



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

Direta de Inconstitucionalidade n. 0800234-78.2024.8.02.0000

Direitos da Personalidade

Tribunal Pleno

Relator: Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

Autor : Defensoria Pública do Estado de Alagoas.

Defensor P : Carlos Eduardo de Paula Monteiro (OAB: 229927/SP).

Réu : Município de Maceió.

Procurador : João Luís Lôbo Silva (OAB: 5032/AL).

Ré : Câmara de Vereadores de Maceió.

Advogado : Marcelo Henrique Brabo Magalhães (OAB: 4577/AL).

Amicus Curiae : OAB AL.

Advogado : João Augusto Soares Viegas (OAB: 8814/AL).

Advogado : Igor Franco Pereira dos Santos (OAB: 8139/AL).

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



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

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 PROCEDENTE, COM A CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA LIMINAR, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL DA LEI MUNICIPAL Nº 7.492/2023.

CONCLUSÃO: Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Desembargadores integrantes do Pleno do Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas, por unanimidade de votos, em **JULGAR PROCEDENTE** a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual, nos termos do voto do relator.

Participaram deste julgamento os Desembargadores mencionados na certidão.

Maceió, 11 de junho de 2024.

Des. Fábio Ferrario

Relator



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

Direta de Inconstitucionalidade n. 0800234-78.2024.8.02.0000

Direitos da Personalidade

Tribunal Pleno

Relator: Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

Autor : Defensoria Pública do Estado de Alagoas.

Defensor P : Carlos Eduardo de Paula Monteiro (OAB: 229927/SP).

Réu : Município de Maceió.

Procurador : João Luís Lôbo Silva (OAB: 5032/AL).

Ré : Câmara de Vereadores de Maceió.

Advogado : Marcelo Henrique Brabo Magalhães (OAB: 4577/AL).

Amicus Curiae : OAB AL.

Advogado : João Augusto Soares Viegas (OAB: 8814/AL).

Advogado : Igor Franco Pereira dos Santos (OAB: 8139/AL).

RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual, com pedido liminar, ajuizada pela **Defensoria Pública do Estado de Alagoas**, através do **Defensor Público-Geral do Estado**, em face da Lei Municipal nº 7.492, de 19 de dezembro de 2023, apontando vício formal e material no referido ato normativo.

Em suas razões iniciais, o demandante relata que a Lei Municipal nº 7.492 obriga mulheres que buscam o aborto legal na rede municipal de saúde a assistirem de forma detalhada, vídeo com o desenvolvimento do feto semana a semana. Além disso, alega que, de acordo com o texto normativo, devem assistir, por meio de vídeos e imagens, como é feita a cirurgia para executar o procedimento abortivo.

O autor defende que o Município de Maceió não possui competência para legislar sobre a temática, tendo em vista que se insere no âmbito do Direito Civil e do Direito Penal, ao criar não só “*empecilhos inexistentes ao gozo do direito ao aborto*”



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

legal (art. 128 do CP), como também, ao próprio direito à vida e à dignidade das mulheres, em situação de extrema vulnerabilidade psicológica” (fl. 06).

Assevera, ainda, que o ente só poderia legislar sobre matéria de peculiar interesse local, o que não foi respeitado, haja vista que o referido ente claramente avançou e tratou sobre tema com efeito geral. Dessa forma, sustenta que houve violação aos artigos 3º, 10 e 12 da Constituição do Estado de Alagoas, enfatizando a falta de observância ao princípio da repartição constitucional de competências e ao pacto federativo.

Na sequência, argumenta que o ato normativo impugnado também apresenta vício de inconstitucionalidade sob o ponto de vista material, pois desrespeita diretamente o art. 2º, *caput* e inciso I, e o art. 186, ambos da Constituição Estadual, que preveem o dever de o Estado (em sentido amplo) assegurar a dignidade da pessoa humana, mediante a preservação dos direitos invioláveis a ela inerentes, bem como o direito à saúde.

Acrescenta que a *“referida Lei não busca cuidar das saúdes das mulheres, uma vez que não traz qualquer disposição de acolhimento humanizado e de se resguardar a autonomia e saúde à mulher que decida por realizar o procedimento, ao contrário, desconsidera e tripudia das consequências psicológicas e emocionais de se levar a termo, forçadamente, uma gravidez decorrente de uma violência sexual, por exemplo”* (fls. 13/14).

Com base nesses argumentos, requer a concessão de medida cautelar para suspender integralmente a Lei Municipal nº 7.492, 19 de dezembro de 2023, impedindo sua aplicação pela Administração Pública Municipal de Maceió. E, ao final, pleiteia que seja julgada procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade da



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

mencionada lei.

Por meio da decisão de fls. 238/270, diante da urgência, foi deferida monocraticamente a medida cautelar, submetendo-a imediatamente para a apreciação do Pleno deste Tribunal de Justiça. Na ocasião, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda e a repercussão social da controvérsia, nos termos do art. 138 do Código de Processo Civil, determinou-se a intimação da Ordem de Advogados do Brasil (OAB) e do Conselho Regional de Psicologia (CRP), para que, querendo, atuassem como *amicus curiae* no presente feito.

Às fls. 298/303, a OAB veio aos autos para informar o interesse em atuar no processo como *amicus curiae*.

O *decisum* de fls. 238/270 foi submetido ao Plenário deste Tribunal de Justiça, que o apreciou e deferiu a liminar pretendida, consoante fls. 327/363.

O Conselho Regional de Psicologia não se manifestou, apesar de devidamente intimado (fls. 297/311).

O Município de Maceió apresentou informações às fls. 399/416, relatando que “o Projeto de Lei que originou a Lei ora discutida foi aprovado a despeito de Parecer desfavorável do respectivo órgão consultivo, que compreendeu pela existência de vício formal de iniciativa (fls. 51-54). Encaminhado à apreciação do Poder Executivo para sanção, sobreveio Parecer emitido pela Procuradoria Especializada Legislativa, da Procuradoria-Geral do Município – PGM, que opinou pelo seu veto com fundamento em vícios formais e materiais (fls. 203-2016). Ultrapassado o prazo constitucional sem manifestação formal do Prefeito, a Câmara de Vereadores promoveu a promulgação da Lei, conforme consta das fls. 16-17 do Diário Oficial do



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

Município de 20 de dezembro de 2023 (fls. 33-34 dos autos)” (fl. 400).

Na sequência, defende a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal nº 7.492/2023, ante o vício de iniciativa, sob o argumento de que, por tratar sobre o processo de criação, estruturação e definição das atribuições e rotinas de órgãos integrantes da Administração Pública Municipal – qual seja, a equipe médica multidisciplinar municipal e os estabelecimentos públicos de saúde –, incumbiria privativamente ao Chefe do Poder Executivo fazer a propositura da lei.

Demais, sustenta que também há inconstitucionalidade formal da mencionada legislação pela ausência de interesse local a justificar a competência legislativa do Município. Alega que compete à União legislar privativamente sobre normas de direito civil e penal, e de forma concorrente aos Estados e ao Distrito Federal legislar de forma concorrente sobre normas de saúde. Aduz que, de acordo com sua competência, a União, por intermédio do Ministério da Saúde, publicou a Portaria de Consolidação nº 5, de 28 de Setembro de 20173, cujos arts. 694-700 dispõem sobre o “Procedimento de Justificação e Autorização da Interrupção da Gravidez nos Casos Previstos em Lei”. Afirma que, a partir da leitura da norma, é possível observar uma profunda diferença entre as diretrizes ali definidas e as tomadas pela Lei Municipal discutida, razão pela qual fica evidenciado que a norma local contrariou a norma federal.

Em seguida, assevera que a norma apresenta vício de inconstitucionalidade material, haja vista que contraria os princípios e viola os direitos e garantias fundamentais, tais como os direitos à saúde, e à autodeterminação sexual e reprodutiva. Além disso, defende que a lei impugnada *“ao invés ser um refrigerério para o sofrimento da mulher, tem o potencial de aumentar ainda mais a aflição das pacientes”* (fl. 414).



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

Assim, conclui pela inconstitucionalidade formal da integralidade do texto da Lei Municipal nº 7.492/23, por violação aos arts. 4º, 10, 11, I, III e V, 12, caput e II, XI e XII; 86, §1º, II, b; e 188 da Constituição do Estado de Alagoas; e pela inconstitucionalidade material da integralidade do texto da Lei Municipal nº 7.492/23, por violação aos arts. 2º, caput, I e IX; 12, caput e II; 186; e 187 da Constituição do Estado de Alagoas.

A Procuradoria-Geral de Justiça pronunciou-se às fls. 442/444 opinando pela procedência desta ação, uma vez que a Lei Municipal n.º 7.492/2023 encontra-se viciada formal e materialmente.

Na qualidade de *amicus curiae*, o Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Alagoas apresentou manifestação (fls. 445/457) afirmando que a Lei Municipal n.º 7.492/2023 ultrapassa a competência legislativa do Município ao estabelecer regras específicas para a realização do aborto legal, matéria que é regulamentada pelo Código Penal, em seu art. 128, e por normas do SUS. No mais, enfatiza que o referido diploma legal, ao impor requisitos adicionais, como a visualização de imagens e vídeos do desenvolvimento fetal e do procedimento cirúrgico, cria obstáculos que não são previstos na legislação federal, "*interferindo diretamente no direito à saúde, que é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, II, da CF/88)*".

Outrossim, destaca que a lei em testilha viola o princípio da isonomia, gerando discriminação de gênero e social, além de demonstrar falta de empatia com as mulheres e de perpetuar a lógica patriarcal que controla e subordina os corpos das mulheres, tendo em vista que a imposição das medidas ora em discussão reforça a ideia de que elas não são capazes de cuidar de si mesmas e que suas decisões devem ser



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

submetidas ao controle do Estado ou de homens.

Assevera, também, a nítida ofensa aos princípios da dignidade da pessoa humana e da autodeterminação das mulheres, porquanto constitui forma de revitimização e desconsidera a autonomia da mulher sobre seus próprios corpos e decisões reprodutivas.

Por fim, aduz que a norma impugnada não atende aos critérios da adequação, na medida em que não possui embasamento científico sobre a diminuição do número de abortos; da necessidade, pois os abortos continuariam a acontecer de forma clandestina; e da proporcionalidade, porque agrava o sofrimento psicológico das mulheres em situação de vulnerabilidade.

Diante disso, conclui ser imperativa a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 7.492/2023.

É o relatório, no essencial.

VOTO

Inicialmente, registra-se que a ação direta de inconstitucionalidade, em âmbito estadual, possui o objetivo de aferir a conformidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais diante da Constituição Estadual, sendo competente para seu processamento e julgamento o Tribunal de Justiça, conforme disposto no art. 133, IX, alínea "o", do texto constitucional alagoano.

Art.133. Compete ao Tribunal de Justiça, precipuamente, a guarda da



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

Constituição do Estado de Alagoas, cabendo-lhe, primitivamente:

[...]

IX – processar e julgar, originariamente:

[...]

o) a ação direta da inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo estadual ou municipal, lesivos a esta Constituição; [...].

Além disso, a Constituição Estadual também elenca quem são os legitimados par a propositura desta espécie de ação, definindo o seguinte:

Art. 134. **Podem propor ação de inconstitucionalidade** de lei ou de ato normativo estadual ou municipal, em face desta Constituição, bem assim de ato que descumpra preceito fundamental dela decorrente:

I – o Governador do Estado;

II – a Mesa da Assembleia Legislativa;

III – o Prefeito Municipal;

IV – a Mesa de Câmara Municipal;

V – o Procurador Geral da Justiça;

VI – o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil, em Alagoas;

VII – partido político com representação na Assembleia Legislativa;

VIII – sindicato ou entidade de classe, de âmbito estadual;

[...]

IX – **o Defensor Público-Geral do Estado.** (Redação acrescentada pela Emenda Constitucional nº 32/2007.) [...] (sem grifos no original).

Assim, por estarem preenchidas as condições da ação e os pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo, passa-se a apreciar o mérito da pretensão autoral.

Depreende-se dos autos que a Defensoria Pública Estadual, através do Defensor Público-Geral, insurgiu-se contra a Lei Municipal nº 7.492, de 19 de dezembro de 2023. O referido ato normativo prevê o seguinte:

Art. 1º Os estabelecimentos da rede municipal de saúde ficam



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

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

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

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

- a) 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) comportamento autopunitivo;
- l) transtorno alimentar;
- m) embolia pulmonar;
- n) insuficiência cardíaca;
- o) sentimentos de remorso e culpa;
- p) depressão e oscilações de ânimo e;
- q) choro desmotivado, medos e pesadelos.

V - Informar às gestantes e aos seus familiares sobre a possibilidade



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

da adoção pós-parto e apresentar os programas de adoção que acolhem recém-nascidos.

Art. 3º Caso a gestante decida por levar adiante a gravidez, mas não queira manter o vínculo materno, a unidade de saúde que esteja lhe acompanhando deverá comunicar à Vara da Infância e da Juventude, com o objetivo de auxiliar e promover a adoção do recém-nascido por famílias interessadas.

Art. 4º A participação da gestante deverá ficar registrada em seu prontuário e será mantida sob o sigilo que a legislação exige.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário. (sem grifos no original)

Sustenta a parte demandante que a referida legislação apresenta vício de inconstitucionalidade formal e material. Passa-se a apreciar cada uma das teses lançadas.

Da alegação de inconstitucionalidade formal

Sobre o primeiro dos argumentos, **Sarlet, Marinoni e Mitidieiro**¹ assim definem a inconstitucionalidade formal:

A produção da lei exige a observância de pressupostos e requisitos procedimentais imprescindíveis para que seja constitucional. A Constituição regula o modo como a lei e outros atos normativos primários – previstos no art. 59 – devem ser criados, estabelecendo quem tem competência para produzi-los e os requisitos procedimentais que devem ser observados para a sua produção. **Faltas quanto à competência ou quanto ao cumprimento das formalidades procedimentais viciam o processo de formação da lei, tornando-a formalmente inconstitucional.** **A inconstitucionalidade formal deriva de defeito na formação do ato normativo, o qual pode estar na violação de regra de competência ou na desconsideração de requisito procedimental.**

¹ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIEIRO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. (livro digital). São Paulo: Saraiva Educação, 2019, pp. 1445-1446.



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

[...]

O art. 22 outorga competência privativa para a União legislar sobre determinados assuntos, arrolados em seus incisos. Há vício de competência quando a Assembleia Legislativa Estadual edita norma em matéria da competência da União, legislando, por exemplo, sobre direito processual.

De outra parte, a Constituição também confere iniciativa privativa, em relação a certos temas, a determinados órgãos públicos. Isso quer dizer que, no que toca a certo tema, a iniciativa de apresentação de projeto de lei, ou seja, a incoação do processo de produção da lei, pode ser privativa de determinado órgão ou agente público. [...] (Sem grifos no original)

Partindo dessa premissa, o autor da presente ação sustenta a existência de vício quanto à competência para a expedição do ato normativo, haja vista que o Município só poderia legislar sobre matéria de interesse local, o que não se amolda ao caso dos autos, já que claramente tratou sobre tema com efeito geral. Nessa linha, sustenta que houve violação aos artigos 3º, 10 e 12 da Constituição do Estado de Alagoas, abaixo transcritos:

Art. 3º Rege-se o Estado de Alagoas pelas normas estabelecidas nesta Constituição e pelas leis que adotar, observados os **princípios prescritos na Constituição da República**. [...]

Art. 10. O Município, ente político-administrativo autônomo, reger-se-á pela Lei Orgânica que adotar, **respeitados os princípios estabelecidos pela Constituição da República e por esta Constituição**.

Art. 12. Compete ao Município dispor sobre todas as matérias pertinentes ao seu **peculiar interesse** e especialmente:[...]

XI – **legislar sobre os assuntos de interesse local**;

XII – **suplementar, no que couber, as legislações federal e estadual**. (sem grifos no original)

Destaca-se a previsão contida nos incisos XI e XII do artigo 12 da Constituição Estadual, que preconiza que compete ao Município dispor sobre todas as



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

matérias pertinentes ao seu peculiar interesse, legislando sobre os assuntos de interesse local, assim como suplementar, no que couber, as legislações federal e estadual.

A referida disposição normativa espelha o sistema de repartição de competências legislativas eleito pelo constituinte originário federal, que se baseia, essencialmente, na predominância do interesse. Sobre o tema de competência dos Municípios, é importante colacionar os comentários tecidos pela **doutrina**²:

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).

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

² SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIEIRO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. (livro digital). São Paulo: Saraiva Educação, 2019, pp. 1350-1351.



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

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 [...]. (sem grifos do original)

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL já se debruçou por diversas vezes sobre a temática, conforme ementas a seguir transcritas:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 23.797/2021 DE MINAS GERAIS. SANEAMENTO BÁSICO. ISENÇÃO DE TARIFA. SERVIÇOS DE INTERESSE LOCAL. COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS. CONTRATO DE CONCESSÃO. EQUILÍBRIO ECONÔMICOFINANCEIRO. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. As competências municipais, dentro dessa ideia de predominância de interesse, foram enumeradas no art. 30 da Constituição Federal, o qual expressamente atribuiu aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II). 4. Lei estadual que atribui ao Poder Executivo estadual a faculdade de isentar o pagamento de tarifas de saneamento básico incorre em violação aos arts. 23, IX; 21, XX e 30, I e V da Constituição Federal. 5. É da essência da regulação setorial a autonomia das agências para a definição dos valores de



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

tarifas, observados os termos e a juridicidade do contrato subjacente. Precedentes. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 6912, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 16-08-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-165 DIVULG 19-08-2022 PUBLIC 22-08-2022) (Sem grifos no original)

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB. 1. O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB). 2. O Judiciário está inserido na sociedade e, por este motivo, deve estar atento também aos seus anseios, no sentido de ter em mente o objetivo de saciar as necessidades, visto que também é um serviço público. 3. In casu, porquanto inegável conteúdo multidisciplinar da matéria de fundo, envolvendo questões sociais, econômicas e políticas, não é permitido a esta Corte se furtar de sua análise para o estabelecimento do alcance de sua decisão. São elas: (i) a relevante diminuição – progressiva e planejada – da utilização da queima de cana-de-açúcar; (ii) a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas; (iii) cultivo de cana em minifúndios; (iv) trabalhadores com baixa escolaridade; (v) e a poluição existente independentemente da opção escolhida. 4. Em que pese a inevitável mecanização total no cultivo da cana, é preciso reduzir ao máximo o seu aspecto negativo. Assim, diante dos valores sopesados, editou-se uma lei estadual que cuida da forma que entende ser devida a execução da necessidade de sua respectiva população. Tal diploma reflete, sem dúvida alguma, uma forma de compatibilização desejável pela sociedade, que, acrescida ao poder concedido diretamente pela Constituição, consolida de sobremaneira seu posicionamento no mundo jurídico estadual como um standard a ser observado e respeitado pelas demais unidades da federação adstritas ao Estado de São Paulo. **5. Sob a perspectiva**



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

estritamente jurídica, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual “se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.” (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.) 6. Função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão. Destarte, não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado. 7. **Entretanto, impossível identificar interesse local que fundamente a permanência da vigência da lei municipal, pois ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma necessidade social**, que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado no que tange especificamente a queima da cana-de-açúcar. 8. Distinção entre a proibição contida na norma questionada e a eliminação progressiva disciplina na legislação estadual, que gera efeitos totalmente diversos e, caso se opte pela sua constitucionalidade, acarretará esvaziamento do comando normativo de quem é competente para regular o assunto, levando ao completo descumprimento do dever deste Supremo Tribunal Federal de guardar a imperatividade da Constituição. 9. Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia. (RE 586224, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 05-03-2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-085 DIVULG 07-05-2015 PUBLIC 08-05-2015) (Sem grifos no original)

Inferese-se que, para definir se o Município possui competência para legislar sobre determinada matéria, é imprescindível analisar se existe um peculiar interesse local e se este interesse é preponderante. Por outro lado, no âmbito das competências concorrentes, o ente público poderá apenas complementar a legislação federal e estadual, no que couber.

Verifica-se que o diploma normativo questionado, além de criar uma despesa e uma obrigação para os estabelecimentos municipais de saúde, cria diversas



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

condicionantes obrigatórias para que a mulher possa realizar um aborto legal – que, como se sabe, é juridicamente permitido nas hipóteses de gravidez com risco à vida da gestante (art. 128, inciso I, CP), gravidez resultante de estupro (art. 128, inciso II, CP) e anencefalia fetal (ADPF 54).

De uma simples leitura da lei em comento, fica evidente a ausência de particular e restrito interesse local, na medida em que a matéria atinente ao aborto não se limita à realidade das mulheres maceioenses, tampouco existe uma situação fática específica que justifique o tratamento do referido tema de maneira diferenciada pelo Município de Maceió. Em verdade, o ato normativo em análise acaba por submeter as mulheres maceioenses, de forma desarrazoada, a uma realidade limitadora e diversa das demais do país, no que pertine à valia das suas decisões mais íntimas. Na própria justificativa da proposta legislativa (fls. 46/47) é possível constatar que são elencadas fundamentações gerais sobre os possíveis efeitos colaterais do aborto.

Dita legislação representa uma burla ao sistema constitucional de repartição de competências, instituindo, em verdade, uma norma geral, sem a existência de nenhum interesse predominantemente local.

Para além disso, caso se cogitasse a mínima possibilidade de se verificar a existência do interesse local, a competência para a iniciativa do processo legislativo, neste caso, não poderia ser atribuída ao Poder Legislativo.

Como visto acima, a lei municipal em discussão estabelece condutas a serem seguidas pela equipe de saúde no processo de interrupção legal da gravidez, as quais estão relacionadas diretamente com a prestação do serviços público de saúde e com a rotina do pessoal da Secretaria Municipal de Saúde.

De acordo com as Constituições Federal e do Estado de Alagoas e com a



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

Lei Orgânica do Município de Maceió, a iniciativa legislativa para projetos de lei dessa natureza é privativa do Chefe do Executivo, consoante se observa da dicção dos dispositivos a seguir transcritos:

Constituição Federal:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

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

II - disponham sobre:

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

Constituição do Estado de Alagoas:

Art. 86. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Procurador Geral de Justiça, ao Defensor Público-Geral do Estado e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privada do Governador do Estado as leis que: [...]

II- disponham sobre:[...]

b) organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, **serviços públicos e pessoal** de administração do Poder Executivo;

Lei Orgânica do Município de Maceió:

Art. 32. A iniciativa das leis ordinárias cabe a qualquer Vereador, à Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito ou aos cidadãos do Município, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal os projetos de Lei que:

[...]

III - versem a criação de Secretarias Municipais e de órgãos da Administração Pública local, **definindo-lhes as finalidades e a competência.**



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

(sem grifos nos originais)

Na hipótese sob exame, tem-se que a iniciativa legislativa do ato normativo cuja constitucionalidade se discute decorreu do Poder Legislativo Municipal, em total desconformidade com os ditames estabelecidos pela Constituição Estadual, a qual confere essa competência ao Chefe do Executivo.

Na esteira do quanto acima assinalado, já por esses prismas, verifica-se a **inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 7.492/2023 sob o viés formal, em razão da violação às regras de competência legislativa previstas no art. 12, incisos XI e XII, e art. 86, ambos da Constituição do Estado de Alagoas.**

Mas não é só!

Há mais e mais!

Da alegação de inconstitucionalidade material

Por igual, seguindo com a análise dos argumentos apresentados, em acréscimo necessário pela relevância da matéria, observa-se que o autor da presente ação de inconstitucionalidade também argumentou que o ato normativo impugnado apresenta vício de inconstitucionalidade sob o ponto de vista material.

Antes de adentrar nas minudências do tema, cabe registrar que as discussões envolvendo o aborto são das mais sensíveis socialmente, demandando acentuada racionalidade para se lançar debates juridicamente maduros, apartados de paixões e de obnubilações que possam deixar as decisões sempre na superficialidade da discussão.

Não por outro motivo, o **Ministro Luís Roberto Barroso**, com o acerto e a



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

ponderação que lhes são peculiares, em tempo e modo oportunos, sobre o tema, pronunciou que:

o debate sobre o tema “não está amadurecido na sociedade brasileira e as pessoas ainda não têm a exata consciência do que está sendo discutido”.³

Realizada essa ponderação, avança-se na análise da matéria, considerando as variáveis dos diversos matizes que ela envolve, principalmente os vetores constitucionais.

A doutrina traz um conceito de inconstitucionalidade material, esclarecendo em que medida o conteúdo do ato normativo deve respeitar os ditames constitucionais:

A inconstitucionalidade material se relaciona com [...] o conteúdo da lei, ou melhor, com a não conformação do ato do legislador, em sua substância, com as regras e princípios constitucionais. **Há inconstitucionalidade material quando a lei não está em consonância com a disciplina, valores e propósitos da Constituição.**

A liberdade do legislador para conformar a lei deve ser exercida dentro dos limites constitucionais. Dentro desses limites, a lei, qualquer que seja o seu conteúdo, é absolutamente legítima. Veda-se ao legislador, porém, exceder ou ficar aquém dos limites da Constituição.

A lei, portanto, deve se pautar pela regra da proporcionalidade, não podendo exceder o limite do necessário à tutela dos fins almejados pela norma constitucional. Isso porque, ao excedê-los, estará ferindo direitos constitucionais limítrofes com o direito constitucional por ela tutelado. Quando há dois modos para dar proteção ao direito constitucional, considera-se ilegítima a lei que, dando-lhe tutela, não é a que traz a menor interferência ou restrição sobre outro direito. Assim, se a lei vai além do necessário, há negação da cláusula de vedação de excesso.

³ Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/barroso-diz-que-vai-pautar-descriminalizacao-do-aborto-em-algum-momento/#:~:text=Barroso%20diz%20que%20vai%20pautar%20descriminaliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20aborto%20%E2%80%9Cem%20algum%20momento%E2%80%9D,-Presidente%20do%20STF&text=O%20presidente%20do%20Supremo%20Tribunal,lo%20%E2%80%9Cno%20curto%20prazo%E2%80%9D>.



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

De outro lado, o legislador não pode deixar de responder às exigências da norma constitucional, ou de respondê-las de modo insuficiente, deixando sem efetiva proteção o direito constitucional. Se isso ocorrer, a lei violará o direito fundamental na sua função de mandamento de tutela. **Daí por que, quando esta tutela inexistente ou é insuficiente, há violação da cláusula de vedação de tutela insuficiente.**

Lembre-se que, quando se diz que direitos fundamentais incidem verticalmente sobre o Estado, afirma-se que eles geram um dever de proteção ao legislador, assim como ao administrador e ao juiz. Neste sentido, se a lei permanece aquém da medida de proteção ordenada pela Constituição, há violação da vedação de tutela insuficiente. (Sem grifos no original)

Dessa forma, para ser materialmente constitucional, a lei tem que estar em consonância com a disciplina, valores, espírito e propósitos insertos na Carta do Estado, devendo-se pautar pela regra da proporcionalidade, não podendo, por isso mesmo, exceder o limite do necessário à tutela dos fins almejados pela norma constitucional, nem representar uma proteção insuficiente.

Na situação em análise, o requerente defende que a lei desrespeita diretamente o art. 2º, *caput* e inciso I, e o art. 186, ambos da Constituição Estadual, que preveem o dever de o Estado (em sentido amplo) assegurar a dignidade da pessoa humana, mediante a preservação dos direitos invioláveis a ela inerentes, bem como o direito à saúde. Veja-se:

Art. 2º É finalidade do Estado de Alagoas, guardadas as diretrizes estabelecidas na Constituição Federal, promover o bem-estar social, calcado nos princípios de liberdade democrática, igualdade jurídica, solidariedade e justiça, cumprindo-lhe, especificamente:

I – assegurar a **dignidade da pessoa humana**, mediante a **preservação dos direitos invioláveis a ela inerentes**, de modo a proporcionar idênticas oportunidades a todos os cidadãos, sem distinção de sexo, orientação sexual, origem, raça, cor, credo ou convicção política e filosófica e qualquer outra particularidade ou condição discriminatória, objetivando a consecução do bem comum; [...].



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

Art. 186. Todo ser humano, sem distinção de qualquer natureza, tem **direito à saúde**. (sem grifos no original)

Para definir se houve violação à dignidade de pessoa humana, mostra-se necessário definir minimamente seu conceito, delimitando o ponto de partida da análise.

Para tanto, vale-se dos esclarecedores e relevantes ensinamentos doutrinários do **Ministro Luís Roberto Barroso**:

A dignidade da pessoa humana tornou-se, nas últimas décadas, um dos grandes consensos éticos do mundo ocidental. Ela é mencionada em incontáveis documentos internacionais, em Constituições, leis e decisões judiciais. No plano abstrato, poucas ideias se equiparam a ela na capacidade de seduzir o espírito e ganhar adesão unânime. Tal fato, todavia, não minimiza – antes agrava – as dificuldades na sua utilização como um instrumento relevante na interpretação jurídica [...]. São conteúdos mínimos da dignidade o valor intrínseco da pessoa humana, a autonomia da vontade e o valor comunitário. O valor intrínseco é o elemento ontológico da dignidade, traço distintivo da condição humana, do qual decorre que todas as pessoas são um fim em si mesmas, e não meios para a realização de metas coletivas ou propósitos de terceiros. A inteligência, a sensibilidade e a capacidade de comunicação são atributos únicos que servem de justificação para essa condição singular. Do valor intrínseco decorrem direitos fundamentais como o direito à vida, à igualdade e à integridade física e psíquica. 4. A autonomia da vontade é o elemento ético da dignidade humana, associado à capacidade de autodeterminação do indivíduo, ao seu direito de fazer escolhas existenciais básicas. Ínsita na autonomia está a capacidade de fazer valorações morais e de cada um pautar sua conduta por normas que possam ser universalizadas. A autonomia tem uma dimensão privada, subjacente aos direitos e liberdades individuais, e uma dimensão pública, sobre a qual se apóiam os direitos políticos, isto é, o direito de participar do processo eleitoral e do debate público. Condição do exercício adequado da autonomia pública e privada é o mínimo existencial, isto é, a satisfação das necessidades vitais básicas. 5. O valor comunitário é o elemento social da dignidade humana, identificando a relação entre o indivíduo e o grupo. Nesta acepção,



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

ela está ligada a valores compartilhados pela comunidade, assim como às responsabilidades e deveres de cada um. Vale dizer: a dignidade como valor comunitário funciona como um limite às escolhas individuais. Também referida como dignidade como heteronomia, ela se destina a promover objetivos sociais diversos, dentre os quais a proteção do indivíduo em relação a atos que possa praticar capazes de afetar a ele próprio (condutas autorreferentes), a proteção de direitos de outras pessoas e a proteção de valores sociais, dos ideais de vida boa de determinada comunidade. Para minimizar os riscos do moralismo e da tirania da maioria, a imposição de valores comunitários deverá levar em conta (a) a existência ou não de um direito fundamental em jogo, (b) a existência de consenso social forte em relação à questão e (c) a existência de risco efetivo para direitos de terceiros. [...] ⁴

Em similar intelecção, leciona **Daniel Sarmento**⁵:

Dessa compreensão, **emergem, *prima facie*, os seguintes componentes do princípio da dignidade da pessoa humana: o valor intrínseco da pessoa, que veda a sua instrumentalização em proveito de interesses de terceiros ou de metas coletivas; a igualdade, que implica a rejeição das hierarquias sociais e culturais e impõe que se busque a sua superação concreta; a autonomia, tanto na sua dimensão privada, ligada à autodeterminação individual, como na pública, relacionada à democracia; o mínimo existencial, que envolve a garantia das condições materiais indispensáveis para a vida digna; e o reconhecimento, que se conecta com o respeito à identidade individual e coletiva das pessoas nas instituições, práticas sociais e relações intersubjetivas.**

No ordenamento constitucional brasileiro, há direitos fundamentais relacionados a cada um desses componentes – alguns se conectam simultaneamente a vários deles. Mas, com exceção da igualdade, integralmente contida no próprio princípio da isonomia (art, 5º, caput, CF), os demais elementos são tutelados apenas parcialmente, de modo fragmentário, pelos direitos fundamentais e princípios enumerados pela Constituição. [...] (sem grifos no original)

⁴ BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo**: Natureza Jurídica, Conteúdos Mínimos e Critérios de Aplicação. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010.

⁵ SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, pp. 92-93.



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

É possível, então, afirmar que a dignidade da pessoa humana compreende os seguintes elementos: o valor intrínseco da pessoa, a igualdade⁶, a autonomia, o mínimo existencial e o reconhecimento.

Ademais, como afirmado, o autor sustentou a ocorrência de violação ao direito à saúde. É relevante destacar que a garantia fundamental à saúde está prevista como direito de todos, dever do Estado, assegurado mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos, regido pelo princípio do acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação⁷.

Mencionado direito se encontra inevitavelmente associado à preservação de outros bens constitucionalmente relevantes, como a vida e a dignidade da pessoa humana (este último, inclusive, alçado como um dos pilares que fundamentam a República Federativa do Brasil). Em virtude de sua relação com esses outros direitos, a saúde integra o núcleo duro dos direitos humanos, pois é a partir de sua garantia que surge a possibilidade de se usufruir dos outros direitos fundamentais.

Pode-se “*identificar na redação do artigo constitucional tanto um direito individual quanto um direito coletivo de proteção à saúde*”⁸. Nesse sentido, o **Supremo**

⁶ Em relação à igualdade, há certa divergência doutrinária entre Daniel Sarmiento e Luís Roberto Barroso, pois o primeiro entende que, se ela já é integralmente contemplada pelo princípio da isonomia, não seria metodologicamente adequado incluí-la como um dos elementos da dignidade humana. Nesse sentido, vide: SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, pp. 91-93.

⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; GONET, Paulo Gustavo. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, E-book, p. 1452.

⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; GONET, Paulo Gustavo. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, E-book, p. 1452/1453.



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

Tribunal Federal⁹ já reconheceu que o direito à saúde se trata de verdadeiro direito público subjetivo, que representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria Constituição da República, tal como preconizado pelo art. 196.

Assim, traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público, a quem incumbe formular – e implementar – políticas sociais e econômicas idôneas que visem a garantir, aos cidadãos, o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar.

Partindo dessas premissas, observa-se que a texto normativo impugnado nestes autos obriga a gestante a quem foi permitido realizar o aborto legal – seja pelo risco de vida à mãe, estupro ou feto com anencefalia – a se submeter aos seguintes procedimentos: a) ver, através de ilustrações, o desenvolvimento do feto semana a semana; b) assistir, por meio de vídeos e imagens, os métodos cirúrgicos utilizados para executar o procedimento abortivo; c) ser informada sobre todos os possíveis efeitos colaterais físicos e psíquicos decorrentes do abortamento (“perfuração do útero, ruptura do colo uterino, histerectomia, hemorragia uterina, inflamação pélvica, infertilidade, gravidez ectópica, parto futuro prematuro, infecção por curetagem mal realizada, aborto incompleto, comportamento autopunitivo, transtorno alimentar, embolia pulmonar, insuficiência cardíaca, sentimentos de remorso e culpa, depressão e oscilações de ânimo e choro desmotivado, medos e pesadelos”).

Para apreciar a validade da norma, **é essencial que sua análise seja realizada sob a perspectiva de gênero**. A necessidade de integrar a perspectiva de

⁹ STF. ARE 685230 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 05/03/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-056 DIVULG 22-03-2013 PUBLIC 25-03-2013.



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

gênero à prática e à doutrina jurídica brasileira é bem explanada por **Flávia Piovesan**¹⁰, que a faz nos seguintes termos:

[...] uma primeira estratégia para transformar a condição jurídica da mulher é fomentar, estimular e criar uma doutrina jurídica, sob a perspectiva de gênero, que seja capaz de visualizar a mulher e tornar visíveis as relações de poder entre os sexos.

Essa doutrina há de ter como pressuposto o padrão de discriminação e as experiências de exclusão e violência sofridas por mulheres. Deve ter como objetivo central a tarefa de transformar essa realidade. Como meio, essa doutrina deve se valer dos instrumentos internacionais de proteção dos direitos da mulher e das Constituições democráticas promulgadas em virtude dos processos de transição política no contexto latino-americano.

[...]

É fundamental [...] uma mudança de paradigmas, o que requer a produção de uma doutrina jurídica que ilumine novas concepções, com relação à questão de gênero, e que possa transpor para o plano local os significativos avanços obtidos no plano internacional.

Outro aspecto a ser ressaltado na tarefa de construção de uma nova doutrina jurídica é a gramática contemporânea dos direitos humanos das mulheres. Essa gramática endossa os valores da universalidade e indivisibilidades desses direitos. Vale dizer, os direitos humanos das mulheres são universais, internacionais, não tendo fronteiras. São também indivisíveis, de modo que para a sua plenitude exige-se o exercício tanto dos direitos civis e políticos como dos direitos sociais, econômicos e culturais. Importa enfatizar a tônica universal desses direitos, a fim de esclarecer que a política do Estado que afrontar essa sistemática universal de direitos estará em absoluto isolamento político e jurídico na ordem internacional, ficando suscetível a críticas e sanções da comunidade internacional. (sem grifos no original)

Inclusive, vale ressaltar que o **Conselho Nacional de Justiça (CNJ)** lançou o **Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero**¹¹ com o objetivo de incentivar a formação de uma cultura jurídica emancipatória e de reconhecimento de

¹⁰ PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

¹¹ CNJ. Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-18-10-2021-final.pdf>>. Acesso em 17 jan. 2024.



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

direitos de todas as mulheres. No referido protocolo, são apresentados conceitos e orientações para que o Poder Judiciário não seja mais uma instituição a reforçar desigualdades estruturais e históricas contra a mulher. Consta no mencionado documento que é necessário que a aplicação e a interpretação do direito estejam atentas ao gênero, o que pode acontecer das seguintes formas:

- a. Interpretação não abstrata do direito, de forma atenta a como conceitos, categorias e princípios não são universais e podem ter resultados mais ou menos subordinatórios a partir da lente utilizada.
- b. Análise de como a própria lei pode estar impregnada com estereótipos.
- c. Análise de como uma norma pode ter um efeito diretamente desigual (ou seja, discrimina pessoas diretamente).
- d. Análise de como uma norma aparentemente neutra pode ter um impacto negativo desproporcional em determinado grupo.

[...] **julgar com perspectiva de gênero** não significa, necessariamente, lançar mão de princípios, ou mesmo declarar a inconstitucionalidade de uma norma. **Significa também estar atento a como o direito pode se passar como neutro, mas, na realidade, perpetuar subordinações, por ser destacado do contexto vivido por grupos subordinados. E, a partir daí, interpretar o direito de maneira a neutralizar essas desigualdades.** (sem grifos no original)

A impugnada Lei Municipal nº 7.492/2023 desconsidera completamente a situação de fragilidade e vulnerabilidade em que se encontra uma mulher que está prestes a realizar um aborto. A decisão por realizar este ato, sem sombra de dúvidas, não é fácil, assim como é extremamente delicada a conjuntura vivenciada pela mulher, quando a ela é permitido fazer o aborto de forma legal. **A gestante não escolhe ser estuprada, não escolhe correr risco de vida em sua gravidez e não escolhe ter um feto com anencefalia.** Todas essas situações são extremas e bastante dolorosas, sendo obrigatório, por isso mesmo, ao Estado em sentido *lato*, a criação e implantação de



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

políticas públicas destinadas a suavizar as situações vivenciadas e proteger as mulheres desse sofrimento e suas inegáveis sequelas.

A partir do momento em que o Estado (em sentido amplo) obriga que essas mulheres, sobretudo as menores, assistam a vídeos que mostram o procedimento abortivo e sejam avisadas de maneira incisiva sobre absolutamente todos os possíveis efeitos colaterais da prática, aumenta-se o sofrimento psicológico e emocional das gestantes, violando seus direitos fundamentais à saúde e, no caso daquelas que sofreram violência sexual, o Município termina por atuar como agente de revitimização, praticando uma segunda e verdadeira violência institucional. Além disso, há uma indevida e profunda interferência na autonomia da mulher – importante vertente da dignidade da pessoa humana –, já que o ente público passa a coagi-la, de maneira violenta, mas aparentemente legítima e pretensamente sutil, sob o crivo de uma lei municipal, a não realizar o aborto, mesmo nas hipóteses em que o ordenamento jurídico permite.

Em outros termos, sob o equivocado pretexto de esclarecer e orientar, a lei municipal comete e reforça violências contra a mulher. Ao invés de acolhê-la, por imperativo do princípio da dignidade da pessoa humana e do direito à saúde, por melhor que tenha sido a intenção legislativa, acaba por, em verdade, ressuscitar uma culpabilização perpetrada contra essas mulheres que optaram por interromper a vida intrauterina em decorrência de uma dolorosa e inesperada circunstância. É dizer: o Estado, que deveria acolher essas pessoas, oferecendo-lhes a mais completa assistência em saúde, termina, ao fim e ao cabo, por aumentar seu sofrimento psíquico e emocional.

Nessa seara, correto afirmar, até por lógica e bom senso, que a partir da decisão livre e soberana da mulher, somente o ente público que deve estar



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

sujeito a obrigações de ampará-la. A ela, de livre opção e consciência, nenhuma obrigação pode ser imposta.

Em relação especificamente ao direito à saúde, os aspectos biológicos da mulher envolvem uma especial atenção ao atendimento humanizado. Nesse sentido, destaca-se a previsão da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, incorporada pelo ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 4.377/2002, tendo, portanto, força supralegal. A seguir:

Artigo 12

1. Os Estados-Partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na esfera dos cuidados médicos a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, o acesso a serviços médicos, inclusive os referentes ao planejamento familiar.
2. Sem prejuízo do disposto no parágrafo 1º, os Estados-Partes garantirão à mulher assistência apropriadas em relação à gravidez, ao parto e ao período posterior ao parto, proporcionando assistência gratuita quando assim for necessário, e lhe assegurarão uma nutrição adequada durante a gravidez e a lactância.

Não raramente a mulher não é ouvida, suas queixas e preocupações são ignoradas por aqueles que deveriam fornecer um ambiente acolhedor e saudável, e há a perda de sua capacidade de autodeterminação e decisão. Quando à mulher é negado o atendimento de qualidade na gestação, trata-se de uma hipótese de violência obstétrica, que não se restringe ao momento do parto, podendo ocorrer, ainda, em situações de abortamento¹²:

Outro tema contemporâneo envolvendo os direitos humanos sexuais e reprodutivos das mulheres diz respeito à violência obstétrica, que se caracteriza pela apropriação do corpo e processos reprodutivos das mulheres pelos profissionais de saúde, por meio do tratamento desumanizado, abuso da medicação e patologização dos processos

¹² PAIVA, Caio; HEEMANN, Thimotie Aragon. **Jurisprudência Internacional de Direitos Humanos**. 3 ed. Editora CEI, 2020, p. 443.



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

naturais, causando a perda da autonomia e capacidade de decidir livremente sobre seu corpo e sexualidade, impactando negativamente na qualidade de vida das mulheres. Esse fenômeno pode ocorrer durante três momentos distintos, quais sejam, a gestação, no momento do parto ou, ainda, em situações de abortamento.

Importante consignar que o primeiro caso sobre mortalidade materna decidido por um órgão internacional de direitos humanos envolveu o Brasil, sendo também a primeira responsabilização do Brasil no sistema convencional contencioso quase judicial da ONU e a primeira e única do país emitida por um órgão do sistema global de proteção dos direitos humanos¹³. No caso *Alyne Pimentel Teixeira vs Brasil*¹⁴, o CEDAW (Comitê da Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres) recomendou ao Brasil o seguinte¹⁵:

1. Sobre o autor e a família da senhora da Silva Pimentel Teixeira: Prestar reparação adequada, incluindo indenização financeira, ao autor e à filha da senhora da Silva Pimentel Teixeira proporcional à gravidade das violações contra ela.

2. Disposições gerais:

a) Assegurar o direito das mulheres à maternidade segura e ao acesso à assistência médica emergencial adequada, a preços acessíveis, de acordo com a recomendação geral ns 24 (1999) sobre as mulheres e a saúde;

b) Proporcionar formação profissional adequada para os trabalhadores da área de saúde, especialmente sobre os direitos reprodutivos das mulheres à saúde, incluindo tratamento médico

¹³ PAIVA, Caio; HEEMANN, Thimotie Aragon. **Jurisprudência Internacional de Direitos Humanos**. 3 ed. Editora CEI, 2020, p. 672-673.

¹⁴ Alyne Pimentel se dirigiu até a maternidade com fortes náuseas e dores abdominais, tendo sido encaminhada para casa após receber analgésicos. Após os sintomas não melhorarem, retornou à maternidade, sendo constatada a morte do feto. Apenas depois de horas de espera, foi submetida ao procedimento cirúrgico para retirada dos restos da placenta. Todavia, precisou ser transferida para um hospital público, quando sua gravidez foi identificada como de alto risco, passando oito horas no corredor hospitalar por ausência de leitos na emergência, vindo a falecer por uma hemorragia resultante do parto do feto morto. O CEDAW condenou o Brasil pela atuação insuficiente na proteção dos direitos à vida, à saúde, à igualdade e à não discriminação no acesso à saúde, bem como deixou de garantir à família da vítima o devido acesso à justiça.

¹⁵ PAIVA, Caio; HEEMANN, Thimotie Aragon. **Jurisprudência Internacional de Direitos Humanos**. 3 ed. Editora CEI, 2020, p. 671.



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

de qualidade durante a gravidez e o parto, bem como assistência obstétrica emergencial adequada;

c) Assegurar o acesso a medidas eficazes nos casos em que os direitos das mulheres à saúde reprodutiva tenham sido violados e prover a formação de pessoal do Poder Judiciário e responsável pela aplicação da lei;

d) Assegurar que as instalações de assistência médica privada satisfaçam as normas nacionais e internacionais em saúde reprodutiva;

e) Assegurar que as sanções adequadas sejam impostas a profissionais de saúde que violem os direitos de saúde reprodutiva das mulheres; e

f) Reduzir as mortes maternas evitáveis através da implementação do Acordo Nacional pela Redução da Mortalidade Materna aos níveis estadual e municipal, inclusive através da criação de comitês de mortalidade materna em lugares onde tais comitês ainda não existem, de acordo com as recomendações em suas observações finais para com o Brasil, adotadas em 15 de agosto de 2007; [...]. (sem grifos no original)

Essa responsabilidade direta estatal significa um dever no âmbito dos três Poderes. Especificamente no que diz respeito ao Poder Judiciário, cabe ao órgão julgador apreciar as questões que lhes são submetidas a partir dessa perspectiva de vulnerabilidade da mulher gestante e de violações sistemáticas ao direito à saúde das mulheres no Brasil.

Sobre o tema de direitos reprodutivos, a doutrinadora **Flávia Piovesan**¹⁶ explana que ele possui dupla vertente: a) diz respeito a um campo da liberdade e da autodeterminação individual, para vedar a interferência estatal, coerção, discriminação e violência em domínio da liberdade, autonomia e privacidade do indivíduo; b) impõe um dever estatal, que deverá criar e implementar políticas públicas que assegurem a saúde sexual e reprodutiva. Veja-se:

Sob a perspectiva de relações equitativas entre os gêneros e na ótica de direitos humanos, o conceito de direitos sexuais e

¹⁶ PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

reprodutivos aponta a duas vertentes diversas e complementares. De um lado, aponta a um campo da liberdade e da autodeterminação individual, o que compreende o livre exercício da sexualidade e da reprodução humana, sem discriminação, coerção e violência. Eis um terreno em que é fundamental o poder de decisão no controle da fecundidade — o que envolve o direito de decidir livre e responsabilmente acerca da reprodução, do número de filhos e do intervalo entre seus nascimentos. **Trata-se de direito de autodeterminação, privacidade, intimidade, liberdade e autonomia individual, em que se clama pela não interferência do Estado, pela não discriminação, pela não coerção e não violência.** Por outro lado, o efetivo exercício dos direitos reprodutivos demanda políticas públicas, que assegurem a saúde sexual e reprodutiva. Nesta ótica, essencial é o direito ao acesso a informações, meios e recursos seguros, disponíveis e acessíveis. Essencial também é o direito ao mais elevado padrão de saúde reprodutiva e sexual, tendo em vista a saúde não como mera ausência de enfermidades e doenças, mas como a capacidade de desfrutar de uma vida sexual segura e satisfatória e reproduzir-se com a liberdade de fazê-lo ou não, quando e com que frequência. Inclui-se ainda o direito ao acesso ao progresso científico e o direito de receber educação sexual. Portanto, aqui se requer a interferência do Estado, no sentido de que implemente políticas públicas garantidoras do direito à saúde sexual e reprodutiva.

Vale dizer, **a plena observância dos direitos reprodutivos** impõe ao Estado um duplo papel. De um lado, demanda políticas públicas voltadas a assegurar a toda e qualquer pessoa um elevado padrão de saúde sexual e reprodutiva, o que implica garantir acesso a informações, meios, recursos, dentre outras medidas. Por outro lado, **exige a omissão do Estado em área reservada à decisão livre e responsável dos indivíduos acerca de sua vida sexual e reprodutiva, de forma a vedar a interferência estatal, coerção, discriminação e violência em domínio da liberdade, autonomia e privacidade do indivíduo.** (sem grifos no original)

É oportuno destacar que o direito à autodeterminação das mulheres foi amplamente analisado pelo **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**, no julgamento da **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 54**, que concluiu pela inconstitucionalidade da interpretação de que a interrupção da gravidez de feto anencéfalo pode ser conduta tipificada nos artigos 124, 126 e 128, incisos I e II, do



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

Código Penal. Segue ementa do julgado:

EMENTA: ESTADO – LAICIDADE. O Brasil é uma república laica, surgindo absolutamente neutro quanto às religiões. Considerações. FETO ANENCÉFALO – INTERRUPTÃO DA GRAVIDEZ – MULHER – LIBERDADE SEXUAL E REPRODUTIVA – SAÚDE – DIGNIDADE – AUTODETERMINAÇÃO – DIREITOS FUNDAMENTAIS – CRIME – INEXISTÊNCIA. Mostra-se inconstitucional interpretação de a interrupção da gravidez de feto anencéfalo ser conduta tipificada nos artigos 124, 126 e 128, incisos I e II, do Código Penal.

(ADPF 54, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 12-04-2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-080 DIVULG 29-04-2013 PUBLIC 30-04-2013 RTJ VOL-00226-01 PP-00011)

Veja-se parte da fundamentação levada a efeito pelo relator, o **Ministro**

Marco Aurélio:

Inescapável é o confronto entre, de um lado, os interesses legítimos da mulher em ver respeitada sua dignidade e, de outro, os interesses de parte da sociedade que deseja proteger todos os que a integram – sejam os que nasceram, sejam os que estejam para nascer – independentemente da condição física ou viabilidade de sobrevivência. **O tema envolve a dignidade humana, o usufruto da vida, a liberdade, a autodeterminação, a saúde e o reconhecimento pleno de direitos individuais, especificamente, os direitos sexuais e reprodutivos de milhares de mulheres.** No caso, não há colisão real entre direitos fundamentais, apenas conflito aparente.

[...]

Não se trata de impor a antecipação do parto do feto anencéfalo. De modo algum. O que a arguente pretende é que “se assegure a cada mulher o direito de viver as suas escolhas, os seus valores, as suas crenças”. **Está em jogo o direito da mulher de autodeterminar-se, de escolher, de agir de acordo com a própria vontade num caso de absoluta inviabilidade de vida extrauterina. Estão em jogo, em última análise, a privacidade, a autonomia e a dignidade humana dessas mulheres. Não de ser respeitadas tanto as que optem por prosseguir com a gravidez – por sentirem-se mais felizes assim ou por qualquer outro motivo que não nos cumpre perquirir – quanto as que prefiram interromper a gravidez, para pôr fim ou, ao menos, minimizar um estado de sofrimento.**



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

[...]

Franquear a decisão à mulher é medida necessária ante o texto da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, também conhecida como “Convenção de Belém do Pará”, ratificada pelo Estado brasileiro em 27 de novembro de 1995, cujo artigo 4º inclui como direitos humanos das mulheres o direito à integridade física, mental e moral, à liberdade, à dignidade e a não ser submetida a tortura. Define como violência qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada.

A imposição estatal da manutenção de gravidez cujo resultado final será irremediavelmente a morte do feto vai de encontro aos princípios basilares do sistema constitucional, mais precisamente à dignidade da pessoa humana, à liberdade, à autodeterminação, à saúde, ao direito de privacidade, ao reconhecimento pleno dos direitos sexuais e reprodutivos de milhares de mulheres. **O ato de obrigar a mulher a manter a gestação, colocando-a em uma espécie de cárcere privado em seu próprio corpo, desprovida do mínimo essencial de autodeterminação e liberdade, assemelha-se à tortura ou a um sacrifício que não pode ser pedido a qualquer pessoa ou dela exigido.**

A integridade que se busca alcançar com a antecipação terapêutica de uma gestação fadada ao fracasso é plena. Não cabe impor às mulheres o sentimento de meras “incubadoras” ou, pior, “caixões ambulantes”, na expressão de Débora Diniz.

Simone de Beauvoir já exclamava ser o mais escandaloso dos escândalos aquele a que nos habituamos. Sem dúvida. Mostra-se inadmissível fechar os olhos e o coração ao que vivenciado diuturnamente por essas mulheres, seus companheiros e suas famílias. **Compete ao Supremo assegurar o exercício pleno da liberdade de escolha situada na esfera privada, em resguardo à vida e à saúde total da gestante**, de forma a aliviá-la de sofrimento maior, porque evitável e infrutífero. [...] (Sem grifos no original)

Vale transcrever, ainda, importantes explanações que constaram do voto do

Ministro Celso de Mello na referida ADPF:

[...] O Supremo Tribunal Federal, Senhor Presidente, no estágio em que já se acha este julgamento, está a reconhecer que a mulher, apoiada em razões diretamente fundadas em seus direitos reprodutivos e protegida pela eficácia incontestável dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

liberdade, da autodeterminação pessoal e da intimidade, tem o direito insuprimível de optar pela antecipação terapêutica de parto, nos casos de comprovada malformação fetal por anencefalia, ou, então, **legitimada por razões que decorrem de sua autonomia privada, o direito de manifestar a sua vontade individual pelo prosseguimento do processo fisiológico de gestação.**

[...]

A irrecusável magnitude do direito à vida e a discussão em torno de sua titularidade, notadamente se considerada, quanto a esta, a perspectiva enfatizada pelo eminente Procurador-Geral da República, **impõem o confronto de tais valores com aqueles que se fundam nos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, ainda mais se se tiver presente, sob tal aspecto, que esses direitos - entre os quais se acham o de praticar, sob determinadas condições, o aborto seguro (“safe abortion”), o de controlar a própria fecundidade e o de decidir, de forma livre, autônoma e responsável, sobre questões atinentes à sua sexualidade - representam projeção expressiva dos direitos humanos reconhecidos, às mulheres, pelas sucessivas Conferências internacionais promovidas pela ONU na década de 90 (em especial a Conferência de Viena sobre Direitos Humanos de 1993, a Conferência de Cairo sobre População e Desenvolvimento de 1994 e a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, de 1995, realizada em Pequim).**

O longo itinerário histórico percorrido pelo movimento feminista, seja em nosso País, seja no âmbito da comunidade internacional, revela trajetória impregnada de notáveis avanços, cuja significação teve o elevado **propósito de repudiar práticas sociais que injustamente subjogavam a mulher, suprimindo-lhe direitos e impedindo-lhe o pleno exercício dos múltiplos papéis que a moderna sociedade, hoje, lhe atribui, por legítimo direito de conquista.**

O movimento feminista – que fez instaurar um processo de inegável transformação de nossas instituições sociais – buscou, na perspectiva concreta de seus grandes objetivos, estabelecer um novo paradigma cultural, caracterizado pelo reconhecimento e pela afirmação, em favor das mulheres, da posse de direitos básicos fundados na essencial igualdade entre os gêneros.

Todos sabemos, Senhor Presidente, sem desconhecer o relevantíssimo papel pioneiro desempenhado, entre nós, no passado, por grandes vultos brasileiros que se notabilizaram no processo de afirmação da condição feminina, que, notadamente a partir da década de 1960, **verificou-se um significativo avanço na discussão de temas intimamente ligados à situação da mulher, registrando-se,**



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

no contexto desse processo histórico, uma sensível evolução na abordagem das questões de gênero, de que resultou, em função de um incessante movimento de caráter dialético, a superação de velhos preconceitos culturais e sociais que impunham, arbitrariamente, à mulher, mediante incompreensível resistência de natureza ideológica, um inaceitável tratamento discriminatório e excludente, que lhe negava a possibilidade de protagonizar, como ator relevante, e fora do espaço doméstico, os papéis que, até então, lhe haviam sido recusados.

Dentro desse contexto histórico, a mística feminina, enquanto sinal visível de um processo de radical transformação de nossos costumes, teve a virtude, altamente positiva, consideradas as adversidades enfrentadas pela mulher, de significar uma decisiva resposta contemporânea aos gestos de profunda hostilidade, que, alimentados por uma irracional sucessão de fundamentalismos - quer os de caráter teológico, quer os de índole política, quer, ainda, os de natureza cultural -, todos eles impregnados da marca da intolerância e que culminaram, em determinada etapa de nosso processo social, por subjugar, injustamente, a mulher, ofendendo-a em sua inalienável dignidade e marginalizando-a em sua posição de pessoa investida de plenos direitos, em condições de igualdade com qualquer representante de gênero distinto. [...]
(Sem grifos no original)

A mulher deve ser tratada como autêntico sujeito de direitos, e não como objeto de interesses políticos ou ideológicos. Para que seus direitos sejam garantidos em sua completude, faz-se imprescindível que lhe seja conferido o direito à autodeterminação. Logo, de consequência, é terminantemente ilegítimo que a escolha seja feita previamente pelo ente público, obrigando-a a ver imagens que só farão aumentar o sofrimento por ela vivenciado, quando, repise-se, já se encontra em uma situação de total vulnerabilidade pela fatalidade a que foi acometida. E, em um momento de tanta fragilidade, o Estado não poderá tomar para si o poder de decidir sobre o que a mulher verá antes de realizar um aborto em casos que são permitidos pela legislação brasileira. É um direito que ela, de soberana vontade, optou em exercer, de forma que nenhum obstáculo, por mais sutil que seja, poderá ser imposto.



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

Dificultar a interrupção da gestação nas hipóteses legalmente previstas corresponde a coagir a mulher a aceitar a maternidade ou, ao menos, o processo de gestar, suprimindo dela a autonomia e a autoridade sobre sua vida, seu corpo e, principalmente, sobre sua dignidade, resumindo-a a uma condição de objeto de procriação.

Saliente-se não ser possível visualizar a efetivação da garantia da liberdade de escolha à mulher em normas como esta em discussão, na qual se verifica a ingerência do Estado, ainda que de forma indireta, nas decisões da mulher de maneira arbitrária e discriminatória.

Assim, diante de todos os fundamentos anteriormente apresentados, resta evidenciada a inconstitucionalidade material da lei objeto da presente ação, haja vista que o poder estatal atua como verdadeiro agente causador de um segundo e maior sofrimento psicológico e emocional, ao invés de acolher e cuidar daquelas que necessitam do serviço público. Além disso, a legislação viola a dignidade da pessoa humana nas seguintes vertentes: valor intrínseco da pessoa, pois o Estado se utiliza da mulher como instrumentos em proveito de interesses alheios a ela; igualdade, já que é fonte de discriminação; autonomia, na sua dimensão privada, ligada à autodeterminação individual, pois suprime da mulher o seu direito de escolha livre.

Além de tudo quanto exposto, a norma não passa pelo crivo da proporcionalidade.

A referência à desproporcionalidade das medidas impostas pela lei implica a verificação concreta de suas três máximas parciais: *i*) adequação (*Geeignetheit*) entre a medida e os fins constitucionais pretendidos; *ii*) necessidade (*Erforderlichkeit*) da medida escolhida, isto é, a inexistência de outra medida igualmente adequada no



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

ordenamento jurídico que restrinja menos direitos ao atingir os fins buscados; *iii*) proporcionalidade *stricto sensu* (*Verhältnismässigkeit im engeren Sinne*), que é a atribuição de diferentes pesos à medida disponível em relação ao grau de afetação/restrrição e promoção dos interesses concretos que estão em jogo¹⁷. Para **Robert Alexy**, as duas primeiras etapas seriam eminentemente jurídicas, isto é, abstratas, ao passo que a última, da proporcionalidade *stricto sensu*, seria necessariamente fática/concreta.

O primeiro elemento da proporcionalidade pode ser assim conceituado: adequado não é apenas “o meio com cuja utilização um objetivo é alcançado, mas também o meio com cuja utilização a realização de um objetivo é fomentada, promovida, ainda que o objetivo não seja completamente realizado”¹⁸. Desta forma, a medida não passará pelo crivo da adequação se não tiver aptidão para fomentar o objetivo buscado. No caso, a finalidade declarada da legislação é "orientar e esclarecer às gestantes sobre os riscos e as consequências do procedimento abortivo". Verifica-se que a medida imposta possui a capacidade de contribuir para o objetivo pretendido, motivo pelo qual passa pelo crivo da adequação.

Na sequência, deve-se apreciar se a medida passa pela máxima da necessidade. Uma medida estatal que limita direitos fundamentais somente é considerada necessária “caso a realização do objetivo perseguido não possa ser promovida, com a mesma intensidade, por meio de outro ato que limite, em menor medida, o direito fundamental atingido”¹⁹. Trata-se, assim, de uma apreciação comparativa. Deve-se então se perguntar se existem, abstratamente, outros meios menos

¹⁷ ALEXY, Robert. *Theorie der Grundrechte*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1994, p. 100ss, 477ss.

¹⁸ SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **O proporcional e o razoável**. In: RT, São Paulo, ano 91, n. 798, p. 23-50, abr. 2002, p. 36.

¹⁹ SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **O proporcional e o razoável**. In: RT, São Paulo, ano 91, n. 798, p. 23-50, abr. 2002, p. 38.



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

restritivos dos direitos fundamentais que, na mesma amplitude, realizem o objetivo pretendido pelo diploma impugnado.

É importante reiterar que, nos termos já explanados, a lei acaba por atingir o direito à dignidade da pessoa humana das mulheres – especialmente, mas não somente, em sua vertente da autonomia – e o direito à saúde. Para criar conscientização sobre a interrupção da gestação sem violar os mencionados direitos de maneira tão grave, ou mesmo para tentar diminuir a realização de abortos legais (finalidade não declarada da lei), o Estado poderia: aumentar a segurança pública, a fim de tentar minimizar os casos de estupro; criar programas e inserir na grade de ensino a temática da conscientização, não somente sobre o aborto, mas também sobre a igualdade de gênero e os direitos da mulher, fomentando uma cultura de não violência e de não submissão de um gênero ao outro; ampliar e fortalecer os serviços de saúde à mulher, sobretudo na fase pré-natal, para minimizar os casos em que a gravidez constitui risco à vida da gestante. De logo, é possível constatar que a medida imposta pela lei impugnada não se mostra necessária, já que existem diversas outras medidas capazes de atingir a finalidade pretendida. Como consequência, não pode ser considerada proporcional.

Em acréscimo e por amor ao debate, passa-se à aferição do terceiro elemento, que é a proporcionalidade em sentido estrito, também chamada de ponderação, que *“consiste em um sopesamento entre a intensidade da restrição ao direito fundamental atingido e a importância da realização do direito fundamental que com ele colide e que fundamenta a adoção da medida restritiva”*²⁰. Partindo desta premissa, devem ser atribuídos diferentes pesos à medida disponível em relação ao grau de afetação/restrrição e promoção dos interesses concretos que estão em jogo. Na situação em apreço, a medida imposta pela lei causa grave sofrimento psicológico e

²⁰ SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **O proporcional e o razoável**. In: RT, São Paulo, ano 91, n. 798, p. 23-50, abr. 2002, p. 40.



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

emocional nas mulheres, restringindo de maneira bastante grave seu direito à saúde. Além disso, seu direito à autodeterminação é completamente suprimido, pois o Estado decide em seu lugar.

Inclusive, numa análise das consequências da decisão e da aplicação da lei, é certo que a manutenção da legislação atacada só faria com que as mulheres maceioenses tivessem que procurar clínicas clandestinas ou ir para outros municípios para realizar o aborto legal, colocando em risco sua saúde e suas próprias vidas, principalmente por se submeterem a locais menos preparados para oferecer a devida assistência.

Nesse cenário, importa salientar que, segundo dados do Ministério da Saúde²¹, o Brasil possui 155 (cento e cinquenta e cinco) hospitais de referência para a realização do aborto legal, os quais ficam localizados em menos de 2% (dois por cento) das cidades do país. Veja, já é difícil para a gestante nessa situação encontrar um estabelecimento de saúde autorizado a fazer o procedimento, sendo necessário, em muitos casos, que as mulheres locomovam-se para grandes cidades, com a finalidade de interromper a gestação, não sendo razoável restringir ainda mais esse acesso a partir de medidas desproporcionais, indignas e desprovidas de amparo científico.

Assim, tudo demandaria que as gestantes maceioenses passassem por mais uma traumática situação de efeitos deletérios, com repercussões de difícil reparação para a saúde dessas pessoas.

²¹ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/equilibriosaude/2024/03/mulheres-enfrentam-recusa-medica-e-humilhacoes-para-acessar-aborto-legal-no-brasil.shtml#:~:text=Os%20casos%20permitiriam%20que%20elas,mesmo%20quando%20%C3%A9%20um%20direito>>. Acesso em 05/06/2024.



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

A medida pretendida não compensaria suas desvantagens concretas, considerando os grandes impactos causados na vida dessas mulheres maceioenses, que, em momento de tamanho sofrimento e vulnerabilidade, buscam a rede pública de saúde para realizar um procedimento que é expressamente autorizado pelo ordenamento jurídico. Portanto, a medida não passa pelo filtro da proporcionalidade em sentido estrito.

Vale reiterar que constam nos autos pareceres elaborados pela Procuradoria da Câmara Municipal (fls. 52/54) e pela Procuradoria-Geral do Município (fls. 203/216), ambos opinando pela inconstitucionalidade da lei.

Em linha similar, o Ministério Público do Estado de Alagoas emitiu uma recomendação às Secretarias da Saúde do Estado e do Município de Maceió para que se evite obrigar crianças e adolescentes a passarem pelas situações previstas na lei em exame. Por oportuno, transcreve-se relevante passagem da referida recomendação:

O objetivo dessa recomendação é justamente evitar que a criança ou a adolescente seja obrigada a ver ou vivenciar imagens ou procedimentos estigmatizantes ou violentos para exercer o direito expresso na legislação sobre aborto, ou seja, aquele decorrente de estupro, isso considerando toda a sistemática jurídica de proteção dessas vítimas. O processo de acolhida, cuidado e, inclusive, de penalização do estuprador deve respeitar sempre a proibição de violência institucional e observar as técnicas de mitigação da vitimização secundária.²²

É necessário registrar que é dever do Município garantir o direito à saúde e acompanhar todas as mulheres que necessitem realizar o aborto, não só antes e durante o procedimento, mas especialmente no período posterior, para atuar de forma preventiva e também no tratamento de possíveis problemas subsequentes, até porque o próprio ente reconhece a possibilidade de ocorrência de sequelas. O dever é de proteção, inclusive

²² Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br/?p=35431>>.



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

assegurando atendimento posterior, com criação de políticas públicas inclusivas para atendimento em todas as áreas da medicina, a fim de minorar eventuais traumas e sofrimentos, sendo inaceitável a violência institucional (em sentido amplo).

Ainda sobre o tema em debate, insta consignar que o **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**, recentemente, concedeu medida cautelar na ADPF 1.141/DF, suspendendo os efeitos da Resolução n.º 2.378/2024, do Conselho Federal de Medicina, em cujo teor proíbe o médico de efetivar o procedimento de assistolia fetal quando houver probabilidade de sobrevida do feto em idade gestacional acima de 22 semanas.

Ao apreciar a questão, a Suprema Corte entendeu que essa limitação, além de exceder o poder regulamentar, impõe ao médico e, principalmente, à gestante vítima de estupro, uma restrição de direitos não prevista em lei, apta a gerar complicações para a saúde das mulheres.

Em face de tudo quanto linhas acima explanado, conclui-se que está vastamente demonstrada a inconstitucionalidade formal e material da norma atacada.

Por fim, vale reiterar que a manutenção da lei impugnada faria com que diversas mulheres fossem obrigadas a passar por experiências traumáticas, ao serem submetidas aos procedimentos estabelecidos na legislação. Além disso, como já exposto, muitas maceioenses teriam que procurar clínicas clandestinas ou ir para outros municípios para realizar o aborto legal, podendo colocar em risco sua saúde e suas vidas.

Aqui, lá e em todo lugar, a mulher, não só de Maceió, deve ter respeitadas a sua autonomia e sua dignidade. Seria uma lamentável ironia do destino que, logo em terra de Nise da Silveira e de tantas outras mulheres alagoanas libertárias, fosse inaugurada uma era de submissão das gestantes a essa violência psicológica.



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Tribunal de Justiça

Gabinete do Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario

Assim, não havendo outros argumentos ou elementos probatórios capazes de infirmar a decisão proferida às fls. 238/270 – confirmada às fls. 327/363 -, tem-se por bem manter o entendimento ali adotado, conforme as razões aqui reproduzidas.

Diante do exposto, voto no sentido de **JULGAR PROCEDENTE** a presente ação direta de inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade, sob o ponto de vista formal e material, da Lei Municipal nº 7.492, de 19 de dezembro de 2023, com efeitos *ex tunc*, ante a violação aos artigos 2º, *caput* e inciso I, 12, incisos XI e XII, e 186, todos da Constituição do Estado de Alagoas.

É como voto.

Maceió, 11 de junho de 2024.

Des. Fábio Ferrario
Relator