



Endereço: SAUN, Quadra 5, Lote C.
Centro Empresarial CNC, Bloco C.
CEP: 70.040-250 – Brasília/DF
Telefone: (61) 3318-1790
E-mail: gabinete.dndh@dpu.def.br

Ofício n. 099/2017 - DNDH - DPU

Brasília, 13 de novembro de 2017.

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Federal RODRIGO MAIA
Presidente da Câmara dos Deputados

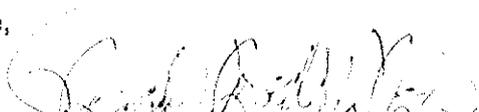
À Presidência da Câmara dos Deputados
Palácio do Congresso Nacional, Praça dos Três Poderes.
CEP 70160-900
Brasília - DF

Assunto: Nota Técnica sobre a Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 181 de 2015.

Senhor Presidente,

Encaminhamos a Vossa Excelência, em anexo, a NOTA TÉCNICA Nº 1 - DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO - DNDH, que versa sobre a Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 181 de 2015, do Senador Federal Aécio Neves (PE nº 99/2015), que "altera o inciso XVIII do art. 7º da Constituição Federal para ispor sobre a licença-maternidade em caso de parto prematuro" (PEC Nº 18/2011 apensada), da Câmara dos Deputados - mais especificamente no que tange aos artigos 2º e 3º do parecer à Proposta de Emenda mencionada.

Atenciosamente,


RAQUEL BRODSKY RODRIGUES

Defensora Regional de Direitos Humanos Substituta - Distrito Federal


ANGINALDO OLIVEIRA VIEIRA

Defensor Nacional de Direitos Humanos

Porto: 1607
Ass.:

Orisem:

Secretaria-Geral da Mesa SENAD 14/Nov/2017 14:09

2 = 201303



DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DA UNIÃO

Setor de Autarquias Norte - SAUN, Quadra 05, Lote C, Bloco C, Centro Empresarial CNC - CEP 70040-250 - Brasília - DF -
<http://www.dpu.gov.br/>

NOTA TÉCNICA Nº 1 - DPGU/GABDPGF DPGU/DNDH DPGU

Em 13 de novembro de 2017.

A DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, por meio do Defensor Nacional de Direitos Humanos e de Defensoras e Defensores Públicos Federais, apresenta as seguintes considerações a respeito da Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 181 de 2015, do Senador Federal Aécio Neves (PEC 99/2015), que "*altera o inciso XVIII do art. 7º da Constituição Federal para dispor sobre a licença-maternidade em caso de parto prematuro*" (PEC Nº 58/2011 apensada), da Câmara dos Deputados - mais especificamente no que tange aos artigos 2º e 3º do parecer à Proposta de Emenda mencionada.

1. INTRODUÇÃO

As Propostas de Emenda à Constituição nº 181/2015 e nº 58/2011 têm o objetivo de ampliar a licença-maternidade para mães de bebês prematuros pelo tempo em que o recém-nascido passar internado.

Todavia, os artigos 2º e 3º do recém-aprovado Substitutivo às Propostas de Emenda à Constituição supramencionados, aprovados em reunião da Comissão Especial da Câmara dos Deputados realizada em 09 de novembro de 2017, acrescentam matéria referente à **definição do início da vida**.

Para além de toda a *complexidade* do tema em questão, que envolve também matérias como a saúde pública, direitos reprodutivos e a integridade física e psicológica da mulher, conforme iremos expor adiante, o momento atual exige **pronta e direta manifestação da Defensoria Pública da União** em razão das possíveis repercussões de extrema importância das modificações em testilha.

As alterações da Constituição Federal em seu art. 1º, inc. III, para considerar como fundamento "*a dignidade da pessoa humana, desde a concepção*",^[1] e em seu art. 5º, caput, para garantir como direito fundamental de todos os residentes no país "*a inviolabilidade do direito à vida desde a concepção*"^[2] têm potencial de *fragilizar situações de extrema relevância*, albergadas por outros direitos fundamentais e que já estão asseguradas pela legislação infraconstitucional.

De qualquer sorte, trata-se este documento de Nota Técnica, que objetiva lançar luzes sobre tema deveras sensível, para uma análise mais completa por parte da Câmara dos Deputados - inexistindo, portanto, intenção de violação à separação dos Poderes constitucionalmente prevista.

No julgamento da ADI n. 5.127, o Supremo Tribunal Federal assentou ser inconstitucional a apresentação de emendas sem relação de pertinência temática com a medida provisória submetida à apreciação do Congresso Nacional, fenômeno chamado de "*contrabando legislativo*"^[3].

A despeito de tratar-se de ato normativo diverso^[4], o raciocínio é aplicável à presente hipótese no que tange ao óbice à *prévia e adequada discussão da matéria*. Isso porque as propostas de alteração ora impugnadas, inseridas posteriormente, são completamente estranhas àquela originariamente objeto da PEC n. 181/2015.

Vale lembrar que, em seu voto, a Ministra Rosa Weber deixou claro que a introdução de matéria estranha em momento posterior do processo legislativo vai muito além da inobservância de formalidade: acaba por ser antidemocrática, "*na medida em que, intencionalmente ou não, subtrai do debate público e do ambiente deliberativo próprios ao rito ordinário dos trabalhos legislativos a discussão sobre as normas que irão regular a vida em sociedade*".^[5]

3.2 A abordagem do Direito sobre a temática: noções principais

A introdução no texto constitucional da definição do momento em que se inicia a vida, a despeito da intenção de proteger a vida, traz consequências em relação à salvaguarda de outros direitos, igualmente fundamentais para a higidez do grupo social: os direitos sexuais e reprodutivos.

Os direitos sexuais e reprodutivos, atinente a homens e mulheres, figuram como direitos humanos e concretizam-se na liberdade e da autodeterminação individual, envolvendo o livre exercício da sexualidade e da reprodução humana, sem discriminação, coerção ou violência. Em razão de seu papel no processo reprodutivo, as mulheres são particularmente vulneráveis às políticas que dizem respeito às esses direitos fundamentais.

Primeiramente, pertinente lembrar os compromissos assumidos pela República Federativa do Brasil no plano internacional. Com a intenção de proteger os direitos humanos das mulheres, assim como a sua saúde reprodutiva, o Brasil ratificou três importantes tratados internacionais: a) Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (ONU, 1979); b) Conferência Internacional sobre a População e desenvolvimento (ONU, 1994); c) IV Conferência Mundial sobre a Mulher (ONU, 1995).

Não se desconhece que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica, em seu artigo 4º, dispõe que o direito à vida deve ser protegido por lei "*e, em geral, desde o momento da concepção*".

Ocorre que a extensão e o alcance da expressão já foram analisados pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos no Caso n. 2.141 - Estados Unidos da América, que tinha como objeto uma situação de interrupção de gestação autorizada pela Corte Suprema do Estado de Massachusetts/EUA (Caso Commonwealth vs. Dr. Kenneth Edelin, conhecido como caso "*Baby Boy*").

Da conclusão, foi extraída a Resolução n. 23 de 06 de março de 1981, na qual resta claro que a proteção à vida desde a concepção não foi assegurada como regra absoluta e incondicional, mas sim como regra gradual e incremental^[6]. A Comissão ressaltou que houve grande discussão para se chegar à redação da proteção ao direito à vida prevista no artigo 4º da Convenção, e que os redatores pretendiam

legislação infraconstitucional leva à revogação desta.

Desta feita, ante as propostas de alterações ora abordadas, abrir-se-ia margem à interpretação de que a proteção da vida desde a concepção não permitiria o aborto em nenhuma hipótese - especialmente^[10] no caso do chamado “aborto humanitário” (gravidez resultante de estupro). Tal reflexo é deveras preocupante, especialmente à luz de alarmante violência contra a mulher no Brasil.

3.3 A violência contra a mulher no Brasil: breve panorama

A maioria das legislações permite a interrupção da gravidez proveniente de estupro. Este tipo de abortamento é legalmente previsto nos seguintes países: Argentina, Áustria, Alemanha, Baviera, Bélgica, Bolívia, Brasil, Costa Rica, China, Chile, Dinamarca, Equador, Estados Unidos, Inglaterra, Finlândia, Grécia, Guatemala, Hungria, Islândia, Itália, Japão, México, Nicarágua, Noruega, Paraguai, Uruguai, Venezuela e Iugoslávia.^[11]

Voltando o olhar para a realidade brasileira, é ressaltado que a violência sexual e física atinge milhares de mulheres no Brasil - inclusive as de baixa renda, que precisam dos serviços públicos de atenção à saúde e de assistência jurídica integral e gratuita para serem orientadas a acessar programas de previdência e assistência social, obter o afastamento de seus agressores, quando com eles possuem relação afetiva ou familiar, além de instar a investigação e punição dos responsáveis pelo crime ou ato infracional.

Os dados consolidados no 8º Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública revelam a ocorrência de um estupro a cada 11 (onze) minutos no território nacional. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), por seu turno, aponta percentual mais estarrecedor: apenas 10% dos casos são oficialmente registrados pelas autoridades policiais. Dentre os estupros notificados, 70% das vítimas são crianças e adolescentes, 89% são do sexo feminino e de baixa escolaridade^[12].

Outro estudo nacional, realizado junto aos serviços de interrupção legal de gravidez no Brasil, entre 2013 e 2015, apontou que o principal motivo para o aborto legal foi o estupro (94%), tendo sido realizado o procedimento, na maior parte, em mulheres na faixa de 15 a 29 anos (62%), solteiras (71%). Dentre elas, 38% ainda eram crianças e adolescentes, sendo que 05 (cinco) tinham menos de 10 (dez) anos, no universo investigado de 1.283 (mil duzentos e oitenta e três) casos^[13].

Ainda em relação a essa temática, vale destacar que a taxa de 4,8 (quatro vírgula oito) assassinatos para 100 (cem) mil mulheres coloca o Brasil na quinta posição no ranking de homicídios femininos (feminicídios), dentre oitenta e três países. A violência doméstica e familiar é a principal causa dos assassinatos de mulheres no Brasil, segundo dados do Mapa da Violência do ano de 2015 (Cebela/Flacso).

Tais informações demonstram, indubitavelmente, o perfil de extrema vulnerabilidade das mulheres brasileiras que recorrem aos serviços legais de interrupção de gestação.

3.4 Normas e procedimentos técnicos: interrupção legal da gestação

Pertinente, por fim, abordar rapidamente alguns dos principais procedimentos técnicos, previstos em nosso ordenamento jurídico, para interrupção da gravidez nos casos previstos em lei.

é imprescindível o consentimento por escrito da mulher para a realização do abortamento em caso de violência sexual, que deve ser anexado ao prontuário médico. O Código Civil estabelece que, a partir dos 18 anos, a mulher é considerada capaz de consentir sozinha para a realização do 43 abortamento. Entre 16 e 18 anos, a adolescente deve ser assistida pelos pais ou pelo representante legal, que se manifestam com ela. Se a adolescente ou criança tem idade menor que 16 anos, deve ser representada pelos pais ou por seu representante legal, que se manifestam por ela.

O consentimento do(a) representante legal também é necessário se a mulher, por qualquer razão, não tiver condição de discernimento e expressão de sua vontade, a exemplo das deficientes mentais.

(...)

Também deverá ser respeitada a sua vontade se não consentir com o abortamento, que não deverá ser praticado, ainda que os seus representantes legais assim o queiram.^[17]

Evidencia-se, assim, a existência de balizas seguras, pautadas em normas técnicas previstas pelo Ministério da Saúde, para a interrupção da gravidez nos casos autorizados pelo Código Penal Brasileiro - nas quais se busca garantia de direitos fundamentais reconhecidos na Constituição da República e na legislação infraconstitucional correlata.

Não há como deixar de reconhecer, contudo, que ante problemas estruturais na saúde pública do Brasil, é insuficiente o número de hospitais públicos que contam com serviços de interrupção de gravidez legal. Assim, infelizmente muitas mulheres têm de peregrinar entre diversos locais, inclusive percorrendo grandes distâncias, até encontrar estabelecimento hospitalar habilitado. Frise-se: esta tortuosa busca têm de ser enfrentada por muitas grávidas que foram violentadas e estão em condições físicas e psicológicas deploráveis - o que pode colocar suas vidas em risco e, flagrantemente, viola a dignidade humana.^[18]

Há ainda outra face do problema que não se pode ignorar: segundo o Sistema de Informações Hospitalares do SUS (SIH/SUS), do Ministério da Saúde, nos últimos três anos, o governo atendeu quase cem vezes mais mulheres para a realização de curetagem pós-aborto do que para procedimentos dentro dos parâmetros da lei.^[19]

A garantia dos direitos sexuais e reprodutivos da mulher acaba por envolver, portanto, discussões acerca da adequação dos contornos atuais da interrupção da gestação. Considera-se que extenso e profundo debate, abarcando todas as perspectivas envolvidas, é imprescindível em temas multifacetados e densos como o presente.

Não se cogita aqui, de forma alguma, esvaziar a proteção à gravidez, mas sim suscitar a reflexão sobre as graves consequências da criminalização de hipóteses de interrupção da gestação previstas em lei há mais de 70 (setenta) anos. As alterações em tela podem incorrer em grave retrocesso, revogando hipóteses consagradas na ordem jurídica brasileira - e que visam contemplar importantes direitos fundamentais, como se depreende da leitura desta nota.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Defensoria Pública da União, instituição destinada a prestar assistência jurídica gratuita e que tem como função precípua a defesa de grupos sociais vulneráveis, conforme já acima exposto, deve dar atenção prioritária às mulheres e promover a educação em direitos, prevenindo preconceitos e discriminações sexistas ainda existentes na sociedade.

ATANASIO DARCY LUCERO JUNIOR*Defensor Público Federal - Rio Grande do Sul***ANGINALDO OLIVEIRA VIEIRA***Defensor Nacional de Direitos Humanos*

[1] Alteração constante do SUBSTITUTIVO ÀS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 181-A, DE 2015 E DE Nº 58-A, DE 2011, de autoria do Deputado Federal JORGE TADEU MUDALEN.

[2] Alteração proposta pelo Substitutivo supraindicado.

[3] Expressão utilizada para abordar a prática na doutrina especializada, bem como pelos Ministros Rosa Weber, Luiz Edson Fachin, Teori Zavascki, Luis Roberto Barroso, Marco Aurelio Melo e Celso de Mello no julgamento da ADI supramencionada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.127. Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO). Relator para acórdão: Ministro Luiz Edson Fachin. Julgado em 15 out. 2015.

[4] O art. 4º, § 4º, da RESOLUÇÃO Nº 17, DE 2002 - Congresso Nacional, trata especificamente da pertinência temática para apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha à tratada na Medida Provisória. Há alinhamento a essa previsão, vale salientar, em relação à emenda em processo legislativo da Câmara dos Deputados: trata-se do art. 125 da RESOLUÇÃO Nº 17, DE 1989 – Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que assim dispõe: "*O Presidente da Câmara ou de Comissão tem a faculdade de recusar emenda formulada de modo inconveniente, ou que verse sobre assunto estranho ao projeto em discussão ou contrarie prescrição regimental*". Nesse sentido, foram feitos requerimentos de impugnação à matéria estranha à PEC em comento pelos Deputados Glauber Braga, Afonso Florence e Paulo Teixeira.

[5] Voto da Ministra Rosa Weber na AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.127, acima referida.

[6] DOMINGUES, Roberto C. Entre normas e fatos, o direito de decidir: o debate sobre o aborto à luz dos princípios constitucionais. *In.: Direito de decidir: múltiplos olhares sobre o aborto*. Org. Mônica Bara Maia. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

[7] EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DA PARTE ESPECIAL DO CÓDIGO PENAL - DECRETO-LEI Nº 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940.

[17] **MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Sexual contra Mulheres e Adolescentes*. Normas e Manuais Técnicos. Série Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos - Caderno nº 4. Brasília: 2005, pp. 42-43.**

[18] **MORAIS, Lorena Ribeiro de. *Op. cit.*, p. 52.**

[19] **SUS atende 100 vezes mais casos pós-aborto do que faz interrupções legais. *UOL Notícias: Cotidiano - Saúde Pública*. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2016/03/10/sus-atende-100-vezes-mais-casos-pos-aborto-do-que-faz-interruptoes-legais.htm>. Acesso em 09 nov. 2017.**

Cumprе ressaltar: os segmentos das mulheres mais pobres e excluídas da sociedade são as mais afetadas pela incriminação da interrupção da gestação. Mulheres pobres, em especial negras, indígenas, que vivem em periferias ou em regiões mais isoladas, são as mais penalizadas, eis que acabam recorrendo a métodos perigosos para interromper a gravidez indesejada, colocando suas vidas em risco - o que em geral não ocorre com mulheres brancas e com maior poder aquisitivo, já que têm acesso a clínicas clandestinas de alto padrão.

[20] **Expressões utilizadas pelo Deputado subscritor do Substitutivo supramencionado, p. 12-14.**



Documento assinado eletronicamente por **Anginaldo de Oliveira Vieira, Defensor Nacional de Direitos Humanos**, em 13/11/2017, às 15:32, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Raquel Brodsky Rodrigues, Defensor Regional de Direitos Humanos**, em 13/11/2017, às 15:51, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Mendes Lima de Oliveira, Defensor Regional de Direitos Humanos**, em 13/11/2017, às 16:07, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Daniele de Souza Osório, Defensora Regional de Direitos Humanos na DPU MS**, em 13/11/2017, às 16:21, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Fabiana Galera Severo, Defensora Pública Federal**, em 13/11/2017, às 16:33, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Maria Cecília Lessa da Rocha, Defensor(a) Público(a) Federal**, em 13/11/2017, às 16:54, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Nara de Souza Rivitti, Defensora Pública-Chefe**, em 13/11/2017, às 16:58, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Mayara Barbosa Soares, Defensora Regional de Direitos Humanos**, em 13/11/2017, às 17:07, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PRESIDÊNCIA/SGM

Ofício n. 011/2017-DNDH-DPU, da Defensoria Pública da União. Nota Técnica sobre a Proposta de Emenda à Constituição n. 181/2015, que "altera o inciso XVIII do art. 7º da Constituição Federal para dispor sobre a licença-maternidade em caso de parto prematuro".

Em 29/11/2017.

Encaminhe-se, por cópia, à Comissão Especial destinada a apreciar a PEC n. 181/2015. Publique-se. Arquive-se.

RODRIGO MAIA
Presidente da Câmara dos Deputados

