



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Parecer Jurídico

Assunto: Projeto de Lei nº 110/2025

Interessado: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

Data: 11 de fevereiro de 2025.

Ementa: OBRIGATORIEDADE DE ESTABELECIMENTOS DA REDE MUNICIPAL DE ORIENTAR E ESCLARECER GESTANTES SOBRE PROCEDIMENTOS ABORTIVOS. NORMA QUE EXCEDE COMPETÊNCIA MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA. PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. CÓDIGO DE ÉTICA MÉDICA. NECESSIDADE DE COMPATIBILIZAR DEVER DE INFORMAR COM DIREITO A AUTODETERMINAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.

1. Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre Projeto de Lei, de autoria da nobre Vereador Tatiane Costa dos Santos, que *"Estabelece a obrigatoriedade para os estabelecimentos da rede municipal de saúde de orientar e esclarecer as gestantes sobre os riscos e as consequências do procedimento abortivo"*.

O projeto foi encaminhado à Secretaria Jurídica para instrução quanto a sua constitucionalidade e legalidade, nos termos do art. 96, *caput*, c/c art. 42, parágrafo único, da Resolução nº 322, de 18 de setembro de 2007 (Regimento Interno).

2. Fundamentos

2.1. Competência municipal





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

A competência legislativa dos Municípios está prevista no art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, que lhes confere a atribuição de inovar no ordenamento jurídico em assuntos de interesse local (competência própria) e de suplementar a legislação federal e estadual, ou seja, detalhá-la e adaptá-la à realidade municipal, garantindo sua aplicação de forma adequada ao contexto local:

Constituição Federal

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Esse entendimento está em consonância com a doutrina majoritária sobre o tema, sendo corroborado por esclarecimentos relevantes de Sarlet, Marioni e Mitidiero:

Doutrina - Sarlet, Marioni e Mitidiero¹

Na condição de integrantes do Estado Federal, como autênticos entes federativos, os Municípios foram dotados de capacidade de auto-organização e de autogoverno, o que implica um leque de competências legislativas e administrativas próprias. Assim como se deu no caso dos Estados, mas de modo em parte distinto, **os Municípios foram contemplados com competências legislativas privativas não enumeradas (implícitas), podendo legislar, nos termos do art. 30, I, da CF, sobre assuntos de interesse local.** Paralelamente a tais competências não enumeradas, a CF, no art. 30 (incisos III a IX), mas também em outros dispositivos constitucionais (por exemplo, a competência para a edição da Lei Orgânica (art. 29, caput, da CF), a competência tributária do art. 156 da CF, a edição do Plano Diretor (art. 182 da CF) e a atuação prioritária no ensino fundamental e educação infantil (art. 211, § 2.º, da CF), estabeleceu algumas competências exclusivas enumeradas. Além disso, os Municípios dispõem de uma competência legislativa suplementar (art. 30, II, da CF).

¹ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIEIRO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 12. ed. (livro digital). São Paulo: Saraiva Educação, 2023, p. 449.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

A principal diretriz na seara das competências legislativas municipais é dada pelo interesse local (no sistema constitucional se tratava de peculiar interesse local). **A exegese mais adequada, de acordo com significativa doutrina, é no sentido de ser prescindível a exclusividade do interesse local (o que, aliás, se revela de difícil configuração), bastando que se verifique uma preponderância (predominância) do interesse local, entendimento afinado com o princípio geral da preponderância do interesse, já referido.** Por tal razão é que, salvo as tradicionais hipóteses de interesse local, que não geram controvérsia, em boa parte dos casos a identificação de qual o interesse predominante, de modo a verificar se é de fato o local, haverá de ocorrer caso a caso, o que, por sua vez, ensejou uma série de decisões do STF na matéria.

Mas os Municípios também exercem uma competência legislativa suplementar, aqui já no âmbito (diferentemente das competências exclusivas enumeradas e não enumeradas) de uma repartição vertical de competências. Cuida-se de uma possibilidade não prevista na Constituição anterior, que encontra respaldo expresso no art. 30, II, da CF, de acordo com o qual compete aos Municípios “suplementar a legislação federal e estadual no que couber”. Trata-se, em verdade, de uma modalidade de competência concorrente, embora não expressamente inserida no art. 24 da CF, sendo frequentemente (majoritariamente, poder-se-á afirmar) analisada a tal título pelos cursos e manuais e mesmo outras obras de direito constitucional. [...]

Dessa forma, a competência legislativa dos Municípios pressupõe um interesse **preponderantemente local**, ainda que não seja exclusivo. Em outras palavras, a matéria em tramitação não precisa se restringir unicamente ao interesse de Sorocaba, mas deve apresentar um vínculo suficiente para **justificar sua relevância e aplicabilidade específica no âmbito municipal**.

2.2 Interesse local e geral da proposição

O aborto é conduta tipificada como crime pelo ordenamento pátrio, pois a lei deve tutelar, desde a concepção, a proteção do nascituro, nos termos dos arts. 124 a 126 do Código Penal e art. 2º do Código Civil:





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Código Penal

Aborto provocado pela gestante ou com seu consentimento

Art. 124 - Provocar aborto em si mesma ou consentir que outrem lho provoque:
(Vide ADPF 54)

Pena - detenção, de um a três anos.

Aborto provocado por terceiro

Art. 125 - Provocar aborto, sem o consentimento da gestante:

Pena - reclusão, de três a dez anos.

Art. 126 - Provocar aborto com o consentimento da gestante: (Vide ADPF 54)

Pena - reclusão, de um a quatro anos.

Parágrafo único. Aplica-se a pena do artigo anterior, se a gestante não é maior de quatorze anos, ou é alienada ou debil mental, ou se o consentimento é obtido mediante fraude, grave ameaça ou violência

Código Civil

Art. 2º A personalidade civil da pessoa começa do nascimento com vida; **mas a lei põe a salvo, desde a concepção, os direitos do nascituro.**

Ocorre que o legislador federal considerou que, em duas situações específicas, o aborto não deveria ser punido, pois entendeu que o risco à vida da gestante (art. 128, I) e a violência sexual sofrida por ela (art. 128, II) constituem razões suficientes para isentar de pena aqueles que realizam o procedimento.

Código Penal

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.**





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Contudo, o Art. 1º do PL proposto vai além da mera criação de um sistema de informações para garantir uma tomada de decisão esclarecida por parte da gestante, o que corresponderia à competência suplementar dos municípios. Pela redação apresentada, a norma **impõe a obrigatoriedade de orientação e esclarecimento** sobre os riscos e consequências do aborto nos casos permitidos por lei, **limitando a autonomia da gestante ao não lhe conceder a opção de aceitar ou recusar tais informações.**

Conforme o projeto de lei, durante os encontros com as gestantes e seus familiares (art. 2º), serão apresentadas, dentre outros, ilustrações sobre o desenvolvimento do feto (inciso I), demonstrações gráficas e audiovisuais dos métodos de interrupção da gestação (inciso II) e informações sobre possíveis efeitos colaterais do procedimento (inciso IV):

PL 110/25

Art. 1º Os estabelecimentos da rede municipal de **saúde ficam obrigados a orientar e esclarecer às gestantes** sobre os riscos e as consequências do abortamento nos casos permitidos pela lei, quando estas optarem pelo procedimento na rede pública.

Parágrafo Único. Deverão ser capacitadas equipes multiprofissionais para que **atuem, previamente, prestando esclarecimentos e conscientizando** as gestantes e os seus familiares sobre os riscos do procedimento e suas consequências físicas e psicológicas na saúde da mulher.

Art. 2º A equipe multidisciplinar durante os encontros com as gestantes e os seus familiares deverão:

I - Apresentar, de forma detalhada e didática, se valendo, inclusive, de ilustrações, o desenvolvimento do feto semana a semana;

II - Demonstrar, por meio de vídeos e imagens, os métodos cirúrgicos utilizados para executar o procedimento abortivo, sendo eles:

- a. aspiração intrauterina;
- b. a curetagem uterina;
- c. o abortamento farmacológico.

III - Explicar a necessidade e o objetivo dos exames clínicos e laboratoriais que antecedem o procedimento abortivo;





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

IV - Apresentar todos os possíveis efeitos colaterais, físicos e psíquicos, decorrentes do abortamento, dentre eles:

- a. Possibilidade de perfuração do útero, quando o aborto é realizado pelo método de aspiração;
- b. ruptura do colo uterino;
- c. histerectomia;
- d. hemorragia uterina;
- e. inflamação pélvica;
- f. infertilidade;
- g. gravidez ectópica;
- h. parto futuro prematuro;
- i. infecção por curetagem mal realizada;
- j. aborto incompleto;
- k. maior risco de ter câncer no colo do útero;
- l. comportamento autopunitivo;
- m. transtorno alimentar; embolia pulmonar;
- n. insuficiência cardíaca;
- o. sentimentos de remorso e culpa;
- p. depressão e oscilações de ânimo e; choro desmotivado, medos e pesadelos.

V - Informar às gestantes e aos seus familiares sobre a possibilidade da adoção pós-parto, conforme Lei 13.509/2017, e apresentar os programas de adoção que acolhem recém-nascidos.

Dessa forma, a proposta legislativa impõe um **novo requisito para a realização do aborto nos casos excepcionalmente permitidos por lei**, ao condicionar o procedimento à participação compulsória nos programas de orientação da rede municipal de saúde. Com isso, acaba por criar uma exigência geral sem demonstrar um interesse local específico que a justifique.

Cabe destacar que há precedente jurídico contrário à iniciativa semelhante. Em 2024, o Tribunal de Justiça de Alagoas analisou uma lei municipal de teor análogo, promulgada em Maceió,





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

e concluiu pela sua inconstitucionalidade formal por ausência de peculiar interesse local, dentre outros apontamentos:

Jurisprudência – TJ/AL (11/06/2024)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. 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 BUSCAM O ABORTO LEGAL NA REDE MUNICIPAL DE SAÚDE A ASSISTIREM, DE FORMA DETALHADA, O DESENVOLVIMENTO DO FETO SEMANA A SEMANA. ATO NORMATIVO QUE TAMBÉM IMPÕE ÀS GESTANTES A VISUALIZAÇÃO DE COMO OCORRE O MÉTODO ABORTIVO. DETERMINAÇÃO LEGAL DE QUE O SERVIÇO PÚBLICO APRESENTE TODOS OS POSSÍVEIS EFEITOS COLATERAIS FÍSICOS E PSÍQUICOS DECORRENTES DA INTERRUPTÃO DA GRAVIDEZ. **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. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 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. DESRESPEITO AO ART. 2º, CAPUT E INCISO I, E AO ART. 186, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. 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. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA (TJ-AL - Direta de Inconstitucionalidade: 0800234-78.2024.8.02.0000 Maceió, Relator: Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario, Data de Julgamento: 11/06/2024)

Por esse motivo, embora os objetivos do projeto, voltados à proteção de mulheres grávidas e nascituros, sejam louváveis, **a proposição padece de inconstitucionalidade formal orgânica**, uma vez que excede os limites da competência constitucional atribuída aos Municípios para legislar.

Página 7 de 12





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

2.3 Aspecto Material

No que se refere ao aspecto material, reitera-se as observações já expostas quanto ao condicionamento do exercício de uma hipótese legal de aborto à orientação prestada pelo serviço público de saúde.

Além disso, o conteúdo sensível da proposição, que impõe, entre outros, a exibição de vídeos e imagens dos procedimentos cirúrgicos e a apresentação do desenvolvimento semanal do feto, **revela-se incompatível com o princípio da dignidade da pessoa humana** previsto pelo art. 1º, III, da Constituição Federal², pois configura uma forma de **coerção estatal que restringe a autodeterminação do indivíduo em uma situação amparada pelo ordenamento jurídico**.

Neste sentido, seguem as lições de Sarlet, Marioni e Mitidiero:

Doutrina - Sarlet, Marioni e Mitidiero³

A dignidade da pessoa humana, nessa quadra, revela particular importância prática a partir da constatação de que ela (a dignidade da pessoa humana) é simultaneamente limite e tarefa dos poderes estatais e da comunidade em geral (portanto, de todos e de cada um), condição que também aponta para uma paralela e conexa dimensão defensiva (negativa) ou prestacional (positiva) da dignidade. Com efeito, verifica-se que na sua atuação como limite, a dignidade implica não apenas que a pessoa não pode ser reduzida à condição de mero objeto da ação própria e de terceiros, mas também **o fato de que a dignidade constitui o fundamento e conteúdo de direitos fundamentais (negativos) contra atos que a violem ou a exponham a ameaças e riscos, no sentido de posições subjetivas que têm por objeto a não intervenção por parte do Estado e de terceiros no âmbito de proteção da dignidade**. Como tarefa o reconhecimento jurídico-constitucional da dignidade da pessoa humana implica

² Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

III - a dignidade da pessoa humana;

³ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIEIRO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 12. ed. (livro digital). São Paulo: Saraiva Educação, 2023, p. 449.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

deveres concretos de tutela por parte dos órgãos estatais, no sentido de proteger a dignidade de todos, assegurando-lhe também por meio de medidas positivas (prestações) o devido respeito e promoção, sem prejuízo da existência de deveres fundamentais da pessoa humana para com o Estado e os seus semelhantes.

Em apertada síntese, **uma vez que o Estado criou exceção ao crime de aborto**, a depender do consentimento da gestante e seus responsáveis legais, **não pode o Poder Público criar formas de coação que colidam com a autodeterminação dos sujeitos.**

É importante ressaltar que **a referida imposição se distingue do oferecimento de informações para que se forme o consentimento livre e esclarecido para a tomada de decisões**, processo no qual o paciente se torna ciente das consequências de sua decisão e pode confrontar os esclarecimentos com seus valores, projetos e crenças, conforme Recomendação nº 01/2016 do Conselho Federal de Medicina.

Recomendação CFM nº 01/2016

As informações e os esclarecimentos dados pelo médico têm de ser substancialmente adequados, ou seja, **em quantidade e qualidade suficientes para que o paciente possa tomar sua decisão, ciente do que ocorre e das consequências que dela possam decorrer. O paciente deve ter condições de confrontar as informações e os esclarecimentos recebidos com seus valores, projetos, crenças e experiências**, para poder decidir e comunicar essa decisão, de maneira coerente e justificada.

Ademais, nos termos dos arts. 22, 24, 31 e 34 do Código de Ética Médica, **é vedado** ao médico (1) deixar de obter o consentimento do paciente ou de seu representante legal **após o devido esclarecimento sobre o procedimento a ser realizado e/ou ao seu representante legal**, assim como (2) negar ao paciente o direito de **decidir livremente sobre sua pessoa e bem-estar ou mesmo restringir tal direito**. Dessa forma, tais dispositivos asseguram tanto a obrigação de prestar informações adequadas quanto o respeito à autonomia do paciente nas situações em que o aborto é autorizado pelo ordenamento jurídico.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Resolução CFM nº 2.217/2018 – Código de Ética Médico

É vedado ao médico:

Art. 22. **Deixar de obter consentimento do paciente ou de seu representante legal após esclarecê-lo sobre o procedimento a ser realizado**, salvo em caso de risco iminente de morte. [...]

Art. 24. **Deixar de garantir ao paciente o exercício do direito de decidir livremente sobre sua pessoa ou seu bem-estar, bem como exercer sua autoridade para limitá-lo.** [...]

Art. 31. **Desrespeitar o direito do paciente ou de seu representante legal de decidir livremente sobre a execução de práticas diagnósticas ou terapêuticas**, salvo em caso de iminente risco de morte. [...]

Art. 34. **Deixar de informar ao paciente o diagnóstico, o prognóstico, os riscos e os objetivos do tratamento, salvo quando a comunicação direta possa lhe provocar dano**, devendo, nesse caso, fazer a comunicação a seu representante legal.

2.4 Normas de proteção da gestante e nascituros no ordenamento municipal e em tramitação

Informa-se a existência de normas locais voltadas à proteção da saúde da gestante e do recém-nascido. Nesse sentido, caso seja de interesse da nobre Parlamentar autora do projeto de lei, recomenda-se que as disposições pretendidas sejam compatibilizadas com a legislação municipal vigente, **observadas as considerações expostas anteriormente.**

- 1) **Lei Municipal nº 8.799**, de 06 de julho de 2009, que "*Assegura o Programa de Proteção da Saúde da Gestante e do Recém-Nascido no município de Sorocaba e dá outras providências*", o qual tem sua finalidade disposta em seu art. 2º:

Lei Municipal nº 8.799, de 2009

Art. 2º O Programa de Proteção da Saúde da Gestante e do Recém-Nascido, tem por finalidade:

I - assegurar à mulher e ao recém nascido a assistência integral à saúde, incluindo pré-natal, parto e pós-parto;

Página 10 de 12





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

II - facilitar e promover o acesso à rede pública de saúde da gestante e recém-nascido;

III - prevenção de doenças no ciclo gravídico-puerperal até o primeiro ano de vida da criança, visando à diminuição dos índices de mortalidade materna e infantil.

- 2) **Lei Municipal nº 8514**, de 30 de junho de 2008, que *"Dispõe sobre a Instituição do Programa de Proteção à Saúde da Gestante e do Recém-Nascido no Município de Sorocaba e dá outras providências"*, que tem finalidade similar à da Lei Municipal nº 8.799, de 2009:

Lei Municipal nº 8.514, de 2008

Art. 2º O Programa de Proteção da Saúde da Gestante e do Recém-Nascido, tem por finalidade:

I - assegurar à mulher e ao recém-nascido a assistência integral à saúde, incluindo pré-natal, parto e pós-parto;

II - facilitar e promover o acesso à rede pública de saúde da gestante e recém-nascido;

III - prevenção de doenças no ciclo gravídico-puerperal até o primeiro ano de vida da criança, visando à diminuição dos índices de mortalidade materna e infantil.

Por fim, destaca-se que as seguintes proposições desta Edilidade, em tramitação, versam sobre o tema deste projeto de lei:

- 1) **PLO 367 / 2019**, que "Institui a Semana da Conscientização Contra o Aborto, a ser realizada na segunda semana do mês de agosto e dá outras providências"
- 2) **PLO 53 / 2021**, que "Institui o Dia Municipal em Defesa da Vida e Contra o Aborto, e dá outras providências".
- 3) **PLO 23 / 2022**, que Cria a "Política Pública Municipal da Conscientização Sobre os Riscos do Aborto" e dá outras providências.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Considerando a semelhança da matéria com o teor do PL 23/2022, recomenda-se o apensamento do PL 110/2025, nos termos do art. 139 do Regimento Interno:

Regimento Interno

Art. 139. **Havendo 2 (dois) ou mais projetos semelhantes em tramitação legislativa**, o Presidente da Câmara determinará que prevaleça na tramitação aquele que tiver sido protocolizado com maior antecedência **e que os demais projetos sejam apensos ao primeiro**. (Redação dada pela Resolução nº 371/2011)

3. Conclusão

Ante o exposto, opina-se pela **inconstitucionalidade formal orgânica e material** do projeto de lei.

É o parecer.

LUIS FERNANDO MARTINS GROHS
Procurador Legislativo

