



PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 735

PROJETO DE LEI Nº 12.645

PROCESSO Nº 81.340

De autoria do Vereador **DOUGLAS DO NASCIMENTO MEDEIROS**, o presente projeto de lei altera a Lei 8.490/2015, que permite acesso de doulas em estabelecimentos onde se realizam parto e serviços correlatos, para facultar a estes a edição de regulamento interno de procedimentos inerentes à atuação dessas profissionais.

A proposta encontra sua justificativa à fl. 03, e vem instruída com os documentos de fls. 04/05.

PARECER:

A proposta em exame se nos afigura revestida da condição legalidade no que concerne à competência (art. 6º, *caput*), e quanto à iniciativa (art. 13, I, c/c o art. 45), posto que compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local, suplementando a legislação federal e estadual (art. 30, I, II, CRB), deferindo ao Vereador iniciar essa modalidade de projeto de lei, que é de natureza concorrente.

Vital esclarecer que, ao determinar que os municípios podem suplementar as normas da União e dos Estados, a Constituição Federal, grosso modo, legitima a atuação legislativa municipal, desde que não contrarie os diplomas legais federais e estaduais. A propósito, disso justifica-se a expressão "no que couber" no dispositivo da Lei Maior, *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;***

[grifo nosso]

Deste modo, a iniciativa tem por escopo permitir o acesso a *doulas* – profissionais especializadas em assistência ao parto¹ – em estabelecimentos onde são realizados partos e serviços correlatos, para que assim, elas possam dar suporte físico e emocional à gestante, respeitando os preceitos éticos, de competência e as suas demais normas de funcionamento.

Para corroborar com esse entendimento, buscamos respaldo em decisão cuja ementa reproduzimos, relativa a norma legal do Estado de Santa Catarina nº 16.869/2016, objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade, extinta sem resolução de mérito, *in verbis*:

*ACÇÃO 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***

1 <https://bebe.abril.com.br/gravidez/entenda-qual-e-o-papel-da-doula/> - acessado em 31.08.2018



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. Des. Luiz César Medeiros, Órgão Especial, j. 07-03-2018).

(juntamos acórdão)

Com base no exposto, não vislumbramos quaisquer impedimentos a regular tramitação do projeto de lei analisado.

Sobre o quesito mérito, dirá o soberano Plenário.

DAS COMISSÕES A SEREM OUVIDAS:

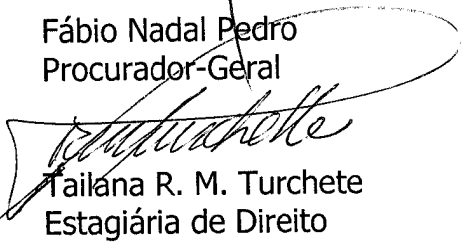
Consoante previsão inserta no inciso I, do artigo 139, do Regimento Interno da Edilidade, sugerimos a oitiva das Comissões de Justiça e Redação e Comissão de Saúde, Assistência Social e Previdência.

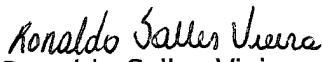
QUORUM: maioria simples (art. 44, "caput", L.O.M.).

S.m.e.

Jundiaí, 31 de agosto de 2018.

Fábio Nadal Pedro
Procurador-Geral


Tailana R. M. Turchete
Estagiária de Direito


Ronaldo Salles Vieira
Procurador Jurídico


Julia Arruda
Estagiária de Direito



ESTADO DE SANTA CATARINA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

fls.	_____
proc.	_____

Direta de Inconstitucionalidade n. 4023746-87.2017.8.24.0000, de Tribunal de Justiça
Relator: Desembargador Luiz César Medeiros

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.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade n. 4023746-87.2017.8.24.0000, da Comarca de Tribunal de Justiça em que é Requerente Sindicato dos Médicos do Estado de Santa Catarina e Requeridos o Governador do Estado de Santa Catarina e outro.

O Órgão Especial decidiu, por votação unânime, extinguir o feito



**ESTADO DE SANTA CATARINA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

fls.	_____
proc.	_____

Direta de Inconstitucionalidade n. 4023746-87.2017.8.24.0000

2

sem resolução de mérito no tocante ao Decreto n. 1.305/2017 e, em relação ao demais pedidos, julgá-los improcedentes. Custas na forma da lei.

O julgamento, realizado no dia 7 de março de 2018, foi presidido pelo Excelentíssimo Senhor Desembargador Rodrigo Collaço, e dele participaram os Excelentíssimos Senhores Desembargador Luiz César Medeiros, Desembargador Sérgio Roberto Baasch Luz, Desembargador Fernando Carioni, Desembargador Torres Marques, Desembargador Rui Fortes, Desembargador Marcus Tulio Sartorato, Desembargador Cesar Abreu, Desembargador Ricardo Fontes, Desembargador Salim Schead dos Santos, Desembargador Alexandre d'Ivanenko, Desembargador Moacyr de Moraes Lima Filho, Desembargador João Henrique Blasi, Desembargadora Soraya Nunes Lins, Desembargador Henry Petry Junior, Desembargador Rodrigo Collaço, Desembargador Stanley Braga, Desembargador Francisco Oliveira Neto, Desembargador Hélio do Valle Pereira, Desembargador Júlio César M. Ferreira de Melo, Desembargador Pedro Manoel Abreu e Desembargador Cláudio Barreto Dutra.

Florianópolis, 8 de março de 2018.

**Desembargador Luiz César Medeiros
RELATOR**



ESTADO DE SANTA CATARINA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

fls. _____
proc. _____

Direta de Inconstitucionalidade n. 4023746-87.2017.8.24.0000

3

RELATÓRIO

O Sindicato dos Médicos do Estado de Santa Catarina – Simesc ajuizou ação direta de inconstitucionalidade com pedido liminar, tendo por objeto a Lei Ordinária n. 16.869/2016, publicada no dia 15 de janeiro de 2016, e o Decreto n. 1.305/2017, publicado em 20 de setembro de 2017, *"que dispõem sobre a obrigatoriedade de permitir a presença de doulas durante o período de trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, regulamentando requisitos para a prestação do serviço e criando diferenciação de atendimento dentro do Sistema Único de Saúde – SUS"* (fl. 1).

Acrescentou que *"segundo a Lei 16.869/2017, as doulas serão escolhidas livremente pelas gestantes e parturientes, sem ônus a casas de parto, maternidades e hospitais e sem estabelecimento de vínculos empregatícios com as instituições de saúde. Ressalte-se que além do acompanhante (pai ou avó da criança), a lei assegurou o acesso das doulas, garantindo uma espécie de prerrogativa profissional, pois não receberam status de meras acompanhantes"* (fl. 7).

Afirmou a existência de inconstitucionalidade formal, porquanto a competência é da União para regulamentar as condições para o exercício das profissões, conforme o disposto no art. 22, inc. XVI, da Constituição Federal.

Disse, ainda, da impossibilidade de assessoramento por profissional particular em ambiente público de saúde, além de afronta ao princípio da razoabilidade, já que *"muito embora as equipes de trabalho médico no âmbito privado, possam contar com maior maleabilidade na propositura de técnicas e utilização de equipamentos e metodologias diferenciadas, obrigar a aceitação de profissional sem regulamentação profissional específica, preparo acadêmico comprovado ou credenciais de órgão regulamentatório, na sala de parto, obrigando ainda a aceitação de equipamentos alheios aos utilizados no ambiente hospitalar específico, sem esterilização causam arrepios aos mais cautos operadores da saúde"* (fl. 35).



ESTADO DE SANTA CATARINA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

fls.	_____
proc.	_____

Direta de Inconstitucionalidade n. 4023746-87.2017.8.24.0000

4

Ao final, requereu a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia do art. 1º da Lei n. 16.869/2016 e do Decreto n. 1.305/2017 e que, posteriormente, seja julgado procedente o pedido "*para declarar a ineficácia por violação a Direito Constitucional, da Lei 13.869/16 do Estado de Santa Catarina, em especial de seu art. 1º, bem como dos Decretos que a regulamentam, em especial o Decreto n. 1.305/2017, seus arts. 1º, 2º e 3º e declarada suas inconstitucionalidades por ofensa aos arts. 1º, inciso III da CF e art. 1º, inc. IV, da CE [...]*" (fl. 43), dentre outros.

Às fls. 81-97, a Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina prestou informações, sustentando a ilegitimidade ativa, ausência de pertinência temática, inépcia da petição inicial decorrente da ausência de causa de pedir. No mérito, rebateu as alegações constantes da petição inicial, aduzindo ser a presença da "doula" indispensável para manutenção da ordem emocional e psicológica da mãe e do bebê.

O Governador do Estado de Santa Catarina compareceu aos autos para sustentar a ilegitimidade ativa do Sindicato e, no mérito, aduziu a constitucionalidade de legislação impugnada.

A douta Procuradoria-Geral de Justiça, em parecer da lavra do doutor Durval da Silva Amorim, pugnou pelo "*afastamento das teses preliminares e improcedência do pedido liminar, mantendo-se os efeitos da Lei n. 16.869/2016 e do Decreto 1.305/2017, ambos do Estado de Santa Catarina, ante a ausência da plausibilidade do direito invocado e do risco na demora da decisão final da ação*" (fl. 216).

A Associação de Doulas de Santa Catarina (ADOSC) compareceu às fls. 222-232 para pugnar sua habilitação no feito na qualidade de *amicus curiae*, o que restou deferido por meio do despacho de fl. 344.

Às fls. 345-348, o Procurador-Geral do Estado manifestou-se nos autos, postulando a improcedência do pedido.

Às fls. 352-391, a Associação de Doulas de Santa Catarina



**ESTADO DE SANTA CATARINA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

fls. _____
proc. _____

Direta de Inconstitucionalidade n. 4023746-87.2017.8.24.0000

5

(ADOSC) apresentou manifestação, salientando a ilegitimidade do Sindicato autor, a inexistência de pertinência temática, inadequação da via eleita já que a alegada violação seria frente à Constituição Federal e não Estadual e inépcia da petição inicial. No mérito, ressaltou a constitucionalidade das normas impugnadas.

VOTO

1 Estando o processo pronto para julgamento final, deixo de apreciar o pedido liminar e passo diretamente à resolução de mérito.

2 Primeiramente, passa-se à análise das preliminares de ilegitimidade ativa e inépcia da petição inicial.

2.1 Nos termos do disposto no art. 85 da Constituição Estadual, apenas a Federação Sindical de âmbito estadual teria legitimidade para propor a ação direta de inconstitucionalidade em face de legislação estadual, enquanto qualquer sindicato com legitimidade subjetiva (pertinência temática) o teria em relação à legislação municipal (inciso VII, com a redação dada pela EC 45/2006).

Em um primeiro momento, ao analisar-se a nomenclatura dada ao requerente, parece faltar legitimidade para ingressar com a presente demanda, já que se trata de Sindicato, impugnando legislação estadual. Todavia, na análise de sua representatividade, conclui-se ser parte legítima para figurar no pólo ativo da ação. Conforme o disposto em seu Estatuto e o teor do registro perante o Ministério do Trabalho (fls. 51-67), depreende-se que sua abrangência é estadual sendo, inclusive, subdividido em diretorias regionais (art. 32 e seguintes).

Dessarte, o fato de possuir nomenclatura diversa daquela mencionada pela Magna Carta Estadual (Sindicato ao invés de Federação Sindical) não retira a sua legitimidade, que é advinda da representatividade estadual, requisito este exigido pela Constituição.



ESTADO DE SANTA CATARINA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

fls.	_____
proc.	_____

Direta de Inconstitucionalidade n. 4023746-87.2017.8.24.0000

6

Esta Corte de Justiça teve oportunidade de reconhecer a legitimidade de sindicato para questionar lei estadual, conforme precedente a seguir colacionado:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR - LEI COMPLEMENTAR N. 412/2008 - ARTS. 8º E 9º - ORGANIZAÇÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO ESTADO DE SANTA CATARINA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS - CRIAÇÃO DE FUNDOS FINANCEIRO E PREVIDENCIÁRIO - ALEGAÇÃO DE AFRONTA AOS ARTS. 1º, CAPUT E IV E 16 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E ARTS. 3º, I, E 40, CAPUT E § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - PRELIMINARES - INCOMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA - SUPOSTA AFRONTA AOS DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - ART. 83, XI, 'F', DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - COMPETÊNCIA DESTE JUÍZO AO JULGAMENTO DA ADIN - PREFACIAL AFASTADA - **ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM - SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO NA REDE PÚBLICA DE ENSINO DO ESTADO DE SANTA CATARINA EM FACE DE LEI ESTADUAL - ART. 85, VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - PREFACIAL REJEITADA POR MAIORIA DE VOTOS. MÉRITO - PLAUSIBILIDADE DO DIREITO ALEGADO E PERIGO DA DEMORA INSUFICIENTES PARA O DEFERIMENTO DA CAUTELAR - AUSÊNCIA DE PREJUÍZOS AOS SEGURADOS ATÉ JULGAMENTO DEFINITIVO DA AÇÃO CONSTITUCIONAL - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA.**

"O deferimento da cautelar na ação direta de inconstitucionalidade fica condicionado à coexistência de dois requisitos, quais sejam: a plausibilidade do direito invocado pela parte (*fumus boni juris*) e o risco de dano irreparável ou de difícil reparação até o julgamento de final da ação (*periculum in mora*)" (ADi n. 2008.080759-4, Des. Wilson Augusto do Nascimento) [sem grifo no original].

Não merece guarida, pois, a prefacial de ilegitimidade ativa.

2.2 Da mesma forma, não procede a proemial de inépcia da petição inicial em razão da suposta ausência de justificativa jurídica. Em que pese não restar expressa na petição inicial, ressoa dos autos que a questão ora tratada demanda interpretação dos dispositivos constitucionais invocados e seu impacto sobre os direitos reconhecidos pela legislação.

Assim, incabível o reconhecimento da inépcia da inicial, já que a peça processual preencheu os requisitos exigidos pelo art. 319 do Código de Processo Civil, não se enquadrando nas situações previstas no art. 330 daquele Diploma.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

fls. _____
proc. _____

Direta de Inconstitucionalidade n. 4023746-87.2017.8.24.0000

7

3. No mérito, o pedido é de ser rejeitado.

3.1 A presente demanda objetiva a declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 16.869, de 15 de janeiro de 2016, e do Decreto n. 1.305, de 19 de setembro de 2017. Com efeito, as normas estão assim redigidas:

"Lei n. 16.869, de 15 de janeiro de 2016.

"DISPÕE SOBRE A PRESENÇA DE DOULAS DURANTE TODO O PERÍODO DE TRABALHO DE PARTO, PARTO E PÓS-PARTO IMEDIATO, E ESTABELECE OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

"Art. 1º. 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.

"§ 1º Para os efeitos desta Lei e em conformidade com a qualificação da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), código 3221-35, doulas são 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 7 de abril de 2005.

"§ 3º As maternidades, casas de parto e estabelecimentos hospitalares congêneres, da rede pública e privada do Estado de Santa Catarina 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. É vedada às doulas a realização de procedimentos médicos ou



**ESTADO DE SANTA CATARINA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Direta de Inconstitucionalidade n. 4023746-87.2017.8.24.0000

8

clínicos, bem como procedimentos de enfermagem e da enfermagem obstétrica, entre outros.

"Art. 3º. O descumprimento de qualquer dispositivo desta Lei sujeitará o infrator à uma das seguintes penalidades:

I - advertência, na primeira ocorrência;

II - sindicância administrativa; e

III - denúncia ao órgão competente.

"Parágrafo único. Competirá ao órgão gestor da saúde da localidade em que estiver situado o estabelecimento a aplicação das penalidades de que trata este artigo, conforme estabelecer a legislação própria, que disporá, ainda, sobre a aplicação dos recursos delas decorrentes.

"Art. 4º. Decorrido o prazo de 6 (seis) meses, após a publicação desta Lei, o descumprimento de suas disposições sujeitará o infrator às sanções previstas no art. 3º desta Lei.

"Art. 5º. O Chefe do Poder Executivo regulamentará esta Lei, nos termos do inciso III do art. 71 da Constituição do Estado, no prazo de 60 (sessenta) dias após a sua publicação.

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

O Decreto 1.305/2017, por sua vez, regulamenta a lei acima colacionada da seguinte forma:

"DECRETO Nº 1.305, DE 19 DE SETEMBRO DE 2017

"Regulamenta a Lei nº 16.869, de 2016, que dispõe sobre a presença de doulas durante todo o período de trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, e estabelece outras providências.

"O GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA, no uso das atribuições privativas que lhe conferem os incisos I e III do art. 71 da Constituição do Estado, conforme o disposto na Lei nº 16.869, de 15 de janeiro de 2016, e o que consta nos autos do processo nº SCC 0733/2016,

"DECRETA:

"Art. 1º 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.

"§ 1º A presença das doulas não se confunde com a presença do



**ESTADO DE SANTA CATARINA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

fis. _____
proc. _____

Direta de Inconstitucionalidade n. 4023746-87.2017.8.24.0000

9

acompanhante de que trata a Lei federal nº 11.108, de 7 de abril de 2005.

"§ 2º As gestantes e parturientes têm o direito de escolher livremente suas doulas.

"Art. 2º A admissão das doulas nas maternidades, casas de parto e estabelecimentos hospitalares congêneres, da rede pública e privada do Estado de Santa Catarina se dará mediante a apresentação dos documentos citados no § 3º do art. 1º da Lei nº 16.869, de 15 de janeiro de 2016.

"§ 1º Após o primeiro ingresso da doula no estabelecimento de saúde, sua entrada como acompanhante de parto de outras gestantes ou parturientes no local dependerá apenas da exibição do termo de autorização de que trata o inciso IV do § 3º do art. 1º da Lei nº 16.869, de 2016.

"§ 2º Para fins do cumprimento do disposto no § 1º deste artigo, o estabelecimento de saúde deverá efetuar o cadastro das doulas que farão o acompanhamento das gestantes.

"§ 3º Caso a gestante esteja em trabalho de parto, eventual demora do estabelecimento na análise dos documentos apresentados de que tratam o *caput* e o § 1º deste artigo não constitui impedimento à entrada da doula para acompanhar a gestante.

"§ 4º Excepcionalmente, nas hipóteses de urgência, em que houver substituição de uma doula por outra ainda não cadastrada, a análise dos documentos necessários ao seu ingresso poderá ocorrer simultaneamente à admissão da gestante no estabelecimento de saúde.

"Art. 3º Ficam as doulas autorizadas a ingressar nas maternidades, casas de parto e estabelecimentos hospitalares congêneres, da rede pública e privada do Estado de Santa Catarina, com seus materiais de trabalho, desde que condizentes com as normas de segurança e ambiente hospitalar.

"§ 1º A entrada das doulas nos estabelecimentos de saúde independe de o serviço prestado ser voluntário ou remunerado.

"§ 2º Entendem-se como materiais de trabalho das doulas, a serem utilizados no trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, dentre outros:

"I – bola de exercício físico feita de material elástico macio e outras bolas de borracha;

"II – bolsa de água quente;

"III – óleos para massagens;



ESTADO DE SANTA CATARINA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

fls. _____
proc. _____

Direta de Inconstitucionalidade n. 4023746-87.2017.8.24.0000

10

"IV – banqueta auxiliar para parto; e

"V – equipamentos sonoros.

"§ 3º Os materiais a serem utilizados nas salas de parto normal não necessitam de esterilização.

"§ 4º Fica autorizada a presença da doula em todos os tipos de trabalho de parto, até mesmo prematuro, desde que solicitada pela gestante ou parturiente.

"§ 5º Na hipótese de realização de intervenção cesárea, fica a doula autorizada a ingressar no centro cirúrgico devidamente paramentada.

"§ 6º Fica permitida a presença da doula durante o pós-parto, inclusive na etapa de recuperação da parturiente.

"Art. 4º Fica vedada às doulas a realização de procedimentos médicos ou clínicos, bem como procedimentos de enfermagem e de enfermagem obstétrica.

"Art. 5º Enquanto os municípios não editarem atos normativos próprios, o descumprimento de qualquer dispositivo da Lei nº 16.869, de 2016, ou deste Decreto sujeitará o infrator às penalidades previstas no art. 3º da mencionada Lei.

"Art. 6º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação".

Essas, pois, as normas impugnadas por meio da presente demanda em decorrência de suposta violação a dispositivos da Magna Carta Estadual, notadamente os arts. 1º, incs. IV e V; 4º, *caput* e inc. IV; arts. 153 e 155 e os princípios da igualdade e dignidade da pessoa humana.

3.2 Primeiramente, impende consignar que o Decreto n. 1.305/2017, conforme ele próprio enuncia, tem como objetivo "*regulamentar a Lei nº 16.869, de 2016, que dispõe sobre a presença de doulas durante todo o período de trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, e estabelece outras providências*". Não sendo um Decreto autônomo, mas sim regulamentador, incabível se torna o ajuizamento da presente demanda.

A esse respeito, é cediço que somente pode ser submetido à



**ESTADO DE SANTA CATARINA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Direta de Inconstitucionalidade n. 4023746-87.2017.8.24.0000

11

jurisdição constitucional concentrada, mesmo em âmbito estadual, ato normativo infralegal de natureza autônoma, ou seja, que promova diretamente inovação no ordenamento jurídico, sem o amparo de lei que o preceda.

Isso porque na hipótese de o decreto de cunho regulamentar ultrapassar os limites da norma que o fundamenta, estar-se-á diante da prática de ilegalidade, a ser combatida por intermédio dos mecanismos próprios de controle, ao que não se prestam as ações de caráter objetivo relacionadas com a análise abstrata de constitucionalidade.

Na situação em apreço, em complemento ao enunciado constante no cabeçalho da norma, constata-se que os dispositivos do decreto se limitaram a esmiuçar as regras já trazidas pela legislação de regência. Como já dito, eventual questão pontual a que se impute ter extrapolado as divisas impostas pela lei cabem ser nesse viés questionados.

Este é o entendimento adotado pela Suprema Corte:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. VIA INADEQUADA PARA IMPUGNAÇÃO DE DECRETO REGULAMENTADOR.

"O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo mostrou-se coerente com a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal ao inadmitir ação direta de inconstitucionalidade contra decreto editado pelo chefe do executivo para regulamentar dispositivo da legislação ordinária. Precedentes: ADI's 996 MC, 1.258 e 1.538 entre outros. Agravo regimental desprovido" (AI 375651 AgR/SP, Min. Ellen Gracie).

"Ação direta de inconstitucionalidade. Ataque a dispositivo de Decreto que aprova Regulamento de ICMS e que se limita a reproduzir texto de Lei que não é atacado. - 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. - No caso, configura-se a segunda hipótese, não tendo, portanto, sido atacada a norma legal que foi reproduzida no regulamento e cujo texto é o único impugnado. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida" (ADI n. 2121/SC, Min. Moreira Alves).



**ESTADO DE SANTA CATARINA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

fls. _____
roc. _____

Direta de Inconstitucionalidade n. 4023746-87.2017.8.24.0000

12

De toda sorte, verificada a impossibilidade de reconhecimento da inconstitucionalidade de decreto regulamentador, imperiosa a extinção do feito sem resolução de mérito em relação a este pleito.

3.3 De outro lado, não há que se falar em inconstitucionalidade por arrastamento. Como se verá adiante, a Lei n. 16.869/2016, regulamentada pelo Decreto n. 1.305/2017, não viola dispositivos constitucionais.

O autor aduz que o Estado de Santa Catarina teria usurpado a competência privativa da União para legislar sobre profissões, porquanto as normas estaduais acabariam por regulamentar a profissão de "doula". Disse, ainda, que a legislação impugnada viola os princípios da igualdade e da universalidade no atendimento do sistema único de saúde, além de afrontar os princípios da livre iniciativa e propriedade privada ao impor obrigações às unidades que prestam serviço particular.

Razão não lhe assiste.

As normas em apreço não pretendem regulamentar a profissão de "doula"; ao contrário, objetivam que seja assegurado à gestante o direito de solicitar a presença da profissional que lhe dará o suporte desejado no momento do trabalho de parto, parto e pós-parto. A legislação não determina como devem proceder as profissionais, tampouco os materiais de determinada marca ou modelo que devem ser utilizados, por exemplo. Apenas prevê a necessidade de "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" (art. 1º, §3º, inc. III, da Lei n. 16.869/2016).

In casu, o que se determinou é que as maternidades, hospitais, casas de parto admitam obrigatoriamente as profissionais em suas dependências, desde que comprovado o desejo da gestante e apresentados documentos de identificação, sem que isso implique regulamentação da



ESTADO DE SANTA CATARINA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

fls. _____
proc. _____

Direta de Inconstitucionalidade n. 4023746-87.2017.8.24.0000

13

profissão em âmbito estadual. O que há são indícios de limites para atuação das "doulas" dentro das entidades de saúde e não no desempenho de suas atividades em geral.

A legislação visou assegurar a relação das "doulas" com os médicos e instituições hospitalares sem que um interferisse nas atividades do outro, possibilitando que cada profissional desempenhe as funções que lhes cabem.

Conforme muito bem salientado pelo Dr. Durval da Silva Amorim, Procurador de Justiça, *"tal medida é necessária a fim de regulamentar a relação entre a profissional e as instituições hospitalares, especialmente porque é de conhecimento público e notório que parte significativa das instituições aptas para realização de parto não acreditam no trabalho desenvolvido pelas doulas e são justamente contrários a intervenção, no mesmo modo que a doula, por sua vez, não pode jamais interferir diretamente nos procedimentos médicos que serão realizados"* (fl. 212).

Prosseguiu, esclarecendo que *"parece, portanto, que a legislação estadual apenas reconheceu à gestante o direito ao acompanhamento profissional da doula durante o trabalho de parto, parto e pós-parto nas unidades médicas, ao mesmo tempo que delimitou a atuação de cada um dos agentes de saúde no suporte da parturiente, com a possível pretensão de evitar discussões concretas sobre tais limites no momento do parto. Difícil considerar, nesses termos, que o Estado tenha regulamentado uma profissão, violando o princípio constitucional da liberdade profissional, a partir da edição da Lei n. 16.869/2016 e do Decreto n. 1.305/2017, do Estado de Santa Catarina"* (fl. 212).

Dessarte, inexistente a apontada regulamentação de profissão, o que implica a rejeição do pleito de inconstitucionalidade decorrente da invasão à competência privativa da União.

De outro lado, igualmente não procede o pedido de inconstitucionalidade derivada do suposto estabelecimento de tratamento



**ESTADO DE SANTA CATARINA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

fls. _____
proc. _____

Direta de Inconstitucionalidade n. 4023746-87.2017.8.24.0000

14

diferenciado entre os usuários do sistema único de saúde. É que a presença da "doula" é oportunizada a todas as gestantes, inclusive às usuárias do sistema único de saúde, sem prejuízo do acompanhante estabelecido na Lei Federal n. 11.108/2005; basta que a gestante manifeste seu interesse.

Importante destacar, em momento algum impediu-se a contratação de profissional de apoio para atuação perante o sistema único de saúde, a legislação é expressa ao determinar às casas de saúde a obrigatoriedade de aceitação e ingresso das "doulas" sem qualquer restrição quanto ao caráter da internação, se pelo SUS, plano de saúde ou particular.

Por fim, da mesma forma não merece guarida a alegação de inconstitucionalidade por violação aos princípios da livre iniciativa e da propriedade privada, pois a presença de "doula" no trabalho de parto, parto ou pós-parto não afasta ou impede a presença do profissional da saúde que dará o suporte técnico necessário ao procedimento a ser realizado. A "doula", conforme afirmado, fornece apoio e auxílio psicológico à parturiente e sua família, o que difere dos serviços a serem prestados pelos médicos. Assim, vale reforçar, não há interferência na atividade por eles desenvolvida, são atividades diversas!

Impende salientar que eventual excesso praticado pelas "doulas" no desempenho de suas atividades deverá ser apurado no caso concreto e, se for o caso, ajuizada a ação competente para repressão da conduta.

4 Ante o exposto, extingo o feito sem resolução de mérito no tocante ao Decreto n. 1.305/2017 e, em relação ao demais pedidos, julgo-os improcedentes.