

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 44-A/2023 CJL
PROTOCOLO: 1185/2024
DATA ENTRADA: 26 de Março de 2024
PROJETO DE LEI nº 9.861 de 2024

Ementa: *Dispõe sobre a obrigatoriedade dos estabelecimentos públicos e privados de saúde do município de Caruaru para orientar as gestantes sobre os riscos e as consequências do aborto*

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis e à Comissão de Saúde e Assistência Social sobre o projeto que “Dispõe sobre a obrigatoriedade dos estabelecimentos públicos e privados de saúde do município de Caruaru para orientar as gestantes sobre os riscos e as consequências do aborto” no município de Caruaru Projeto de lei nº 9.861/2024, de autoria do **VEREADOR IRMÃO RONALDO**.

O projeto de lei supracitado dispõe de um total de 8 artigos, com justificativa, e assinado digitalmente pelo seu autor.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno e Lei Orgânica do Município.

Segundo justificativa anexa ao projeto: “*A Matéria que ora encaminhamos a esta Casa Legislativa tem por finalidade dispor sobre as orientações e esclarecimentos às mulheres grávidas sobre os riscos e as consequências do aborto nos casos previstos por Lei pelos Estabelecimentos Públicos e Privados de Saúde da nossa cidade. De acordo com o art. 128 do Código Penal Brasileiro: “Art. 128 - Não se pune o aborto praticado por médico: Aborto necessário I - se não há outro meio de salvar a vida da gestante; Aborto no caso de gravidez resultante de estupro II - se a gravidez resulta de estupro e o aborto é precedido de*

consentimento da gestante ou, quando incapaz, de seu representante legal” (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940). Apesar de haver situações nas quais o aborto é permitido no Brasil, entendemos que a vida precisa ser preservada e dignificada, desde a sua concepção até a morte. Entendemos, portanto, que é necessário que os cidadãos compreendam e sejam orientados quanto a essa delicada questão. Dessa forma, a Proposição em tela busca orientar as gestantes e seus familiares sobre os riscos do referido procedimento, assim como as consequências físicas e psicológicas na saúde da mulher. Outrossim, esta Propositura enuncia que os Estabelecimentos Públicos e Privados de Saúde, onde estão sendo feitos os acompanhamentos das gestantes que desejam continuar com a gravidez, deverão comunicar à Vara da Infância e da Juventude mais próxima da residência da gestante, com o propósito de iniciar o processo de adoção do recém-nascido. Diante do exposto, solicitamos aos nobres Pares desta Casa Legislativa a aprovação deste Projeto de Lei Ordinária”

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e

compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno desta Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 91 – Nenhum projeto de **lei, de resolução ou de decreto legislativo**, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Art. 274 – As deliberações das Comissões **serão assessoradas** pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico** sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalta-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, **a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa, não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.**

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o parlamentar articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

No compasso da análise de competência, o Projeto de Lei 9.861/2024 não deve prosperar visto o vício de competência constitucional quanto ao objeto em discussão. O aborto é tema de Direito Penal¹ e seu procedimento é objeto de Portaria do Ministérios da Saúde², tudo conforme os ditames constitucionais agora esboçados:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XII - previdência social, **proteção e defesa da saúde**; [\(Vide ADPF 672\)](#)

Art. 87. Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos.

(...)

II - **expedir instruções para a execução das leis**, decretos e regulamentos;

Mesmo que a Constituição Federal e a Constituição do Estado de Pernambuco não fossem expressas quanto a competência de qual ente deve legislar sobre a temática do aborto e seus desdobramentos, resta evidente que o tema é de repercussão geral, ou seja, não se enquadra em assuntos de interesse local, no qual o município tem o direito constitucional de

¹Art. 128 - Não se pune o aborto praticado por médico: (Vide ADPF 54)

Aborto necessário

I - se não há outro meio de salvar a vida da gestante;

no caso de gravidez resultante de estupro

II - se a gravidez resulta de estupro e o aborto é precedido de consentimento da gestante ou, quando incapaz, de seu representante legal.

² <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.561-de-23-de-setembro-de-2020-279185796>

legislar. No mais, salienta-se que no Estado de Alagoas, lei análoga a proposta sofreu recentemente uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, pelo fato do vício de competência.

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. DEMANDA AJUIZADA PELO DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS EM FACE DA **LEI MUNICIPAL Nº 7.492, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2023**, APONTANDO VÍCIO FORMAL E MATERIAL. **LEI QUE OBRIGA AS MULHERES QUE BUSCAREM O ABORTO LEGAL NA REDE MUNICIPAL DE SAÚDE A VEREM, DE FORMA DETALHADA, INCLUSIVE COM IMAGENS, O DESENVOLVIMENTO DO FETO SEMANA A SEMANA.** ATO NORMATIVO TAMBÉM IMPÕE QUE VEJAM, COM VÍDEOS E IMAGENS, COMO O MÉTODO ABORTIVO É EXECUTADO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. **INCOMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA. AUSÊNCIA DE PECULIAR INTERESSE LOCAL.** NORMA COM CARACTERÍSTICA GERAL. VIOLAÇÃO AO ART. 12 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE ALAGOAS. DESRESPEITO À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E AO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE. DIPLOMA NORMATIVO QUE RETIRA A AUTONOMIA DA MULHER E O PODER DE AUTODETERMINAÇÃO. ESTADO, EM SENTIDO AMPLO, QUE ACABA POR ATUAR COMO AGENTE DE REVITIMIZAÇÃO, PRATICANDO VERDADEIRA VIOLÊNCIA INSTITUCIONAL. LEI QUE ACENTUA O PROCESSO DE SOFRIMENTO PSICOLÓGICO E EMOCIONAL DA MULHER QUE OPTOU POR FAZER O ABORTO LEGAL, DIREITO ASSEGURADO PELO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO. NORMA QUE VIOLA A PROPORCIONALIDADE. CONCESSÃO DA MEDIDA LIMINAR PARA SUSPENDER A LEI MUNICIPAL Nº 7.492/2023. RATIFICAÇÃO PELO PLENO DESTES TRIBUNAL DE JUSTIÇA. (TJ-AL - Direta de Inconstitucionalidade: 0800234-78.2024.8.02.0000 Maceió, Relator: Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario, Data de Julgamento: 23/01/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 25/01/2024)

Logo, esta Consultoria Jurídica Legislativa, em vista do princípio da uniformização das decisões e da legalidade dos atos, não poderia entender e opinar de outro modo se não pela **incompetência municipal de legislar sobre a temática do aborto e seus desdobramentos.**

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

Caso o relator(a) entenda de forma diversa, sendo este parecer opinativo e não vinculante, Câmara somente pode deliberar com a presença de maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação nominal, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno c/c art. 138, *verbis*:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.



§ 1º - Por maioria simples, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, a Câmara deliberará sobre todas as matérias, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.

Art. 138 – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, **e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.**

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal³.

5. MÉRITO

A Consultoria Jurídica Legislativa - CJL, abstém-se de analisar o mérito do Projeto de Lei 9.861/2024, ora em discussão, dado este ter vício de competência constitucional, conforme demonstrado supra.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

³ **Art. 138** – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Consultoria Jurídica Legislativa, opina⁴ - de modo não vinculante - pela **ilegalidade e inconstitucionalidade** do Projeto de Lei nº 9.861 de 2024, por conter vício de iniciativa.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 29 de Abril de 2024.



ANDERSON MÉLO
OAB-PE 33.933D

Supervisor de Consultoria e Legislação Digital

DRA. EDILMA ALVES CORDEIRO
CONSULTORA JURÍDICA GERAL

⁴ O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, **opinião técnico-jurídica**, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio – STF).



VICTOR MANOEL LOPES DE CARVALHO SILVA
ESTAGIÁRIO DE DIREITO - CJL