

## ABORTO E CONGRESSO NACIONAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO CENÁRIO LEGISLATIVO

Rogério Barros Sganzerla<sup>1</sup>

### RESUMO

Este trabalho investigou qual o posicionamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sobre o tema aborto. Através da esquematização das justificativas e pareceres dos projetos de lei sobre aborto na Câmara dos Deputados e no Senado Federal e também de uma análise estatística dos projetos de lei, pode-se constatar que o Congresso Nacional possui uma posição clara sobre o aborto: é uma questão com discussão recente, o foco principal do debate é o aspecto criminal do aborto (legalização ou criminalização), os projetos transitam e são deliberados essencialmente nas Comissões e não em Plenário, há uma tendência em manter o *status quo* atual do aborto e somente vinte e cinco (25) projetos de lei, de um total de cento e vinte e nove (129), tratam de políticas públicas específicas para as mulheres. Contudo, até hoje, somente um projeto foi transformado em Lei Ordinária e, mesmo assim, pretendendo retirar uma expressão específica do artigo 20 da Lei de Contravenções Penais. Por isso, constatou-se que o Congresso Nacional se mantém ausente dos problemas sofridos pelas mulheres na sociedade, principalmente envolvendo o planejamento familiar e a prevenção, informação e intervenção do aborto.

**Palavras-chave:** Congresso Nacional, Aborto, Projetos de Lei, Políticas Públicas

### ABSTRACT

This work investigated what is the Lower House and the Upper House position on the abortion issue. Through the classification of the justifications and opinions of the Bills about abortion in the Lower and Upper House and also a statistical analysis of Bills, it can be seen Congress has a clear position on abortion: it is an issue with recent discussion, the main focus of the debate is the abortion criminal aspect (legalization or criminalization), the Bills are essentially deliberated in Commissions and not in Plenary, there is a tendency to keep current *status quo* and only twenty-five (25) Bills, of a total of one hundred twenty nine (129), treats specifically about woman public policies. However, only one project has been transformed into Law until now and yet intending to remove a specific expression of article 20 of the Criminal Contravention Law. Therefore, it was found Congress remains absent from the problems

---

<sup>1</sup> Doutorando em Sociologia e Direito pela UFF. Mestre em Direito pela UNIRIO. Bacharel em Direito pela FGV Direito Rio. Licenciando em Filosofia pela UNIRIO. Advogado.

suffered by women in society, mainly involving family planning and abortion prevention, information and intervention.

**Keywords:** Congress, Abortion, Bills, Public Policies

## 1. INTRODUÇÃO

Usualmente, quando a questão do aborto é suscitada em qualquer debate, a sua criminalização (ou não) torna-se ponto principal da discussão. Entretanto, há questões que vão além do aspecto criminal, tais como o planejamento familiar e políticas públicas de intervenção, informação e prevenção ao aborto. Este artigo é uma versão resumida da dissertação defendida no Mestrado Acadêmico na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro em março de 2015. O objetivo foi entender qual o posicionamento do Congresso Nacional<sup>2</sup> e quais são as políticas públicas adotadas para as mulheres em questões envolvendo o aborto. Para isso, foi realizado uma pesquisa empírica envolvendo todos os projetos de lei sobre o tema na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

A metodologia utilizada para a pesquisa foi através de consulta eletrônica nos sites da Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/>) e do Senado Federal (<http://www.senado.gov.br/>), tendo como data limite de pesquisa do banco de dados o dia de 31/12/2014.

Na análise qualitativa, os projetos foram investigados em razão do ano de apresentação, tempo de tramitação, autores, relatores, partidos, motivo de arquivamento e comissões passadas. Além disso, foi feita uma divisão sobre o posicionamento em favor ou contra o aborto. Foi classificado como projeto contra o aborto qualquer projeto que pretendesse a restrição de direitos da mulher, valorização do bem jurídico vida (em detrimento da liberdade da mulher), criminalização do aborto, aumento da pena, entre diversos outros que tivessem objeto similar. A contrariu sensu, os projetos a favor do aborto foram entendidos como aqueles que tinham a pretensão de valorização da liberdade mulher em detrimento da vida do feto, assim como diversos outros com objetos similares.

---

<sup>2</sup> A referência ao Congresso Nacional remeterá sempre ao Poder Legislativo Federal na união de suas duas Casas: Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Dessa forma, este artigo **pretende** apresentar imparcialmente os dados observados durante a pesquisa e criticar um posicionamento meramente dogmático e criminalista ao invés de um olhar em torno das políticas públicas do aborto.

No próximo capítulo será iniciada a apresentação do resultado da pesquisa empírica. As conclusões terão como base o pensamento do Congresso Nacional como um todo e não se focarão nas análises individuais de cada um dos projetos de lei<sup>3</sup>. As críticas somente serão realizadas no capítulo três (03), através da problematização das políticas públicas sobre o aborto.

## 2. PROBLEMATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE O ABORTO

A partir das análises realizadas sobre os projetos de lei foi possível fazer um estudo das justificativas dos projetos de lei e também dos pareceres dos relatores nas Comissões. Doravante, será feita uma problematização destes dados a fim de contextualizar os resultados obtidos a partir do Congresso Nacional.

Primeiramente, nota-se que o tema tem repercussão recente na Câmara dos Deputados e somente a partir dos anos 1990/2000 é que grande parte dos projetos sobre o assunto começaram a tramitar. Isso demonstra que além de uma preocupação recente dos Deputados com o tema do aborto (grande parte após 2003), por 2014 ter sido um ano eleitoral (e a tendência verificada é que em anos eleitorais o número de apresentações de projetos é baixo), nota-se que os projetos possuem elevado tempo de tramitação dentro da Câmara dos Deputados. Tendo em vista as análises terem sido feitas com todos os projetos em tramitação, é possível que alguns deles tenham tido mais destaque em discussões, o que não sobressaiu nesta primeira parte do trabalho, pois se trata de uma análise quantitativa.

Contudo, também é válido registrar que esse movimento relativamente novo da Câmara dos Deputados responde a também um fato social de representação política dentro do Poder Legislativo. A partir de 1960, vários movimentos sociais começaram a surgir em torno da emancipação feminina. Elas tinham interesse em se emanciparem do poder masculino, ter mais direitos assegurados constitucionalmente e, mais ainda, ter poder de decisões em suas

---

<sup>3</sup> Para acesso às análises individuais dos projetos de lei acessar: [http://media.wix.com/ugd/0be42e\\_5471fde7bbb4446eaf7839a1f33b1a45.pdf](http://media.wix.com/ugd/0be42e_5471fde7bbb4446eaf7839a1f33b1a45.pdf)

próprias residências, o que só se conseguiria com uma mudança de postura e uma luta pela aquisição de espaço político<sup>4</sup>. Como o movimento político brasileiro em relação às minorias tornou-se mais forte a partir dos anos 1980 é natural que o movimento em defesa do aborto tivesse maior engajamento político a partir desta data. Este movimento é verificado a partir das últimas três eleições da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, confirmando que há uma maior presença feminina (ainda que reduzida sobre o total) em relação ao passado<sup>5</sup>.

Outro ponto que também pode ser verificado é que grande parte dos projetos resumem seus debates na CSSF e na CCJC (69%). Como os projetos de lei precisam passar por qualquer Comissão para serem aprovados, levando apenas em consideração aqueles que passaram por alguma Comissão, a representação dos projetos que restringem as discussões somente nessas duas Comissões é ainda maior: 87%. Isso demonstra que a discussão sobre o aborto se dá basicamente na CCJC e na CSSF. Como, até o momento, somente um projeto de lei foi transformado em Lei Ordinária (em 1979) e somente um foi aprovado pela Câmara dos Deputados (mas posteriormente arquivado no Senado Federal), o PL 605/1999, isso demonstra o quanto o Congresso Nacional está resumindo à questão aos bastidores.

No mesmo sentido, a questão sobre o feto anencéfalo segue o mesmo rumo. Como já afirmado, o PL 4403/2004 é o único que ainda está em tramitação que trata este tema. Apesar disso, usa a expressão "anomalia grave e incurável", que é mais abrangente que feto anencéfalo. Por outro lado, não ter uma lei específica que regulamente a questão faz com que todas os procedimentos fiquem a cargo de Resoluções do Conselho Federal de Medicina<sup>6</sup> e dos

---

<sup>4</sup> A primeira Deputada eleita na Câmara dos Deputados foi a médica paulista Carlota Pereira de Queiroz, em 1933, para a Assembleia Nacional Constituinte, ao lado de 214 deputados. Num levantamento histórico realizado pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), somente houve nova eleição feminina na 44ª Legislatura, de 1971 a 1975, quando as mulheres foram representadas pela ex-deputada Necy Moraes (Arena/BA). A legislatura seguinte (1975-1979) continuou com apenas uma deputada. O número subiu para quatro deputadas e duas senadoras no período 1979-1983, e para oito deputadas e uma senadora, de 1983 a 1987. A bancada feminina deu um salto na Câmara após a Constituinte de 1987, com 29 deputadas, mas nenhuma senadora. Nas legislaturas seguintes, foram eleitas 30 deputadas e três senadoras, de 1991 a 1995; 42 deputadas e quatro senadoras, de 1995 a 1999; 39 deputadas e quatro senadoras, de 1999 a 2003; 52 deputadas e 10 senadoras, de 2003 a 2007; e 47 deputadas e 10 senadoras, de 2007 a 2011. Texto adaptado de <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2010/09/28/evolucao-do-numero-de-mulheres-no-legislativo>. Acessado em 01/07/2015.

<sup>5</sup> As tabelas foram retiradas e editadas a partir do livro "As mulheres nas Eleições de 2014" publicado pela Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres da Presidência da República, disponível em <http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes-2014>. Acessado em 01/07/2015. Além disso, também é possível consultar esses dados a partir do Tribunal Superior Eleitoral, disponível em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas>. Acessado em 01/07/2015.

<sup>6</sup> Resolução CFM Nº 1.989/2012: Dispõe sobre o diagnóstico de anencefalia para a antecipação terapêutica do parto e dá outras providências. Disponível em:

Conselhos Estaduais. Tal situação, apesar de positiva em razão da especialidade da matéria, faz com que não haja uma legalização estrita e que, negativamente, se permita a variedade de exigências em cada estado, como é o caso do aborto resultante de estupro<sup>7</sup>.

Nesse caso, vale questionar: o fato de o Congresso Nacional ter arquivado projetos e estar inerte quanto a regulamentação do feto anencéfalo, desde o julgamento da ADPF nº 54, demonstra um afastamento na representação das minorias e também um possível não reconhecimento do Poder Judiciário como legítimo para decidir (ou defender) o interesse da maioria? Mais ainda, é possível defender que há a efetiva representação das minorias, através das Comissões específicas, sem o debate em Plenário?

Na separação final em grupos temáticos, os projetos foram divididos em onze (11) grupos. Nessa organização, notou-se que 44% das matérias abordadas nos projetos de lei envolviam o aspecto criminal e apenas vinte e cinco (25) dos cento e vinte e nove (129) projetos de lei abordam políticas públicas específicas para as mulheres. Desses, dezesseis (16) estão em tramitação e nove (09) estão arquivados.

Por outro lado, os 44% dos temas criminais representam "tipificação de novos crimes", "aumento/agravamento de pena", "descriminalização do aborto" e "novas hipóteses de aborto legal". Nota-se que os dois primeiros grupos são contra o aborto e os dois últimos são a favor. O interessante é que os dois grupos contra juntos possuem trinta e dois (32) projetos, sendo oito (08) em tramitação no grupo "tipificação de novos crimes" e sete (07) em tramitação no grupo "aumento/agravamento de pena". Já os dois grupos a favor do aborto somados possuem semelhantes trinta e quatro (34) projetos, mas nenhum deles está em tramitação no grupo "descriminalização do aborto" e somente dois (02) estão em tramitação no grupo "novas hipóteses de aborto legal".

Isso significa que a Câmara dos Deputados, de uma forma geral, é mais favorável aos projetos que envolvem uma maior repressão ao crime de aborto. Apesar de não ter havido, até hoje, qualquer lei que alterasse a situação penal originalmente estabelecida pelo Código Penal em 1940, os projetos em tramitação elucidam que essa preocupação é maior em questões contra o aborto, inclusive pela não aprovação (e não proposição) de qualquer projeto que envolva a questão do aborto de anencéfalos.

---

[http://www.portalmedico.org.br/resolucoes/CFM/2012/1989\\_2012.pdf](http://www.portalmedico.org.br/resolucoes/CFM/2012/1989_2012.pdf)

<sup>7</sup> Nesse caso, a regulamentação é realizada em âmbito estadual e as exigências variam para cada estado. Vide, por exemplo, Resolução CES/PR n.º 10, 09 de abril de 1999 e Resolução CRM-MA Nº 012/2015.

---

Portanto, a partir de todo o cenário discutido e investigado, pode-se concluir que a abordagem do tema dentro do Congresso Nacional teve mais foco para o aspecto criminal de sua conduta ao invés das questões de políticas públicas específicas para as mulheres, seja na prevenção, informação e intervenção, ou no tocante ao planejamento familiar. Apesar desse crime estar positivado desde 1940 com a promulgação do Código Penal, poucos projetos de lei foram propostos visando promover uma situação melhor às mulheres. A necessidade de políticas públicas é real e questões como saúde pública e planejamento familiar não podem ser deixadas a parte. Os problemas sociais existentes não se resumem à discussão sobre a criminalização ou não do aborto, mas sim quanto a sua aplicação no dia a dia das mulheres na sociedade. Permanecer nesta situação, ausente do contexto social e da efetividade de políticas públicas, é esquecer as reais pessoas que sofrem, a cada dia, com o peso das escolhas.

### 3. CONCLUSÃO

A situação fática encontrada no Brasil é esta: o aborto é criminalizado e há uma pena prevista para a prática desta conduta. Antes de discutir se o aborto deve ou não ser criminalizado, políticas públicas devem ser pensadas de forma a diminuir os problemas de saúde pública e envolvendo abortos ilegais, além de aumentar o bem-estar das famílias (especialmente as mulheres) de modo que o aborto não seja uma opção (viável ou não) no momento de ter um filho. O ideal é que só abortassem em caso de violência e gravidezes imprevisíveis e não por descuido, falta de informação, falta de educação ou falta de acesso à saúde.

A pesquisa realizada sobre os projetos de lei demonstra que políticas públicas de intervenção, prevenção e informação são necessárias e, na divisão por grupos, tais projetos representaram apenas 15% do total, o que é pouco para um país que possui sérios problemas sociais.

Espera-se que haja uma alternativa para essa questão e o bom uso dos projetos de lei reflitam mais políticas públicas para as mulheres. Crer que a simples criminalização ou

descriminalização do aborto supera todas as discussões sociais existentes é se vender para uma decisão diária de existência. Precisa-se de mais ação e menos emoção.

### REFERÊNCIAS

SARMENTO, Daniel; PIOVESAN, Flávia (Coord). **Nos limites da vida: aborto, clonagem humana e eutanásia sob a perspectiva dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2007.

SENADO FEDERAL. **Manual de Redação Parlamentar e Legislativa**. Brasília : Senado Federal, Consultoria Legislativa. 2006. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70466>.