativo da Constituição Estadual”.

Por fim, o projeto de lei não cria despesas.

Logo, opinamos favoravelmente ao tramite da propositura no que tange aos requisitos constitucionalidade e legalidade, e, quanto à conveniência e oportunidade compete aos Vereadores.

Quanto as comissões, deverá o respectivo projeto receber os pareceres das comissões permanentes de Constituição, Justiça e Redação, Saúde, Educação, Cultura, Lazer e Turismo.

Majoria simples, única discussão e votação nominal para aprovação do projeto.

É o nosso parecer.

São Roque, 13 de fevereiro de 2019.

YAN SOARES DE S. NASCIMENTO

Assessor Jurídico

VÍRGÍNIA COCCHI WINTER

Assessora Jurídica