

## PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº \_\_, DE 2020

(Dos senhores Enio Verri, Afonso Florence, Airton Faleiro, Alencar Santana Braga, Alexandre Padilha, Arlindo Chinaglia, Benedita da Silva, Beto Faro, Bohn Gass, Carlos Veras, Carlos Zarattini, Célio Moura, Erika Kokay, Frei Anastácio Ribeiro, Gleisi Hoffmann, Helder Salomão, Henrique Fontana, João Daniel, Jorge Solla, José Airton Cirilo, José Guimarães, José Ricardo, Joseildo Ramos, Leonardo Monteiro, Luiziane Lins, Marcon, Margarida Salomão, Maria do Rosario, Merlong Solano, Natália Bonavides, Nilto Tatto, Odair Cunha, Padre João, Patrus Ananias, Paulão, Paulo Guedes, Paulo Pimenta, Paulo Teixeira, Pedro Uczai, Professora Rosa Neide, Reginaldo Lopes, Rogério Correia, Rubens Otoni, Rui Falcão, Valmir Assunção, Vander Loubet, Vicentinho, Waldenor Pereira, Zé Carlos, Zé Neto e Zeca Dirceu)

Susta a Portaria nº 2.282, de 27 de agosto de 2020, e a Portaria nº 2.561, de 23 de setembro de 2020.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Ficam sustadas, nos termos do inciso V, do art. 49 da Constituição Federal, a **Portaria nº 2.282, de 27 de agosto de 2020**, publicada no Diário Oficial da União nº 166, de 28 de agosto de 2020, seção 1, página 359, e a **Postaria 2.561, de 23 de setembro de 2020**, publicada no Diário Oficial da União nº 184, de 24 de setembro de 2020, seção 1, página 89, ambas dispondo sobre “Procedimento de Justificação e Autorização da Interrupção da Gravidez nos casos previstos em lei, no âmbito do Sistema Único de Saúde-SUS”.

**Art. 2º** Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICATIVA

Propomos o presente Projeto de Decreto Legislativo face a mais um episódio que demonstra a postura do Poder Executivo do Brasil com o propósito de reduzir a efetivação de direitos das mulheres, em especial, àquelas vítimas de violência sexual.

Primeiro, foi editada uma norma de abrangência nacional - Portaria nº 2.282, de 27 de agosto de 2020, do Ministério da Saúde – para supostamente dispor sobre “o Procedimento de Justificação e Autorização da Interrupção da Gravidez nos casos previstos em lei, no âmbito do Sistema Único de Saúde-SUS”.

Infelizmente, o texto daquela Portaria, publicada pelo órgão máximo de garantia da saúde da população e que teria competência somente para detalhar os procedimentos de aborto legal pelos órgãos e unidades de saúde, criava um conjunto de constrangimentos ao exercício do direito legalmente assegurado das mulheres vítimas de violência sexual interromperem eventual gravidez em decorrência de violência sexual.



\* c d 2 0 9 6 8 2 6 9 2 7 0 0 \*

A Portaria de agosto causava grave ameaça aos direitos das mulheres e às conquistas alcançadas pela sociedade brasileira em relação à autorização da interrupção da gravidez ou da antecipação terapêutica do parto, em defesa da preservação da saúde e integridade física e moral das mulheres, e, no caso específico da ocorrência de violência sexual com gravidez decorrente, o direito ao aborto, nos termos do art. 128 do Código Penal Brasileiro e da decisão proferida pela Suprema Corte na ADPF 54.

O conteúdo constante do texto da primeira Portaria reveste-se de **perfil cruel e de propósito constrangedor**. Isso foi bem assinalado pelas intensas manifestações em Notas públicas de diversas entidades, especialistas e organizações de mulheres. Registre-se o exemplo da Associação Brasileira de Saúde Coletiva, Centro Brasileiro de Estudos de Saúde, Associação Brasileira Rede Unida e Sociedade Brasileira de Bioética ao afirmarem que a Portaria “cria barreiras adicionais para o acesso ao procedimento do aborto previsto em lei pelas mulheres e meninas vítimas de violência sexual, atingindo, sobretudo, as usuárias da rede pública de saúde, majoritariamente pobres e negras”<sup>1</sup>. Sobre a amostra do feto ou embrião à vítima, a Nota das entidades confirmava que “são procedimentos que intimidam, constrangem e beiram a tortura de meninas e mulheres que já foram vítimas de um crime e precisam passar por um procedimento que pode ser difícil e doloroso”.

Aquela inovação trazida pela Portaria e as outras alterações ali constantes foram entendidas como afrontosas aos direitos de interrupção à gravidez decorrente de violência sexual prevista em lei e assegurada no contexto de princípios e comandos fundamentais da Constituição Federal, em especial aquele que impede a tortura, assegura a dignidade humana, a autonomia e a liberdade dos indivíduos, preza pela fruição do direito à saúde no rol das garantias fundamentais.

Tanto assim que, diversos partidos ingressaram com Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF no Supremo Tribunal Federal sobre o caso.

Outras ações foram promovidas por instituições de defesa dos direitos da sociedade, a exemplo da Ação Civil Pública proposta pela Defensoria Pública da União e Defensorias Públicas de diversos estados (ACP 5017239-42.2020.4.03.6100 – 2ª Vara Cível Federal de São Paulo), com um consistente conjunto argumentativo pela ilegalidade e inadequação da Portaria 2282/2020.

Em face de toda a polêmica o Ministério da Saúde comunicou sua disposição em rever o texto da portaria anterior e que seria aberto um diálogo com a sociedade e com a bancada feminina no Congresso, com vistas à construção de novo texto normativo.

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/noticias/posicionamentos-oficiais-abrasco/nota-em-defesa-dos-direitos-sexuais-e-reprodutivos-das-meninas-e-mulheres-e-em-repudio-a-portaria-n-2282-do-ministerio-da-saude/51724/>



Esse eventual diálogo foi restrito e não aberto, gerando um texto publicado no Diário Oficial da União no dia de hoje, 24 de setembro de 2020, sem o acolhimento de seu conteúdo pelas entidades e pelo coletivo das parlamentares.

O texto da nova Portaria, que o presente Projeto de Decreto Legislativo também quer ver sustado, mantém alguns elementos da norma anterior, contaminando sua validade perante o arcabouço jurídico e constitucional vigentes;

A legislação brasileira estabelece distintas formas de atendimento estatal à vítima de violência sexual:

- 1) no âmbito do sistema de justiça – a partir da iniciativa da vítima da violência sexual que presta informações em estabelecimento policial, é submetida a exames físicos e psicológicos que corroboram para o acervo probatório da ocorrência e é instaurada investigação policial, acionado o aparato Judiciário para eventual prisão do agressor, entre outras iniciativas. Também poderá ser acolhida nas estruturas de atendimento às mulheres vítimas de violência, com medidas protetivas à sua integridade, afastamento do local em que a violência ocorreu, enfim, garantias outras, especialmente, nos casos em que os fatos e o agressor convivem no ambiente doméstico da vítima;
- 2) no âmbito do sistema de saúde – independente dos registros policiais e do acionamento dos procedimentos judiciais, qualquer mulher vítima de violência tem o direito ao atendimento em estabelecimento de saúde pública ou privado do país, para adoção dos cuidados sanitários adequados ao caso, conforme disposto na Lei 10.778/2003. No caso da violência sexual, a Lei 12.845, de 2013, os hospitais devem “oferecer às vítimas de violência sexual atendimento emergencial, integral e multidisciplinar, visando ao controle e ao tratamento dos agravos físicos e psíquicos decorrentes de violência sexual, e encaminhamento, se for o caso, aos serviços de assistência social”. No art. 3º desta norma, há o rol de serviços a que tem direito a vítima, entre cuidados, diagnósticos, exames, tratamento das lesões e também a profilaxia da gravidez e de doenças sexualmente transmissíveis, além do acesso à terapia de HIV/AIDS, se for o caso.

Os profissionais de saúde são obrigados a proceder à notificação para a autoridade sanitária (Sistema SUS) mantendo o caráter sigiloso da identidade da vítima, servindo tais notificações para formação de estatísticas que auxiliam na definição de políticas públicas e geração de dados sobre violência contra as mulheres (Lei 10.778/2003).



Recentemente, uma alteração na legislação definiu que os profissionais de saúde devem fazer uma notificação compulsória à autoridade policial, em 24 horas (Lei 13.931, de 2019). No entanto, tal procedimento não afasta a obrigatoriedade do sigilo da paciente e somente poderá efetivar-se a identificação da mulher, em caráter excepcional, em caso de risco à comunidade ou à vítima, a juízo da autoridade sanitária e com conhecimento prévio da vítima ou do seu responsável (art. 3º da citada Lei).

Portanto, tal notificação não pode representar ofensa à autonomia da vítima em definir sobre a realização do registro policial ou sobre o momento adequado de fazê-lo, considerando o quadro de fragilidade em que essa mulher ou menina está em decorrência do estupro ou do abuso sexual. Isso porque a ação penal só decorre da conclusão do inquérito policial e este, por sua vez, dependerá da participação da vítima e da apuração dos fatos e provas.

Assim, o registro policial inicial deverá ocorrer no momento de exercício da vontade da vítima ou de representante legal no caso de criança ou adolescente, sob pena de desrespeito generalizado a essa autonomia. Desse modo, não há vinculação direta entre essa notificação e a natureza jurídica da ação penal.

As Portarias aqui impugnadas admitem a quebra do sigilo dos documentos elaborados nessa fase de atendimento médico, quando por requisição judicial. No entanto, essa exceção não tem respaldo na Lei que dá sustentação ao ato infra legal que é a Portaria.

Além disso, a ordem ética a que estão submetidos os profissionais de saúde não lhes impõe a obrigação de relatarem à polícia sobre os dados das mulheres sob sua responsabilidade de cuidado, ao contrário, **tal imposição afronta o sigilo e a ética profissional. Portanto, a comunicação à autoridade policial deverá preceder a manifestação da vontade da vítima ou sua representação legal. O que não é assegurado nas Portarias aqui impugnadas.**

A Portaria de agosto estabelecia que a vítima de estupro (na norma anterior a nomenclatura era violência sexual) e que tenha decorrido gravidez, **nos procedimentos de atendimento de saúde** - após o relato da gestante e elaborado, pelos profissionais de saúde, relato circunstanciado do evento, com reunião dos indícios e provas da violência, exame físico geral, exame ginecológico, avaliação do laudo ultrassonográfico e dos demais exames complementares - fosse **informada sobre a possibilidade de ter a visualização do feto ou embrião** por meio de ultrassonografia, proferida sua vontade expressamente de forma documentada. Essa era **uma das mais graves expressões da desumanidade, do constrangimento, da indignidade** do texto, em razão da qual a Portaria 2282/2020 precisa ter seus efeitos sustados.

Outra disposição que é comum nas Portarias, está no **padrão novo trazido pelas Portarias aqui denunciadas**, por seu caráter abusivo, que



consta no Anexo ao texto normatizado como “TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO INTERRUPÇÃO DE GRAVIDEZ RESULTANTE DE VIOLÊNCIA SEXUAL” que **insere um trecho sobre o** detalhamento dos riscos da realização da intervenção por abortamento, trazendo em minúcias cada tipo de risco à saúde, ao corpo e os desdobramentos possíveis e eventuais no caso de realização do procedimento de interrupção, **com claro objetivo de gerar dúvidas e interferir no exercício do direito ao aborto legal.**

Mais um nítido intento de amedrontar a vítima diante do procedimento que, mesmo invasivo como é sabido ser, diante dos avanços médico-tecnológicos traz muito mais segurança e tranquilidade para as pacientes, com ínfima ocorrência de danos específicos decorrentes do procedimento médico em si.

O arcabouço jurídico brasileiro desde a Constituição Federal, que define princípios e normas de aplicação direta, impõe limites de atuação dos gestores públicos que devem agir nos limites e possibilidades autorizadas pela lei, não podendo os seus atos extrapolarem a autorização normativa vigente, sob pena de anulação. Renomado jurista nacional, Diógenes Gasparini sintetiza teoricamente tal comando:

*Qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal ou que excede ao âmbito demarcado pela lei é injurídica e expõe-se à anulação. Seu campo de ação, como se vê, é bem maior do que o do particular. De fato, este pode fazer tudo que a lei permite e tudo que a lei não proíbe; aquela só pode fazer o que a lei autoriza e, ainda assim, quando e como autoriza. Vale dizer, se a lei nada dispuser, não pode a Administração Pública agir, salvo em situações excepcionais (grave perturbação da ordem, guerra). A esse princípio também se submete o agente público.*

*Com efeito, o agente da Administração Pública está preso à lei e qualquer desvio de suas imposições pode nulificar o ato e tornar o seu autor responsável, conforme o caso, disciplinar civil e criminalmente. Esse princípio orientou o constituinte federal na elaboração do inciso II, do art. 5º, da Constituição da República, que estatui: “Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei.*

(Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva. 1989, p. 6)

Dessa forma, as Portarias Nº 2.282 de 27 de agosto de 2020 e 2.561, de 23 de setembro de 2020, oriundas do Ministério da Saúde avançam, extrapolam os limites que restringem o texto de normas infralegais aos ditames constantes nas leis e na Constituição. Os princípios da legalidade, juridicidade e previsibilidade da Administração Pública além de serem controles formais do exercício da atividade pública, também representam garantias da liberdade do cidadão. A obediência a estes e outros princípios norteadores assegura que o indivíduo não haverá de ser ludibriado ou preterido pelas ações de ordem pública, praticados por qualquer autoridade.



Isso é assegurado pela evolução do Estado Democrático de Direito, em que o controle social torna-se requisito indispensável à sua legitimação, da qual não pode prescindir. A Constituição Federal de 1988 é baseada nos princípios fundamentais da igualdade, da dignidade humana, da privacidade, da liberdade e define seu estado como laico e democrático.

É nesse escopo que não se pode aceitar Portarias como as aqui denunciadas, que afrontam a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) onde se busca a garantia, a segurança e a possibilidade de fruição dos direitos da pessoa humana na esfera de sua individualidade e como agente social. Lá está enunciada, entre o elenco da proteção aos interesses individuais, a liberdade, inclusive de expressão do pensamento, de consciência, opção religiosa, etc.

O Brasil também é signatário da Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher, Pequim, de 1995, e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, Belém do Pará, de 1995. Tais normas determinam que o Estado deve não apenas resguardar o direito, mas garantir as condições do exercício regular dos direitos das mulheres vítimas de violência a terem acolhimento e atendimento adequados conforme às necessidades específicas à sua condição e afetação diante da violação sofrida.

Todas as etapas procedimentais e burocráticas que alteram a norma que vigia no Brasil desde 2005: Portaria nº 1.508, de 1º de setembro de 2005, tem o propósito de criar espaços de mais dúvidas e incertezas à mulher que, já absolutamente vulnerabilizada pela violência que sofreu e destruída, muitas vezes, em seu corpo e em sua psiquê, pode exercer seu direito legal e seguro à interrupção da gravidez indesejada e decorrente de ato cruel e violento.

Por essa razão, é o presente projeto de Decreto Legislativo com vistas à sustação de todos os efeitos das Portarias indicadas, restaurando-se, com isso, o texto da Portaria nº 1.508, de 1º de setembro de 2005 para o resgate das condições de legalidade e adequação aos procedimentos de Justificação e Autorização da Interrupção da Gravidez nos Casos Previstos em Lei.

Sala das Sessões, 25 de setembro de 2020.

**Enio Verri**  
Deputado Federal – PT/PR  
Líder da Bancada

**Afonso Florence**  
Deputado Federal – PT/BA  
**Airton Faleiro**  
Deputado Federal – PT/PA

**Alencar Santana Braga**  
Deputado Federal – PT/SP



**Alexandre Padilha**  
Deputado Federal – PT/SP

**Arlindo Chinaglia**  
Deputado Federal – PT/SP

**Benedita da Silva**  
Deputada Federal – PT/RJ

**Beto Faro**  
Deputado Federal – PT/PA

**Bohn Gass**  
Deputado Federal – PT/RS

**Carlos Veras**  
Deputado Federal – PT/PE

**Carlos Zarattini**  
Deputado Federal – PT/SP

**Célio Moura**  
Deputado Federal – PT/TO

**Erika Kokay**  
Deputada Federal – PT/DF

**Frei Anastácio Ribeiro**  
Deputado Federal – PT/PB

**Gleisi Hoffmann**  
Deputada Federal – PT/PR

**Helder Salomão**  
Deputado Federal – PT/ES

**Henrique Fontana**  
Deputado Federal – PT/RS

**João Daniel**  
Deputado Federal – PT/SE

**Jorge Solla**  
Deputado Federal – PT/BA

**José Airton Cirilo**  
Deputado Federal – PT/CE

**José Guimarães**

Deputado Federal – PT/CE

**José Ricardo**  
Deputado Federal – PT/AM

**Joseildo Ramos**  
Deputado Federal – PT/BA

**Leonardo Monteiro**  
Deputado Federal – PT/MG  
**Luiziane Lins**  
Deputada Federal – PT/CE

**Marcon**  
Deputado Federal – PT/RS

**Margarida Salomão**  
Deputada Federal – PT/MG

**Maria do Rosario**  
Deputada Federal – PT/RS

**Merlong Solano**  
Deputado Federal – PT/PI

**Natália Bonavides**  
Deputada Federal – PT/RN

**Nilto Tatto**  
Deputado Federal – PT/SP

**Odair Cunha**  
Deputado Federal – PT/MG

**Padre João**  
Deputado Federal – PT/MG

**Patrus Ananias**  
Deputado Federal – PT/MG

**Paulão**  
Deputado Federal – PT/AL

**Paulo Guedes**  
Deputado Federal – PT/MG

**Paulo Pimenta**  
Deputado Federal – PT/RS

**Paulo Teixeira**



Deputado Federal – PT/SP

**Pedro Uczai**

Deputado Federal – PT/SC

**Professora Rosa Neide**

Deputada Federal – PT/MT

**Reginaldo Lopes**

Deputado Federal – PT/MG

**Rogério Correia**

Deputado Federal – PT/MG

**Rubens Otoni**

Deputado Federal – PT/GO

**Rui Falcão**

Deputado Federal – PT/SP

**Valmir Assunção**

Deputado Federal – PT/BA

**Vander Loubet**

Deputado Federal – PT/MS

**Vicentinho**

Deputado Federal – PT/SP

**Waldenor Pereira**

Deputado Federal – PT/BA

**Zé Carlos**

Deputado Federal – PT/MA

**Zé Neto**

Deputado Federal – PT/BA

**Zeca Dirceu**

Deputado Federal – PT/PR





## Projeto de Decreto Legislativo (Do Sr. Enio Verri)

Susta a Portaria nº 2.282, de 27  
de agosto de 2020, e a Portaria nº 2.561,  
de 23 de setembro de 2020.

Assinaram eletronicamente o documento CD209682692700, nesta ordem:

- 1 Dep. Enio Verri (PT/PR)
- 2 Dep. Maria do Rosário (PT/RS)
- 3 Dep. Beto Faro (PT/PA)
- 4 Dep. Waldenor Pereira (PT/BA)
- 5 Dep. Nilto Tatto (PT/SP)
- 6 Dep. Arlindo Chinaglia (PT/SP)
- 7 Dep. Erika Kokay (PT/DF)
- 8 Dep. Benedita da Silva (PT/RJ)
- 9 Dep. Vander Loubet (PT/MS)
- 10 Dep. Vicentinho (PT/SP)
- 11 Dep. Merlong Solano (PT/PI)
- 12 Dep. Professora Rosa Neide (PT/MT)
- 13 Dep. Marcon (PT/RS)
- 14 Dep. Afonso Florence (PT/BA)
- 15 Dep. Paulão (PT/AL)
- 16 Dep. Leonardo Monteiro (PT/MG)
- 17 Dep. Paulo Guedes (PT/MG)
- 18 Dep. Valmir Assunção (PT/BA)
- 19 Dep. Rogério Correia (PT/MG)
- 20 Dep. Natália Bonavides (PT/RN)
- 21 Dep. Airton Faleiro (PT/PA)
- 22 Dep. Frei Anastacio Ribeiro (PT/PB)
- 23 Dep. João Daniel (PT/SE)
- 24 Dep. Gleisi Hoffmann (PT/PR)
- 25 Dep. Patrus Ananias (PT/MG)

- 26 Dep. Rui Falcão (PT/SP)
- 27 Dep. Padre João (PT/MG)
- 28 Dep. José Airton Félix Cirilo (PT/CE)
- 29 Dep. Helder Salomão (PT/ES)
- 30 Dep. Célio Moura (PT/TO)
- 31 Dep. Pedro Uczai (PT/SC)
- 32 Dep. Margarida Salomão (PT/MG)
- 33 Dep. Carlos Veras (PT/PE)
- 34 Dep. Luizianne Lins (PT/CE)
- 35 Dep. Alencar Santana Braga (PT/SP)
- 36 Dep. Zé Carlos (PT/MA)
- 37 Dep. Jorge Solla (PT/BA)
- 38 Dep. Paulo Teixeira (PT/SP)
- 39 Dep. José Guimarães (PT/CE)
- 40 Dep. Bohn Gass (PT/RS)
- 41 Dep. Paulo Pimenta (PT/RS)