

ano 17 - n. 67 | janeiro/março - 2017  
Belo Horizonte | p. 1-334 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v17i67  
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional  
[www.revistaaec.com](http://www.revistaaec.com)

# A&C

**Revista de Direito  
ADMINISTRATIVO  
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &  
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

# A&C – REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

**IPDA**

Instituto Paranaense  
de Direito Administrativo



© 2017 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15ª andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737  
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo &  
Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar.  
2003) - . – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral  
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada  
pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.  
I. Fórum.

CDD: 342  
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Capa: Igor Jamur  
Projeto gráfico: Walter Santos

## Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

### Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2016, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

### Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

### Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

### Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

### Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

### Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

### Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

*A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional* realiza permuta com as seguintes publicações:

- *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo (USP), ISSN 0303-9838
- *Rivista Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, ISBN/EAN 978-88-348-9934-2

# Aborto e Congresso Nacional: uma análise crítica do cenário legislativo

## *Abortion and National Congress: a critical analysis of the legislative scenario*

**Rogério Barros Sganzerla\***

Universidade Federal Fluminense (Brasil)

rogeriosganzerla@gmail.com

**Recebido/Received:** 24.11.2015 / November 24<sup>th</sup>, 2015

**Aprovado/Approved:** 06.04.2016 / April 6<sup>th</sup>, 2016

**Resumo:** 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. De forma a entender como este tema é abordado pela Câmara dos Deputados e o Senado Federal, realizou-se uma análise empírica dos projetos de lei sobre o aborto. Após a análise e sistematização dos dados, pode-se constatar que o Congresso Nacional possui algumas orientações importantes sobre o aborto: (i) é uma questão com discussão recente; (ii) o foco principal do debate é o aspecto criminal do aborto (legalização ou criminalização); (iii) os projetos transitam e são deliberados essencialmente nas Comissões e não em Plenário; e (iv) 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. Constatou-se que somente um projeto foi transformado em lei ordinária e, mesmo assim, pretendendo retirar uma expressão específica do artigo 20 da Lei de Contravenções Penais.

**Palavras-chave:** Congresso Nacional. Aborto. Projetos de lei. Políticas públicas. Criminalização.

**Abstract:** Usually, when the abortion issue is raised in any debate, its criminalization (or not) becomes the main point of discussion. However, there are issues that go beyond the criminal aspect, such as

---

Como citar este artigo/*How to cite this article:* SGANZERLA, Rogério Barros. Aborto e Congresso Nacional: uma análise crítica do cenário legislativo. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 67, p. 291-319, jan./mar. 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i67.481.

\* Doutorando em Direito e Sociologia pela UFF (Rio de Janeiro-RJ, Brasil). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro-RJ, Brasil). Bacharel em Direito pela Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (Rio de Janeiro-RJ, Brasil). Licenciando em Filosofia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro-RJ, Brasil). Atualmente é Pesquisador na FGV Direito Rio. E-mail: rogeriosganzerla@gmail.com

family planning and abortion intervention, information and prevention public policies of abortion. In order to understand how the House of Representatives and the Senate address this problem, there was an empirical analysis of the bills on abortion. After the data analysis and systematization, it was allowed to see that the Congress has some important guidelines on abortion: (i) is an issue with recent discussion; (ii) the main focus of the debate is the criminal aspect of abortion (legalization or criminalization); (iii) the projects are carried over and deliberated mainly on commissions and not in plenary; and (iv) there is a tendency to maintain the current status quo of abortion and only twenty-five (25) bills of one percent of the total, twenty-nine (129), address specific public policies for women. It was found that only one project was transformed into ordinary law and even then, intending to remove a specific expression of Article 20 of the Criminal Misdemeanor Law.

**Keywords:** Congress. Abortion. Bills. Public policies. Criminalization.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 Análise da atividade legislativa do Congresso Nacional – 3 Problematização das políticas públicas sobre o aborto – 4 Conclusão – Referências

## 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 sob orientação do prof. Thiago Bottino do Amaral e coorientação da prof. Margarida Lacombe Camargo. Além disso, tão importante quanto as críticas apresentadas durante o trabalho, foram as observações e sugestões recebidas durante as apresentações realizadas<sup>1</sup> para debater os resultados da pesquisa, que permitiram seu refinamento e aprimoramento.

O problema do presente trabalho é entender de que forma o Congresso Nacional<sup>2</sup> aborda a questão do aborto. O objetivo desta análise é verificar se há alguma forma de entrave político e decisório no tratamento do problema. Para isso, foi realizada uma pesquisa empírica quantitativa envolvendo todos os projetos de lei sobre o tema na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

A investigação foi realizada por meio eletrônico, através de consulta 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. Foram elaborados também gráficos para a sistematização e apresentação dos dados, com o objetivo de facilitar a compreensão das informações.

<sup>1</sup> Foram realizadas apresentações, seguidas de debate, nos seguintes locais: i) V Seminário Interdisciplinar de Sociologia e Direito do PPGSD (UFF), em 16.10.2015; ii) I Congresso Iberoamericano sobre Nuevos Desafios Jurídicos (Universidade de Santiago de Compostela/Madrid/ESP), em 30 de outubro de 2015; iii) XII Congresso Internacional de Direitos Humanos (UCDB-MS), em 06.11.2015.

<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.

De forma a estruturar melhor a análise da questão, foram determinadas três etapas de análise: a primeira com base nas informações processuais dos projetos de lei, tais como ano de apresentação, tempo de tramitação, autores, relatores, partidos, motivo de arquivamento e comissões passadas; a segunda comparando o tipo de manifestação dos relatores com o colegiado nas Comissões de Seguridade Social e Família (CSSF) e Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC); a terceira com base no agrupamento temático dos projetos de lei em razão dos assuntos abordados.

Apesar de se entender pela necessidade de uma regulamentação em favor da saúde pública, foi proposta uma divisão dos projetos sobre o posicionamento a favor ou contra o aborto. O objetivo desta estruturação é investigar se há alguma relação existente no tipo de posicionamento da Câmara dos Deputados e Senado Federal em torno do objeto. Como projeto *contra* o aborto foi entendido aquele que pretendesse (e/ou) 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. Como projeto *a favor* do aborto foi entendido aquele que tinha a pretensão de valorização da liberdade mulher em detrimento da vida do feto, legalização do aborto, políticas públicas específicas para as mulheres, diminuição da pena, assim como diversos outros com objetos similares. Cada projeto de lei foi classificado em razão da proximidade com uma dessas visões, não havendo registro de qualquer um que abordasse ou pertencesse aos dois posicionamentos ao mesmo tempo.

Por fim, a pretensão do trabalho é tratar da seguinte hipótese: será que o Congresso Nacional está abordando o tema do aborto em atenção ao problema de políticas públicas para as mulheres?

A seguir será iniciada a apresentação do resultado da pesquisa quantitativa dos projetos de lei. 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. As críticas somente serão realizadas no capítulo três, através da problematização das políticas públicas sobre o aborto.

## 2 Análise da atividade legislativa do Congresso Nacional

O Congresso Nacional do Brasil é composto de duas Casas: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Cada uma dessas Casas possui Comissões Parlamentares, Permanentes ou Temporárias, com funções legislativas e fiscalizadoras, na forma definida na Constituição Federal e nos seus Regimentos Internos. No cumprimento dessas duas funções básicas, de elaboração das leis e de acompanhamento das ações administrativas, no âmbito do Poder Executivo, as Comissões promovem, também, debates e discussões com a participação da sociedade em

geral, sobre todos os temas ou assuntos de seu interesse. É também no âmbito das comissões que se apresentam e se estudam todos os dados, antecedentes, circunstâncias e conveniência de um projeto. Nas Comissões se possibilita que esses aspectos sofram ampla discussão e haja mais liberdade para expressão das opiniões e formação do consenso que, emitido sob a forma de parecer da Comissão, irá orientar o Plenário na apreciação da matéria. São duas as formas de apreciação: (i) conclusiva, quando os projetos são apreciados somente pelas Comissões, que têm o poder de aprová-los ou rejeitá-los, sem ouvir o Plenário; e (ii) realizada pelo Plenário propriamente dita, quando este é quem dá a palavra final sobre o projeto, após a análise das comissões. O Regimento estabelece (art. 24, II) quando o projeto será conclusivo nas Comissões ou se deverá também ser apreciado pelo Plenário. De forma geral, os projetos que afetam direitos constitucionais mais delicados, como o direito à vida e à liberdade, entre outros, deverão passar pelo crivo do Plenário.<sup>3</sup>

Os projetos foram investigados em razão do ano de apresentação, tempo de tramitação, autores, relatores, partidos, motivo de arquivamento e comissões passadas.

O total de projetos encontrados foi de cento e cinquenta e sete (157) no site da Câmara de Deputados e quinze (15) no Senado Federal. Tirando os projetos não relacionados ao tema,<sup>4</sup> vinte e oito (28) na Câmara e seis (06) no Senado, restam cento e vinte e nove (129) na Câmara e nove (09) no Senado para a análise quantitativa.

Possíveis explicações para a discrepância existente no número de projetos de lei nas Casas não serão objeto de investigação deste trabalho. Em razão do número maior de projetos na Câmara dos Deputados, a problematização inicial será feita com base na Câmara dos Deputados e, posteriormente, comparada com o Senado Federal.

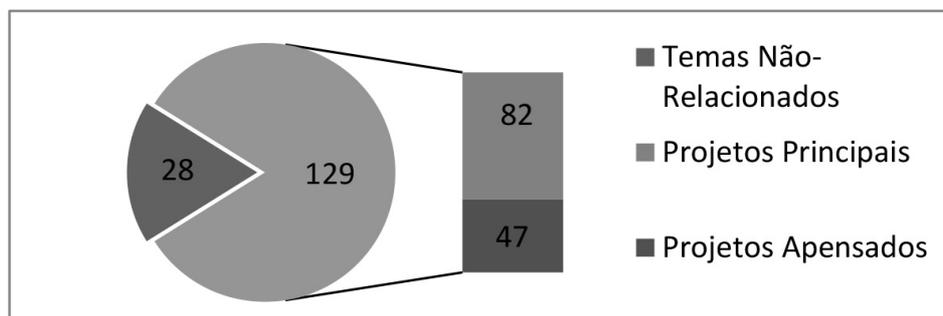
Assim, utilizando a ferramenta de pesquisa do site da Câmara dos Deputados, foram encontrados cento e cinquenta e sete (157) projetos de lei. Do total, vinte e oito (28) não tinham relação ou conexão com o tema do aborto, não sendo abordados pela pesquisa. Dessa forma, restaram cento e vinte e nove (129) projetos para a análise. Desses, oitenta e dois (82) eram projetos principais<sup>5</sup> e quarenta e sete (47) eram apensados.

<sup>3</sup> Texto retirado do site da Câmara dos Deputados, disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/o-papel-das-comissoes>>.

<sup>4</sup> Os *projetos não relacionados* são aqueles que não possuem uma relação direta com a questão do aborto. Tal relação direta se traduz em qualquer matéria que discuta questões, métodos ou processos que abarquem o feto, nascituro, a relação filho e mãe ou similar, contanto que faça referência explícita a qualquer um dos sujeitos anteriormente descritos, desde que envolva uma situação de antecipação (dolosa ou culposa) da gravidez.

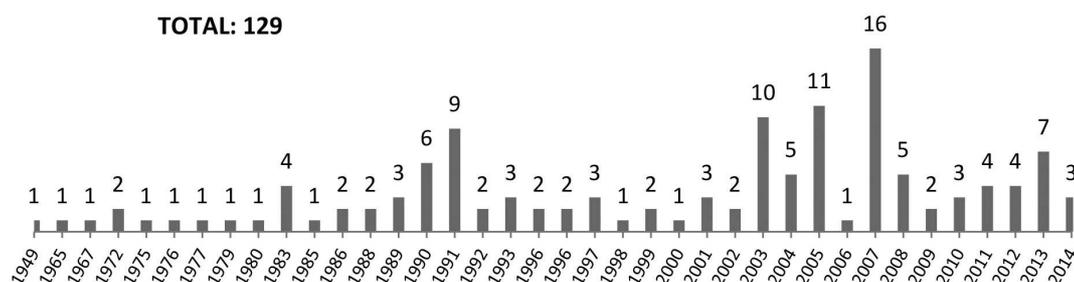
<sup>5</sup> *Projetos principais* são aqueles projetos “raízes” que abarcam outros projetos (apensados) em razão dos temas semelhantes e da data de apresentação mais antiga.

**Gráfico 1: Projetos de lei analisados na Câmara dos Deputados**



Do total de cento e vinte e nove (129) projetos, setenta e um (71) foram apresentados depois de 2003, cerca de 55% do total. Por outro lado, é possível notar que até 1989 as apresentações de projetos sobre o tema correspondiam apenas a 17%. Além disso, há uma tendência: tomando como base os anos de eleição para a Câmara dos Deputados (1994, 1998, 2002, 2006 e 2010), a apresentação de projetos sobre o tema nesses anos é quase nula e tende a crescer nos três anos seguintes. Interessante também que nos anos de 2003 e 2007, (em tese) primeiro ano de legislatura dos (novos) Deputados, o número foi muito acima do normal, seguindo a mesma tendência em 2005.

**Gráfico 2: Quantidade de projetos por ano**



Quanto aos autores dos projetos, o Deputado Inocêncio Oliveira é quem mais apresentou projetos sobre o tema (06), seguidos por Eduardo Cunha e Miguel Martini (05) e Osmânio Pereira, Pinotti e Eduardo Jorge (04). Esses autores representam cerca de 25% do total de projetos. Caso se aumente essa lista para autores com três (03) projetos, adicionam-se Cristina Tavares, Salvador Zimbaldi e Talmir. Nesses termos, a representação passa a ser de 38%.

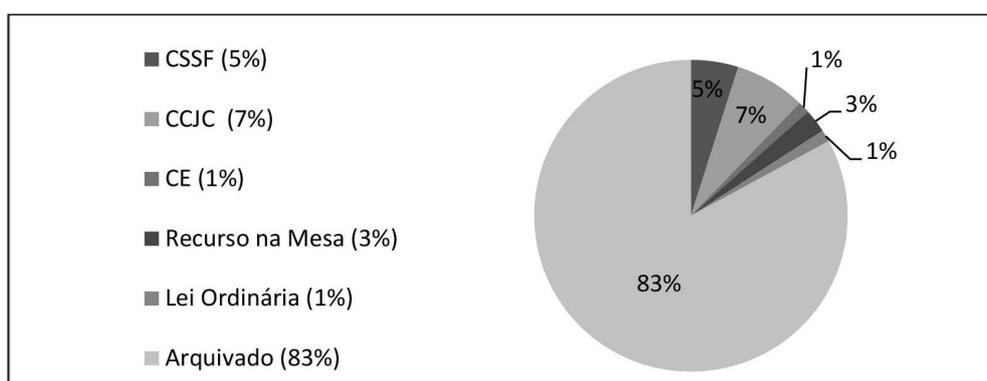
Outro ponto interessante a ser notado são os partidos defendidos pelos autores na época da apresentação dos projetos. O PT aparece com vinte e duas (22)

proposições, PMDB com dezenove (19), PTB com nove (09), PFL com oito (08) e PSDB com sete (07). Esses partidos representam 50% do total de projetos. Aumentando essa lista para PDT (06), PSB (06), PP (04), PPB (04), PL (04) e DEM (04), essa representação sobe para 72%.

Sobre a situação dos projetos, encontra-se uma conjuntura curiosa. Os cento e vinte e nove (129) projetos de lei são divididos entre principais (82) e apensados (47). Desse total de projetos principais, sessenta e oito (68) estão arquivados. O restante (14) está disposto da seguinte forma: (a) quatro (04) estão na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) – 02 aguardando parecer e 02 prontos para pauta; (b) seis (06) estão na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) – 01 aguardando designação de relator, 04 aguardando parecer e 01 pronto para pauta; (c) um (01) está na Comissão de Educação (CE) – aguardando parecer do relator; (d) dois (02) estão aguardando recurso na Mesa; (e) apenas um projeto foi transformado em lei ordinária (Lei nº 6.734/1979), alterando o art. 20 da Lei de Contravenções Penais sobre “Anunciar processo, substância ou objeto destinado a provocar aborto”, retirando a expressão original ao final “ou evitar gravidez”.

Logo, há apenas treze (13) projetos principais em andamento, representando 16% do total de projetos principais. Por outro lado, caso analise esses treze projetos principais também com seus apensados, a quantidade de projetos em andamento sobe para quarenta e nove (49), representando 37% do total de cento e vinte e nove (129). Quando se soma todos os projetos de lei arquivados (79), incluindo principais e apensados, a representativa cai de 83% para 61%. Esta diferença entre principais e apensados demonstra que há uma quantidade significativa de projetos principais em tramitação com vários apensados e que a maioria dos projetos de lei arquivados não tinha projetos apensados.<sup>6</sup>

**Gráfico 3: Situação atual dos projetos de lei**



<sup>6</sup> Preferiu-se utilizar como parâmetro de comparação para arquivamento os projetos principais ao invés da totalidade dos projetos em virtude das Comissões, pois é possível que projetos tenham sido apensados no decorrer do curso das Comissões. Além disso, quando um Deputado relator emite seu parecer, este vale para o projeto principal e todos seus apensados, sendo considerados em bloco. Logo, tendo em vista que os projetos de lei são analisados em conjunto em razão dos projetos principais, adotou-se tal parâmetro.

No tocante ao tempo de tramitação<sup>7</sup> dos projetos principais em andamento (13), o PL 20/1991 é o mais antigo, com vinte e três (23) anos e dez (10) meses de tramitação. Porém, se contar apenas o tempo ativo de tramitação<sup>8</sup> esse período é de apenas seis (06) anos e dez (10) meses. Logo, esse mesmo projeto teve seu último movimento há mais de dezessete (17) anos. Já o PL 4703/1998 é o que está mais tempo ativo, quinze (15) anos e quatro (04) meses. Este PL está há um (01) ano sem qualquer movimento. Por outro lado, tirando o PL 7633/2014, que têm apenas um (01) mês desde o último movimento e é o mais novo, com apenas um (01) mês desde seu último movimento,<sup>9</sup> os PLs 5069/2013 e 313/2007 estão a aproximadamente onze (11) meses sem movimento. Este último está em tramitação há sete (07) anos e nove (09) meses, com tempo ativo de seis (06) anos e dez (10) meses. Isso significa que, na média, um projeto em andamento hoje está há (08) anos e nove (09) meses em movimento.

Sobre os projetos principais arquivados (68), três (03) projetos se destacam com maior tempo de tramitação: o PL 1135/1991 (20 anos e 08 meses), o PL 1174/1991 (16 anos e 07 meses) e o PL 2929/1997 (13 anos e 09 meses). Os três (03) projetos tiveram quase o mesmo tempo ativo que o tempo de tramitação, sendo arquivados em razão do art. 105 e 164, §4<sup>o</sup><sup>10</sup> do Regimento Interno. Por outro lado, há aqueles que tiveram curtíssimo tempo de tramitação. O PL 2275/1979, que foi transformado na Lei Ordinária nº 6.374/1979, teve apenas vinte e quatro (24) dias de tempo total de tramitação, o PL 999/1995 apenas dois (02) meses e o PL 810/1949 nenhum dia. Mais ainda, há aqueles que tiveram sete (07) dias de tempo ativo de tramitação (PL 8073/1986), um (01) dia (PL 344/1988) e nenhum dia (PLs 810/1949, 2684/1965 e 370/1967).

Por fim, em relação às Comissões Passadas, dos oitenta e dois (82) projetos principais, trinta e seis (36) passaram pela Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), trinta e cinco (35) pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), quatro (4) pela Comissão de Educação e Cultura (CEC), três (03) pela Comissão de Saúde (CS), um (01) pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT), um (01) pela Comissão de Educação (CE), um (01) pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTI), um (01) pela Comissão de Defesa do Consumidor (CDC) e vinte e dois (21) não passaram por nenhuma comissão. Fazendo uma correlação com o tópico anterior, do total de projetos arquivados (114), vinte e

<sup>7</sup> Considerou-se tempo total de tramitação o período compreendido desde a apresentação do projeto até o arquivamento ou o dia 31.12.2014 (caso em tramitação).

<sup>8</sup> Considerou-se tempo ativo de tramitação o período compreendido desde a apresentação do projeto e o penúltimo movimento antes do arquivamento ou o último movimento (caso em tramitação).

<sup>9</sup> Para fins de referência foi utilizada a data de 31.12.2014.

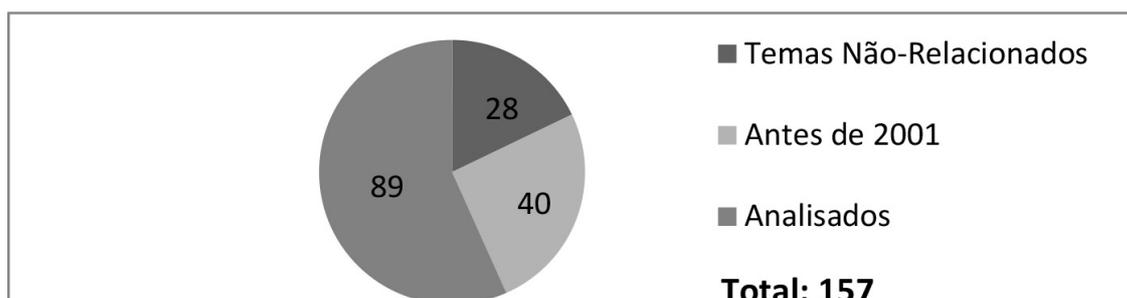
<sup>10</sup> Art. 164, §4º, RICD: §4º A proposição dada como prejudicada será definitivamente arquivada pelo Presidente da Câmara.

um (21) não passaram por nenhuma comissão. Por outro lado, dos projetos principais que estão em tramitação (13), três (03) passaram pela CCJC, quatro (04) passaram pela CSSF e sete (07) passaram pela CSSF e também pela CCJC.

Como *conclusão parcial desta fase quantitativa*, foi verificado que 55% dos projetos sobre o tema de aborto foram apresentados depois de 2003 e apenas 17% deles antes de 1989. Além disso, PT e PMDB se destacaram como os partidos dos Deputados que mais tiveram projetos apresentados sobre aborto e os Deputados Inocêncio Oliveira, Eduardo Cunha, Miguel Martini, Osmânio Pereira, Pinotti e Eduardo Jorge foram aqueles que mais apresentaram projetos. Porém, nota-se também que 83% dos projetos principais encontram-se arquivados e apenas treze (13) projetos de lei encontram-se em tramitação sobre o tema aborto. O mais antigo dos projetos está há vinte e três anos e dez (10) meses em tramitação e tem dezessete (17) anos desde o seu último movimento. Mais ainda, foi verificado que o tempo médio de atividade dos projetos em andamento foi de oito (08) anos e nove (09) meses. E, na média dos projetos em tramitação, verificou-se um lapso temporal de um (01) ano e oito (08) meses desde o último movimento. De qualquer forma, saltam aos olhos que há diversos indícios de que os projetos possuem um tempo de tramitação alto, ainda mais que cerca de 1/5 deles foi arquivado sem passar por qualquer Comissão.

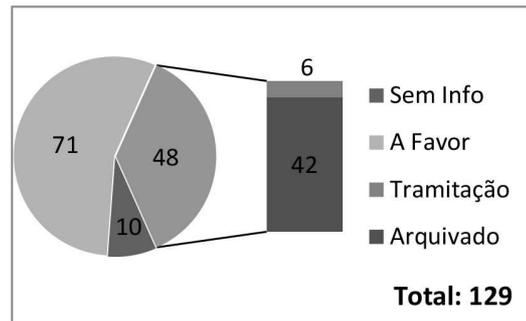
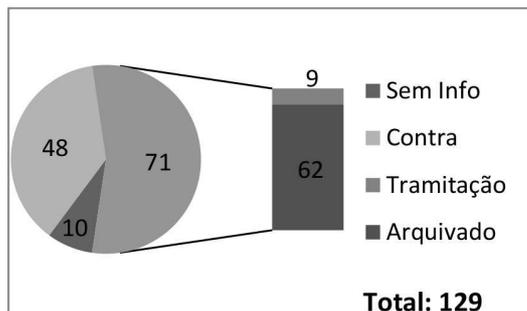
Passando, assim, à análise do teor dos projetos (contra ou a favor do aborto), foram feitas algumas novas divisões. Dos cento e cinquenta e sete (157) projetos encontrados, vinte e oito (28) são de temas não relacionados, sendo assim excluídos, restando cento e vinte e nove (129) projetos. Em razão do sistema e-Câmara somente ter sido implementado em 2001, aqueles projetos com tramitação anterior a esta data não tiveram qualquer peça disponível para visualização. Dessa forma, quarenta (40) projetos não puderam ser analisados materialmente, sobrando oitenta e nove (89). Ainda assim, foi possível enquadrar os cento e vinte e nove (129) projetos, ainda que anteriores a 2001, em “contra” e “a favor”, tendo em vista a descrição da ementa. Aqueles que não foram possíveis de serem incluídos numa dessas categorias foram rotulados com “não há informação”. Dos cento e vinte e nove (129) projetos, apenas dez (10) não possuem informação.

**Gráfico 4: Descrição dos projetos de lei**



Nesse sentido, dos cento e dezenove (119) restantes, setenta e um (71) são *a favor* e quarenta e oito (48) são *contra* o aborto. Dos projetos *a favor* (71), nove (09) estão em tramitação, enquanto que, dos projetos *contra* (48), apenas seis (06). De qualquer forma, tanto *a favor* quanto *contra* a porcentagem de projetos arquivados sobre o total é igual: 89%.

**Gráfico 5: Quantidade de projetos a favor**      **Gráfico 6: Quantidade de projetos contra**

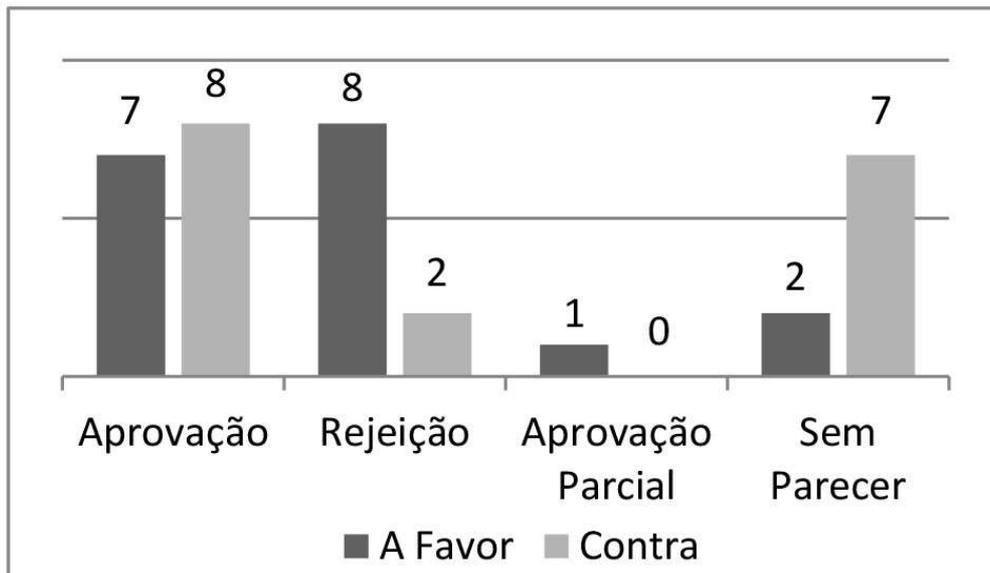


Analisando as Comissões da Câmara dos Deputados, propõe-se uma indagação inicial: é possível afirmar que há uma relação entre o tipo de posição adotada no projeto e o tipo de parecer nas Comissões?<sup>11</sup> Sim. Ainda que sejam necessárias isolar outras variáveis para afirmar se há uma verdadeira influência entre os dois critérios, é possível dizer, ainda que de forma rudimentar, que existe uma relação entre a posição defendida no projeto (contra ou a favor) e o parecer (do relator e da Comissão) na CCJC e CSSF. Explicar-se-á o porquê.

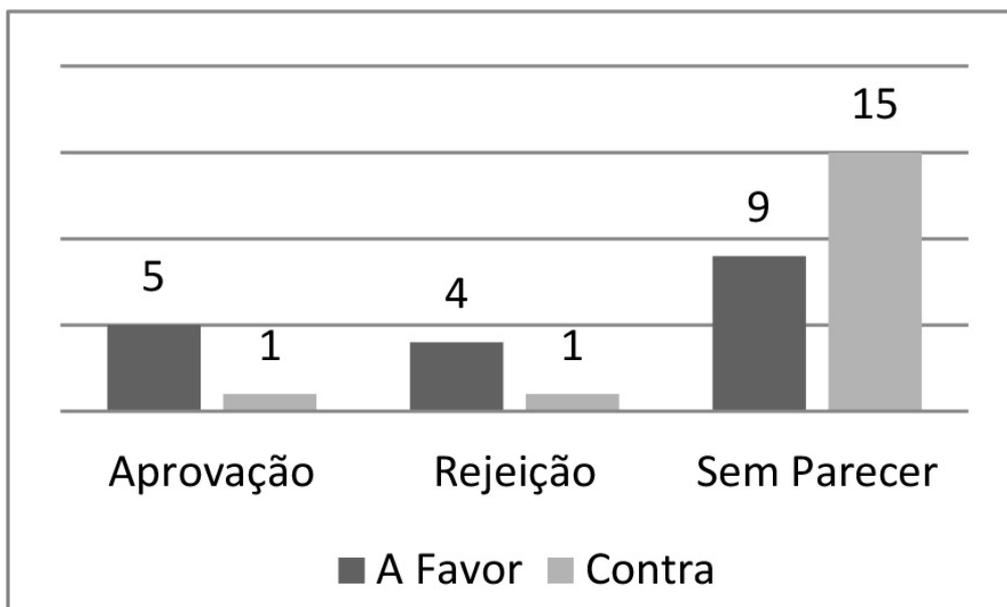
Os gráficos a seguir resumem o número de projetos aprovados e rejeitados em duas Comissões: Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) e Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Em ambas foram comparadas as ações dos relatores e da Comissão na votação de projetos sobre o aborto.

<sup>11</sup> Faz-se uma observação que o tipo de parecer mencionado é o de caráter terminativo e que irá ser considerado pela Comissão para julgamento. Durante a tramitação do projeto, por diversas vezes, os projetos podem ser devolvidos ao Relator (ou redesignados a outros), pelos mais diversos motivos. Nesse percurso, pode o Relator ter proferido parecer. Contudo, esta peça não é considerada para análise, pois, para efeitos de aprovação, apenas o último parecer, de caráter terminativo, é que importa. Dessa forma, não há motivo para consideração de outros pareceres, a não ser o último, na presente análise.

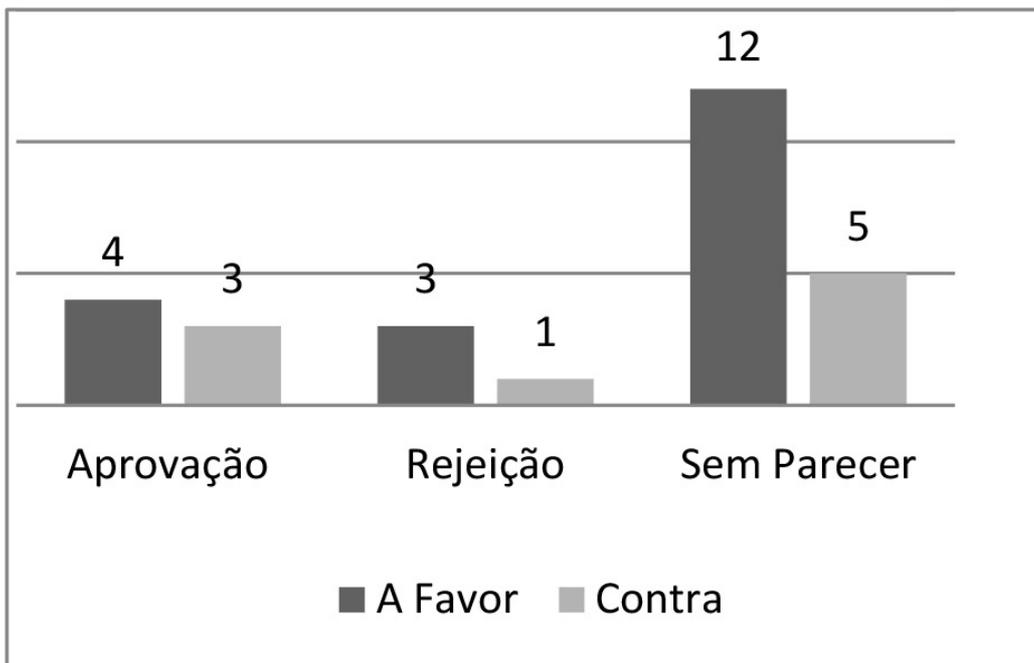
**Gráfico 7: Parecer Relator CSSF**



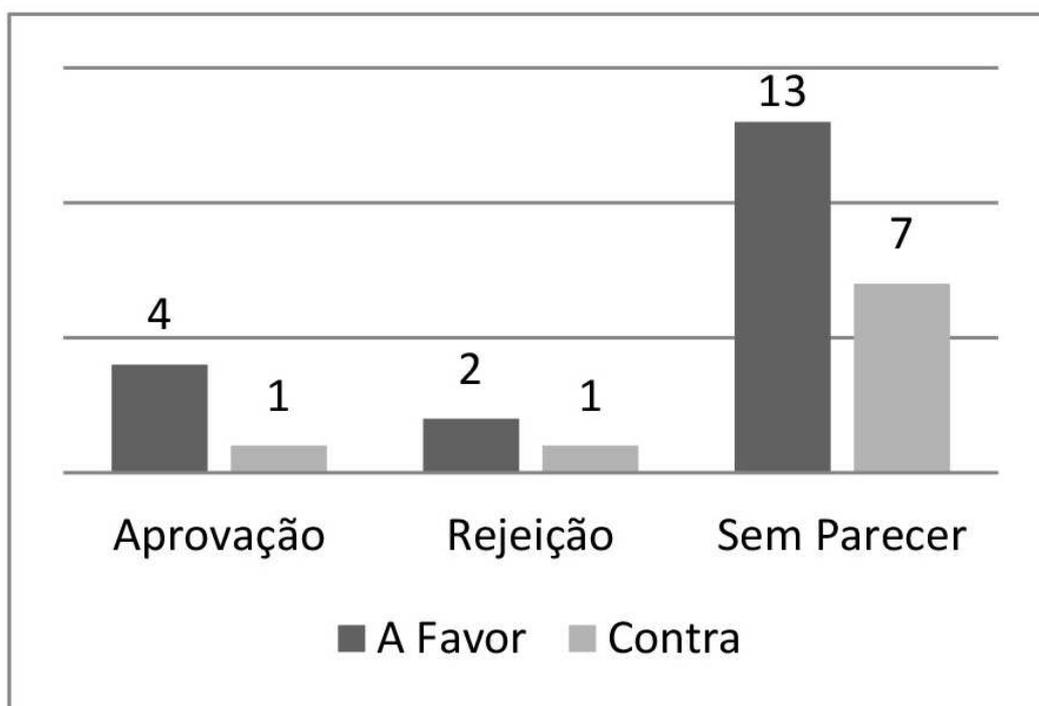
**Gráfico 8: Parecer Comissão CSSF**



**Gráfico 9: Parecer Relator CCJC**



**Gráfico 10: Parecer Comissão CCJC**



Há duas conclusões possíveis destes dados. A primeira é referente aos pareceres dos relatores nas Comissões. Comparando horizontalmente os dados dentro de cada Comissão, foi possível aferir que as ações tomadas pelas Comissões (CSSF e CCJC) se distinguem dos seus respectivos relatores. Na CSSF, um projeto contra o aborto tende a ser aprovado pelo Relator ou ficar sem parecer, mas raramente rejeitado. Por outro lado, a Comissão (CSSF) tende a não se manifestar sobre o assunto em projetos contra. Na CCJC, também se notou que os projetos contra o aborto tiveram um aumento no número de não manifestações por parte da Comissão (em relação àqueles aprovados pelo Relator), mas não de forma tão expressiva como na CSSF. Por outro lado, nota-se que a CCJC, em projetos a favor do aborto, seja na figura do Relator ou da Comissão, tende a não se posicionar na grande maioria dos projetos de lei. Na CSSF, por mais que não haja uma relação tão clara quanto na CCJC, pode-se notar que houve uma diminuição acentuada do número de aprovações e rejeições de projetos a favor do aborto por parte do Relator, enquanto houve um aumento do número de projetos sem parecer por parte da Comissão. Logo, a conclusão a que se chega é a de que o Relator dos projetos nas Comissões (CCSF ou CSSF), nos projetos contra o aborto, tende a aprovar os projetos de lei, enquanto que para os projetos a favor, não é possível determinar uma possível relação entre aprovação e rejeição com a posição do projeto de lei. Porém, ainda assim, é possível visualizar que as Comissões (CSSF ou CCJC) tendem a não se manifestar em projetos sobre o aborto, especialmente quando se trata de um tema contra o aborto, situação na qual a diferença entre o número de projetos “sem parecer” e aqueles “aprovados” e “rejeitados” é bastante discrepante.

Estas afirmações levam à segunda conclusão: a Comissão, qualquer que seja, segue o parecer do Relator. Não foi constatada qualquer exceção a esta regra. Porém, quando não há concordância com a posição adotada pelo Relator, a Comissão não se manifesta contrariamente ao parecer, mas simplesmente não se manifesta. Possivelmente, esta é uma alternativa política para o não prosseguimento do projeto. Essa tendência também é encontrada nos Relatores, especialmente na CCJC, mas não é possível inferir que a não manifestação do Relator sobre o tema revele a sua posição contrária ao projeto, pois não há dados suficientes que impliquem esta afirmação.

O que se pode somente aferir é que ambas as Comissões tendem a ser contra a alteração da conjuntura vigente sobre o aborto. Essa conclusão deriva da análise do número de projetos “sem parecer” nas Comissões (CSSF ou CCJC), em contraponto com o número de “aprovações” e “rejeições” em qualquer um dos temas citados (a favor ou contra). Apesar de em ambas as Comissões a diferença do número de projetos “sem parecer” para os projetos “aprovados” e “rejeitados” em temas contra o aborto ser significativa e bem perceptível, nota-se que a CSSF se inclina para uma posição contra ao aumento da repressão, ou seja, desfavorável a projetos contra o

aborto, e a CCJC inclina-se para uma posição contra o aumento da liberação do aborto, ou seja, desfavorável a projetos a favor do aborto.

Frisa-se que há uma diferença entre o parecer do Relator (ser contra ou a favor) a um projeto (contra ou a favor) ao aborto e efetivamente o Relator (ou a Comissão) de um projeto ser contra ou a favor. Na primeira hipótese, o parecer do Relator, seja aprovação ou rejeição, é dentro de um projeto de lei que é contra ou a favor do aborto. Já na segunda hipótese, quando o parecer do Relator na Comissão é contra ou a favor do aborto, seria afirmar que, por exemplo, o Relator que aprovou um projeto a favor do aborto é a favor do aborto. Esta segunda afirmação seria precipitada e imprudente sem mais detalhes específicos. O que o Relator aprova e rejeita é o projeto de lei, de acordo com seus argumentos, que não necessariamente quer dizer que ele é ou que ele está indo a favor ou contra o aborto. Pode, simplesmente, estar rejeitando um projeto por falta de previsão orçamentária sobre seus custos ou porque entende que o projeto de lei não delimitou adequadamente certo dispositivo legal, o que gerará um problema no futuro, por exemplo. Além disso, rejeitá-lo ou aprová-lo não significa que esteja adotando uma posição particular, pois há também aspectos materiais dos projetos a serem analisados.

Portanto, não significa dizer que em tal situação a posição do Relator é a favor do aborto, mas que, na figura de representante do Estado (e do povo), o projeto deve ser “aprovado” ou “rejeitado” em razão da regulação ou criminalização de uma conduta por parte do Estado. Caso fosse afirmar que o Relator é contra ou a favor do aborto, ou seja, uma análise ética do voto do Relator, ter-se-ia que analisar as justificativas do seu parecer e os argumentos utilizados. Esta tarefa será fruto de outro trabalho, limitando-se, neste momento, à análise quantitativa do cenário no Congresso Nacional.

Portanto, *como conclusão parcial das Comissões*, é possível afirmar que: a) a Comissão (qualquer que seja) segue o parecer do Relator (sem exceção caso se posicione); b) a Comissão não discorda (explicitamente) do Relator – não rejeita o parecer do Relator; c) caso a Comissão discorde, não emite parecer; d) a CSSF tende a ser desfavorável a projetos *contra* o aborto, ou seja, contra o aumento da repressão do aborto;<sup>12</sup> e) a CCJC tende a ser desfavorável a projetos *a favor*, ou seja, contra o aumento da liberação do aborto.<sup>13</sup>

A partir deste momento, será proposta uma nova classificação dos cento e cinquenta e nove (159) projetos. Eles foram divididos em doze (12) grupos. Um deles faz referência a “temas não relacionados”, o que tira de análise vinte e oito (28) projetos.

<sup>12</sup> Há uma preocupação em afirmar que ser contra projetos contra o aborto significa ser contra o aumento da repressão do aborto. Logo, o que se pode constatar apenas é que a posição da CSSF é antirrepressiva.

<sup>13</sup> Da mesma forma que a referência anterior, não é possível afirmar que ser contra projetos a favor é ser contra o aborto, mas somente que é uma posição antiliberal da CCJC.

Assim, os cento e vinte e nove (129) projetos foram divididos em onze (11) grupos. Esses grupos são: (i) medicamentos,<sup>14</sup> (ii) estatuto do nascituro;<sup>15</sup> (iii) tipificação de novos crimes;<sup>16</sup> (iv) descriminalização do aborto;<sup>17</sup> (v) aumento/agravamento de pena<sup>18</sup> (vi) novas hipóteses/revogação do aborto legal (art. 128, CP);<sup>19</sup> (vii) disque;<sup>20</sup> (viii) registro público de gravidez;<sup>21</sup> (ix) programas públicos de intervenção/informação/prevenção do aborto;<sup>22</sup> (x) manipulação genética<sup>23</sup> e (xi) planejamento familiar.<sup>24</sup>

Assim, cada projeto foi indexado a um grupo de acordo com o tema principal discutido, mas poderia aparecer repetido em outros grupos caso abordasse tais temas de forma subsidiária. O gráfico a seguir representa a organização dos projetos nos grupos por tema principal e secundário. Logo, há projetos que estão em mais de um grupo. Tal representação leva em consideração o tema primário e secundário, fazendo com que o número total de temas representados (153) seja maior que o número total de projetos (129). Em consequência, como o parâmetro de classificação são as matérias trazidas nos seus conteúdos e não total de projetos, não confundir a porcentagem dos temas com a porcentagem sobre o total de projetos de lei apresentados sobre o aborto (129). Portanto, por exemplo, ao afirmar que o grupo (iii) “tipificação de novos crimes” representa 11%, significa dizer que este grupo, cujos dezesseis (16) projetos abordam esse tema (de forma primária ou secundária), corresponde a 11% do total de assuntos previstos. Ainda assim, por mais que percentualmente não possa ser feita esta correlação, em termos absolutos é possível afirmar que

<sup>14</sup> O critério usado para classificação do grupo “medicamentos” foi o projeto abordar qualquer uso de medicamentos que influenciassem no aborto.

<sup>15</sup> O critério usado para classificação do grupo “estatuto do nascituro” foi o projeto abordar o estatuto do nascituro.

<sup>16</sup> O critério usado para classificação do grupo “tipificação de novos crimes” foi o projeto criminalizar nova conduta das atuais previstas na legislação penal.

<sup>17</sup> O critério usado para a classificação do grupo “descriminalização do aborto” foi o projeto abordar a interrupção da gravidez ou a supressão do art. 124 do Código Penal. Também foi incluído neste tópico o plebiscito sobre o aborto praticado por médico por entender que o projeto, ao analisar se o aborto praticado por médico deve ou não ser criminalizado, aborda uma hipótese de descriminalização específica da prática do aborto. Como não seria uma condição específica da mulher especificada no art. 128 do Código Penal, preferiu-se enquadrá-lo neste grupo.

<sup>18</sup> O critério usado para classificação do grupo “aumento/agravamento de pena” foi o projeto propor uma majoração da pena do crime de aborto ou propor um agravamento no tratamento da conduta.

<sup>19</sup> O critério usado para classificação do grupo “novas hipóteses/revogação do aborto legal” foi o projeto abordar o art. 128 do Código Penal no tocante a novas hipóteses de aborto legal ou propondo a sua revogação.

<sup>20</sup> O critério usado para classificação do grupo “disque” foi o projeto propor a criação de um disque sobre o aborto. No caso, duas foram as hipóteses: disque denúncia e disque informações.

<sup>21</sup> O critério usado para classificação do grupo “registro público de gravidez” foi o projeto propor um registro público de mulheres grávidas como forma de reduzir a prática ilícita do aborto.

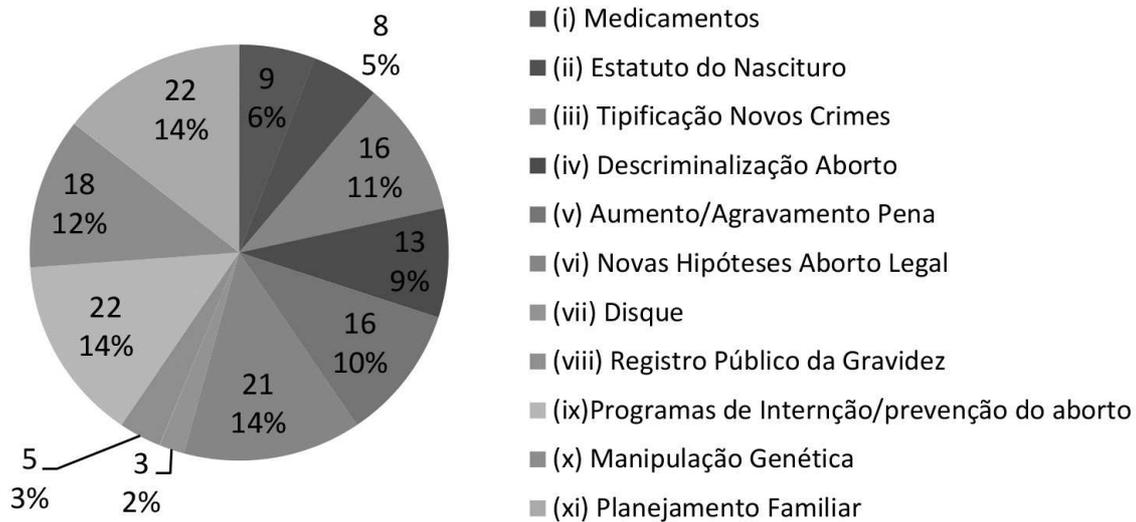
<sup>22</sup> O critério usado para classificação do grupo “programas públicos de intervenção/informação/prevenção do aborto” foi o projeto abordar uma política pública específica sobre o aborto, seja para a mulher ou para o nascituro, no tocante às suas causas ou consequências, abrangendo qualquer tipo de projeto que fizesse alusão à prevenção, informação ou que interviesse sobre o procedimento abortivo.

<sup>23</sup> O critério usado no grupo “manipulação genética” foi o projeto abordar especificamente a manipulação genética.

<sup>24</sup> O critério usado no grupo “planejamento familiar” foi o projeto abordar no seu título ou ementa qualquer referência a ações que tenham como finalidade o planejamento familiar.

dezesesseis (16) projetos de lei do total dos cento e vinte e nove (129) previam a criminalização de uma nova conduta além das atuais previstas na legislação penal.

**Gráfico 11: Projetos organizados por grupo**



Como é possível constatar, a maior parte dos projetos envolve questões de “novas hipóteses de aborto legal”, “programas de intervenção/prevenção do aborto” e “planejamento familiar”. O grupo “manipulação genética”, apesar de significativamente representado, não trata de forma substancial e dominante a questão do aborto, sendo um conteúdo que será desconsiderado nas análises a seguir.

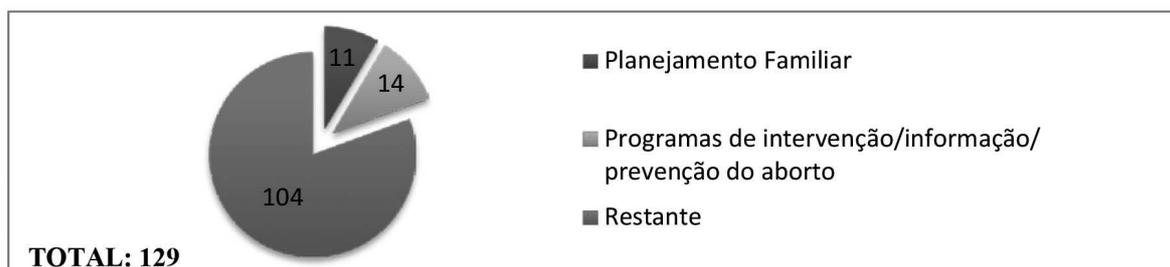
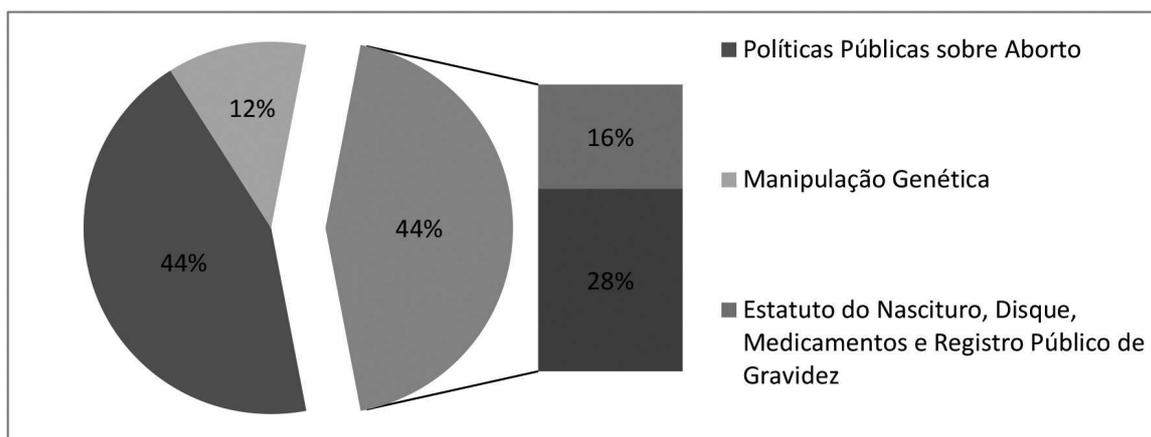
Dessa forma, retirando os 12% que o grupo “manipulação genética” representa, tem-se um total de 88%. O interessante é notar que metade dos temas restantes (44%) se refere ao aspecto criminal do aborto (grupos iii, iv, v e vi) e a outra metade se refere a políticas públicas sobre o aborto, não voltadas somente para o aspecto criminal do aborto (grupos i, ii, vii, viii, ix, xi).

Contudo, apesar dessa situação parecer benéfica, há alguns problemas envolvidos. Ainda que sejam políticas públicas voltadas para o aborto, não significam que sejam especificamente voltadas para a mulher. Nesse sentido, pode-se dizer que os grupos “estatuto do nascituro”, “disque”, “medicamentos” e “registro público de gravidez” não têm a intenção de proteger a mulher ou de melhorar a saúde da mulher. Assim, dos 44% é possível retirar 16% referentes a esses grupos, remanescendo 28%. Essa representação associa-se a dois grupos: “programas de intervenção/informação/prevenção do aborto” e “planejamento familiar”, cada um deles contendo exatamente vinte e dois (22) projetos e representando, assim, 14% cada.

Apesar disso, dos quarenta e quatro (44), há também aqueles que são contra o aborto, por mais que tratem de políticas públicas específicas. Por ser mais fácil a associação entre um projeto *a favor* com uma política pública direcionada para a mulher e um projeto *contra* com uma política pública direcionada para o feto, serão desconsiderados também aqueles projetos que são *contra* o aborto. Logo, dos vinte e dois (22) projetos em cada grupo, apenas onze (11) do grupo “programas públicos de intervenção/informação/prevenção do aborto” e quatorze (14) do grupo “planejamento familiar” se dirigem às mulheres.

Portanto, significa dizer que, dos cento e vinte e nove (129) projetos de lei sobre aborto, apenas vinte e cinco (25) abordam políticas públicas específicas para as mulheres. Desses, apenas dezesseis (16) estão em tramitação, sendo sete (07) no grupo “programas públicos de intervenção/informação/prevenção do aborto” e seis (06) do grupo “planejamento familiar”. Porém, até o momento, nenhum projeto de lei foi aprovado.

**Gráfico 12: Resumo políticas públicas**



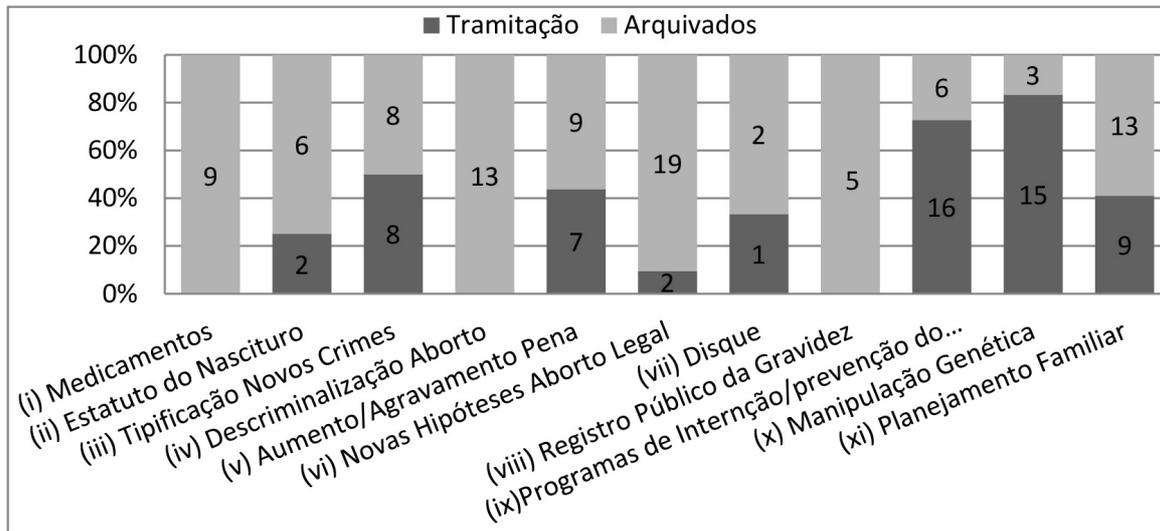
Em contrapartida, vale notar que a questão criminal do aborto possui uma ampla preocupação da Câmara dos Deputados. Como já dito, 44% dos projetos sobre o aborto envolvem conteúdo criminal. Há dezesseis (16) projetos que abordam “tipificação de novos crimes”, treze (13) que abordam a descriminalização do aborto, dezesseis (16) que tratam do aumento/agravamento de pena e vinte e um (21) que tratam de “novas hipóteses/revogação do aborto legal (art. 128, CP)”.

Por fim, interessante constatar também que dentro do grupo “novas hipóteses/revogação do aborto legal (art. 128, CP)” há um subgrupo de “anomalia do feto que implique impossibilidade de vida extrauterina”. Há dez (10) projetos que de alguma forma falam em “anomalia grave e incurável” e “malformação incompatível com a vida”. Somente um desses projetos está em tramitação, o PL 4403/2004. Tal dado demonstra que a Câmara dos Deputados está em descompasso com a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal sobre o aborto de anencéfalos na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 54, entendendo que esse embrião<sup>25</sup> não possui vida e, portanto, não é considerado feto, não caracterizando o crime de aborto.<sup>26</sup> Não há, desde 2012, qualquer projeto de lei sobre o tema e o PL 4403/2004, único em tramitação, fala somente em “anomalia grave e incurável”. Apesar da situação jurídica atual, através da ADPF nº 54, que acoberta a hipótese de aborto de anencéfalos, seria razoável haver uma lei regulamentando este tema. Tal medida tem por finalidade dar aos cidadãos meios e procedimentos de aplicação desta nova excludente, não deixando à discricionariedade do intérprete a sua aplicação.

Como se percebe do próximo gráfico, o grupo “programas de intervenção e prevenção do aborto” é o que possui a maior quantidade de projetos em tramitação, seguidos do grupo de “planejamento familiar”. Porém, uma situação também impressiona: no tocante aos quatro grupos envolvendo o crime de aborto (iii, iv, v, vi), os que possuem uma razoável quantidade de projetos em tramitação são aqueles que propõem uma piora na situação atual sobre o aborto (iii, v).

<sup>25</sup> Neste momento, evita-se utilizar expressões em torno do conceito de feto e embrião. O embrião é um ser humano, pertencente à espécie *homo sapiens*. Contudo, não se confunde com as vísceras maternas, possuindo, assim, identidade própria, caracterizada pelo fato de que constitui um novo sistema em relação à mãe e é dotado de código genético único – ressalvado o caso dos gêmeos homozigóticos – que já contém as instruções para o seu desenvolvimento biológico. Trata-se, portanto, de autêntica vida humana. Por outro lado, o feto, apesar de já se caracterizar como um ser eivado de vida e proteção jurídica, não é ainda uma pessoa, sendo uma pessoa em potencial. Nesse sentido, apesar do nascituro já ter proteção do ordenamento e da Constituição, não o possui no mesmo grau de que se confere à pessoa (SARMENTO; PIOVESAN, 2007, p. 32). Portanto, conforme entendimento do STF, o anencéfalo sequer possui vida, pois este se encontraria natimorto. Dessa forma, como não há um entendimento pacificado sobre o início da vida, prefere-se utilizar a expressão “embrião” em razão das diversas implicações conceituais a ele aplicadas.

<sup>26</sup> Apesar da decisão do Supremo Tribunal Federal nesta ADPF nº 54 sobre o feto anencéfalo, há argumentos de que este Poder ultrapassou seus poderes típicos e adentrou na esfera do Poder Legislativo ao se pronunciar sobre o tema. Não se adota aqui qualquer juízo de valor sobre quem está “certo” ou “errado”. Diversas críticas foram proferidas em torno de uma necessidade de uma lei *stricto sensu* para que tal hipótese se configurasse como uma excludente de ilicitude e, assim, não estivesse abarcada pelo crime de aborto. De qualquer forma, não se pode negar que há um marco histórico no Brasil sobre o tema por meio de uma decisão do STF.

**Gráfico 13: Quantidade de projetos em tramitação/arquivados por grupo**

Portanto, em *resumo sobre a Câmara dos Deputados*, pode-se concluir que cerca de 55% dos projetos sobre o tema de aborto foram apresentados depois de 2003 e apenas 17% deles antes de 1989. Além disso, PT e PMDB destacaram-se como os partidos dos Deputados que mais tiveram projetos apresentados sobre aborto e os Deputados Inocêncio Oliveira, Eduardo Cunha, Miguel Martini, Osmânio Pereira, Pinotti e Eduardo Jorge foram aqueles que mais apresentaram projetos. Porém, nota-se também 83% dos projetos principais encontram-se arquivados e apenas treze (13) encontram-se em tramitação. O mais antigo dos projetos está há vinte e três anos e dez (10) meses em tramitação e tem dezessete (17) anos desde o seu último movimento. Mais ainda, foi verificado que o tempo médio de atividade dos projetos em andamento foi de oito (08) anos e nove (09) meses. E, na média dos projetos em tramitação, verificou-se um lapso temporal de um (01) ano e oito (08) meses desde o último movimento. De qualquer forma, saltam aos olhos que há diversos indícios de que os projetos possuem um tempo de tramitação alto, ainda mais que cerca de 1/5 deles foi arquivado sem passar por qualquer Comissão.

Além disso, a Comissão (qualquer que seja) segue o parecer do relator (sem exceção caso se posicione). Ela nunca discorda explicitamente – não rejeita o parecer do relator – e, caso discorde, não emite parecer. Em específico, a CSSF tende a ser contra projetos *contra* o aborto, ou seja, contra o aumento da repressão do aborto, e a CCJC tende a ser contra projetos *a favor*, ou seja, contra o aumento da liberação do aborto.

Por fim, na divisão por grupos temáticos dos conteúdos dos projetos de lei envolvendo aborto, notou-se que 44% dos temas discutidos nos projetos envolviam o aspecto criminal e apenas vinte e cinco (25) do total de 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. De qualquer forma, até hoje, apenas um projeto foi transformado em lei ordinária (Lei nº 6.734/1979), alterando o art. 20 da Lei de Contravenções Penais sobre “anunciar processo, substância ou objeto destinado a provocar aborto”, retirando a expressão original ao final “ou evitar gravidez”.

Essa mesma tendência pode ser também observada no Senado Federal. Apesar de não ter sido abordado até este momento, trata-se de uma situação proposital. Preferiu-se analisar a Câmara dos Deputados, que possui cento e vinte e nove (129) projetos, apresentando um panorama detalhado sobre as preferências e ações dos Deputados para, somente após, verificar se o mesmo cenário também ocorre no Senado Federal, haja vista que neste há somente nove (09) projetos, número baixo para uma análise mais pormenorizada.

A conclusão sobre essa associação entre Câmara e Senado é, senão igual, de extrema semelhança. Dos nove (09) projetos, o único que foi transformado em lei foi o PLS 287/1989,<sup>27</sup> que veio da Câmara e trata do art. 20 da LCP. Nos demais, dois (02) estão em andamento e seis (06) encontram-se arquivados. É interessante notar que, do total de nove (09) projetos, seis (06) tratam da questão do feto anencéfalo e três de questões diversas. Desses seis (06), quatro (04) pretendem a inclusão da excludente de ilicitude no art. 128 do Código Penal, enquanto um (01) pretende a criminalização do aborto de feto anencéfalo e um (01) não teve informação suficiente para análise.

Nos três (03) projetos que não tratam da questão criminal, um derivou do PLC 605/1999, que dispõe sobre a obrigatoriedade de os servidores das Delegacias de Polícia informarem às vítimas de estupro sobre o direito de aborto legal. Os dois (02) projetos restantes referem-se ao planejamento familiar. De qualquer forma, todos os três (03) projetos encontram-se arquivados.

Além disso, curioso notar que a CCJ, no Senado Federal, à exceção do projeto que foi transformado em lei ordinária, não emanou qualquer parecer nos projetos citados, seja na figura do relator, seja na figura da Comissão.

De qualquer forma, após todas as análises, pode-se concluir e afirmar que Senado Federal e Câmara dos Deputados comportam-se como um conjunto, independentemente do argumento processual legislativo de início de tramitação. Ambos possuem as mesmas competências constitucionais em matéria penal sobre o tema aborto, o que não retira qualquer responsabilidade omissiva sobre as consequências derivadas do presente estudo.

<sup>27</sup> O termo PLS significa que o projeto teve origem no Senado Federal. Da mesma forma, o termo PLC significa que o projeto teve iniciativa da Câmara dos Deputados. Porém, estando o projeto na Câmara dos Deputados, não há distinção entre as iniciativas e a nomenclatura de ambos é somente PL. Para mais informações: <[http://www.senado.gov.br/noticias/agencia/quadros/qd\\_374.html](http://www.senado.gov.br/noticias/agencia/quadros/qd_374.html)>. Acesso em: 01 jul. 2015.

### 3 Problematização das políticas públicas sobre o aborto

A partir da metade do século XIX, vários movimentos sociais começaram a surgir em torno da emancipação feminina. Elas tinham interesse em libertar-se do poder masculino e, mais ainda, ter poder de decisões em suas próprias residências, o que só se conseguiria com uma mudança de postura e uma luta pela aquisição de espaço político.

O movimento feminista se focava exatamente na desnaturalização dos papéis sociais, que interpretava as diferenças de gênero como naturais e determinadas pelos corpos. Essas classificações sociais, especialmente sobre o gênero, não devem ser atribuídas à natureza, à biologia, mas, sim, ao processo de socialização, que ensina um comportamento segundo determinado padrão. Essa teoria foi chamada de construtivismo social feminista e afirmava que não havia relação direta entre o sexo do corpo e a conduta social de homens e mulheres.<sup>28</sup> Os papéis sexuais de gênero são determinados pelas expectativas sociais. É a cultura que constrói o gênero, simbolizando as atividades como masculinas e femininas. Isso faz toda a diferença.<sup>29</sup>

No Brasil, há diversos pensamentos ainda hoje presentes na sociedade que corroboram o aspecto sociológico da questão. Espera-se, por exemplo, que a mulher “se guarde” o máximo possível, retardando a iniciação sexual; que seu leque de experimentação sexual seja reduzido, não chegue próximo ao dos homens, para não serem chamadas de “galinhas”; que não seja “atirada”, embora a mídia ressalte a sensualidade dos corpos femininos; que tenha o casamento e maternidade como horizonte próximo.

Essas questões atuais tiveram origem ainda numa sociedade do século XIX, cujo teor democrático sequer era o enfoque. Até a vinda da família real portuguesa para o Brasil em 1808, o privilégio do acesso a cargos públicos e ensino era dos homens. Somente em 1809 é que foi criado o primeiro colégio para meninas de elite. Nísia Floresta<sup>30</sup> foi praticamente a primeira mulher a afirmar que as mulheres tinham tanto direito quanto os homens a uma educação plena. Além disso, somente em 1885 o Brasil teve a primeira mulher com direito a voto, conquistado pela cirurgiaã

<sup>28</sup> MEAD, Margaret. *Sexo e temperamento*. São Paulo: Perspectiva, 1988.

<sup>29</sup> Nesse sentido, aprofundou-se a crítica ao dimorfismo sexual e à universalidade de categorias como “macho” e fêmea. O gênero, portanto, deixa de dizer respeito apenas ao modo como uma determinada diferença vista como natural é elaborada culturalmente e passa a problematizar a própria relação entre natureza e cultura. Segundo Judith Butler, não apenas os significados atrelados ao corpo são produzidos, mas também que os contornos corporais são cotidianamente feitos e refeitos. Esse processo de feitura do corpo pressupõe uma atuação concreta das pessoas na repetição ou na subversão de expectativas e prescrições sociais que antecedem ao seu próprio nascimento (Corpos que pensam: sobre os limites do discurso do sexo. In: LOURO, Guacira L. (Org.) *O corpo educado: pedagogias da sexualidade*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999).

<sup>30</sup> DUARTE, Constância Lima. *Nísia Floresta: uma mulher à frente do seu tempo*. Brasília: Fundação Banco do Brasil, Redeh e Mercado Cultural, 2006.

gaúcha Isabel de Souza Matos; o direito de voto a portadores de títulos científicos somente foi conseguido em segunda instância.<sup>31</sup>

Porém, somente em meados do século XX, é que as mulheres conseguiram dar sentido e ampliar a insatisfação relativa ao tradicional papel que elas desempenhavam na sociedade. No Brasil, mais tardar ainda, foi somente em 2004, por exemplo, que foram criadas as Jornadas pelo Direito ao Aborto Legal, com o objetivo de estimular e organizar a mobilização nacional pelo direito ao aborto legal e seguro. Na I Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres, aprovou-se, inclusive, uma recomendação de revisão das leis que punem o aborto no Brasil. Trata-se, portanto, de um grande avanço sobre um debate internacional sobre direitos reprodutivos e sexuais.

Entretanto, nota-se que a questão está longe de ser o foco do Congresso Nacional do Brasil. Como visto, 44% dos projetos de lei dizem respeito a temas ligados a matérias criminais e somente vinte e cinco (25) abordam a questão das políticas públicas específicas para as mulheres. Soma-se a isso o fato de 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), 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 neste 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. 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>32</sup>

<sup>31</sup> ALVES, Branca Moreira. *Ideologia & feminismo: a luta da mulher pelo voto no Brasil*. Petrópolis: Vozes. 1980.

<sup>32</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>>. Acesso em: 01 jul. 2015. Além disso, também é possível consultar esses dados a partir do Tribunal Superior Eleitoral, disponível em <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas>>. Acesso em: 01 jul. 2015.

**Tabela 1 - Evolução do número de candidatas/os a Deputada/o Federal - 2006, 2010, 2014**

	Mulheres	%	Homens	%	Total
2006	628	12,7	4.328	87,3	4.956
2010	935	19,1	3.954	80,9	4.887
2014	1.755	29,15	4.265	70,85	6.020

**Tabela 2 - Evolução do número de candidatas/os aptas/os a Senador/a - 2006, 2010, 2014**

	Mulheres	%	Homens	%	Total
2006	32	15,8	170	84,2	202
2010	29	13,0	193	86,9	222
2014	33	20,6	127	79,3	160

**Tabela 3 - Número de Deputadas/os Federais eleitas/os em 2006, 2010 e 2014**

	Mulheres	%	Homens	%	Total
2006	45	8,8	468	91,2	513
2010	45	8,8	468	91,2	513
2014	51	9,9	462	90,1	513

**Tabela 4 - Número de Senadoras/es eleitas/os - 2006, 2010 e 2014**

	Mulheres	%	Homens	%	Total
2006	4	14,8	23	85,2	27
2010	7	13,0	47	87,0	54
2014	5	13,6	22	86,4	27

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 a questão aos bastidores.

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 deste 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 todos os procedimentos fiquem a cargo de Resoluções do Conselho Federal de Medicina<sup>33</sup> e dos 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>34</sup>

<sup>33</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: <[http://www.portalmedico.org.br/resolucoes/CFM/2012/1989\\_2012.pdf](http://www.portalmedico.org.br/resolucoes/CFM/2012/1989_2012.pdf)>.

<sup>34</sup> Nesse caso, a regulamentação é realizada em âmbito estadual e as exigências variam para cada estado. Vide, por exemplo, Resolução CES/PR nº 10, 09 de abril de 1999, e Resolução CRM-MA nº 012/2015.

Nesse caso, vale questionar: o fato de o Congresso Nacional ter arquivado projetos e estar inerte quanto à regulamentação do aborto de feto anencéfalo, desde o julgamento da ADPF nº 54, demonstra um afastamento na representação das minorias<sup>35</sup> 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?

Esse quadro demonstra um aspecto preocupante. Há um debate envolvendo a jurisdição constitucional que será aqui tratado de forma sintética através de dois autores contemporâneos: Habermas e John Hart Ely.<sup>36</sup> Este último afirma que se deve defender as diretrizes previstas na Constituição quando o governo representativo, no caso o Congresso Nacional, se torna suspeito e gera desconfianças. Essa situação ocorre quando uma minoria (oprimida), cujos interesses são diferentes da maior parte da população, está recebendo um tratamento injusto. Assim, quando há um problema de representação, os representantes devem defender a totalidade do eleitorado, sem dar, de maneira arbitrária, um tratamento adverso às minorias menos favorecidas.

A preservação dos valores fundamentais não é uma tarefa própria da Constituição e do Direito Constitucional. Uma abordagem de controle judicial de constitucionalidade de políticas públicas que promova a representação é compatível com um sistema representativo no qual as minorias estão sendo tratadas injustamente e excluídas das esferas de decisões políticas. Nesse sentido, o Poder Judiciário, alheio a este jogo político e sendo especialista em questões do processo, está qualificado para lidar com essas questões.

Neste ponto, Ely discorda de Habermas sobre o papel do Poder Judiciário. Afirma Ely que o tribunal constitucional só pode conservar sua imparcialidade se resistir à tentação de preencher seu espaço de interpretação com juízos de valores morais.<sup>37</sup>

Habermas, através de sua proposta de modelo deliberativo,<sup>38</sup> tenta superar essa dicotomia entre liberdade fundamental absoluta e a vontade geral da sociedade. Apesar de ser um procedimentalista, entende que deve haver uma relação dupla entre direito de participação e direitos de defesa.<sup>39</sup> O Estado de direito, por isso, na linha da democracia deliberativa, envolve a auto-organização política autônoma de uma comunidade, pautada também no sistema de direito, como uma associação de membros

<sup>35</sup> Apesar de coadunar com o enfoque sobre direitos reprodutivos, o que retiraria a visão minoritária sobre o tema, adota-se uma argumentação liberal tendo em vista a tensão entre maiorias e minorias.

<sup>36</sup> ELY, John Hart. *Democracia e desconfiança*. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

<sup>37</sup> ELY, John Hart. *Democracia e desconfiança*. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010, p. 133.

<sup>38</sup> HABERMAS, Jürgen. Três modelos de democracia. In: *A inclusão do outro*. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

<sup>39</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre a facticidade e validade*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2010, p. 109.

livres e iguais de direito. Assim os processos e condições para a formação democrática da opinião e da vontade são institucionalizados pelo Direito, nas deliberações institucionalizadas nos parlamentares e nas redes informais de esfera pública.<sup>40</sup>

Nesse sentido, segundo sua teoria, o Estado tem o papel importante na mediação de formas para que a vontade privada se encontre com a vontade geral. O processo político é legítimo porque pautado nas normas jurídicas e essas, por sua vez, extraem sua legitimidade da deliberação por parte dessa comunidade de cidadãos livres e iguais. O Tribunal Constitucional, numa separação de poderes do Estado de Direito, tem o papel de zelar pelas condições que permitem a autonomia privada e pública dos cidadãos e não de substituir as instâncias responsáveis por legitimamente regulamentar condutas.

Porém, como proteger as minorias e grupos oprimidos quando não há sequer um direito positivo para isso? Habermas entende que o processo deliberativo, cujo procedimento deve garantir a imparcialidade do juiz (justiça + validade), deve se basear no agir comunicativo do debate, voltado ao consenso.<sup>41</sup> Assim, se está diante de uma democracia. Contudo, dentro de um processo deliberativo sobre o aborto, no qual não é possível achar um consenso – e a maioria não vislumbra qualquer possibilidade de direito de defesa e políticas públicas para a mulher –, é possível dizer que há um respeito à democracia? Há, assim, um tratamento adverso às mulheres em matérias envolvendo o aborto?

Aqueles que defendem o ativismo judicial (ou simplesmente um maior espaço de atuação do Poder Judiciário), o justificam em razão da prevalência do princípio da constitucionalidade sobre o princípio da maioria, mas isso não significa um enfraquecimento democrático, pois o juiz não se coloca no lugar do legislador, devendo estar limitado àquilo que define a lei fundamental. Como argumenta Lenio Streck,<sup>42</sup> a concretização há de pertencer ao legislador, devendo o Tribunal, por princípio, respeitar o poder da maioria, desde que não ultrapasse os princípios constitucionais. Além disso, esses preceitos são dotados de força normativa, não podendo haver institutos excluídos de sua concretização. Logo, não cabe ao juiz se autodelimitar no exercício de seus poderes, nem sob o pretexto de invasão em questões políticas, pois essa tarefa caberia ao próprio texto constitucional. Nada mais é que o princípio da supremacia da Constituição.

Portanto, a justificativa substantivista consiste em garantir que grupos marginais, destituídos dos meios para acessar os poderes políticos, criem uma oportunidade para a consecução de suas expectativas e direitos em um processo judicial.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre a facticidade e validade*. Vol. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 9-59.

<sup>41</sup> HABERMAS, Jürgen. *Consciência Moral e Agir Comunicativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 79.

<sup>42</sup> STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(em) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 145.

<sup>43</sup> STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermenêutica*. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 161.

Assim, o papel do Poder Judiciário de interpretação e julgamento de leis não pode se resumir à lógica e procedimentos, sendo necessário o trabalho criativo do juiz. Mas por quê? A resposta para a pergunta está na democracia, a mesma que Habermas tenta proteger. Enquanto que para procedimentalistas é necessária a omissão para sua efetivação (deixando esse papel para os representantes do povo), para os substantivistas é preciso que uma sociedade atinja um espírito crítico e que eduque seus cidadãos. Mais do que equilibrar e harmonizar os demais Poderes, o Judiciário deveria assumir o papel de um intérprete que põe em evidência, inclusive contra maiorias eventuais, a vontade geral implícita no direito positivo, especialmente nos textos constitucionais, e nos princípios selecionados como de valor permanente na sua cultura de origem e na do Ocidente. Coloca, pois, em xeque o princípio da maioria em favor da maioria fundante e constituinte da comunidade política.<sup>44</sup>

Nota-se que o Congresso Nacional possui um certo déficit em relação a políticas públicas sobre o aborto, especialmente no tocante às mulheres. Tendo em vista que Congresso Nacional do Brasil, representante do Poder Legislativo Federal e responsável pelas principais demandas de políticas públicas para as mulheres, não aprovou qualquer lei sobre o assunto, é possível questionar se esses encargos demasiados sobre as mulheres não fazem com que a balança democrática pondere mais para o lado negativo do que para o positivo em atenção ao tema do aborto, especialmente levando em consideração a restrição da liberdade e autonomia com a criminalização do aborto e o passado (e presente) de opressão ao gênero feminino no Brasil. Há uma decisão implícita que se sustenta com a moralidade da sociedade brasileira. Tal visão está prejudicando o acesso a um direito (ainda que reprimido pela criminalização do aborto) a políticas públicas eficientes no Brasil.

Políticas públicas envolvendo o aborto específicas para as mulheres são essenciais para que se desenvolva um Estado Democrático de Direito e, mais ainda, se promova a inclusão feminina na sociedade. Por isso, a afirmação sobre um déficit democrático é válida. Apesar do aumento da participação política de mulheres na sociedade civil, inseridas nos mais diversos campos dos movimentos sociais, há ainda uma deficiência na presença feminina na política e na perspectiva de gênero em todas as ações de governo da sociedade e dos partidos políticos.

Não é objetivo deste trabalho abordar um posicionamento sobre a primazia ou proporcionalidade entre mulher e feto/embrião. Há uma questão por detrás: se a sociedade brasileira (através do Congresso Nacional) compreende que há uma necessidade de criminalização do aborto, reconhecendo, assim, pela restrição dos direitos fundamentais reprodutivos e sexuais da mulher, ao menos, então, o Estado deve

<sup>44</sup> STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermenêutica*. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 162.

garantir os meios necessários para o exercício dessa obrigação. No caso, políticas públicas específicas para as mulheres em questões envolvendo o aborto.

Desta forma, torna-se uma questão que não envolve mais somente o ramo da assistência social e o “benefício” sobre ações do governo, mas sim um dever democrático e fundamental da mulher para o exercício de uma restrição a ela imposta em uma questão que tem o direito de abortar resguardado (democraticamente) pelo Estado. Soma-se a isso o fato de haver um passado (e presente) de opressão, desvalorização e desprestígio, inclusive no Congresso Nacional, de questões envolvendo o aborto, pois não há um acesso efetivo a essas políticas públicas pelas mulheres.

Neste trabalho, 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.

Portanto, a partir de todo o cenário discutido e investigado, pode-se dizer 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 à 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.

## 4 Conclusão

A situação normativa 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 envolvendo abortos ilegais, além de aumentar o bem-estar das famílias (especialmente as mulheres).

A pesquisa realizada sobre os projetos de lei demonstra que há uma falta de projetos de lei que envolvam políticas públicas de intervenção, prevenção e informação. Elas são extremamente necessárias para a concretização de direitos das mulheres numa democracia. Partindo do princípio que tais projetos hoje em tramitação (16) representam apenas 12% do total, a situação é ainda mais alarmante, pois sequer há UMA lei em vigor que aborde uma política pública específica para as mulheres. É possível dizer que isso é uma democracia?

## Referências

- ALVES, Branca Moreira. *Ideologia & feminismo: a luta da mulher pelo voto no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1980.
- AMARAL JUNIOR, J. L. M.; ALMEIDA, F. D. M.; LEAL, R. S.; HORBACH, C. B. *Direito Constitucional, Estado de Direito e Democracia*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.
- BARBOZA, Estefânea Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. *Revista Direito GV*, São Paulo, jan./jun. 2012.
- BARROSO, Luis Roberto Barroso. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Revista [Syn]Thesis*, Rio de Janeiro, vol. 5, n. 1, 2012.
- BEAUVOIR, Simone de. *O segundo sexo*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
- BERMAN, José Guilherme; MOURA, Francisco; SILVA, Cecília de Almeida; TAVARES, Rodrigo; VALLE, Vanice Regina Lírio do; VIEIRA, José Ribas. *Diálogos institucionais e ativismo*. Curitiba: Juruá, 2010.
- BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia Judicial Versus Diálogos Constitucionais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.
- BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BUTLER, Judith. *Problemas de gênero – feminismo e subversão da identidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- CAMPOS, Carlos Alexandre De Azevedo. *Dimensões do Ativismo Judicial do STF*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

- COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. *Diálogos Constitucionais Direito, Neoliberalismo e Desenvolvimento em Países Periféricos*. Renovar, 2006.
- CUNHA, Christina Vital da. *Religião e política: uma análise da atuação de parlamentares evangélicos sobre direitos das mulheres e de LGBTs no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2012.
- DUARTE, Constância Lima. *Nísia Floresta: uma mulher à frente do seu tempo*. Brasília: Fundação Banco do Brasil, Redeh e Mercado Cultural, 2006.
- ELY, John Hart. *Democracia e desconfiança*. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.
- EMMERICK, Rullan. *Aborto – (Des)Criminalização, Direitos Humanos, Democracia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- FERRAJOLI, Luigi. *A democracia através dos direitos*. São Paulo: RT, 2015.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- FOUCAULT, Michel. *História da sexualidade. A vontade do saber*. 13. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988.
- GARGARELLA, Roberto. 'We the People' outside of the Constitution. The dialogic model of constitutionalism and the system of checks and balances. *Current Legal Problems*. 2014, p. 1-47. Disponível em: <<http://clp.oxfordjournals.org/content/early/2014/08/05/clp.cuu008.full.pdf+html>>. Acesso em: 24 maio 2015.
- \_\_\_\_\_; GLOPPEN, Siri; SKAAR, Elin. *Democratization and the Judiciary: The Accountability Function of Courts in New Democracies*. London: Frank Cass Publishers, 2004.
- GIFFIN, Karen. *Violência de gênero, sexualidade e saúde*. Cad. Saúde Pública. Rio de Janeiro, 10 (supplement 1): 146-155, 1994
- GOLDBERG, Anette. *Feminismo e autoritarismo: a metamorfose de uma utopia de libertação em ideologia liberalizante*. Dissertação. (Mestrado em Ciências Sociais). Rio de Janeiro, UFRJ, IFCS, 1987.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre a facticidade e validade*. vol. 1 e 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2010.
- \_\_\_\_\_. Três modelos de democracia. In: *A inclusão do outro – estudos de teoria política*. São Paulo: Edições Loyola, 2002.
- \_\_\_\_\_. Estado Democrático de Direito – Uma amarração paradoxal de princípios contraditórios? In: *Era das transições*. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Consciência moral e agir comunicativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Agir comunicativo e razão destranscendentalizada*. Trad. Lucia Aragão. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012.
- \_\_\_\_\_. *The new conservatism*. Massachusetts: The MIT Press, 1991.
- HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. Porto Alegre: DP&A, 2003.
- HEILBORN, Maria Luiza. Gênero e condição feminina: uma abordagem antropológica. In: *Mulher e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Editora da UERJ, 1997, p. 101-110.
- LOURO, Guacira Lopes. *Gênero, sexualidade e educação – uma perspectiva pós-estruturalista*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- MEAD, Margaret. *Sexo e temperamento*. São Paulo: Perspectiva, 1988.

PRECIADO, Beatriz. *Manifesto contrassexual*. Práticas subversivas de identidade sexual. Trad. Maria Paula Gurgel Ribeiro. São Paulo: N1 Edições, 2014.

RAWLS, John. *Justiça e Democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

SAEIGH, Sebastian M. *The role of Legislatures in the policymaking process*. s.d. University of Pittsburgh, 2005.

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.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

STRECK, Lenio Luiz. *Ciência política e teoria do estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

\_\_\_\_\_. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. *Educação e Realidade*, vol. 16, n. 2, p. 5-22, jul./dez. 1990.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria da Constituição e democracia deliberativa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Livro 1 e 2. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SGANZERLA, Rogerio Barros. Aborto e Congresso Nacional: uma análise crítica do cenário legislativo. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 67, p. 291-319, jan./mar. 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i67.481.

---