



NOTA TÉCNICA – 202102 – CDM/ANADEP

ASSUNTO: PL 5435/2020, que dispõe sobre o Estatuto da Gestante

A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DOS DEFENSORES PÚBLICOS – ANADEP, representante de mais de seis mil defensoras e defensores públicos estaduais e distritais das 27 unidades da federação, bem como responsável pela promoção e proteção de direitos de milhões de pessoas em situações de vulnerabilidades, através da Comissão de Direitos da Mulher, no uso de suas atribuições estatutárias, com fulcro no Artigo 2º, Inciso IV, de seu Estatuto, tendo por uma de suas finalidades institucionais a de “colaborar com os Poderes constituídos no aperfeiçoamento da ordem jurídica, fazendo representações, indicações, requerimentos ou sugestões à legislação existente ou a projetos em tramitação”, vem se manifestar sobre o **Projeto de Lei 5435/2020**, de autoria do Senador Eduardo Girão (PODEMOS/CE) em tramitação no Senado Federal, que dispõe sobre o Estatuto da Gestante.

1. DO OBJETO DA PRESENTE NOTA TÉCNICA

Tramitam no Senado Federal, além do PL 5435/2020, mais duas propostas apresentadas pelo Senador Eduardo Girão, que violam as garantias dos direitos sexuais e reprodutivo das mulheres: o PL 848/2019 e o PL 2633/2019¹. O presente estudo **concentra-se no PL 5435/2020**.

2. DO AMPARO INTERNACIONAL DOS DIREITOS SEXUAIS E REPRODUTIVOS DAS MULHERES

De início, convém frisar que o Brasil é signatário da Convenção sobre a Eliminação Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher - Cedaw 1979, que considera a violação ao direito ao aborto legal como violação de

¹ O PL 848 /2019 institui a obrigatoriedade da divulgação de informações de caráter educativo e preventivo que possam contribuir para a redução da incidência da gravidez na adolescência e alertar sobre os graves riscos inerentes à prática da interrupção da gravidez; enquanto o PL 2633/2019 proíbe a interrupção da gravidez em doenças causadas pelo *Aedes Aegypti*.



Direitos Humanos, e que complementada pela Recomendação 35^o prevê expressamente a equiparação destas práticas à tortura.²

As Conferências das Nações Unidas reconhecem tais direitos, especialmente no campo da saúde e da autodeterminação sexual e reprodutiva, a exemplo da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, Viena (1993)³, e Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, Cairo (1994) e 4^a Conferência Mundial sobre a Mulher, Beijing (1995)⁴, que trazem como conceito de saúde reprodutiva *“um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não de mera ausência de enfermidade ou doença, em todos os aspectos relacionados com o sistema reprodutivo e suas funções e processos”*.

3. DA VIOLAÇÃO A AUTODETERMINAÇÃO DA MULHER E O INCENTIVO DA MANUTENÇÃO DE GRAVIDEZ INDESEJADA

A Constituição Federal prevê em seu artigo 5^o a inviolabilidade do direito à vida. Muito embora o ordenamento jurídico brasileiro não defina o início da vida, existem dispositivos legais, a exemplo da lei nº 9.434/1997⁵, que definem em que só pode haver retirada de órgãos e tecidos de uma pessoa ***após a constatação de sua morte encefálica***, primando pela garantia dos direitos constitucionais do doador, incluindo seu direito à vida. Assim, por decorrência lógica, estabelece o ordenamento jurídico que, ante a ausência de atividade encefálica, não há vida humana.

² Disponível em : https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/769f84bb4f9230f283050b7673_aeb063.pdf (acesso em 22.03.2021). “Violações da saúde e dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, tais como esterilizações forçadas, aborto forçado, gravidez forçada, criminalização do aborto, **negação ou atraso do aborto seguro e de cuidados pós-aborto, continuação forçada de gravidez**, abuso e maus-tratos de mulheres e meninas que procuram informações, produtos e serviços relacionados à saúde sexual e reprodutiva, **são formas de violência de gênero que, dependendo das circunstâncias, podem ser equiparadas à tortura ou ao tratamento cruel, desumano ou degradante.**”(grifo nosso)

³ “os direitos das mulheres e meninas são parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais, e a violência de gênero, inclusive a gravidez forçada, é incompatível com a dignidade e o valor da pessoa humana.”

⁴ “os direitos reprodutivos são constituídos por direitos humanos reconhecidos nos diversos tratados e convenções internacionais e incluem o direito de toda pessoa a ter controle e decisão sobre as questões relativas à sua sexualidade e reprodução, livres de coerção, discriminação e violência, e de dispor de informações e meios adequados que lhes garantam o mais elevado padrão de saúde sexual e saúde reprodutiva; o tema do abortamento inseguro deve ser tratado de forma humana e solidária.”

⁵ Art. 3^o A retirada *post mortem* de tecidos, órgãos ou partes do corpo humano destinados a transplante ou tratamento deverá ser precedida de diagnóstico de morte encefálica, constatada e registrada por dois médicos não participantes das equipes de remoção e transplante, mediante a utilização de critérios clínicos e tecnológicos definidos por resolução do Conselho Federal de Medicina.



No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF Nº 45 54 o ministro Marco Aurélio de Melo, respaldado em fundamentos técnicos e jurídicos assim definiu: *“Hoje, é consensual, no Brasil e no mundo, que a morte se diagnostica pela morte cerebral. Quem não tem cérebro, não tem vida”* (STF, 2012).

Estudos científicos vem se firmando no entendimento que “só é possível reconhecer a vida humana após os primeiros sinais de atividade cerebral, que ocorre no quarto mês de gestação”.⁶

Ademais, no Brasil, está presente no Código Penal o direito ao aborto legal e foi reconhecido recentemente pelo STF o direito à interrupção da gravidez em caso de fetos anencéfalos. Convem citar trecho do julgamento da ADPF 54:

“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”.

Por tudo isso, o art.1º do projeto de lei em análise, apesar de ter sido apresentado como espécie de mecanismo legal de proteção dos direitos das mulheres e das crianças advindas de estupro, ao mencionar no artigo primeiro, “vida da criança por nascer desde a concepção”, extrapola a disposição constitucional e civil, ao tentar estabelecer o momento formal do “nascer com vida”, para desde o surgimento do feto, em suas primeiras horas de existência intrauterina, o que conflita com diversos dispositivos legais que definem o

⁶ SOUZA, Fernanda dos Santos, *apud* SILVA, Camila Francis. O embrião humano e a sua utilização sob a ótica da dignidade da pessoa humana. 2010. 100 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Fieo de Osasco, Osasco, SP, 2010



recorte de proteção jurídica da vida humana, bem como os que garantem minimamente a autonomia da vontade da mulher sobre seu corpo, particularmente sobre o corpo violado sexualmente, constrangido a prosseguir com uma gravidez decorrente de tão vil crime.

Ao tentar impor a continuidade de uma gravidez decorrente da violência e forçar a mulher a criar ou entregar para adoção uma criança concebida por estupro, o PL 5435/2020 desrespeita a autonomia e a autodeterminação das mulheres, constrangendo-lhes à aceitação do que ficou popularmente conhecido como “bolsa estupro” (previsão do artigo 11), em caso da ausência de qualquer outro meio legal ou informal que lhe dê as condições de cuidar da criança, ou adoção (como disposto do art. 5º).

Verifica-se que a proposta, ao contrário de garantir a liberdade de consentimento da gestante, serve de incentivo à manutenção de gestações derivadas de estupro, sem atentar às consequências psicológicas desta, ou mesmo do sofrimento psíquico que pode decorrer do processo de adoção.

A proposta de criação da “bolsa estupro” não cria uma política pública voltada à proteção das mulheres e meninas em situação de violência sexual e reprodutiva, mas tende a constranger meninas e mulheres violentadas a não fazerem uso de um direito legalmente reconhecido – qual seja, de interrupção da gravidez.

Sabe-se que os danos psicológicos de uma gestação indevida são maiores do que o abortamento. Manter a mulher sob a dependência financeira do seu algoz ou do Estado é um mecanismo que em nada contribui para o fortalecimento da autonomia e liberdade das mulheres. Ao revés, sujeita-as a uma nova camada de subordinação econômica, o que fragiliza sua condição psicossocial e as expõe a novas possibilidades de violências.

Sobre o assunto, o médico Jefferson Drezett⁷ afirma que “apesar de o aborto ser considerado uma experiência emocionalmente difícil para as

⁷Jefferson Drezett é ginecologista e obstetra pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), coordenador do Núcleo de Violência Sexual e Abortamento Previsto em Lei do Hospital Pérola Byington, São Paulo, membro do Comitê Assessor do Consórcio Latinoamericano de Anticoncepção de Emergência, membro do Consórcio Latinoamericano Contra o Aborto Inseguro e *membership do National Center for Victims of Crime*, EUA



mulheres, a maioria delas relata forte sentimento de alívio ao término do procedimento”. Isso porque “efeitos psicológicos negativos são pouco frequentes e, geralmente, menos intensos do que aqueles que surgem quando a gravidez é mantida até o término contra o desejo da mulher”. Segundo o mesmo autor, mulheres e meninas obrigadas a prosseguirem com gravidez indesejada passam por sofrimento intenso e devastador.⁸

4. DA PREVISÃO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE TERCEIROS E RISCOS AOS PROFISSIONAIS DA SAÚDE

O artigo 9º, § 1º, do projeto em análise, sob o argumento de proteção à gestante e a salvaguarda da vida da criança “desde a concepção”, prevê a responsabilização de terceiros que de alguma forma ponham em risco a “vida da criança por nascer”, o que poderá atingir o trabalho de profissionais de saúde.

Neste aspecto, é importante frisar que, de acordo como Código Penal Brasileiro, não é crime a prática de aborto nos seguintes casos:

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;

II - Aborto no caso de gravidez resultante de estupro

III – se a gravidez resulta de estupro e o aborto é precedido de consentimento da gestante ou, quando incapaz, de seu representante legal.

Conforme já asseverado, a jurisprudência brasileira tem autorizado a interrupção de gravidez nos casos de malformação fetal com inviabilidade de vida extra-uterina, com o consentimento da mulher. Em todos esses casos, a interrupção da gravidez é um direito da mulher.

Mais uma vez, nota-se a tentativa de constranger as mulheres, meninas e profissionais de saúde responsáveis por seus atendimentos a não garantir o exercício de direitos sexuais e reprodutivos destas.

⁸ Drezett, Jefferson. Et. Al. “Motivos para interromper legalmente a gravidez decorrente de estupro e efeitos do abortamento nos relacionamentos cotidianos das mulheres”. Trabalho realizado no Centro de Referência da Saúde da Mulher – São Paulo (SP), Brasil. *Reprod Clim.* 2011; 26(3):85-91.



Dessa forma, a norma em comento tende a substituir as garantias já previstas, nacional e internacionalmente, por regras particulares e privadas de comportamento, sem qualquer suporte científico ou terapêutico, submetendo mulheres e meninas a embaraços indevidos para a efetivação de seus direitos humanos.

5. DA PUNIÇÃO EM ABSTRATO À PESSOA DA GESTANTE

O art. 10 do projeto de lei cria uma punição em abstrato à gestante como evidente forma de coação, sem trazer segurança jurídica em seu texto.

Da forma como redigido, o texto nega o reconhecimento da mulher como uma pessoa autônoma e merecedora de respeito à sua privacidade, dignidade e sigilo médico garantidos, interpretando-a como mero objeto gestante.

Estranhamente, não traz referência de responsabilidade ao genitor que, sabendo da paternidade, abandona a prole. Assim, o PL reitera as violações os direitos humanos das mulheres na medida em que pretende manter a mulher gestante sob condições indesejadas desde a violência suportada, marcando-a para o resto da vida com a responsabilidade de criar um filho que não deseja ou, pior, levando-a a entregar para adoção com todos os pesos psicológicos que isso igualmente gerará.

6. DO IMPACTO FINANCEIRO DO PROJETO DE LEI

Para além das questões afetas à dignidade da pessoa da gestante, e o atropelo da legislação constitucional e infraconstitucional relativas e vigentes, no texto do projeto de lei em comento, especificamente em seu art. 11 há previsão de criação de despesas, devendo o Estado arcar “com os custos respectivos de um salário-mínimo até a idade de 18 anos da criança, ou até que se efetive o pagamento da pensão alimentícia por parte do genitor ou outro responsável financeiro ou que venha a ser adotada a criança.

Art. 11 Na hipótese de a gestante vítima de estupro não dispor de meios econômicos suficientes para cuidar da vida, da saúde, do



desenvolvimento e da educação da criança, o Estado arcará com os custos respectivos de um salário-mínimo até a idade de 18 anos da criança, ou até que se efetive o pagamento da pensão alimentícia por parte do genitor ou outro responsável financeiro especificado em Lei, ou venha a ser adotada a criança, se assim for a vontade da gestante, conforme regulamento.

Tem-se que o projeto de lei cria despesas, sem que seja citada a fonte de custeio, além de não demonstrar o quanto representará o Impacto orçamentário-financeiro, indispensável para o prosseguimento da devida tramitação não deve prosperar.

Se há impacto aos cofres públicos, sem a devida estimativa do custo orçamentário-financeiro, tem-se violada a Lei de Responsabilidade Fiscal, que prevê, em seu art. 16, incisos I e II, a obrigatoriedade de o aumento da despesa ser acompanhado de estimativa no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, além de declaração do ordenador da despesa de que o aumento da despesa tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual, sendo compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

O PL 5435/2020, implica em aumento de despesa para o Estado, sem definir o âmbito de alcance da norma, tornando-se incerta e gerando insegurança jurídica.

Sendo assim, não se vislumbra a possibilidade de prosseguimento da tramitação do projeto em questão.

7. CONCLUSÃO

A ANADEP entende que o PL fragiliza direitos das mulheres já conquistados e tenta inviabilizar as já limitadas hipóteses da interrupção da gravidez, incluindo mais punição e responsabilizações, principalmente às mulheres negras, indígenas e periféricas que desejarem não dar continuidade a uma gravidez decorrente do estupro sofrido, considerando-se a questão do racismo estrutural que permeia fortemente as instituições públicas no Brasil.

Ademais, demonstra-se que o projeto não adota a melhor técnica



legislativa, na medida em que, por vezes, traz disposições que conflitam com garantias legais já previstas, gerando inseguranças jurídicas e, em outros momentos, apenas repete o que já está previsto na legislação pátria.

Importa salientar, por fim, que a saúde reprodutiva e sexual das mulheres encontra-se já delineada pela Política de Atenção Integral à Saúde das Mulheres, na Política de Atenção à Saúde da População Negra, na Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, na Legislação sobre o SUS, e em várias normas técnicas do Ministério da Saúde.

Por todas as razões expostas, a Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos- ANADEP entende o PL 5435/2020 deve ser **rejeitado**.

Brasília-DF, Março de 2021.

Rivana Barreto Ricarte de Oliveira
Presidenta da ANADEP

Jeane Xaud
Coordenadora da Comissão dos Direitos da Mulher da ANADEP