



Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo



PARECER JURÍDICO Nº 102/2025

Referência: Projeto Lei n. 53/2025

Interessado: Comissão de Justiça e Redação Final

EMENTA: INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE ATENDIMENTO HUMANIZADO À MULHER EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE DENOMINADO PÉTALA VIVA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. ANÁLISE. POSSIBILIDADE. DESDE QUE SEJAM ATENDIDAS TODAS AS RECOMENDAÇÕES.

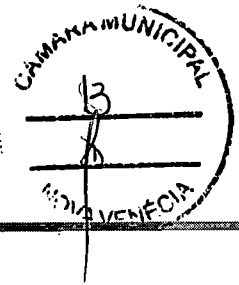
RELATÓRIO

A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, através da Exmo. Vereador relator, Sr. Juarez Oliosi, requereu a manifestação desta Procuradoria a respeito do Projeto de Lei nº 53/2025, de autoria do Exmo. Vereador, Sr. Marcelo Neumann que *“INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE ATENDIMENTO HUMANIZADO À MULHER EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE DENOMINADO PÉTALA VIVA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”*

Constam dos autos: Projeto de Lei nº 53/2025 (fls. 01/03); justificativa (fls. 04/05); comprovante de despacho do protocolo (fls.06); termo de despacho exarado, em 30 de julho de 2025, pela Presidência com a determinação de inclusão da proposição no Expediente da próxima Sessão Ordinária (fls.07); termo de despacho exarado pela Presidência, com a fase de tramitação de apresentação da PL ao Plenário e distribuição para as Comissões, exarado em 05 de agosto de 2025 (fls.08); termo de despacho exarado pelo Presidente da Comissão de



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Legislação, Justiça e Redação Final – CLJRF, com a designação do relator (fls.09); termo de despacho de tramitação exarado pelo relator da PL na Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final (fls.10); termo de despacho com o encaminhamento da CLJRF para a Procuradoria Jurídica (fls.11).

Os autos foram recebidos nesta Procuradoria Geral em 06 de agosto de 2025 e, distribuídos a essa parecerista em 07 de agosto de 2025.

É o relatório. Passo a opinar.

2 - FUNDAMENTAÇÃO:

Analisados os termos da consulta, insta frisar que esta manifestação jurídica se resume em atividade intelectual de interpretação, com base no questionamento formulado, não lhe competindo adentrar à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito deste Poder Legislativo Municipal, nem analisar aspectos econômicos ou de natureza eminentemente técnico-administrativa **não vinculando a decisão administrativa** a ser tomada pela autoridade competente, ou seja, **O PRESENTE PARECER POSSUI CARÁTER MERAMENTE OPINATIVO.**

2.1 – CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Trata-se, em síntese, de Projeto de Lei Ordinária, objetivando instituir o “Programa de Atendimento Humanizado à Mulher em Situação de Vulnerabilidade, denominado “Pétala Viva”, com o objetivo de promover acolhimento digno, escuta qualificada e atendimento prioritário às mulheres em situação de risco, especialmente nos casos de violência, abandono, extrema pobreza, sofrimento psíquico ou gravidez não planejada” (art. 1º).

Segundo a justificativa do proponente às fls. 04:





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



“(...)

A proposta não gera aumento de despesas, sendo executada com estrutura e profissionais já existentes, em respeito aos princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal e à boa gestão pública.

O programa também prevê a organização de salas de acolhimento humanizado nas unidades de saúde, destinadas a mulheres vítimas de violência e àquelas em sofrimento decorrente de aborto espontâneo ou realizado em conformidade com o art. 128 do Código Penal, sem abrir margem para legalização do aborto fora dos limites legais.

A iniciativa está em total conformidade com a Constituição Federal, com a Lei Federal nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) e com a legislação penal vigente, buscando oferecer atendimento humanizado, proteção e respeito à mulher, dentro de parâmetros éticos, legais e financeiros sustentáveis.

(..)”

Pois bem. A Constituição Federal em seu art. 18¹, *caput* determina que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos entre si.

O Constituinte originário ao optar pela forma federativa de Estado reconheceu a estrutura política abrangendo as seguintes características: a) descentralização do exercício do poder político; b) identificação dos entes federados dotados de autonomia, não havendo subordinação entre eles; c) auto-organização, refere-se a possibilidade de elaborarem sua legislação fundamental, para os Estados suas respectivas Constituições Estaduais, já para os Municípios e o Distrito Federal a elaboração de Lei Orgânica, bem como na capacidade de editarem o restante de suas normas (autolegislação); d) autogoverno, capacidade de eleger seus próprios representantes; e) autoadministração, cada ente possui competência de exercer suas atividades legislativas, administrativas e tributárias, devendo ser respeitados os ditames constitucionais no tocante à repartição de competências. (MASSON, 2012, p.183)²

¹ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

² MASSON, Nathalia. **Direito Constitucional**. Niterói. Editora Impetus, 2012





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Ao ser atribuída aos Municípios a qualidade de entes federados, os mesmos passam a integrar a organização político-administrativa, como entes da federação, sendo garantida a plena autonomia (MASSON, 2012, p. 190)³.

Segundo Meirelles (2007, p.90-91)⁴ autonomia, não é um poder originário, mas sim, uma prerrogativa política outorgada pela Constituição para compor o seu governo e prover a sua Administração. “É a administração própria daquilo que lhe é próprio (MEIRELLES, 2007, p.91) ”.

A autonomia municipal não pode ser confundida com soberania, esta é pertencente ao Estado (Nação), trata-se aquela de um direito público subjetivo de organizar e prover sua administração (MEIRELLES, 2007).⁵

No mesmo sentido, Paulo e Alexandrino⁶ (2011, p.310) ao abordarem sobre a autonomia municipal afirmam que está baseada na capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração (exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas).

A estrutura dos entes federativos é composta pelos seus Poderes, independentes e harmônicos entre si. No âmbito da União, pelo Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 2º da Constituição). Pela Lei Orgânica de Nova Venécia - LOM (art. 8º), o “governo municipal é constituído pelos Poderes Legislativo e Executivo, independentes e harmônicos entre-si”.

Nesta medida, o Município de Nova Venécia, na qualidade de ente federativo autônomo possui competência de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.

³ Ibid., 2012, p.190.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Municipal**. 2007.

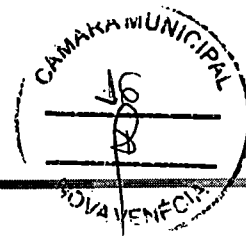
⁵ Ibid., 2003, p.91.

⁶ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p.310.





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Quanto às competências legislativas e administrativas de cada ente, importante se faz trazer à sua distinção e repartição.

A União tem poderes enumerados pela Constituição no art. 21 da CF, competências administrativas e art. 22 da CF, competências legislativas privativas. A União possui competência comum administrativa com os Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 23).

Quanto à competência legislativa concorrente, a União a possui tão somente com os Estados e o Distrito Federal (art.24 da CF/1988). Trata-se de repartição vertical da competência legislativa, na qual esses entes poderão, legitimamente, legislar sobre os assuntos arrolados no dispositivo em comento, desde que obedecidas as diretrizes constantes em seus parágrafos (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.352)⁷.

Em relação aos Estados Membros, a Constituição Federal não enumera e nem indica os poderes que estes possuem, os poderes destes são chamados de poderes residuais/remanescentes/reservados (art. 25, §1º, CF). O Distrito Federal não tem poderes específicos, ele detém as competências atribuídas aos Municípios e Estados (art. 32, §1º, CF). Quanto aos Municípios, foi reservada a competência legislativa para legislar sobre assuntos de interesse local (competência exclusiva), consoante disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, com arrimo no art. 30, inciso II da Carta Magna, sendo vedado ir de encontro a legislação federal ou estadual existente, bem como extrapolar a sua competência (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.359)⁸.

As competências administrativas dos Municípios os permitem atuarem sobre assuntos de interesse local, a partir do princípio da predominância do interesse, especialmente sobre as matérias arroladas nos incisos III a IX do art. 30 da CF/1988.

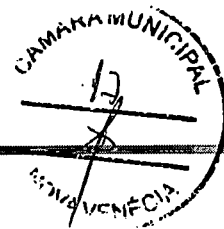
⁷ Ibid., 2011, p.352

⁸ Ibid., 2011, p.359





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Nesta medida, verifica-se que a proposição se enquadra no âmbito do interesse local do Município e também da suplementação da legislação federal e estadual, articulando as políticas de saúde e assistência social, tendo em vista que a matéria diz respeito à proteção social e atendimento à mulher em situação de vulnerabilidade.

Quanto à autoridade legitimada para iniciar o processo legislativo, verifica-se que é comum, na forma do art. 44 da LOM em simetria ao art. 61 da CF/1988 e ao art. 63, caput da Constituição do Estado do Espírito Santo, pois a matéria não se encontra no rol daquelas privativas ao do Chefe do Poder Executivo, na forma do 44, §1º da LOM, em simetria ao art. 61, §1º da CF/1988 c/c art. 63, parágrafo único, Constituição do Estado do Espírito Santo.

Em relação a tipicidade legislativa, projeto de lei ordinária, é o mais adequado à temática, pois não almeja emendar a Lei Orgânica Municipal, nem se amolda às hipóteses previstas no art. 45 da LOM que são reservadas à lei complementar.

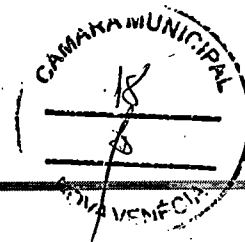
Quanto às demais normas do processo legislativo regimentais:

- a) Regime de tramitação da matéria: salvo decisão em contrária dos edis, deverá seguir o regime de tramitação ordinário, nos termos do art. 133 do Regimento Interno da CMNV (Resolução nº. 264/1990), podendo ser solicitado o requerimento de urgência especial ou simples, nos termos dos artigos 142 e 143, do Regimento Interno da CMNV;
- b) Quórum para aprovação da matéria: em linha com o art. 190 do Regimento Interno da CMNV as deliberações deverão ser tomadas por maioria simples dos membros desta Casa de Leis, desde que presente a maioria absoluta dos vereadores;
- c) Processo de votação a ser utilizado: conforme a inteligência dos artigos 193 §1º e 194, do Regimento Interno da CMNV, o processo a ser utilizado deve ser, em





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



princípio, o simbólico, podendo ser convertido em nominal, na forma do art. 194 do RI.

Desta feita, percebe-se que foram preenchidos os requisitos de constitucionalidade formal da proposição em apreço.

2.2 – CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, JURIDICIDADE E LEGALIDADE ORGÂNICA

A constitucionalidade material é a compatibilidade entre o conteúdo da norma com as regras e princípios previstos na Constituição Federal ou na Constituição Estadual.

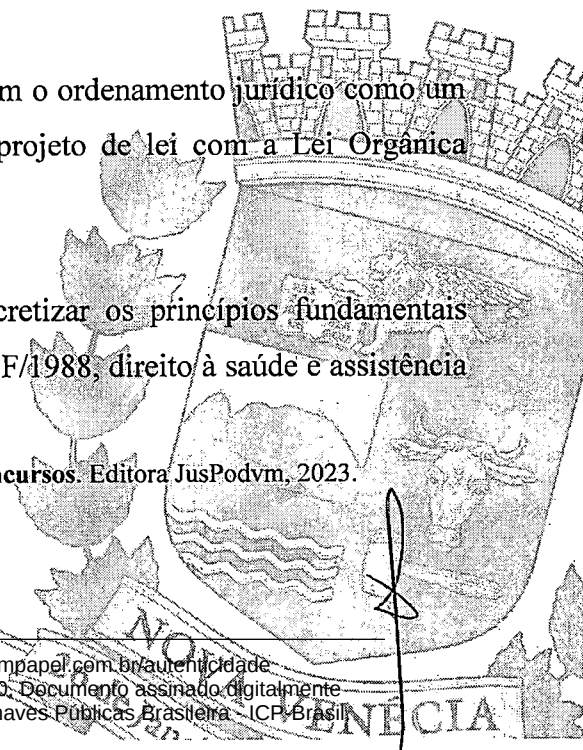
Nesta senda, deverá ser analisado se o conteúdo da proposição legislativa está em consonância com as regras e princípios constitucionais.

Conforme os ensinamentos de Edem Nápoli (2023, p.84)⁹, a inconstitucionalidade material pode ser conceituada como “o tipo de inconstitucionalidade que recai sobre o conteúdo, sobre a substância, sobre a matéria veiculada na lei ou ato normativo. Aqui todo o trâmite legislativo foi respeitado, mas a lei ou ato normativo traz previsão materialmente incompatível com o texto da Constituição”.

A juridicidade refere-se ao alinhamento da proposição com o ordenamento jurídico como um todo, já a legalidade orgânica é a compatibilidade do projeto de lei com a Lei Orgânica Municipal.

Pela leitura da proposição, verifica-se que almeja concretizar os princípios fundamentais dignidade da pessoa humana, na forma do art. 1º, III da CF/1988, direito à saúde e assistência

⁹ NÁPOLI, Edem. **Direito constitucional na medida certa para concursos**. Editora JusPodvm, 2023.





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



social, com fulcro no art. 6º da CF/1988, e proteção da mulher contra a violência, no ambiente familiar, com arrimo no art. 226, §8º da CF/1988 em sintonia com o art. 198, §1º da Constituição do Estado do Espírito Santo.

Quanto à legalidade orgânica, verifica-se que está em conformidade com o art. 6º, inciso II da LOM em sintonia com o art. 23, inciso II da CF/1988; art. 176, caput da LOM c/c art. 185, inciso I da LOM.

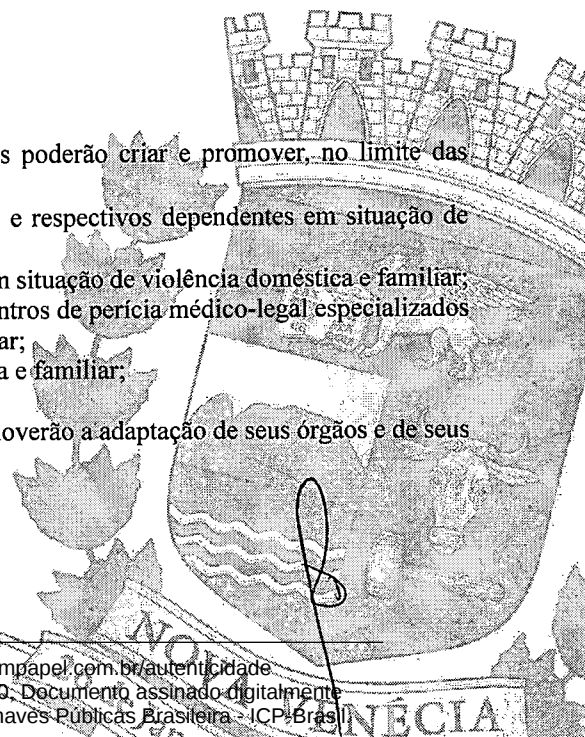
A proposição remete expressamente à observância, aos aplicadores da proposição, ao Código Penal (art. 128 do CP), tais como os artigos 2º, inciso V, art. 3º II do PL nº 53/2025 (fls.01/02), bem como à Lei Maria da Penha – Lei Federal nº 11.340/2006, com os artigos 2º, inciso VI e art. 4º, §2º, respeitando-se assim à legislação federal atinente à matéria quanto ao atendimento de mulheres em situação de vulnerabilidade, conforme melhor explicitado abaixo:

Os artigos 35 e 36¹⁰ da Lei Maria da Penha, afirmam a competência da União, Estados, Distrito Federal e Municípios em promoverem, no limite de suas competências, centros de atendimentos multidisciplinares para mulheres e seus respectivos dependentes, em situação de violência doméstica ou familiar e a adaptação de seus órgãos e de seus programas às diretrizes e aos princípios da citada legislação.

¹⁰ Art. 35. A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e promover, no limite das respectivas competências: (Vide Lei nº 14.316, de 2022)

- I - centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar;
- II - casas-abrigos para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar;
- III - delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar;
- IV - programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar;
- V - centros de educação e de reabilitação para os agressores.

Art. 36. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a adaptação de seus órgãos e de seus programas às diretrizes e aos princípios desta Lei.





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



A remissão ao art. 128¹¹ do CP, que discorre sobre as hipóteses de exclusão de ilicitude nos casos de aborto em caso de risco de vida da gestante e gravidez decorrente de estupro, trazendo a proposição aos aplicadores da proposição à observância deste dispositivo, por ser medida de proteção à vida da gestante e da dignidade humana, nas lições do jurista Rogério Greco (2022).

Ou seja, a proposição visa conferir atendimento humanizado às mulheres em situação de violência utilizando-se da estrutura já existente do Poder Executivo Municipal, com a adaptação de seus órgãos, sendo que os atendentes do público deverão observar o Código Penal e a Lei Maria da Penha.

Verifica-se ainda que a proposição está em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101/2000, pois não há previsão de aumento de despesas, não há previsão de criação de cargos ou de obrigações financeiras, respeitando os limites da legalidade orçamentária, na forma do art. 3º e 8º do PL nº 53/2025.

Contudo, a fim de sanar o vício encontrado quanto à possível imposição, por iniciativa deste parlamento, em conferir atribuições às Secretarias Municipais, sugere-se a proposição de uma emenda modificativa, a fim de deixar claro que a integração de serviços de atendimento à mulher, serão organizados pelo Poder Executivo Municipal.

2.3 – TÉCNICA LEGISLATIVA

Neste tópico, passa-se à análise da técnica legislativa, que é entendida como o “conjunto de procedimentos, regras e princípios para elaboração de norma jurídica que pode vir a integrar um ordenamento jurídico”, conforme dispõe o Glossário do Congresso Nacional.

¹¹ Art. 128 - Não se pune o aborto praticado por médico: (Vide ADPF 54)

Aborto necessário

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

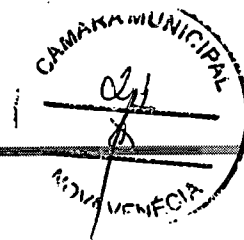
Aborto no caso de gravidez resultante de estupro

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 Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Conforme a Constituição Federal, art.59, parágrafo único, a Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. Assim, foi promulgada a Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

Logo, a técnica legislativa é considerada um requisito constitucional que deve ser atendido na elaboração das leis e consolidação das normas jurídicas. Importante salientar que vícios relacionados à técnica legislativa não constituem motivo para descumprimento da norma gerada (CAVALCANE FILHO, 2024)¹².

A proposição legislativa foi estruturada em três partes básicas: parte preliminar, parte normativa e parte final, implementando o requisito constante no art. 3º da Lei Complementar nº 95/1998.

O primeiro artigo do texto do projeto de lei deve indicar o seu objeto e o respectivo âmbito de aplicação, conforme preceitua o art. 7º da Lei Complementar nº95/1998. **Contudo, a fim de conferir maior clareza, na forma do art. 11 da LC nº 95/1998, sugere-se a proposição de uma emenda modificativa, para dispor que a legislação será aplicável no âmbito do Município de Nova Venécia, retirando a expressão “no âmbito Municipal”. A mesma observação se faz à ementa do projeto de lei, na forma do art. 5º da LC nº95/1998.**

Conforme art. 10 da LC nº 95/1998, a unidade básica de articulação é o artigo, indicado pela abreviatura “Art.”, seguida de numeração ordinal. **Desta forma, sugere-se, seja através de emenda ou redação final, a correção do o art. 4º, pois está redigido como “Art. 4”.**

¹² CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional** - 7ed - São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.





Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo



No art. 5º, inciso III do PL nº53/20025, consta:

III - Encaminhar imediatamente a paciente aos serviços municipais de assistência social competentes (CRA, CREA ou congêneres);

Considerando a necessidade de clareza e precisão, sugere-se a proposição de uma emenda modificativa, a fim de inserir a explicitação das siglas CRAS e CREAS, que na proposição encontra-se como “CRA, CREA”, na forma do art. 11, inciso II, alínea “e”¹³ da LC nº 95/1998.

A cláusula de vigência do projeto de lei está indicada de maneira expressa, com previsão de que deve entrar em vigor na data de sua publicação, estando adequada com o art. 8º da LC nº 95/1998.

Contudo, há um erro de grafia, pois onde deveria estar escrito “entra em vigor”, está como “entra em vigar”. Desta feita, sugere-se adequação, via redação final.

3 - CONCLUSÃO:

Diante de todo o exposto, esta procuradoria jurídica **OPINA** pela **CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE, LEGALIDADE ORGÂNICA E BOA TÉCNICA LEGISLATIVA** do Projeto de Lei nº 53/2025, **DESDE QUE SEJAM ATENDIDAS TODAS SUGESTÕES CONSTANTES NA FUNDAMENTAÇÃO SUPRA.**

É o parecer, salvo melhor juízo, o qual se submete à apreciação superior.

Nova Venécia, 11 de setembro de 2025.

DANIELA BRAGA ARAÚJO ZAMPROGNO

Procuradora Jurídica

¹³ Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

II - para a obtenção de precisão:

e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;

