



Câmara Municipal de Aracruz
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 515/2021

Requerente: Vereadora Adriana Guimarães Machado

Assunto: Projeto de Lei nº 074/2021

Parecer nº: 005/2021

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. DISPÕE SOBRE A PRESENÇA DE DOULAS NAS MATERNIDADES. CONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis para que esta Procuradoria se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e a técnica legislativa do Projeto de Lei nº 074/2021, de autoria da Vereadora Adriana Guimarães Machado, que dispõe sobre a presença de doulas nas maternidades, hospitais e casas de parto no Município de Aracruz.

É o que importa relatar.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER

A Lei Municipal nº 3.814/14, ao dispor sobre deveres e responsabilidades dos procuradores legislativos (art. 5º, § 2º, do art. 9º e do Anexo X), estabelece que é atribuição destes advogados públicos “emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo”, dentre outras.

No âmbito do processo legislativo, os pareceres jurídicos elaborados pelos procuradores são meramente facultativos e não vinculantes, posto que os parlamentares – através das Comissões Temáticas e do Plenário – têm soberania para decidir colegiadamente sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito (oportunidade e conveniência) das proposições legislativas, sem prejuízo do ulterior controle pelo Poder Judiciário.

A Procuradoria é órgão auxiliar do Poder Legislativo, responsável pela representação judicial e extrajudicial da Câmara Municipal de Aracruz, bem como pela função de assessoramento e consultoria jurídica.

Todavia, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme dispõe o art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, § 1º e § 2º, e art. 32 do Estatuto da Advocacia.

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

(...) O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua.

[HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010]

No exercício do seu *mister*, cumpre aos procuradores públicos tão somente a análise da constitucionalidade, legalidade e a técnica legislativa das propostas, evitando-se manifestar-se sobre outras questões de ordem técnica (estranhas à sua especialidade) ou adentrar o mérito legislativo.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

3. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO

A competência legislativa dos municípios está prevista nos incisos I e II do art. 30 da Carta da República, *in verbis*:

Art. 30. COMPETE AOS MUNICÍPIOS:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local é exclusiva do Município, de forma que qualquer norma federal ou estadual que trate de temas de relevância predominantemente local é inconstitucional.

Por outro lado, no uso da competência suplementar, os municípios podem suprir as lacunas da legislação federal e estadual, regulamentando as respectivas matérias para ajustar a sua execução às peculiaridades locais. Entretanto, não podem contraditar a legislação federal e estadual existente, tampouco extrapolar sua competência para disciplinar apenas assuntos de interesse local.

Não há uma enumeração constitucional, expressa e taxativa, dos chamados assuntos de interesse local, de competência do ente municipal. Deverão eles ser identificados caso a caso, a partir da aplicação do *princípio da predominância do interesse*.

O princípio da predominância do interesse parte da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Logo, se a matéria é de interesse predominantemente geral, a competência é outorgada à União. Aos estados são reservadas as matérias de interesse predominantemente regional. Cabe aos municípios a competência sobre as matérias de interesse predominantemente local.

Fixadas essas premissas, passo a analisar se o Município tem competência para legislar sobre a matéria.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Nos termos do art. 23, II, da Constituição Federal, é competência comum da União, dos Estados e dos Municípios cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência.

O art. 24, XII, da CF/88 reza que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre previdência social, proteção e defesa da saúde.

Já o art. 30, I, II e VII, da Carta da República informa que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber e, prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população.

Assim, embora a competência para legislar sobre proteção e defesa da saúde seja concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, não há óbice para o Município exercer a competência constitucional de suplementar a legislação federal e estadual que trate da matéria (art. 30, II, CF), nos limites do seu interesse local (art. 30, I, CF), respeitadas as normas editadas pela União e pelo Estado.

No julgamento da ADPF nº 672 o Supremo Tribunal Federal (STF) consignou que ***“em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF), permitindo aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30, II, da CF) (...)”***.

Neste contexto, entendo que o Município tem competência para legislar sobre a matéria.

4. DA INICIATIVA LEGISLATIVA

Em regra, a iniciativa legislativa é geral, competindo concorrentemente aos vereadores, às comissões, ao Prefeito e ao povo a proposição de normas jurídicas em âmbito municipal (emendas à Lei Orgânica e leis ordinárias).



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Entretanto, a própria Constituição reserva a iniciativa de determinadas matérias ao chefe do Executivo. Nesse sentido, dispõe o art. 61, § 1º da CF/88:

Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

O referido comando constitucional, que explicita as leis iniciativa privativa do Presidente da República, é de reprodução obrigatória (no que couber) em âmbito municipal em decorrência chamado *princípio da simetria*.

O princípio da simetria exige que os Estados e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição, principalmente as relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Destaque-se que nos termos da Constituição Federal (art. 63) e da Lei Orgânica Municipal (art. 31) é vedado o aumento de despesa nos projetos de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo e nos projetos sobre organização



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

dos serviços administrativos da Câmara Municipal, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º da CF e no art. 95, § 2º e 30 da LOM.

Posto isto, cumpre verificar se o proponente tem competência dar início ao processo legislativo no presente caso.

In casu, a matéria não está incluída no rol taxativo das iniciativas privativas do chefe do Poder Executivo previsto no art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal.

Isso porque, ao tratar da saúde pública local, não caracteriza intromissão do Poder Legislativo na seara de atuação do Poder Executivo.

Neste sentido, já decidiu o Pretório Excelso:

A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. **A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.** O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara, especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo, ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado.

[ADI 724 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 7-5-1992, P, DJ de 27-4-2001]

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. **Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. 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.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. **Recurso extraordinário provido.** “Decisão: O Tribunal, **por unanimidade**, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber. [RE nº 878.911, Tema nº 917 v.u. j. de 30.09.16 Dje de 11.10.16 - Relator Ministro **GILMAR MENDES**]

Posto isto, entendo que a matéria é de iniciativa comum.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Compulsando os autos, observo que o objeto da presente proposição não se relaciona com a restrição a direitos fundamentais, bem como não ataca o núcleo essencial de cláusula pétrea da Constituição Federal.

Não verifico inobservância às regras e princípios, direitos e garantias, de caráter material, previstos na Carta Magna, em especial os prescritos em seu art. 5º. No mesmo sentido, a temática trazida pela proposição não apresenta relação conflituosa com as normas de caráter material contidas na Constituição do Estado do Espírito Santo e na Lei Orgânica do Município de Aracruz.

Assim, é possível concluir que a presente proposição não viola a isonomia, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito ou a coisa julgada. Neste diapasão, não resta caracterizado desvio de poder ou excesso de poder legislativo.

Como cediço, nos termos do art. 196 da Constituição Federal, *“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.”*

No caso concreto não há que se falar em violação à isonomia, visto que a permissão para acompanhamento por doulas se dará a todas as pacientes, indistintamente, sem qualquer contraprestação pelo SUS.

Ademais, a medida encontra-se amparada na Lei Federal nº 11.108/05 e orientação do Ministério da Saúde, que editou diretrizes buscando conferir às gestantes atendimento digno, humanizado e de qualidade no período da gestação, parto e puerpério.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Nessa toada, já decidiram os tribunais de Justiça dos estados de São Paulo e Santa Catarina. Vejamos:

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.**

(TJ-SP – ADI 2109612-09.2018.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Evaristo dos Santos, julgamento 07/11/2018)

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*



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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.

(TJ-SC – ADI 4023746-87.2017.8.24.0000, Órgão Especial, Rel. Luiz César Medeiros, julgamento: 08/03/2018)

Posto isto, *s.m.j.*, opino pela constitucionalidade/legalidade da proposta.

6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO

Por se tratar de projeto de lei ordinária, deve ser observado o quórum de **maioria simples** para aprovação, ou seja, maioria dos votos desde que presente a maioria absoluta dos vereadores.

7. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

A Constituição Federal estabeleceu, no Parágrafo Único do art. 59, a necessidade da edição de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis.

A LC nº 95/98, atendeu essa determinação de estabelecer diretrizes para a organização do ordenamento jurídico. Analisando o processo, verifico que a proposição está em conformidade a referida norma federal.



Câmara Municipal de Aracruz
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

8. CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos da fundamentação, entendo que o Projeto de Lei nº 074/2021 está em harmonia com o ordenamento jurídico.

Assim, opino pela LEGALIDADE/CONSTITUCIONALIDADE.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 17 de janeiro de 2022.

MAURICIO XAVIER NASCIMENTO

Procurador – mat. 015237

OAB/ES 14.760