



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

PROCURADORIA DO PODER LEGISLATIVO DE VOTUPORANGA

PARECER JURÍDICO Nº: 93

INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE VOTUPORANGA

REFERENTE AO PROJETO DE LEI Nº 46/2025

ASSUNTO: Dispõe sobre a permanência do profissional de fisioterapia nas maternidades públicas e privadas do Município de Votuporanga.

DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI Nº 46/2025- DISPÕE SOBRE A PERMANÊNCIA DO PROFISSIONAL DE FISIOTERAPIA NAS MATERNIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS DO MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL SUPLETIVA EM MATÉRIAS DE PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. SIMILARIDADE COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL DE REGÊNCIA DA MATÉRIA-INICIATIVA CONCORRENTE EM FACE DO TEMA 917 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL- PRECEDENTES SEMELHANTES ORIUNDOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO.

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Votuporanga:





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

I- DO RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de ao Projeto de Lei nº 46/2025, de autoria do Vereador Emerson Pereira, que ***“Dispõe sobre a permanência do profissional de fisioterapia nas maternidades públicas e privadas do Município de Votuporanga”***.

Instruem o pedido, no que interessa: (i) Minuta do Projeto de Lei nº 46/2025, com a respectiva justificativa.

Em síntese, eis o relato dos fatos.

Passo a análise Jurídica.

II- DA ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, no que tange à matéria, afigura-se revestida de constitucionalidade, pois por força da Carta Magna, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber, encontrando amparo no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal e no artigo 8º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município de Votuporanga, vejamos:

“Art. 30. Compete aos Municípios:



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”;
(grifo nosso)

“Art. 8º Ao Município compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar da população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local”;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”;
(grifo nosso).

De outro lado, referido Projeto de Lei, deve ser aprovado por MAIORIA SIMPLES dos membros do Legislativo, conforme artigo 40, da Lei Orgânica de Votuporanga:

“Art. 40. As leis ordinárias, os decretos legislativos e as resoluções serão aprovadas por maioria simples dos votos, presente a maioria absoluta da Câmara Municipal, em um único turno de votação, salvo disposições contidas nesta Lei Orgânica”. (grifo nosso).

A Lei Orgânica do Município de Votuporanga, dispõe que é competência Privativa do Prefeito:

“Art. 38. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada,





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município, ressalvadas as hipóteses de iniciativa privada.

Parágrafo único. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:

I - plano plurianual;

II - diretrizes orçamentárias;

III - lei orçamentária;

IV - regime jurídico dos servidores municipais;

V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na administração direta, indireta e fundacional, bem como a fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o previsto no inciso XIII do art. 20; e

VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos da administração pública municipal direta, indireta e fundacional, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público". (grifo nosso).

Nesse sentido, também dispõe o Regimento interno da Câmara de Votuporanga:

“Art. 144. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:

I - plano plurianual;

II - diretrizes orçamentárias;

III - lei orçamentária;

IV - regime jurídico dos servidores públicos;

V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na

Administração Direta, Indireta e Fundacional, bem como a fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de direito privado





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o previsto na Lei Orgânica do Município.

VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos na Administração Pública Municipal Direta, Indireta e Fundacional”. (grifo nosso).

O projeto não invade a competência privativa do Executivo, pois não trata de sua estrutura ou atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de servidores públicos, conforme Tema 917 do Supremo Tribunal Federal:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).” Ficou claro que, com exceção das matérias previstas expressamente naqueles dispositivos e seus correspondentes a nível estadual e municipal, todas as outras são inalcançáveis pela inconstitucionalidade formal subjetiva, ou seja, vício de iniciativa, uma vez que a interpretação dada pela Suprema Corte é restritiva e não amplia o rol taxativo previsto pelo legislador constituinte”. (grifo nosso).

Primeiramente, é sempre oportuno lembrar que escapa das atribuições desta Procuradoria a análise do mérito de projetos de lei, sendo nossa orientação restrita à verificação da competência e da iniciativa.

Assim, convém lembrar que a Constituição da República garante a todos os brasileiros o direito fundamental e social à vida e à saúde (ver caput dos





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

arts. 5º e 6º e inc. II do art. 23), estabelecendo ainda que ***“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”*** (ver art. 196).

A Constituição da República estabelece, ainda, que se insere na competência comum (administrativa) dos Entes Federados a zeladoria pública da saúde da população, lembrando-se, ainda, que, na seara legislativa, a todos os Entes federados é atribuída a competência concorrente para legislar sobre proteção e defesa da saúde (ver incs. II do art. 23 e XII do art. 24).

É notório, pois, que os Municípios detêm competência para suplementar as legislações federal e estadual (ver incs. II e VII do art. 30), isto é, serviços de atendimento à saúde da população, notadamente quando aquelas forem omissas e estiverem presentes interesses exclusivos da Municipalidade.

In casu, é notória que a proposição ora em análise tem como escopo implementar uma política pública voltada às múnicipes gestantes, assegurando-as o direito de ser acompanhada por um profissional da Fisioterapia durante o parto e o puerpério.

Propostas como a ora em análise em muito se assemelham às previsões contempladas no art. 16 da Lei federal nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), que assegura à pessoa idosa internada ou em observação o direito a acompanhante, devendo o órgão de saúde proporcionar as condições adequadas para a sua permanência em tempo integral, segundo critério médico; no art. 1º da Lei federal



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

nº 11.108/2005, que acresceu o Capítulo VII – “Do subsistema de Acompanhamento durante o trabalho de parto, parto e pós-parto imediato” e acresceu o art. 19-J à Lei nº 8.080/1990 (Lei do SUS), determinando que às redes próprias e conveniadas do SUS são obrigadas a permitir a presença, junto à parturiente, de um acompanhante durante todo o período de trabalho de parto, parto e pós-parto imediato e na Lei estadual (paulista) nº 17.832/2023, que consolida a legislação relativa à defesa do consumidor”, cujo art. 199 contempla vários direitos dos usuários de serviços de saúde no Estado de São Paulo, dentre eles, os de “ser acompanhado, se assim o desejar, nas consultas e internações por pessoa por ele indicada” e “ter a presença do pai nos exames pré-natais e no momento do parto (ver incs. XIV e XV do art. 199) e na Lei estadual paulista nº 10.689/2000, que “dispõe sobre a permanência de acompanhantes dos pacientes internados nas unidades de saúde do Estado.

Portanto, nesse aspecto, não se vislumbra vício de constitucionalidade material na proposição ora em análise.

No que se refere à iniciativa legislativa, é notório que, no âmbito municipal, os Vereadores são titulares da iniciativa das leis cujas matérias as Cartas Constitucionais não reservam, expressa ou exclusivamente, ao Chefe do Poder executivo e, inclusive, à Mesa Diretora dos trabalhos legislativos.

Portanto, como regra, a outorga do direito de a munícipe gestante ser acompanhada por um profissional da Fisioterapia durante o parto e o puerpério, sem prejuízo é claro, do exercício de direitos semelhantes previstos na legislação federal e estadual, não estão reservadas ao Chefe do Poder Executivo ou à Mesa Diretora da Câmara Municipal. Logo, é de iniciativa concorrente.



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Aliás, essa tem sido a linha de raciocínio adotada pelo próprio Supremo Tribunal Federal, ao analisar as matérias de iniciativa concorrente e reservada, conforme se pode extrair da ADI nº 724-MC/RS, Rel. Min. Celso de Mello, e dos Embargos de Declaração no RE nº 590.697/MG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, que tratava de iniciativa parlamentar na instauração do Processo legislativo em matéria tributária, ambos no seguinte sentido:

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, nem se presume 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” (grifo nosso)

Ademais, no Tema nº 917 (cf. in Acórdão prolatado no ARE nº878.911/RG), o Supremo Tribunal Federal pôs fim à celeuma, consignando que não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal)”.

A propósito, veja o que já decidiu o Tribunal de Justiça em casos análogos:

“2) Lei combatida que “Dispõe sobre a permissão da presença de fisioterapeuta especialista em saúde da mulher, obstetria



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

e ou doula, durante o período de pré-parto, parto e pós-parto imediato, sempre que solicitado pela parturiente, nas maternidades públicas e privadas do Município de Andradina".
Inocorrência de vício de inconstitucionalidade formal e material. Competência concorrente para iniciar o processo legislativo em matéria de saúde pública, bem assim, competente os Municípios para legislar supletivamente sobre proteção à saúde, dentro do interesse local, consoante já se decidiu na Corte Suprema e neste C. Órgão Especial" [...] (cf. in Direta de Inconstitucionalidade 2200198-53.2022.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/03/2023; Data de Registro: 17/03/2023); (grifo nosso).

"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





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

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. Afrenta aos arts. 5º; 47, incisos II e XIV; 144 da Constituição Bandeirante. Ação procedente, em parte” (cf. in Direta de Inconstitucionalidade 2109612-09.2018.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/11/2018; Data de Registro: 11/01/2019)”. (grifo nosso)

Ocorre que tais julgados colacionados deixam claro a incoerência de vício de inconstitucionalidade formal e material, tendo em vista que já se decidiu na Corte Suprema e neste C. Órgão Especial sobre a competência concorrente para iniciar o processo legislativo em matéria de saúde pública, bem assim, a





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

competência dos Municípios para legislar supletivamente sobre proteção à saúde, dentro do interesse local. Senão, vejamos:

*“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*



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

de vício de inconstitucionalidade, mas apenas eventual inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Ação parcialmente procedente.” (ADI 2280773-53.2019.8.26.0000, Rel. Des. Péricles Piza, 29/07/2020);

*"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*



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

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 inexistência 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





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

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.” (ADI 2270597-15.2019.8.26.0000, Rel. Des. Carlos Bueno, 01/07/2020)”

Como deixou assente o e. Desembargador Evaristo dos Santos na oportunidade do julgamento da ADI nº 2109612-09.2018.8.26.0000, j. em 07/11/2018, *verbis*:

“Ademais, como bem pontuaram os nobres colegas Des. PÉRICLES PIZA e Des. RICARDO ANAFE, medida encontrasse 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. Aproveito para transcrever valorosos acréscimos do Exmo. Des. PÉRICLES PIZA:

“Nesse compasso, o Ministério da Saúde introduziu nova diretriz em seu planejamento nacional (participação de doulas durante consultas, exames de pré-natal, pré parto, parto e pós-parto imediato, com seus instrumentos de trabalho) para tornar o atendimento às gestantes mais humanizados a fim de garantir e otimizar o supra princípio constitucional da dignidade da pessoa humana:”

“O Ministério da Saúde adverte: Doulas fazem bem à sua saúde. Parto, Aborto e Puerpério - Assistência Humanizada à Mulher



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

*(Livro do Ministério da Saúde - 2001 - páginas 64 a 67).
Atribuições da acompanhante treinada. A acompanhante treinada, além do apoio emocional, deve fornecer informações a parturiente sobre todo o desenrolar do trabalho de parto e parto, intervenções e procedimentos necessários, para que a mulher possa participar de fato das decisões acerca das condutas a serem tomadas durante este período. Durante o trabalho de parto e parto, a acompanhante: Orienta a mulher a assumir a posição que mais lhe agrada durante as contrações: Favorece a manutenção de um ambiente tranqüilo e acolhedor, com silêncio e privacidade; Auxilia na utilização de técnicas respiratórias, massagens e banhos mornos; Orienta a mulher sobre métodos para alívio da dor que podem ser utilizados, se necessários; Estimula a participação do marido ou companheiro em todo o processo; Apoia e orienta a mulher durante todo o período expulsivo, incluindo a possibilidade da liberdade de escolha quanto à posição a ser adotada.”*

(...)

“Aliás, a “Rede Cegonha” - estratégia do Ministério da Saúde que visa implementar uma rede de cuidados para assegurar às mulheres o direito ao planejamento reprodutivo e a atenção humanizada à gravidez, ao parto e ao puerpério, bem como assegurar às crianças o direito ao nascimento seguro e ao crescimento e desenvolvimento saudáveis -, projeto do Governo Federal lançado em 2011, visa garantir atendimento de qualidade a todas as brasileiras participantes do Sistema Único





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

de Saúde.” (grifos no original) Não há que se falar, portanto, em inconstitucionalidade por ofensa aos princípios da proporcionalidade, razoabilidade ou isonomia”. (grifo nosso).

Em síntese, não vislumbro vício de constitucionalidade material ou formal capazes de impedir a regular tramitação da proposição ora em análise perante às comissões legislativas e pelo Plenário Cameral.

Diante disso, o Projeto de Lei nº 46/2025, é constitucional, sem vício de forma ou origem, atendendo ao que dispõe a legislação pertinente.

III- DA CONCLUSÃO

Diante do exposto acima, entende-se que o Projeto de Lei nº 46/2025, atende aos pressupostos constitucionais e legais.

No mais, coloco-me à disposição para maiores esclarecimentos.

Em síntese, eis o parecer. À superior consideração.

Votuporanga, 09 de maio de 2025.

ROSELAINE CORREIA
Procuradora Legislativa
OAB/SP 368.365

