

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL  
FEDERAL ALEXANDRE DE MORAES, RELATOR DA ADPF Nº 1.141**

**Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.141**

O LABORATÓRIO DE REGULAÇÃO ECONÔMICA DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UERJ REG. e a CLÍNICA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – CLÍNICA UERJ DIREITOS, já qualificados nos autos do processo em epígrafe, no qual apresentaram requerimento de ingresso enquanto *amici curiae* (eDoc.:124), ainda não apreciado, vêm, por seus advogados infra-assinados e regularmente constituídos (eDocs.: 125 e 126), buscando elucidar pontos relevantes ao debate e contribuir para o melhor julgamento da demanda, manifestar-se sobre as questões de fato e de direito a seguir expostas.

**I. SÍNTESE DA QUESTÃO SUSCITADA NESTA ADPF E DAS RAZÕES APRESENTADAS NESTA MANIFESTAÇÃO**

1. Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (“PSOL”), que tem por objeto a declaração de inconstitucionalidade da Resolução nº 2.378/2024, do Conselho Federal de Medicina, que “*regulamenta o ato médico de assistolia fetal, para interrupção da gravidez, nos casos de aborto previsto em lei oriundos de estupro*”.<sup>1</sup>

2. O Requerente afirma que, ao proibir o procedimento de assistolia fetal nos casos de gestação decorrente de estupro acima de 22 (vinte e duas) semanas, a Resolução impõe barreiras ao exercício legal do aborto não previstas pela legislação e não autorizadas pela Constituição da República. Haveria, assim, violação a uma série de direitos fundamentais de profissionais de medicina e das mulheres em geral, tais como os direitos à liberdade científica (art. 5º, IX, da CRFB), ao livre exercício da profissão (art. 5º, XIII, da CRFB), à saúde e ao acesso universal e igualitário aos serviços de saúde (arts. 6º, caput, e 196, ambos da CRFB), bem como aos princípios da dignidade da pessoa humana, da não discriminação, da igualdade, da liberdade, da proibição de tortura e de tratamento cruel, desumano e degradante (arts. 1º, I e II; 3º, IV; 5º, caput e incisos I e III, da CRFB).

3. Além disso, por se tratar de ato administrativo de órgão de classe, haveria ofensas aos princípios da legalidade (art. 5º, II, da CRFB), da separação de poderes (art. 2º, da CRFB), do devido processo legislativo (art. 5º, LIV, da CRFB) e da impessoalidade da administração pública (art. 37, da CRFB).

4. Assim é que, diante da relevância do tema e a pertinência com a sua atuação, o UERJ Reg. e a Clínica UERJ Direitos requereram seu ingresso nos autos, na qualidade de *amici curiae* (eD.: 124). Apesar de o pedido não ter sido apreciado até a presente data, as peticionantes

---

<sup>1</sup> Veja-se a Resolução na íntegra: “Art. 1º É vedado ao médico a realização do procedimento de assistolia fetal, ato médico que ocasiona o feticídio, previamente aos procedimentos de interrupção da gravidez nos casos de aborto previsto em lei, ou seja, feto oriundo de estupro, quando houver probabilidade de sobrevivência do feto em idade gestacional acima de 22 semanas. Art. 2º Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação.”

pedem vênia para trazer aos autos elementos adicionais voltados a enriquecer o debate constitucional em tela, que podem ser assim sintetizados:

- i) Apesar das imprecisões do ordenamento jurídico quanto à natureza dos conselhos profissionais, a jurisprudência do STF tem consolidado o entendimento de que o Poder de Polícia por eles exercido é delimitado a partir de formas de controle publicísticas. Sendo assim, há limitações de caráter intrínseco e extrínseco, a serem observadas em cada caso concreto, inclusive no presente.
- ii) Dentre os elementos extrínsecos, destaca-se a vinculação dos conselhos profissionais aos direitos fundamentais. No caso concreto, deve-se tomar como ponto de partida o *status* jusfundamental da igualdade de gênero e dos direitos reprodutivos da mulher, *status* este reconhecido em precedentes desta Corte Constitucional inclusive no tocante ao direito de acesso ao aborto nas hipóteses estabelecidas no ordenamento jurídico brasileiro.
- iii) À luz disso, é preciso que sejam considerados todos os óbices enfrentados na busca pelo aborto legal no Brasil. Nesse cenário, a imposição de limite de idade gestacional para a realização do aborto em suas hipóteses legais não só cria restrição ao procedimento que não se encontra prevista em lei, como também é extremamente perversa na prática, ensejando ofensas múltiplas a direitos fundamentais das mulheres vítimas de violência sexual, que já enfrentam inúmeras adversidades na busca pela concretização de seus direitos.
- iv) Nesse contexto, a Resolução nº 2.378/2024 constitui, na prática, uma forma de o Estado impedir o acesso ao aborto. A burocratização, a falta de infraestrutura e a criação de exigências não previstas em lei, como exames e procedimentos prévios, levam a um atraso deliberado na realização do aborto de modo a ultrapassar 22 semanas.
- v) No mais, a ausência de congruência entre a norma editada pela autarquia e a realidade material sobre a qual recai, considerando os dados empíricos apresentados sobre o tema, afronta ao princípio da razoabilidade, ao qual a Administração Pública encontra-se vinculada.
- vi) Também convém destacar, como bem salientado pela decisão liminar (eDoc.: 58), ao contrário do que defende o CFM, as normas de direito internacional a que se submete o Brasil não recomendam a proibição de qualquer forma de aborto. Tais instrumentos buscam, isto sim, assegurar e evitar a prática de abortos inseguros, especialmente nas hipóteses autorizadas pelo direito interno.

- vii) Desde a promulgação da Constituição de 1988, enquanto importante marco na luta pelos direitos fundamentais das mulheres, esta Suprema Corte vem defendendo e ampliando, de modo reiterado, as garantias de igualdade de gênero. São diversos os casos que exemplificam a construção de uma jurisprudência constitucional comprometida com a proteção dos direitos das mulheres e com o afastamento de políticas discriminatórias que as submetem a uma posição de inferioridade. Assim, eventual convalidação por este STF da resolução objeto desta ADPF implicaria uma grave interrupção do “*romance em cadeia*” jurisprudencial que vem sendo construído há anos por esta Corte em matéria de direitos das mulheres.
- viii) No mais, para além dos limites de caráter extrínseco, há também os de caráter intrínseco, inerentes à atuação dos conselhos profissionais, dada a essência de atos administrativos das normas por eles editadas.
- ix) Dentre os limites intrínsecos, destaca-se a limitação da atuação dos conselhos profissionais à legalidade. Dos dispositivos legais que estabelecem as competências de poder de polícia do CFM, não é possível extrair a limitação à realização de procedimento médico consolidado, como busca fazer a Resolução CFM nº 2.378/2024.
- x) A Resolução ora impugnada também extrapola o limite intrínseco do dever de motivação dos atos administrativos, especialmente em matéria de direito regulatório, em que se exige uma motivação qualificada para a edição dos atos normativos. Sendo os conselhos profissionais entes reguladores, ainda que em termos distintos das agências reguladoras e guardando certas peculiaridades, igualmente devem incidir sobre eles alguns parâmetros de governança regulatória. Devem ser exigidos fundamentos técnicos para a regulação profissional por parte dos conselhos, inclusive à luz da razão pública, o que não se verificou com a Resolução 2.378/2024.
- xi) Afinal, à luz das diretrizes publicadas pela OMS sobre o tema, a proibição da assistolia fetal configura, na prática, a proibição, com bases anticientíficas, ao efetivo direito ao aborto em idades gestacionais avançadas, em afronta à legislação nacional, que não prevê qualquer limitação nesse sentido. Assim, a Resolução ora discutida padece de inconstitucionalidade também na medida em que se encontra contrária a diretrizes técnicas, inclusive de órgãos internacionais, cuja observância é ressaltada em diversos precedentes deste STF.

5. É o que aprofundaremos a seguir.

## II. POSSIBILIDADES E LIMITES NO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA POR CONSELHOS PROFISSIONAIS

6. Antes de tudo, é relevante apontar que o ordenamento jurídico brasileiro ainda é vacilante em delimitar os exatos contornos do regime jurídico aplicável aos conselhos profissionais em geral, incluindo o CFM.

7. De um lado, invariavelmente, as leis que autorizam sua criação os constituem como autarquias, pessoas jurídicas de direito público. De outro, o art. 58 da Lei nº 9.649/1998 dispõe que “[o]s serviços de fiscalização de profissões regulamentadas serão exercidos em caráter privado, por delegação do poder público, mediante autorização legislativa.”

8. O dispositivo legal sugeriria que se trata de pessoas jurídicas de direito privado delegatárias de serviços públicos e poder de polícia. No entanto, o art. 58 foi declarado inconstitucional por este e. STF no julgamento da ADI 1.717<sup>2</sup>, ao fundamento de que seria inválida tamanha delegação de poder de polícia a entidades privadas.

9. Com o tempo, seguiram-se mais julgados reforçando a natureza pública dos conselhos profissionais e sua submissão a uma série de sujeições típicas de direito público, como o dever de realização de concursos públicos<sup>3</sup>. A exceção ficava por conta, até então, da OAB, tida como uma entidade de personalidade jurídica *sui generis* e não integrante da administração pública<sup>4</sup>.

10. Em momento posterior, o STF enfrentou novamente a discussão a propósito da natureza jurídica dos conselhos profissionais, ao tempo do julgamento da ADC nº 36, quando definiu que a natureza jurídica dos conselhos profissionais seria a de *autarquias especiais*, e, ao mesmo

---

<sup>2</sup> STF, ADI 1717, Plenário, Relator: Min. Sydney Sanches, j. 07/11/2002.

<sup>3</sup> STF, MS 28.469, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe de 31/7/2015; STF, RE 539.224, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe de 15/6/2012.

<sup>4</sup> STF, Plenário, Rel. Min Eros Grau, ADI 3026, j. 08/06/2006.

tempo, de *entidades públicas não estatais*, o que lhes permitiria, por exemplo, contratar mediante o regime celetista, e não apenas estatutário<sup>5</sup>.

11. O voto condutor adveio do ministro Alexandre de Moraes<sup>6</sup>, para quem a ideia de uma pessoa jurídica *sui generis* não seria novidade no Direito brasileiro. Os conselhos profissionais ostentariam um grau de hibridismo superior ao das agências reguladoras no que tange à sua autonomia frente à administração pública direta. A lógica seguiu à semelhança do Direito Administrativo português, que admite a figura de entes públicos não estatais<sup>7</sup>.

12. Se por um lado o cenário jurídico atual reconhece um nível maior de independência para os conselhos profissionais, por outro o *leading case* mencionado não concluiu que essas entidades estão blindadas de todas as formas de controle público. Ao contrário, a questão debatida remetia à possibilidade ou não de contratação pelo regime celetista. E os principais argumentos recaíram sobre o fato de que os conselhos profissionais demandariam um reforço institucional para exercer suas prerrogativas sem embaraços do Poder Público.

13. O precedente fruto do julgamento da ADI nº 36, portanto, não é oposto ao da ADI nº 1717, mas complementar. De um lado, os conselhos são dotados de uma flexibilidade decisória maior; de outro submetem-se a amarras do regime jurídico de direito público justamente para minimizar os riscos de abusar das prerrogativas públicas que lhe são conferidas, a exemplo do dever de prestar contas, de realizar licitação, de restringir-se ao princípio da legalidade etc. **Isso importa dizer que o Poder de Polícia por eles exercido é delimitado a partir de formas de controle publicísticas.**

14. Em sentido semelhante, este e. STF entendeu, no caso BHTRANS, que o exercício da Polícia Administrativa só se legitima se bem equilibrado com determinadas sujeições públicas.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> STF, ADC nº 36, Plenário, Relator: Min. Carmen Lúcia, Redator para o Acórdão: Min. Alexandre de Moraes, j. 08/09/2020.

<sup>6</sup> Segundo o ministro: Há, então, essa natureza *sui generis*, que, por mais que se encaixe, como fez o Supremo Tribunal Federal, anteriormente, na categoria de autarquia, seria uma autarquia *sui generis*, o que não é novidade no sistema administrativo brasileiro: as agências reguladoras também foram reconhecidas como autarquias *sui generis*. Aqui, no caso dos Conselhos profissionais, teríamos uma espécie mais híbrida ainda. (STF, Plenário, ADC nº 36, Plenário, Relator: Min. Carmen Lúcia, Redator para o Acórdão: Min. Alexandre de Moraes, j. 08/09/2020).

<sup>7</sup> OLIVEIRA, Weder. Conselhos de Fiscalização Profissional no Brasil, Autarquias *Sui Generis*, e a Lei-Quadro das Associações Públicas Profissionais de Portugal: Estudo Comparado. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura, vol. 29, 2024.

<sup>8</sup> STF, RE nº 633.789, Plenário, Relator: Mn. Luiz Fux, j. 26/10/2020.

Da mesma forma, o poder de polícia titularizado pelos conselhos profissionais, independentemente da natureza jurídica dessas instituições, não é sinônimo de autonomia ampla e irrestrita. **Há limitações que devem ser estudadas e aplicada em cada caso concreto. E elas são de caráter extrínseco e intrínseco, como se verá nos próximos itens.**

#### **A) LIMITES DE CARÁTER EXTRÍNSECO: A VINCULAÇÃO DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.**

15. Como limitação de caráter extrínseco ao exercício de poder de polícia por conselhos profissionais, tem-se a deferência aos direitos fundamentais.

16. Ainda na década de 1940, o artigo 128 do Código Penal estabeleceu duas hipóteses de realização de aborto legal: (i) em caso de a gravidez representar risco de vida à gestante; e (ii) quando a gestante tiver sido vítima de estupro. Além delas, em 2012, o STF reconheceu o direito ao aborto também na hipótese de feto anencefálico, com base nos direitos reprodutivos da mulher, por ocasião do julgamento da ADPF nº 54<sup>9</sup>.

17. No julgamento da ação, a Corte afirmou que os direitos reprodutivos são direitos fundamentais da mulher que justificam o direito à interrupção da gestação no caso de anencefalia. Como bem apontou o Ministro Luiz Fux, “o sacrifício da penalização de uma gestante de feto anencefálico não se revela necessário aos fins do direito punitivo, mas, antes, **demonstra a desproporcionalidade da sanção diante da inafastável defesa da dignidade humana da mulher infortunada, fundamento do Estado democrático de Direito e garantia revestida da categoria de direito fundamental**”. De modo semelhante, o Ministro Joaquim Barbosa também ressaltou, em seu voto, que “a procriação, a gestação, enfim os direitos reprodutivos são **componentes indissociáveis do direito fundamental à liberdade e do princípio da autodeterminação pessoal, particularmente da mulher**, razão por que, no

---

<sup>9</sup> STF, ADPF nº 54, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 30/04/2013, p. 169.

presente caso, ainda com maior acerto, **cumpra a esta Corte garantir seu legítimo exercício, nos limites ora esposados**”.<sup>10</sup>

18. O direito de acesso ao aborto nas hipóteses legal e jurisprudencialmente estabelecidas no ordenamento jurídico brasileiro e o *status* jusfundamental da igualdade de gênero e dos direitos reprodutivos da mulher, como reconhecido por esta Corte, devem ser tomados como ponto de partida para a análise da constitucionalidade da Resolução CFM nº 2.378/2024. Nessa perspectiva, nem a lei nem a jurisprudência estabeleceram qualquer limite, restrição ou condição ao exercício desses direitos, de sorte que configuram normas de eficácia plena, passíveis de aplicação imediata e de forma independente de qualquer burocracia pública.

19. A despeito disso, a restrição objeto desta ADPF se soma a um histórico de óbices fáticos e infralegais verdadeiramente autoritários que buscam desnaturar a proteção conferida, pelo ordenamento jurídico, à mulher e impedir que seja assegurado o seu direito à saúde, mesmo nas hipóteses já estabelecidas em lei.

#### **i) A Resolução nº 2.378/2024 e o Panorama Geral dos Óbices Enfrentados na Busca pelo Aborto Legal**

20. Além das questões formais relativas à edição da Resolução nº 2.378/2024 pelo CFM, quais sejam o desrespeito aos limites (i) do poder regulamentar da Administração Pública e (ii) da autorregulação do setor profissional, a proibição ao aborto após 22 semanas é medida contrária ao ordenamento jurídico. A legislação brasileira não impõe qualquer limitação de idade gestacional à realização do aborto, seja no caso de estupro, de risco de vida para a gestante ou de anencefalia.

21. Contudo, um conjunto de ações e omissões de responsabilidade estatal, na prática, dificultam, quando não inviabilizam, seu exercício<sup>11</sup>. Basta lembrar que tramita nesta Corte,

---

<sup>10</sup> STF, ADPF nº 54, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 30/04/2013, p. 150.

<sup>11</sup> Cf. “*Os relatos de mulheres que buscaram o procedimento pelo SUS (Sistema Único de Saúde) mostram que, mesmo em casos permitidos, elas podem ficar à mercê de médicos e juízes. Elas descrevem situações de*



por exemplo, além da ADPF 442, que visa a garantir o direito ao aborto, em qualquer caso, até a décima segunda semana de gestação, a ADPF 989, de relatoria do Ministro Edson Fachin, que busca ver reconhecido o estado de coisas inconstitucional do sistema de saúde pública brasileiro quanto à realização do aborto legal, nos casos de gestação decorrentes de estupro. Ou, ainda, a ADI 7.597, também de relatoria do Ministro Edson Fachin, que pretende ver declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 22.537/2024, do Estado de Goiás, que criou “campanha de conscientização”, o “Dia de Conscientização” e as “Diretrizes da Campanha de Conscientização contra o Aborto”, dentre as quais se inclui a garantia de que “o Estado forneça, assim que possível, o exame de ultrassom contendo os batimentos cardíacos do nascituro para a mãe”.

22. Esta ação é mais uma que se insere no contexto atual em que as maiorias de plantão buscam, por vias oblíquas, cercear um direito fundamental das mulheres: a edição de uma resolução de um conselho profissional, despida de conteúdo técnico, que busca estabelecer um prazo máximo para o exercício de um direito que decorre não só da lei, mas também diretamente da Constituição.

23. Diz-se que a norma não possui caráter técnico - não obstante tenha sido editada pelo Conselho Federal de Medicina -, porque, de acordo com as orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e da Federação Internacional de Ginecologia e Obstetrícia, é perfeitamente viável e seguro realizar o procedimento de aborto em gestações acima de 22 semanas.<sup>12</sup> Assim, cabe à legislação de cada país escolher estipular ou não limites temporais à interrupção voluntária da gestação. Isso não foi feito no caso brasileiro, porque, como assinalado, as hipóteses em que se admite o aborto aqui são já bastante excepcionais e graves.

---

*humilhação, constrangimento, fanatismo religioso, dificuldade de acesso a informações sobre o aborto legal e a hospitais que fazem a intervenção, além de longas viagens para ter acesso ao procedimento.” In: “Mulheres enfrentam recusa médica e humilhações para acessar aborto legal no Brasil”. Folha de São Paulo. 07/03/2024. Disponível [aqui](#). Ver, também, Andréia Sadi, Paula Paiva Paulo. “CNJ pede explicações a juíza de Goiás que impediu que menina de 13 anos grávida após estupro realizasse aborto legal”. *Portal G1 – O Globo*. 12/07/2024. Disponível [aqui](#).*

<sup>12</sup> Organização Mundial da Saúde. *Clinical practice handbook for quality abortion care*, 2023, p. 29, p. 40 e pp. 79-85. Disponível [aqui](#); Jessica L. Morris et al. “FIGO's updated recommendations for misoprostol used alone in gynecology and obstetrics”. *International Journal of Gynecology and Obstetrics*, v. 138, n. 3, 2017, p. 363-366.

24. Também conforme documento publicado pela OMS, com diretrizes para o tratamento abortivo (*abortion care*), “[e]mbora os métodos de aborto possam variar de acordo com a idade gestacional [...], a gravidez pode ser interrompida com segurança, independentemente da idade gestacional”. Isso porque “[o]s limites de idade gestacional não são baseados em evidências” e são utilizados apenas como parâmetro para determinar o método abortivo adequado para cada estágio da gravidez<sup>13</sup>. Não à toa, no mesmo documento, a Organização se posicionou contra leis e outros regulamentos que proíbem o aborto com base em limites de idade gestacional<sup>14</sup>. Portanto, a medicina se vale do marco de 22 semanas em sentido diametralmente oposto ao da resolução do CFM. No lugar de utilizá-lo como um paradigma para impedir o acesso ao aborto, múltiplos documentos nacionais e internacionais<sup>15</sup> adotam as 22 semanas para orientar médicos e médicas acerca dos métodos adequados para efetivar a interrupção da gestação antes e depois do período.

25. Assim, mesmo que se considere ser o direito à interrupção da gestação passível de restrições à luz do tempo de desenvolvimento do feto, o fato é que, no caso brasileiro, não há nenhuma limitação imposta pelo ordenamento jurídico vigente. A resolução busca, por vias transversas, limitar, de forma desproporcional, um direito fundamental da mulher gestante. A inovação criada pela resolução não só não tem amparo na lei, mas também viola a Constituição, já que inobserva o direito à saúde e os princípios da legalidade, da igualdade de gênero, da isonomia, da liberdade da mulher e da dignidade humana, sob a ótica da sua autonomia existencial<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Organização Mundial da Saúde. *Abortion care guideline*, 2022. Disponível [aqui](#).

<sup>14</sup> Organização Mundial da Saúde. *Abortion care guideline*, 2022, Law&Policy – Recommendation nº 3. Disponível [aqui](#).

<sup>15</sup> A Norma Técnica “Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Sexual contra Mulheres e Adolescentes”, cuja última atualização ocorreu em 2012, deixava isso claro. O entendimento foi alterado no governo Bolsonaro, com a edição, em 2022, cartilha “Atenção Técnica para Prevenção, Avaliação e Conduta nos Casos de Abortamento”, um dos objetos de impugnação na ADPF 989 e que foi bastante criticada por juristas e especialistas da área da saúde. Recente nota da Federação Brasileira das Associações de Ginecologia e Obstetrícia reiterou a orientação da nota de 2012, esclarecendo que o marco de 22 semanas se aplica para fins de avaliação de abortos naturais, e não induzidos. Cf. FEBRASGO. “Nota informativa aos tocoginecologistas brasileiros sobre o aborto legal na gestação decorrente de estupro de vulnerável”, 22/06/2022, disponível [aqui](#).

<sup>16</sup> Sobre a autonomia como elemento da dignidade humana, cf. Daniel Sarmento. *Dignidade da Pessoa Humana*: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016; Luís Roberto Barroso. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial*. Belo Horizonte: Fórum, 2013; Luís Roberto Barroso. Aqui, lá e em todo lugar: a dignidade humana no direito contemporâneo e no discurso transnacional. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 919, 2012.

26. Precisamente porque o Código Penal autoriza a interrupção da gestação apenas em situações extremamente graves e excepcionais, não cogitou de limitar o acesso ao aborto a um período pré-determinado. Ainda que as hipóteses previstas em lei sejam desproporcionalmente restritas – tema já submetido a este STF na ADPF nº 422 –, as normas legais vigentes, atualmente, como afirmado por esta Corte na ADPF nº 54, tutelam bens jurídicos determinados e extremamente relevantes: a saúde<sup>17</sup>, a integridade psicofísica e a vida da mãe<sup>18</sup>.

27. A resolução objeto desta ADPF se soma, como já mencionado, a uma série de óbices imposto pelo Estado ao acesso ao aborto nas hipóteses já previstas em lei, em um estado de coisas inconstitucional que impede o exercício de um direito fundamental das mulheres e instrumentaliza a vida de gestantes. Os obstáculos impostos à interrupção de gestação decorrente de estupro estão entre os mais evidentes. Com muita frequência, esse crime ocorre a portas fechadas, sem testemunhas e sem marcas de agressão no corpo, por vezes em ambiente familiar.<sup>19</sup> Ao buscarem interromper a gestação, como assegurado pela legislação brasileira, mulheres enfrentam, de início, a suspeição e a desconfiança, produtos do machismo e sexismo na sociedade.

28. Essa “suspeição” geral também se manifesta no atendimento médico que as vítimas recebem. Diversas vezes, a própria equipe médica exige, previamente à realização do aborto, a

---

<sup>17</sup> O Ministro Luiz Fux afirmou, na oportunidade, que “a interrupção da gravidez de fetos anencefálicos [assim como as demais hipóteses legalmente previstas] é matéria de saúde pública, que aflige, em sua maioria, as mulheres [...] que compõem a parcela menos abastada da população. A questão deve ser tratada como uma política de assistência social eficiente, que dê à gestante todo o apoio necessário em uma situação tão lastimável, e não uma repressão criminal, uma repressão penal destituída de qualquer fundamento razoável”. (STF, ADPF nº 54, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 30/04/2013, p. 170).

<sup>18</sup> Como afirmou o Ministro Gilmar Mendes, “a interpretação que se pretende atribuir ao Código Penal, no ponto, é consentânea com a proteção à integridade física e psíquica da mulher, bem como com a tutela de seu direito à privacidade e à intimidade, aliados à autonomia da vontade. Isso porque se trata apenas de uma autorização condicionada para a prática do aborto, de modo que competirá, como na hipótese do aborto de feto resultante de estupro, a cada gestante, de posse do seu diagnóstico de anencefalia fetal, decidir que caminho seguir.” (STF, ADPF nº 54, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 30/04/2013, p. 292).

<sup>19</sup> Confira-se fala do médico Jefferson Drezzetti, coordenador do Serviço de Atenção a Vítimas de Violência Sexual do Hospital Pérola Byington (SP): “Não dá para encontrar danos físicos na maioria dos casos, os estupros são praticados sob grave ameaça. Nesses casos, marcas de violência física simplesmente não existem. De 10 mil mulheres e adolescentes atendidas pelo serviço do Pérola Byington, apenas 11% apresentavam traumas físicos. Em 90% dos casos, elas não tinham nenhuma marca no corpo e, em 95%, nem sequer marcas nos genitais” (Instituto Patrícia Galvão. *Dossiê Violência contra as Mulheres – Violência sexual*, 2015, disponível [aqui](#)).

apuração do caso.<sup>20</sup> A desconfiança em torno da narrativa da vítima de estupro conduz os profissionais a analisarem seu corpo, questionarem a sua fala e seu modo de se portar para concluir se a ela deve ser ou não garantido o acesso ao aborto, impondo exigências que atrasam a possibilidade de realização do procedimento, enquanto a gestação, naturalmente, avança.

29. Foi este ciclo de violência, por exemplo, que quase levou uma menina de 11 anos a ver-se obrigada a levar a termo uma gestação fruto de estupro. Após descobrir que estava grávida, a menina foi encaminhada ao Hospital Universitário de Florianópolis, onde teve negado o direito a realizar a interrupção da gestação. O caso foi judicializado, tendo tanto a magistrada, quanto a representante do Ministério Público com atribuição para o caso buscado assegurar a conclusão da gestação – deixando de lado a tutela integral da criança vítima de estupro.<sup>21</sup>

30. Não é um caso isolado. Relatório produzido pela International Women’s Health Coalition constata que profissionais atuantes nos serviços de aborto legal buscam dissuadir a vítima de violência de realizar o procedimento, citando como exemplo o caso de uma adolescente de 15 anos, grávida por ter sido estuprada. A adolescente procurou o serviço de aborto legal no Hospital Universitário de Pernambuco, estabelecimento de saúde referência no atendimento de vítimas de violência sexual, de acordo com o SUS. Após ser internada, a equipe médica adiou o tratamento por 5 dias, assediando-a com perguntas como: “Você tem certeza de que quer isso?”; “Já pensou direito a respeito do assunto?”, além de revitimizarem a adolescente de 15 anos afirmando que “as mulheres não tomam cuidado quando fazem sexo e depois querem vir aqui abortar”.<sup>22</sup>

31. Além do despreparo de muitas equipes médicas em garantir atendimento humanizado e em consonância com as melhores práticas de saúde, mesmo dentro de serviços ofertados pelo

<sup>20</sup> Como bem salientaram Débora Diniz, Vanessa Canabarro, Miryam Mastrella e Alberto Pereira, “tão importante quanto a vigilância penal, o estatuto ambíguo dos serviços pressiona os profissionais de saúde a se manterem sob vigilância para a moral que descreve suas práticas de assistência como imorais. É nessa duplicidade de guardiões da lei penal e da imoralidade do aborto que as práticas de inquérito pela verdade do estupro surgem no encontro dos profissionais com as mulheres” (Débora Diniz, Vanessa Canabarro, Miryam Mastrella e Alberto Pereira. A verdade do estupro nos serviços de aborto legal no Brasil. *Revista Bioética*, v. 22, n. 2, 2014, p. 294).

<sup>21</sup> Caroline Borges. “CRM apura conduta de equipe de hospital que recusou aborto em menina estuprada em SC”. *G1 – O Globo*. 26/06/2022. Disponível [aqui](#).

<sup>22</sup> Michelle Truong e Susan Y. Wood. *Unconscionable: when providers deny abortion care*. *International Women’s Health Coalition*, 2018, p. 12. Disponível [aqui](#).

SUS para a realização do procedimento, as vítimas de violência sexual que desejam interromper a gestação enfrentam ainda outros obstáculos na busca pela concretização de seu direito ao aborto legal. Isso porque as vítimas de um crime sexual, como o estupro, estão sujeitas a forte estigma e julgamentos morais, o que – muitas vezes – as paralisa na busca por ajuda. Muitas optam por não denunciar o crime porque temem ser julgadas, maltratadas e sentem vergonha do ocorrido. Esse impacto emocional que a violência causa nas mulheres pode ser determinante para explicar a demora na sua busca pelo procedimento médico de interrupção da gravidez. Com medo de serem desacreditadas, humilhadas e revitimizadas, muitas meninas e mulheres hesitam em buscar os estabelecimentos de saúde para realizar o aborto, o que ajuda a explicar por que, quando buscam os serviços de aborto legal, a gestação encontra-se avançada.

32. As dificuldades encontradas no atendimento médico são reflexos de um país no qual 58,5% das pessoas concordam total ou parcialmente com a afirmação de que “se as mulheres soubessem como se comportar, haveria menos estupros”.<sup>23</sup> Ou seja, ao tratar do abuso sexual como um problema de comportamento da vítima, duvidando de sua narrativa e minimizando a agressão, grande parte da população contribui para que meninas e mulheres sofram a dor da violência em silêncio e hesitem no momento de buscar ajuda profissional.

33. Existe, ainda, um problema de escassez de estabelecimentos médicos que realizam o aborto legal, o que contribui ainda mais para a demora na sua realização. É dizer: a via crucis enfrentada por meninas e mulheres para conseguir chegar até os serviços de aborto legal também é responsável pelo estágio gestacional avançado de muitas delas. A quantidade ínfima de serviços, distribuídos de forma desigual, produz um cenário de dificuldade geográficas para conseguir acessar o aborto legal.<sup>24</sup> Estudos indicam que 4 a cada 5 mulheres que precisaram do aborto previsto em lei e viviam em municípios sem a oferta do serviço (e são 96,4% de todos

---

<sup>23</sup> IPEA. *Sistema de Indicadores de Percepção Social: tolerância social à violência contra as mulheres*. Brasília: Ipea, 2014, p. 23, disponível [aqui](#).

<sup>24</sup> Cf. ARTIGO 19. Mapa Aborto Legal – “Seguem realizando aborto legal”. São apenas 42 unidades de saúde que seguem realizando aborto legal de acordo com contato telefônico realizado entre 27 de abril e 7 de maio de 2020. A estrutura que já era insuficiente piorou durante a pandemia de Covid-19. Em 2019, das 176 instituições cadastradas pelo Ministério da Saúde, 76 de fato ofertavam o serviço. Agora, são apenas 42. Ademais, os serviços de aborto legal se localizam em apenas 3,6% dos municípios, sendo 40,5% deles localizados na Região Sudeste e 77,5% em municípios com IDH-M alto ou muito alto (cf. Marina Gasino Jacobs e Crispim Alexandra Boing. “O que os dados nacionais indicam sobre a oferta e a realização de aborto previsto em lei no Brasil em 2019?”. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 37, n. 12, 2021, p. 5).

os municípios nessa situação) deixaram de acessá-lo – ou seja, tiveram de manter uma gravidez que não desejavam quando a lei lhes permitiria interrompê-la, ou recorreram a métodos clandestinos de aborto, com todos os riscos associados a esse tipo de atividade.<sup>25</sup>

34. Se, por vezes, várias meninas e mulheres não conseguem concretizar seu direito ao aborto legal por não terem condições financeiras, autonomia familiar, nem tempo – sob pena de perderem seus empregos, por exemplo – para viajar a outros municípios ou até a outros estados, certamente, há muitos casos em que essas dificuldades “atrasam” a chegada das gestantes até os serviços de saúde. Recusar o aborto legal porque a gravidez teria ultrapassado o marco ilegal de 22 semanas seria, portanto, penalizar a vítima de violência doméstica.

35. Por outro lado, é preciso reconhecer que o estupro é uma violência com forte recorte etário – 61,6% dos casos de estupro registrados em 2023 foram praticados contra menores de 14 anos<sup>26</sup> – e com alta recorrência intrafamiliar – dentre as vítimas de estupro e estupro de vulnerável menores de 14 anos, 63,3% dos crimes foram cometidos por familiares e 65,1% destes crimes ocorrem em suas próprias residências.<sup>27</sup> Nessa condição, fatores como dependência em relação aos agressores, coação e medo de retaliações em casa explicam a demora ou receio das vítimas em buscar ajuda.

36. Por não conhecerem ainda o seu próprio corpo e, frequentemente, não entenderem que foram vítimas de violência sexual, meninas de 10 a 13 anos demoram a descobrir que estão grávidas. Por vezes, isso só ocorre quando há crescimento já acentuado da barriga. Não fosse bastante, a gestação, no caso delas, é de risco, o que torna a imposição do limite temporal não apenas ilícita, desproporcional e cruel, mas um elemento de ameaça à sua saúde e até à sua vida.

37. Os dados demonstram uma naturalização social de estupro de vulneráveis. Segundo apontou Marina Jacobs “[e]ntre 2011 e 2015 houve 31.611 partos de meninas entre oito e 13 anos no país”. Por força da própria faixa etária e do regime estabelecido pelo Código Penal, é de se concluir que a totalidade desses partos é fruto de estupros de vulnerável. A despeito, disso,

---

<sup>25</sup> Marina Gasino Jacobs e Alexandra Boing Crispim. “O que os dados nacionais indicam sobre a oferta e a realização de aborto previsto em lei no Brasil em 2019?” *Cadernos de Saúde Pública*, v. 37, n. 12, 2021, p. 8.

<sup>26</sup> Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024, p. 215.

<sup>27</sup> Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024, p. 217.

do total destas gestações, apenas 1.273 haviam sido notificadas como estupro, significando que “socialmente entendeu-se que 96% das meninas entre oito e 13 anos consentiram o ato sexual, ainda que não tenham condições legais de fazê-lo”.<sup>28</sup>

38. A imposição de limite de idade gestacional para a realização do aborto em suas hipóteses legais não só cria restrição ao procedimento que não se encontra prevista em lei, violando a legalidade e a segurança jurídica, como também é extremamente perversa na prática, ensejando ofensas múltiplas a direitos fundamentais das mulheres vítimas de violência sexual, que já enfrentam inúmeras adversidades na busca pela concretização de seus direitos.

## **ii) A Dimensão Objetiva Dos Direitos Fundamentais: Direito À Organização E Ao Procedimento**

39. O quadro narrado no item anterior revela que a limitação temporal imposta pela Resolução nº 2.378/2024 é, na prática, uma forma de o Estado impedir o acesso ao aborto. A burocratização, a falta de infraestrutura e a criação de exigências não previstas em lei, como exames e procedimentos prévios, levam a um atraso deliberado na realização do aborto de modo a ultrapassar as 22 semanas.

40. A previsão desse lapso temporal para a realização do abortamento viola os direitos fundamentais das mulheres - direitos à igualdade de gêneros, à saúde, à liberdade e os sexuais e reprodutivos - e a dignidade humana, pois implica a ineficácia desses valores centrais da Constituição de 1988 (artigo 5º, § 1º, CF). Não basta o Estado se abster de violar os direitos das mulheres. Deve adotar medidas positivas, a fim de proteger, de forma efetiva, o exercício dos

---

<sup>28</sup> Marina Gasino Jacobs. *Oferta e realização de interrupção legal de gravidez no Brasil: análise de dados dos Sistemas de Informações Ambulatoriais e Hospitalares e do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde*. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Saúde, Programa de Pós Graduação em Saúde Coletiva, Florianópolis, 2022, p. 49, disponível [aqui](#).

seus direitos fundamentais<sup>29</sup>, e criar organizações e procedimentos que auxiliem na proteção e na concretização dos direitos fundamentais<sup>30</sup>.

41. Os óbices fático-jurídicos impostos pelo Estado e por médicos, hospitais, familiares são suficientes para que muitas das gestações ultrapassem o marco temporal de 22 semanas. A edição da resolução atacada nega eficácia aos direitos fundamentais de meninas e mulheres, visto que, sob a ótica da organização e procedimento, impede o acesso a políticas públicas adequadas que garantam o exercício de um direito fundamental que é constitucional e legalmente assegurado.

42. Como decorrência da dimensão objetiva dos direitos fundamentais, a sua efetividade deve ser assegurada pelas estruturas organizacionais e pelas instituições do Estado, com a atuação da Administração Pública para, por meio de um plexo de medidas voltadas a assegurar o direito das mulheres ao aborto, formular e concretizar políticas públicas que sejam capazes de transformá-lo em realidade.

43. Cumpre, dentre outras providências, assegurar que: (i) hospitais tenham estruturas adequadas para identificar e aplicar o melhor tratamento abortivo, segundo a vontade da mulher; (ii) médicos, assistentes sociais, psicólogos e enfermeiros sejam informados e preparados para prestar o serviço previsto constitucional e legalmente; (iii) os órgãos que possuem direta ou indiretamente vinculação com a atividade médico-social (como conselhos sociais, assistência social, órgãos de saúde e conselhos profissionais, como o que promulgou a norma impugnada) se abstenham de violar o direito ao aborto, o que inclui a abstenção em

---

<sup>29</sup> “Neste sentido, é possível falar de uma dupla significação de eficácia vinculante dos direitos fundamentais. Assim, se de acordo com um critério formal e institucional os detentores do poder estatal formalmente considerados (os órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário) se encontram obrigados pelos direitos fundamentais, também em um sentido material e funcional todas as funções exercidas pelos órgãos estatais também o são. Por este motivo é que se aponta para a necessidade de todos os Poderes públicos respeitarem o âmbito de proteção dos direitos fundamentais, renunciando, em regra, a ingerências, a não ser que presente justificativa que as autorize. Do efeito vinculante inerente ao art. 5º, § 1º, da CF decorre, num sentido negativo, decorre que os direitos fundamentais não se encontram na esfera de disponibilidade dos poderes públicos, ressaltando-se, contudo, que, numa concepção positiva, os órgãos estatais se encontram na obrigação de tudo fazer no sentido de realizar os direitos fundamentais.” (SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 374-375). Sobre os deveres de proteção, ver, ainda, ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. 2. ed., São Paulo: Malheiros, 2012, pp. 450-456.

<sup>30</sup> Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 156-157.



relação à edição de normas que visem a impedir ou dificultar o acesso ao aborto legal, como ocorreu com a Resolução nº 2.378/2024.

44. Até porque, como demonstra a realidade, mulheres e meninas possuem diversos obstáculos sociais, jurídicos, fáticos e médicos de conseguirem abortar legalmente de forma rápida e eficaz. A manutenção da resolução significaria, na prática, negar a eficácia de um direito, ao desnaturar a possibilidade de sua concretização. O Conselho Federal de Medicina não pode impedir que médicos realizem o procedimento. Ao contrário, o ordenamento jurídico impõe que o órgão edite resolução em sentido diametralmente oposto, assegurando o direito da paciente vítima de violência sexual de abortar, se assim desejar. Até porque essa interpretação é a que melhor garante a dignidade humana, a segurança jurídica e os direitos fundamentais à saúde (especificamente saúde reprodutiva) e ao seu acesso de forma igualitária.

45. Validar norma técnica que impede a categoria médica de executar o procedimento, a partir da imposição de um limite temporal à sua realização, não somente esvazia os direitos dessas mulheres por vias transversas e cruéis, como também nega efetividade aos seus direitos fundamentais, impedindo sua aplicação imediata e violando o artigo 5º, § 1º, da CF.

### iii) A violação ao princípio da proporcionalidade e da razoabilidade

46. A Resolução nº 2.378/2024 do CFM viola, também, o princípio da razoabilidade, que consiste em corolário do devido processo legal substantivo, extraído do art. 5º, LIV, da CF. O Ministro Luís Roberto Barroso define o princípio como “*um parâmetro de valoração dos atos do Poder Público para aferir se eles estão informados pelo valor superior inerente a todo o ordenamento jurídico: a justiça. [...] É razoável o que seja conforme à razão, supondo equilíbrio, moderação e harmonia; o que não seja arbitrário e caprichoso; o que corresponda ao senso comum*”.<sup>31</sup> Dentre os diversos conteúdos atribuídos ao princípio, destaca-se a ideia de *razoabilidade como congruência*, que envolve a existência de uma relação lógica entre determinado ato do Poder Público e a realidade empírica sobre a qual incide. Nas lições de

---

<sup>31</sup> Luís Roberto Barroso. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 224.

Humberto Ávila, “o postulado da razoabilidade exige a harmonização das normas com suas condições externas de aplicação.”<sup>32</sup>

47. A partir de dados empíricos apresentados, é possível afirmar que existem inúmeros os obstáculos enfrentados pelas vítimas de violência sexual que buscam a interrupção voluntária da gestação. Não é razoável impor, diante de uma realidade fática perversa, mais uma limitação na fruição do direito ao aborto legal, ainda mais em casos de gravidez decorrentes de estupro. Seria violentar, mais uma vez, a vítima de um crime grave e hediondo. A ausência de *congruência* entre a norma editada pela autarquia e a realidade material sobre a qual recai afronta ao princípio da razoabilidade, ao qual a Administração Pública encontra-se vinculada.<sup>33</sup>

48. Portanto, a imposição do limite temporal de 22 semanas, instituído por meio da Resolução nº 2.378/2024 do CFM, não só cria uma restrição não prevista pelo legislador, como, na prática, inviabiliza o acesso ao direito do aborto legal. Ignorar a realidade fática, em que, muitas vezes, o acesso ao serviço de interrupção voluntária da gestação só ocorre quando elas se encontram em estágio avançado, afronta o princípio da razoabilidade e revela a inconstitucionalidade do ato impugnado.

**iv) Tentativa de distorção das normas de direito internacional dos direitos humanos aplicáveis à matéria. A igualdade de gênero como corolário dos tratados internacionais de que o Brasil é signatário.**

49. Outro equívoco flagrante da Resolução nº 2.378/2024 do CFM consiste na citação, em seus ‘considerandos’, de atos normativos internacionais como fundamento para a proteção de um alegado direito à vida do feto, que configuraria elemento jurídico legitimador de restrições ao aborto legal no Brasil. Em suma, os atos citados (i) são mal e tendenciosamente interpretados

---

<sup>32</sup> Humberto Ávila. *Teoria dos Princípios*. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 205.

<sup>33</sup> Nas palavras dos professores Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento, “[a] exigência de razoabilidade torna-se juridicamente exigível para limitar o uso da autoridade estatal, e envolve a necessidade de que cada ato dos poderes públicos esteja amparado por argumentos ‘razoáveis’, isto é, por argumentos que sejam aceitáveis para todos os cidadãos, por não se basearem [...] em compreensões particulares de natureza religiosa ou filosófica dos detentores do poder.” (Cláudio Pereira de Souza Neto; Daniel Sarmento. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 489).

pelo CFM, que os lê de maneira diversa da adotada pelas próprias cortes e órgãos internacionais pertinentes; ou (ii) sequer configuram norma jurídica internacional, sendo mera declaração política, adotada sem as formalidades devidas pelo chefe do Executivo Federal.

50. Ilustrando a afirmação acima, a Resolução nº 2.378/2024 do CFM consigna que o Brasil é signatário de diversos tratados que reconhecem o direito à vida como prioridade máxima.

51. Dentre tais tratados, destaca-se a “Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), que afirma em seu art. 4º: “Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua vida. Esse direito deve ser protegido pela lei e, em geral, desde o momento da concepção”.

52. Com base no referido instrumento, o CFM manifestou-se no seguinte sentido: “[...] entendemos que caso a mãe deseje interromper a gestação e o feto tenha chance de sobreviver fora do útero, não devemos matá-lo antes da indução do parto. Posteriormente, o nascituro deve ser tratado com respeito e dignidade, com cuidados necessários para que a vida seja mantida ou com cuidados paliativos, quando indicados (caso não se anteveja uma chance razoável de sobrevivência sem deficiências graves).” (p. 6).

53. Acontece que nenhum tratado assinado pelo Brasil sustenta tais assertivas. A Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), ao interpretar o Pacto de São José da Costa Rica no caso *Artavia Murillo e outros v. Costa Rica*, afirmou que a proteção do direito à vida inclui adotar as medidas necessárias para garantia de uma vida digna, o que não seria possível com a limitação a direitos reprodutivos abordada no caso então examinado<sup>34</sup>.

54. Aliás, quando da lavratura da r. decisão que concedeu a cautelar nestes autos, não passou despercebido pelo I. Relator, Min. Alexandre de Moraes, o fato de o CFM se “*distancia[r] de standards científicos compartilhados pela comunidade internacional*”. Veja-se (eDoc.:58):

---

<sup>34</sup> Corte IDH. Caso *Artavia Murillo e outros (“Fecundação In Vitro”) v. Costa Rica*. **Sentença de 28 de novembro de 2012**. Inclusive, a decisão reverteu o pronunciamento da Sala Constitucional da Costa Rica, que declarou a inconstitucionalidade do Decreto Executivo nº 24.029-S, do Estado da Costa Rica, de 3 de fevereiro de 1995, que previa o direito reprodutivo à fertilização *in vitro*.

“Ao limitar a realização de procedimento médico reconhecido e recomendado pela Organização Mundial de Saúde, inclusive para interrupções de gestações ocorridas após as primeiras 20 semanas de gestação (WHO. *Clinical practice handbook for quality abortion care*. Geneva: World Health Organization, 2023, p. 21), **o Conselho Federal de Medicina aparentemente se distancia de standards científicos compartilhados pela comunidade internacional**, e, considerada a normativa nacional aplicável à espécie, transborda do poder regulamentar inerente ao seu próprio regime autárquico, impondo tanto ao profissional de medicina, quanto à gestante vítima de um estupro, uma restrição de direitos não prevista em lei, capaz de criar embaraços concretos e significativamente preocupantes para a saúde das mulheres (*Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, L.C. v. Peru, CEDAW/C/50/D/22/2009).” (grifou-se)

55. Como bem salientado pela r. decisão liminar, ao contrário do que defende o CFM, as normas de direito internacional a que se submete o Brasil não recomendam a proibição de qualquer forma de aborto, tampouco desacreditam o respeito e a proteção da vida humana. Tais instrumentos buscam, isto sim, assegurar e evitar a prática de abortos inseguros, especialmente nas hipóteses autorizadas pelo direito interno<sup>35</sup>.

56. Relatórios e comentários gerais de órgãos de monitoramento sobre o cumprimento de tratados dos quais o Brasil é signatário, como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e a Convenção sobre os Direitos das Crianças, recomendam, inclusive, que o país revise as leis que restringem o acesso ao abortamento, a fim de eliminar discriminações de gênero, especialmente em relação ao exercício dos direitos sexuais e reprodutivos, à vida e à saúde<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Nesse sentido, pode-se citar: (i) Conferência Internacional de População e Desenvolvimento. Parágrafo 8.25 do Programa de Ação do Cairo, Cap. VIII. Cairo, 1994; e (ii) Parágrafo 106 (k) da Plataforma Mundial de Ação de Pequim. Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher. Pequim, 1995.

<sup>36</sup> Confira-se: (i) Nações Unidas. Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher. 57ª Sessão. 10 a 28 de fevereiro de 2014; (ii) Nações Unidas. Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher. Recomendação Geral nº 35 sobre violência baseada em gênero contra a mulher (atualização da Recomendação Geral nº 19). 14 jul. 2017; (iii) Nações Unidas. Comitê dos Direitos da Criança. Observação Geral nº 20 (2016) sobre a efetividade dos direitos da criança durante a adolescência. 6 dez. 2016; (iv) Nações Unidas. Comitê de Direitos Humanos. Observação Geral nº 36 sobre o artigo 6º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, relativo ao direito à vida.

57. A título exemplificativo, em Relatório Especial sobre tortura e outros tratamentos ou punições cruéis, desumanas e degradantes, o Comitê Contra a Tortura da Organização das Nações Unidas afirmou que leis restritivas que negam o acesso ao aborto em casos de estupro, incesto, anomalia do feto ou para salvaguardar a vida ou a saúde da gestante violam o direito das mulheres de não serem submetidas à tortura ou maus tratos.<sup>37</sup> Na mesma toada, o Comitê de Direitos Humanos da ONU já afirmou que, para proteger o direito à vida e outros tantos abarcados pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, restrições no acesso ao aborto não podem “*colocar em risco as vidas de meninas e mulheres, submetê-las à dor ou sofrimento físico ou mental [...], nem discriminá-las ou arbitrariamente interferir em sua privacidade.*”<sup>38</sup>

58. Relativamente, outra vez, ao Pacto de São José da Costa Rica, tanto a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) quanto a Corte IDH, que tem a última palavra sobre a interpretação da referida convenção e cuja competência foi reconhecida pelo Brasil por meio do Decreto nº. 4.463/2002, entendem que o direito ao aborto não viola o artigo 4º, I, do Pacto, tampouco a Declaração Americana dos Direitos do Homem.<sup>39</sup>

59. Por fim, é digna de nota a alusão feita, na Resolução nº 2.378/2024 do CFM, à “Declaração de Consenso de Genebra”. Elaborado com o objetivo de negar a existência de um direito humano internacional ao aborto, o documento ancora-se, entre outros, na defesa da família e na ideia de que a proteção às mulheres envolveria uma proibição ampla ao aborto. Isso porque, de acordo com a referida Resolução, o procedimento seria uma prática sempre traumatizante e indesejável, da qual as mulheres se arrependeriam, vindo, inclusive, a sofrer de depressão ou tendências suicidas após sua realização.

---

<sup>37</sup> Organização das Nações Unidas. *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, A/HRC/31/57 (2016), parágrafo 43: “*Leis sobre o aborto altamente restritivas que o proibem até em casos de incesto, estupro, anomalia do feto ou para salvar a vida ou saúde da mulher violam os direitos das mulheres de estarem livres da tortura e tratamentos degradantes (A/HRC/22/53, CEDAW/C/OP.8/PHL/1).*” Tradução livre.

<sup>38</sup> Organização das Nações Unidas. CCPR/C/GC/36. Comentário Geral nº 36 (2018), parágrafo 8. Tradução livre.

<sup>39</sup> Cf. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Resolução nº 23/81. Caso nº 2141. 1981; Corte IDH. Caso Artavia Murillo e outros (“Fecundação *In Vitro*”) v. Costa Rica. Sentença de 28 de novembro de 2012. A questão era relevante, porque se tratava, como já dito, de caso de fecundação *in vitro*. A Corte também decidiu que a proteção era descabida, uma vez que um embrião não tem nenhuma viabilidade de vida se a implantação não acontecer.

60. Não é preciso sequer muito esforço de pesquisa para verificar que não há dados que sustentem tais afirmações<sup>40</sup>. Não à toa os signatários do autodenominado Consenso são países pessimamente avaliados em termos de igualdade de gênero e em índices de qualidade democrática, como Hungria, Polônia, Rússia, Arábia Saudita, Líbia, Egito, Iraque e Uganda. Os Estados Unidos chegaram a participar da empreitada antiaborto no primeiro governo Trump, mas a adesão foi revertida no início da gestão do Presidente Joe Biden.

61. Não bastasse as evidentes falhas de conteúdo, é de se ressaltar que o documento não possui qualquer normatividade, não podendo ser confundido com ato jurídico em qualquer sentido.

62. A uma, porque não configura tratado nem convenção de direito internacional. Não observou o trâmite regular para formalização, nem do ponto de vista externo, nem interno, sendo mera declaração política manifestada, no caso brasileiro, pelo chefe do Executivo Federal.

63. A duas, porque contraria todo o bloco de convenções e de tratados de direitos humanos já incorporados pelo Brasil (*e.g.*, Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, Convenção sobre os Direitos das Crianças, Convenção Americana de Direitos Humanos etc.), além da própria CF/1988.

---

<sup>40</sup> A decisão por realizar um aborto e o procedimento em si certamente são experiências que podem ser difíceis para as mulheres. No entanto, estudos e pesquisas demonstram que não há comprovada conexão causal entre a realização de abortos e danos à saúde mental das mulheres. Em especial, não há qualquer evidência que sequer correlacione validamente abortos e suicídios (MGH Center for Women's Mental Health. "Abortion Does Not Increase Women's Risk for Suicide", 18/02/2020). Muitas vezes, o estupro ou a precariedade socioeconômica que motiva a decisão pelo aborto é que gera danos psicológicos às mulheres, persistentes mesmo após a realização do procedimento, mas que não são por este causados (Julia R. Steinberg et al. The association between first abortion and first-time non-fatal suicide attempt: a longitudinal cohort study of Danish population registries. *The Lancet Psychiatry*, v. 6, n. 12, p. 1.031-1.038, 2019). Os dados existentes sobre o tema são firmes em identificar que, ao contrário do que faz crer o Consenso de Genebra, danos psicológicos podem ser causados pela negativa de acesso ao aborto ou pelas restrições legais ou práticas que atrasam ou colocam em suspeita sua realização (Zara Abrams. "The facts about abortion and mental health". *American Psychological Association*, v. 53, 23/06/2022). Por fim, em um regime político que leve a sério a autonomia das mulheres, não caberia ao Estado reduzir a liberdade de escolha delas em razão de uma possível reação negativa que parte das gestantes poderia vir a ter após a realização de um aborto. Haveria meios bem menos onerosos à autonomia de lidar com esses riscos, que, volta-se a dizer, sequer podem ser entendidos como efeito causal do aborto.

64. Trata-se, como dito acima, de um panfleto político que, longe de dar fundamento normativo à Resolução nº 2.378/2024 do CFM, evidencia sua finalidade espúria – e também política – de endosso à retórica antifeminista.

**v) A necessária declaração de inconstitucionalidade da Resolução nº  
2.378/2024 do CFM como capítulo do “romance em cadeia” da  
jurisprudência do STF**

65. A Constituição de 1988 configura-se como indiscutível marco na luta pela proteção dos direitos fundamentais das mulheres. Pela primeira vez, o constituinte não só fez referência expressa à igualdade entre homens e mulheres (art. 5º, I), como também ressaltou o papel equânime de ambos na condução da família (art. 226, §5º); vedou a discriminação no mercado de trabalho, por motivo de sexo ou estado civil (art. 7º, XXX); conferiu proteção especial à mulher no âmbito laboral mediante a concessão de incentivos específicos (art. 7º, XX); enquadrou o planejamento familiar como uma livre decisão do casal, devendo o Estado propiciar recursos para garantir esse direito (art. 226, §7º); e fixou o dever estatal de coibir a violência no âmbito das relações familiares (art. 226, §8º).

66. Tais direitos não foram simplesmente entregues de boa vontade pelos membros da Assembleia Nacional Constituinte – em sua esmagadora maioria homens –, mas decorreram especialmente de uma articulação política desenvolvida por diversos movimentos de mulheres, que atuaram de forma decisiva na transposição de suas reivindicações para a categoria de direitos fundamentais do texto constitucional.<sup>41</sup>

67. Valendo-se deste novo cenário jurídico e social, **esta Suprema Corte vem defendendo e ampliando, de modo reiterado, as garantias de igualdade de gênero**. São diversos os casos que exemplificam a construção de uma jurisprudência constitucional comprometida com a proteção dos direitos das mulheres e com o afastamento de políticas discriminatórias que as submetem a uma posição de inferioridade.

---

<sup>41</sup> Flávia Piovesan. “Igualdade de gênero na Constituição Federal: os direitos civis e políticos das mulheres no Brasil”. *Os alicerces da redemocratização*. Brasília, DF: Senado Federal: Instituto Legislativo Brasileiro, v. 1, 2008, p. 349-377.

68. Veja-se, assim, que em 2012, o Supremo Tribunal Federal foi instado a se pronunciar sobre a **constitucionalidade da Lei Maria da Penha** no âmbito da ADC nº 19.<sup>42</sup> Ao julgar inteiramente procedente a ação, a Corte consignou que *“a abstenção do Estado na promoção da igualdade de gêneros e a omissão no cumprimento, em maior ou menor extensão, de finalidade imposta pelo Diploma Maior implicam situação da maior gravidade político-jurídica, pois deixou claro o constituinte originário que, mediante inércia, pode o Estado brasileiro também contrariar o Diploma Maior”*. Na oportunidade, a Min. Rosa Weber também acrescentou que a Lei Maria da Penha resultou do reconhecimento *“da permanência de uma dívida histórica do Estado brasileiro em relação à adoção de mecanismos eficazes de prevenção, combate e punição da violência de gênero”*, tendo o referido diploma inaugurado *“uma nova fase no iter das ações afirmativas em favor da mulher brasileira, consistindo em verdadeiro microsistema de proteção à família e à mulher”*.

69. No mesmo ano, esta Suprema Corte reconheceu a **inconstitucionalidade da proibição do aborto de feto anencéfalo** (ADPF nº 54).<sup>43</sup> Ao longo do julgamento, foram amplamente ressaltados os direitos à liberdade, saúde, autonomia e dignidade da mulher, tendo o Tribunal assentado que *“[a] imposição estatal da manutenção de gravidez cujo resultado final será irremediavelmente a morte do feto vai de encontro aos princípios basilares do sistema constitucional, mais precisamente à dignidade da pessoa humana, à liberdade, à autodeterminação, à saúde, ao direito de privacidade, ao reconhecimento pleno dos direitos sexuais e reprodutivos de milhares de mulheres. O ato de obrigar a mulher a manter a gestação, colocando-a em uma espécie de cárcere privado em seu próprio corpo, desprovida do mínimo essencial de autodeterminação e liberdade, assemelha-se à tortura ou a um sacrifício que não pode ser pedido a qualquer pessoa ou dela exigido”*.

70. Em 2018, no âmbito da ADI nº 5.617, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a **inconstitucionalidade do art. 9º da Lei nº 13.165, que havia estipulado um percentual mínimo de 5% e máximo de 15% do Fundo Partidário para financiar as campanhas eleitorais das candidatas** – ou seja, aquém do que preveem as cotas de representação feminina, que são de 30% –, inviabilizando a alocação de recursos equitativa entre homens e mulheres na

---

<sup>42</sup> STF. ADC nº 19, Tribunal Pleno, Min. Rel. Marco Aurélio, julg. 09/02/2012, DJe 29/04/2014.

<sup>43</sup> STF. ADPF nº 54, Tribunal Pleno, Min. Rel. Marco Aurélio, julg. 12/04/2012, DJe 29/04/2013.



política.<sup>44</sup> Na oportunidade, a Suprema Corte ressaltou que *“a presença reduzida de mulheres na vida política brasileira ‘colabora para a reprodução de concepções convencionais do ‘feminino’, que vinculam as mulheres à esfera privada e/ou dão sentido a sua atuação na esfera pública a partir do seu papel convencional na vida doméstica’ e ‘coloca água no moinho da reprodução de posições subordinadas para as mulheres e da naturalização das desigualdades de gênero’”*. Assim, dentre suas conclusões, fixou que *“[a] igualdade entre homens e mulheres exige não apenas que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades, mas também que sejam elas empoderadas por um ambiente que as permita alcançar a igualdade de resultados”*.

71. Em consonância com o que restou decidido na ADI nº 5.617, o TSE assentou, na Consulta nº 0600252-18, que *“a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) [...] e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão [...] deve observar os percentuais mínimos de candidatura por gênero, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, na linha da orientação firmada na Suprema Corte ao exame da ADI 5617”*. A Min. Relatora Rosa Weber, inclusive, destacou que *“as estatísticas demonstram que os reflexos no espaço político feminino ainda se mostram tímidos, evidenciando-se a urgência da adoção de práticas afirmativas que garantam o incremento da voz ativa da mulher na política brasileira, insofismável o protagonismo da Justiça Eleitoral nesta seara”*.<sup>45</sup>

72. Em 2019, no âmbito da ADI nº 5.938, esta Suprema Corte declarou a **inconstitucionalidade de normas que permitiam a exposição de gestantes e lactantes a trabalhos insalubres caso não apresentassem atestado médico**.<sup>46</sup> No julgamento, o Min. Edson Fachin ressaltou que *“o processo constituinte albergou um conjunto de elementos protetivos das mulheres, precisamente, pela sua conquista e luta histórica no plano da autodeterminação e da legitimidade de suas respectivas escolhas”* e que, no entanto, *“[e]m um sistema fundado e definido por princípios e valores essencialmente masculinos, as questões públicas e privadas das mulheres acabam por ser negligenciadas e sub-valorizadas, negando-se visibilidade à própria existência feminina, às demandas tipicamente femininas, às*

<sup>44</sup> STF. ADI nº 5.617, Tribunal Pleno, Min. Rel. Edson Fachin, DJe 03/10/2018.

<sup>45</sup> TSE. Consulta nº 0600252-18, Tribunal Pleno, Min. Rel. Rosa Weber, julg. 22/05/2018.

<sup>46</sup> STF. ADI nº 5.938, Tribunal Pleno, Min. Rel. Alexandre de Moraes, DJe 23/09/2019.

*necessidades próprias da mulher e da sua condição de ser no mundo”. Por isso, concluiu que a legislação impugnada era “flagrantemente inconstitucional, pois contraria o postulado da igualdade, estabelecendo critérios que reforçam a vulnerabilidade de uma das partes, no caso a mulher, ao invés de atenuá-la”.*

73. Em 2020, ao julgar o Tema nº 72 de Repercussão Geral (RE nº 576.967), esta Suprema Corte fixou a **inconstitucionalidade da incidência de contribuição previdenciária “patronal” sobre o salário maternidade**.<sup>47</sup> Em seu voto, o relator Min. Luís Roberto Barroso destacou que *“admitir uma incidência tributária que recai somente sobre a contratação de funcionárias mulheres e mães é tornar sua condição biológica, por si só, um fator de desequiparação de tratamento em relação aos homens, desestimulando a maternidade ou, ao menos, inculcando culpa, questionamentos, reflexões e medos em grande parcela da população, pelo simples fato de ter nascido mulher. Impõe-se gravame terrível sobre o gênero feminino, discriminado na contratação, bem como sobre a própria maternidade, o que fere os direitos das mulheres, dimensão inequívoca dos direitos humanos”*. A Min. Rosa Weber ainda ressaltou que o benefício previdenciário de salário maternidade *“consiste em cobertura do risco da perda de posição no mercado de trabalho, bem como de proteção da maternidade e de suas implicações no período legalmente estabelecido prévia e posteriormente ao parto”*. Por fim, concluiu que *“ausente o caráter remuneratório, inexistente, por consequência, a natureza de salário de contribuição”*, cabendo ao STF *“zelar pela isonomia material e não fechar os olhos para esta remanescente forma de discriminação direta da mulher no mercado de trabalho”*.

74. **Tais decisões demonstram o esforço contínuo desta Suprema Corte em construir uma jurisprudência voltada para o combate à discriminação contra a mulher e à promoção da igualdade de gênero**, uma construção que é contestada pela oposta resistência da Resolução do Conselho Federal de Medicina (CFM). Afinal, é absolutamente incompatível com os precedentes que consolidaram uma efetiva proteção do direito à igualdade de gênero a edição de norma que obrigue mulheres vítimas de estupro – a quem a legislação assegura o direito ao aborto – a darem seguimento à gestação ou, pior, buscarem meios inseguros para interromper tal processo. E, como bem pontuou o Min. Marco Aurélio, “[q]uem não domina o

---

<sup>47</sup> STF. RE nº 576.967, Tribunal Pleno, Min. Rel. Luís Roberto Barroso, DJe 21/10/2020.

*seu corpo não é senhor de qualquer direito. Pelo que a escolha é direito da pessoa, não atribuição do Estado”*.<sup>48</sup>

75. É neste sentido que cogitar-se da convalidação da resolução objeto desta ADPF implicaria uma **grave interrupção do “romance em cadeia” jurisprudencial que vem sendo construído há anos por esta Corte em matéria de direitos das mulheres.**

## **B) LIMITE DE CARÁTER INTRÍNSECO: A VINCULAÇÃO À LEGALIDADE, À PROPORCIONALIDADE E AOS ELEMENTOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS**

76. Além das limitações extrínsecas ao exercício do poder de polícia por conselhos profissionais, decorrentes de sua vinculação aos direitos fundamentais, há também limites intrínsecos, inerentes aos seu exercício. Independentemente da natureza dessas entidades, os atos por ela emanados ostentam essência de atos administrativos. Daí porque, para que sejam considerados válidos, devem conter todos os seus elementos, como: objeto lícito, competência, forma, finalidade, motivo, motivação, processo administrativo, e por aí vai.<sup>49</sup>

77. Entre todos os elementos, destacam-se dois para a presente análise: (i) a vinculação à legalidade; (ii) o dever de motivação qualificada; e (iii) o dever de observância a diretrizes técnicas, inclusive de órgãos internacionais. Vejamos cada um.

### **i) Vinculação Dos Conselhos Profissionais À Legalidade**

78. Apesar de se tratar de entes públicos não estatais, como visto no item II, os conselhos profissionais estão adstritos aos limites da Legalidade na sua dimensão negativa (art. 37 *caput*

<sup>48</sup> STF. ADPF nº 54, Tribunal Pleno, Min. Rel. Marco Aurélio, julg. 12/04/2012, DJe 29/04/2013.

<sup>49</sup> Alguns desses elementos estão listados no art. 2º da Lei nº 4.717/65 (Lei da Ação Popular). Outros são implícitos nas leis de Direito Administrativo em geral e são elencados e interpretados pela doutrina pátria, vide Marcos Augusto Perez. Testes de Legalidade: Métodos para o Amplo Controle Jurisdicional da Discricionariedade Administrativa. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

da CRFB), só podendo atuar dentro dos limites estabelecidos em lei em sentido formal. A delegação e Poder de Polícia não pode vir acompanhada de uma autonomia tão ampla que lhes permita, ainda, agir para além dos lindes definidos pelo Legislativo.

79. Nesse sentido, mesmo considerando a visão contemporânea do princípio da juridicidade, em que os atos estatais são submetidos “a um padrão amplo e englobante (...), cujos critérios não seriam apenas a lei estrita, mas, também, os princípios gerais do Direito e, sobretudo, os princípios, objetivos e valores constitucionais”,<sup>50</sup> convém lembrar que, na lição do Exmo. Min. Luís Roberto Barroso, prevalece no direito brasileiro uma “**reserva da lei no que toca à criação de deveres e obrigações e uma mera preeminência da lei nos demais domínios das relações públicas e privadas**”.<sup>51</sup> Em outras palavras, para que os regulamentos imponham deveres e obrigações, é necessário o respaldo da legislação, sobretudo tendo em vista a juridicidade e os princípios constitucionais amplamente considerados.

80. A rigor, um dos debates do Direito Administrativo pós-Constituição de 1988 é se o poder de polícia ostenta natureza vinculada ou discricionária. No atual estágio do debate, importante menos saber sua natureza, e sim que, independentemente delas, estará restrito às formas de controle públicos. Como receita Vitor Rhein Schirato<sup>52</sup>, mesmo se considerarmos a Polícia Administrativa como atividade discricionária, ainda estará embargado pelos Princípio das Proporcionalidade e da Ponderação e por direitos fundamentais. Se, por um lado, “não há de se confundir respeito à legalidade com exigência de predeterminação exauriente de comportamentos públicos ou privados”, por outro, no exercício do poder de polícia, assim como em toda ação estatal, devem ser respeitados “certos parâmetros de controle e de racionalidade”, como “inteligibilidade, previsibilidade, possibilidade de controle em bases objetivas, início de descrição do comportamento”, etc.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> Alexandre Santos de Aragão. Curso de Direito Administrativo. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 58

<sup>51</sup> Luís Roberto Barroso. Apontamentos sobre o princípio da legalidade (delegações legislativas, poder regulamentar e repartição constitucional das competências legislativas). In: Luís Roberto Barroso. Temas de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 169.

<sup>52</sup> Vitor Rhein Schirato. O Poder de Polícia é Discricionário? In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein. Poder de Polícia na Atualidade. Belo Horizonte: Fórum, 2014, pp. 27 – 44.

<sup>53</sup> José Vicente Santos de Mendonça. Direito Constitucional econômico: a intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo. 2. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 293.

81. Em se tratando de conselhos profissionais especificamente, Gustavo Binenbojm, André Cyrino, Alice Voronoff e Rafael Koatz comentam: “é corolário do princípio da legalidade que as competências de entidade públicas devem, necessariamente, ter fundamento em lei formal. Mesmo na atual acepção do princípio da juridicidade, o legislador deve definir quais são as competências dessas entidades, especialmente daquelas revestidas de caráter normativo. **Não é dado a tais autarquias especiais, por meio de atos próprios, alargar ou estreitar o âmbito do que pode ser objeto de sua atuação regulatória**”.<sup>54</sup>

82. Não é incomum que conselhos profissionais desbordem dos lindes da legalidade para normatizar uma ou outra prática que não está abarcada por suas lei-quadro. A título ilustrativo, cite-se precedente do STJ nesse sentido:

(...) 3. A Lei n. 9.696/1998 (lei geral que dispõe sobre a regulamentação da Profissão de Educação Física e cria o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Educação Física) define que apenas profissionais com registro regular no respectivo Conselho Regional poderão atuar na atividade de Educação Física e receber a designação de 'Profissional de Educação Física', mas não traz, explícita ou implicitamente, nenhum comando normativo que determine a inscrição de treinadores e monitores de futebol nos Conselhos de Educação Física.

4. A competência que o art. 3º da Lei n. 9.696/1998 atribui ao 'Profissional de Educação Física' não se confunde com as atividades técnicas e táticas precipuamente desempenhadas por treinadores e monitores de futebol.

5. A Lei n. 9.696/1998 (lei geral) não tem o condão de revogar a Lei n. 8.650/1993 (lei específica), porquanto não se fazem presentes os requisitos exigidos pelo art. 2º, §§ 1º e 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

6. No tocante às Resoluções 45 e 46, de 2002, do Conselho Federal de Educação Física, não cabe ao STJ interpretar seus termos para concluir se tal ato normativo subalterno se amoldaria ou extrapolaria a Lei n. 9.696/1998, uma vez que não compete a esta Corte interpretar atos

<sup>54</sup> Gustavo Binenbojm; André Cyrino; Alice Voronoff; Rafael Koatz. Regulação do exercício de atividades profissionais. Limites ao exercício de competências normativas. O caso do Conselho Profissional de Educação Física. In.: Gustavo Binenbojm; André Cyrino; Alice Voronoff; Rafael Koatz. *Direito da regulação econômica: teoria e prática*, Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 94, grifou-se.

normativos destituídos de natureza de lei federal. Todavia, leis não se revogam nem se limitam por resoluções. Se tais resoluções obrigam treinadores e monitores de futebol não graduados a se registrarem em Conselho Regional de Educação Física, estarão extrapolando os limites da Lei n. 9.696/1998.

7. Não se permite ao CONFEF e ao CREF4/SP realizar interpretação extensiva da Lei n. 8.650/1993 ou da Lei n. 9.696/1998, nem exercer atividade administrativa de ordenação (poder de polícia) contra treinadores e monitores de futebol, ex-atletas não diplomados em Educação Física, sob pena de ofensa ao direito fundamental assecuratório da liberdade de exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais estabelecidas em lei, nos termos do art. 5º, XIII, da Constituição Federal. Recurso especial conhecido em parte e, nesta parte, improvido. (STJ, 2ª Turma, Relator: Min. Humberto Martins, Resp nº 201301461920, j. 09/12/2013)<sup>55</sup>

83. No presente caso, a Resolução nº 2.378/2024 do CFM inova em relação ao que a lei lhe permite fazer. Veja-se que a as competências do CFM estão descritas no art. 5º da Lei nº 3.268/1957.

“Art . 5º São atribuições do Conselho Federal:

- a) organizar o seu regimento interno;
- b) aprovar os regimentos internos organizados pelos Conselhos Regionais;
- c) eleger o presidente e o secretária geral do Conselho;
- d) votar e alterar o Código de Deontologia Médica, ouvidos os Conselhos Regionais;
- e) promover quaisquer diligências ou verificações, relativas ao funcionamento dos Conselhos de Medicina, nos Estados ou Territórios e Distrito Federal, e adotar, quando necessárias, providências convenientes a bem da sua eficiência e regularidade, inclusive a designação de diretoria provisória;
- f) propor ao Governo Federal a emenda ou alteração do Regulamento desta lei;
- g) expedir as instruções necessárias ao bom funcionamento dos Conselhos Regionais;
- h) tomar conhecimento de quaisquer dúvidas suscitadas pelos Conselhos Regionais e dirimí-las;

<sup>55</sup> STJ, 2ª Turma, Relator: Min. Humberto Martins, Resp nº 201301461920, j. 09/12/2013.

- i) em grau de recurso por provocação dos Conselhos Regionais, ou de qualquer interessado, deliberar sobre admissão de membros aos Conselhos Regionais e sobre penalidades impostas aos mesmos pelos referidos Conselhos.
- j) fixar e alterar o valor da anuidade única, cobrada aos inscritos nos Conselhos Regionais de Medicina; e
- l) normatizar a concessão de diárias, jetons e auxílio de representação, fixando o valor máximo para todos os Conselhos Regionais.

84. Além disso, a Lei n. 12.842/13, que versa sobre o exercício da Medicina, dispõe que:

“Art. 7º Compreende-se entre as competências do Conselho Federal de Medicina editar normas para definir o caráter experimental de procedimentos em Medicina, autorizando ou vedando a sua prática pelos médicos.

Parágrafo único. A competência fiscalizadora dos Conselhos Regionais de Medicina abrange a fiscalização e o controle dos procedimentos especificados no caput, bem como a aplicação das sanções pertinentes em caso de inobservância das normas determinadas pelo Conselho Federal.”

85. Desses dispositivos se extrai que a competência normativa do CFM se dirige essencialmente a normatizar seu funcionamento interno e tratamentos médicos em caráter experimental. Por isso, a Resolução nº 2.378/2024 ultrapassa os limites previstos em lei para o exercício do Poder de Polícia pelos conselhos profissionais. Não se está diante de uma vedação a um procedimento experimental, mas a uma técnica clínica já consolidada e essencial para a concretização do direito fundamental ao aborto.

## **ii) Dever De Motivação Qualificada Dos Conselhos Profissionais**

86. Em segundo lugar, os atos administrativos emanados por conselhos profissionais devem vir acompanhados da devida motivação. O dever de motivação é ínsito ao Estado Democrático de Direito (art. 1º da CRFB) e decorre dos princípios do devido processo legal, da proporcionalidade e da publicidade administrativa, estando expresso no art. 93, X, CRFB. No plano legal, as Leis nº 4.717/65 e nº 9.784/99 reforçam esse dever de modo categórico, aludindo

à necessidade de motivação “*explícita, clara e congruente*” (cf. art. 50, § 1º, da Lei nº 9.784/1999), sob pena de nulidade do ato, o que é ratificado pela jurisprudência e entendido como obrigação de motivar suficiente e adequadamente os atos administrativos.

87. E mais: a fundamentação apresentada pelos conselhos profissionais deve ser respaldada em argumentos de peso que respeitem as peculiaridades do setor regulado por eles. É que os conselhos profissionais, não obstante não se tratem de agências reguladoras, exercem função regulatória, o que atrai para eles uma série de condicionantes reitoras dessa prerrogativa. Explica-se.

88. No Brasil<sup>56</sup>, o verbete *regulação* foi introjetado como uma forma de intervenção do Estado na economia que imprime um maior diálogo com os agentes regulados. Para tanto, caracteriza-se por uma maior autonomia em face dos interesses políticos dos gestores públicos se comparado aos outros veículos de intervenção estatal, como a prestação de serviços públicos ou a constituição de empresas estatais.

89. Segundo Floriano de Azevedo Marques Neto, a regulação perquire o equilíbrio sistêmico dos setores regulados, ponderando interesses entre o Estado, os agentes de mercado e os consumidores de atividades econômicas / usuários de serviços públicos. Para tanto, uma das características da regulação é reger-se pelo *Princípio da Neutralidade*, isto é, pela sua menor permeabilidade aos interesses dos agentes políticos eleitos.<sup>57</sup>

90. As agências reguladoras, entes reguladores por excelência, são autarquias especiais portadoras de graus mais elevados de autonomia para exercer a função regulatória com razoável independência frente aos interesses políticos. Essas autonomias são de caráter orgânico, financeiro e funcional. Ao lado disso, as agências reguladoras possuem funções normativas, judicantes e executivas.

---

<sup>56</sup> No Direito Administrativo estadunidense, a ideia de regulação se projeta de forma mais ampla, absorvendo basicamente todas as formas de intervenção do Estado na economia (Susan E. Dudley; Jerry Brito. *Regulation: A Primer*. Regulatory Study Center. George Washington University, 2012, p. 1; SUNSTEIN, Cass. *Valuing Life: Humanizing the Regulatory State*. The University Chicago Press, 2014, pp. 78 – 81). No Brasil, contudo a visão sobre a regulação é mais restrita.

<sup>57</sup> Floriano de Azevedo Marques Neto. *Agências Reguladoras Independentes: Fundamentos e seu Regime Jurídico*. Belo Horizonte, Fórum, 2009, pp. 48 – 52.



91. O que legitima essa concentração de poder nas mãos dos reguladores seria especialmente sua expertise técnica. Estamos a tratar de entes dotados de especialidade, no sentido de um conhecimento específico, técnico, para desempenhar sua função regulatória, superior ao de outras instituições públicas. Significa dizer que sua atuação se legitima pelos fundamentos técnicos que apresenta quando interveem nos setores regulados. Alexandre Santos de Aragão<sup>58</sup> leciona que:

“Estamos tratando, portanto, de órgãos ou entidades especializados, relativamente alheios ao comando político, seja administrativo ou legislativo, dotados de grandes poderes regulatórios, atuando principalmente com base em princípios e finalidades fixadas pela lei.”

92. Essas prerrogativas das agências reguladoras são limitadas por uma série de mecanismos de governança regulatória. Boa parte deles está descrita nas Leis nº 13.848/2019 (“Lei das Agências Reguladoras Federais”), no Decreto nº 10.411/21, que a regulamentou, e na Lei nº 13.874/2019 (“Lei da Liberdade Econômica”). Em especial, a atividade regulatória está sujeita ao controle pelo Poder Judiciário e pelos órgãos de controle, em máximo os tribunais de contas. Assim é que as agências reguladoras têm de prestar contas de suas atividades apresentando fundamentos técnicos razoáveis aos controladores judiciais e administrativos, sob pena de invalidação de seus atos.

93. Essa breve introdução ao estudo da regulação serve para dizer que algo semelhante se aplica aos conselhos profissionais. **Tais entidades dotam-se de autonomias igualmente fortes e prerrogativas públicas igualmente relevantes, o que lhes aproxima das agências reguladoras, muito embora não sejam a mesma coisa.** Todos são titulares, via de regra, de autonomias orgânicas e financeiras e exercem funções executiva, quase-legislativa e quase-judicante. Isso também seria legitimado pelo conhecimento técnico de que gozam a respeito das peculiaridades de seus respectivos setores regulados e a necessidade de exercerem sua função regulatória sobre eles de forma independente dos interesses dos agentes públicos eleitos.

---

<sup>58</sup> Alexandre Santos de Aragão. *Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico*, 3ª ed., rev. e at., Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 91.

94. Uma vez que os conselhos profissionais desempenham função regulatória nesses termos, também lhes é demandado elevado grau de zelo e dedicação com os estudos, dados e fundamentos significativos que instruem seus atos regulatórios. Deve haver, pois, um dever de motivação qualificada para o exercício de tal função pelo regulador profissional próximo – ainda que não igual – ao que se exige para o regulador econômico.

95. **Não se está a dizer que o Direito brasileiro exige que o CFM, por exemplo, realize análises de impacto regulatório, análises de resultado regulatório, consultas e audiências públicas e similares para todas as suas atividades. Não é bem isso.** Mas sim que o regulador profissional deve comprometer-se com o bom exercício da função regulatória tal qual o regulador econômico, ponderando todos os interesses em jogo, dialogando com os interessados e apresentando fundamentos razoáveis e bem fundamentados do porquê se optou por fazer uma ou outra escolha regulatória, levando em consideração os impactos sistêmicos que suas decisões podem causar nos respectivos ramos profissionais.

96. Esse argumento ganha força se considerarmos que a regulação profissional desempenhada pelos conselhos profissionais pode ser tão intrusiva sobre os setores regulados quanto os das agências reguladoras em geral. Ao regular um grupo de profissionais em específico, o conselho profissional pode terminar por criar impactos setoriais similares ao da agência, que regula a atividade econômica por eles explorada.

97. É o que acontece no presente caso. No intuito de regular os médicos, o normativo expedido pelo CFM resvala sobre os procedimentos por ele exercidos e, por via oblíqua, sobre o direito fundamental ao aborto. Assim, para além de impor um mero limite de caráter técnico ao procedimento do abortamento, a Resolução ora discutida ataca o próprio núcleo essencial do direito ao aborto,<sup>59</sup> ao impor, na prática, um limite temporal não previsto em lei para a realização do procedimento. **Em alguns casos, portanto, não é possível delimitar um horizonte bem definido entre regulação da atividade econômica e a regulação do profissional que a exerce.**

---

<sup>59</sup> Sobre o núcleo essencial dos direitos fundamentais como limite ao exercício do poder de polícia, cf. José Vicente Santos de Mendonça. Direito Constitucional econômico: a intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo. 2. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 298-301.

98. Nesse quadrante, ao menos alguns parâmetros de governança regulatória incidentes sobre o primeiro também devem valer para o segundo, ainda que guardadas certas peculiaridades, e exigir fundamentos técnicos para a regulação profissional é um desses possíveis transplantes. **Em outras palavras, é preciso se avançar na governança regulatória dos conselhos profissionais.**

99. Os fundamentos técnicos e jurídicos que acompanham a Resolução são os seguintes:

“CONSIDERANDO que a Constituição Federal do Brasil prevê em seu artigo 5º o direito inviolável à vida e que ninguém será submetido a tratamento desumano ou degradante, e ainda que a lei põe a salvo, desde a concepção, os direitos do nascituro, conforme a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002;

CONSIDERANDO o artigo 128 do Código Penal Brasileiro em seus incisos I e II;

CONSIDERANDO que todos os seres humanos, conforme a Declaração Universal dos Direitos Humanos, são nascidos livres e iguais em dignidade e direitos; todos têm direito à vida, à liberdade e à segurança; e ninguém deve ser tratado ou punido de forma desumana ou degradante;

CONSIDERANDO que conforme a Convenção Americana de Direitos Humanos, pessoa é todo ser humano, e toda pessoa tem o direito de que se respeite sua vida, direito esse que deve ser protegido pela lei e, em geral, desde o momento da concepção. Ninguém pode ser privado da vida arbitrariamente;

CONSIDERANDO o Decreto nº 678/1992 ratifica a adesão do Brasil, que é signatário, e promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), que afirma em seu art. 4º: “Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua vida”;

CONSIDERANDO a Declaração de Genebra, pela Associação Médica Mundial, será mantido o máximo respeito pela vida humana, promovendo a honra e as nobres tradições da profissão médica, evitando o uso dos conhecimentos médicos para violar os direitos humanos;

CONSIDERANDO a fundamentação da ética, em uma sociedade plural e em um estado de direito democrático, a dignidade humana, materializada no respeito e na proteção da vida humana, é a base

ontológica e o pressuposto de qualquer outra manifestação dos direitos humanos, consistindo em direito fundamental e inalienável conforme a Constituição Federal do Brasil;

CONSIDERANDO que os direitos humanos, fundamentais e inalienáveis, bem como a ética a eles associada e que respeita a dignidade humana, evocam características necessárias para se expandirem transculturalmente e atingirem universalidade;

CONSIDERANDO a existência de pluralismo cultural nas sociedades modernas ocidentais, originou-se a necessidade de encontrar uma plataforma comum para a resolução de determinados conflitos na área da medicina, contudo o pleno relativismo moral pode não ser compatível com a dignidade humana e com o profissionalismo médico;

CONSIDERANDO o Código de Ética Médica, que se configura como um conjunto de deveres inerentes ao exercício da medicina, tratando de garantir o bom exercício profissional e adaptando-se progressivamente a novos paradigmas emergentes, sem trair os compromissos éticos de uma medicina dedicada ao bem maior do ser humano e, portanto, do paciente;

CONSIDERANDO o inciso II dos princípios fundamentais do Código de Ética Médica, que informa que o alvo de toda a atenção do médico é a saúde do ser humano, em benefício da qual deverá agir com o máximo de zelo e o melhor de sua capacidade profissional;  
CONSIDERANDO o decidido na Sessão Plenária de 21 de março de 2024;”

100. Os “considerandos” da Resolução, como já exposto anteriormente, não possuem peso técnico suficiente para concluir pela restrição do direito ao aborto na medida em que a norma propõe. Os tratados internacionais invocados e o Código de Ética em Medicina não trazem à baila *standards* que possibilitem se concluir pela necessidade de se estabelecer essas restrições. Todos os valores jurídicos invocados são apenas muito abstratamente relacionados com a proibição do aborto, como a suposta defesa à “vida” e à “dignidade humana” que a vedação representaria, ignorando-se completamente todas as consequências drasticamente contrárias a tais valores que a limitação ao direito representa, sobretudo nas gestações decorrentes de estupro. Dessa maneira, existe uma incompatibilidade entre os fundamentos arguidos e as finalidades perquiridas pelo CFM.

101. Pode-se dizer o mesmo também da exposição de motivos do normativo. Em algumas passagens o teor da motivação é mais político do que técnico, desnudando um bom nível de caráter ideológico por parte do regulador, inclusive no ponto em que questiona se os direitos previstos em lei são éticos ou não. *Verbis*:

Diante do fato inegável de uma vida humana viável poder ser terminada de forma irreversível e diante do fato de que o conceito de vida humana é objetivamente estabelecido por meio da embriologia, optar pela atitude irreversível de sentenciar ao término uma vida humana potencialmente viável fere princípios basilares da medicina e da vida em sociedade, ensejando um voluntarismo relativista que já marcou negativamente diversas épocas com grande impacto sobre a profissão médica.

**O procedimento de assistolia fetal previamente ao aborto permitido em lei é profundamente antiético** e perigoso em termos profissionais, salvo em situações muito específicas. (Grifos postos)

102. Por fim, essa motivação desborda da razão pública, que deve orientar a adoção atos administrativos em geral. Por “razão pública”, entende-se aquela que motiva decisões estatais dentro de uma sociedade pluralista, buscando o consenso sobreposto e a reciprocidade entre diferentes grupos sociais, pautados em razoabilidade e métodos científicos não controvertidos.<sup>60</sup>

103. *In casu*, o diploma normativo editado pelo CFM foge dessa perspectiva, não se pauta em qualquer razão pública, impondo unilateralmente a vontade de um grupo, sem considerar as de outros e apresentando argumentos genéricos e insuficientes para tanto.

---

<sup>60</sup> MENDONÇA, José Vicente Santos de. Direito Constitucional Econômico: A intervenção do Estado na Economia à Luz da Razão pública e do Pragmatismo. 2ª ed., rev., at. e ampl., Belo Horizonte: Fórum, 2018, pp. 116 e ss.

**iii) Dever De Observância Às Diretrizes Técnicas, Inclusive De Organizações Internacionais.**

104. *A fortiori*, o Ministério da Saúde editou a Nota Técnica Conjunta nº 2/2024-SAPS/SAES/MS, que assevera que **“o aborto induzido não tem relação com o tempo gestacional, peso fetal e tampouco “viabilidade fetal” e que “a viabilidade fetal não pode servir de justificativa para imposição de marco temporal para o exercício do direito de aborto permitido, nas condições previstas em lei”** (Grifos postos). Veja-se:

“3.15. Em resumo, a garantia do direito ao aborto nas condições previstas em lei (no Brasil, em casos de gravidez resultante de estupro, risco à vida da gestante e anencefalia fetal) em qualquer tempo gestacional, com a indução de assistolia fetal quando indicada, é a recomendação baseada nas evidências científicas mais recentes, tanto de órgãos internacionais de especialistas em Ginecologia e Obstetrícia (Federação Internacional de Ginecologia e Obstetrícia - FIGO), como da OMS.

3.16. Na esfera jurídica, a restrição para a realização do aborto nas condições previstas em lei por meio de normas infralegais como é o caso da Nota Técnica, sob a justificativa da viabilidade de vida extrauterina, ofende o artigo 128 do Código Penal e a decisão proferida pelo STF na ADPF n. 54/DF, pois estes não estabelecem prazo para o exercício do direito. No plano da Constituição Federal ofende os artigos 1º, III, 3º, IV e também o artigo 5º, II, segundo o qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.”

105. Disso se extrai que, além de a Resolução não encontrar fundamentos técnicos e desbordar dos lindes técnicos, ainda vai de encontro às orientações lançadas pela Organização Mundial de Saúde – OMS. Afinal, como já visto anteriormente, os documentos publicados pela OMS sobre abortamento seguro deixam flagrantes os equívocos utilizados como premissa para a edição da Resolução CFM nº 2.378/2024, de que a técnica clínica da assistolia fetal seria um procedimento estranho à garantia do exercício do direito ao aborto. Ao contrário, segundo o Manual de Prática Clínica para Assistência ao Aborto de Qualidade da OMS, trata-se da medida

a ser adotada nas hipóteses de aborto em idades gestacionais avançadas, justamente no intuito de garantir a efetiva realização do procedimento<sup>61</sup>.

106. Ressalte-se: a OMS, na Cartilha de Diretrizes sobre Cuidados no Aborto, desaconselha leis e outras regulamentações que proíbam o procedimento com base nos limites da idade gestacional, visto que, segundo o órgão internacional, a interrupção da gravidez pode ocorrer com segurança em qualquer período da gestação. Sendo assim, as limitações ao aborto com base na idade gestacional não são respaldadas em evidências científicas, sejam as restrições impostas por leis formais, pela burocracia institucional, pela prática dos profissionais de saúde ou, como no presente caso, por meio da proibição de certa técnica clínica.<sup>62</sup>

107. **À luz das diretrizes publicadas pela OMS sobre o tema, a proibição da assistolia fetal configura, na prática, a proibição, com bases anticientíficas, ao efetivo direito ao aborto em idades gestacionais avançadas, em afronta à legislação nacional, que não prevê qualquer limitação nesse sentido.**

108. Este Supremo Tribunal Federal em mais de uma ocasião já ressaltou a importância de que as diretrizes técnicas internacionais devem ser observadas nos atos regulamentares brasileiros, sobretudo as diretrizes da OMS no que diz respeito a questões de saúde. No âmbito da ADI nº. 6.148, por exemplo, foi imposto ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) que fosse editado nova resolução que regulamente padrões de qualidade do ar, na qual sejam necessariamente consideradas “as atuais orientações da Organização Mundial de Saúde sobre os padrões adequados da qualidade do ar”, de modo que, decorrido um prazo sem que o novo regulamento fosse editado, passariam “a vigorar os parâmetros estabelecidos pela Organização Mundial de Saúde enquanto perdurar a omissão administrativa na edição da nova Resolução”.<sup>63</sup> Eis a importância que esta Suprema Corte tem atribuído às diretrizes da OMS, ao ponto de

---

<sup>61</sup> Organização Mundial da Saúde, *Clinical practice handbook for quality abortion care*, Genebra: Organização Mundial de Saúde, 2023, p. 21, disponível em <<https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/369488/9789240075207-eng.pdf?sequence=1>>, acesso em 31.07.2024.

<sup>62</sup> Organização Mundial da Saúde, *Abortion care guideline*. Genebra: Organização Mundial da Saúde; 2022, disponível em <<https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/349316/9789240039483-eng.pdf?sequence=1>>, acesso em 31.07.2024.

<sup>63</sup> STF, ADI nº 6.148, Plenário, Rel. Min. Carmen Lúcia, Red. Do Acórdão: Min. André Mendonça, julgado em 05.05.2022, publicado em 15.09.2022.

impor a revisão de normativos técnicos nacionais com base em tais parâmetros e mesmo, na ausência de tal revisão, determinar a aplicação das diretrizes internacionais no lugar da norma defasada.

109. Na mesma temática, não há como não lembrar das diversas discussões<sup>64</sup> verificadas durante a pandemia da Covid-19 acerca das medidas sanitárias impostas pela Administração Pública, nas quais as diretrizes da OMS sobre o tema foram recorrentemente invocadas por este STF para decidir pela constitucionalidade ou pela inconstitucionalidade das medidas, a depender se em conformidade ou se em desconformidade com as diretrizes internacionais.

110. No mais, destaca-se também as considerações tecidas por esta Corte Constitucional no referendo da Medida Cautelar na ADI nº 6.421, que discutia a cláusula geral do erro administrativo prevista no art. 28 da LINDB. Na ocasião, este Supremo entendeu que, sob pena de incidir em erro grosseiro, “decisões administrativas relacionadas à proteção à vida, à saúde e ao meio ambiente devem observar standards, normas e critérios científicos e técnicos, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas”.<sup>65</sup>

111. Em suma, a falta de fundamentação razoável dentro do campo médico reforça as deficiências da referida Resolução e questiona sua legitimidade, conforme firme jurisprudência deste STF, na medida em que se encontra contrária às diretrizes da Organização Mundial de Saúde, bem como do Ministério da Saúde.

---

<sup>64</sup> Exemplificativamente: STF, ADPF nº 672 MC, Plenário, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 13.10.2020, publicado em 29.10.2020.

<sup>65</sup> STF, Medida Cautelar na ADI nº 6.421, Plenário, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 21.05.2020, publicado em 12.11.2020



### III. OBSTRUÇÃO, PELA BUROCRACIA PÚBLICA, DO EXERCÍCIO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO ABORTO

112. Caminhando para o final, um último aspecto que merece ser levado em consideração por esta C. Corte Constitucional consiste no fato de que, na prática, a administração pública estaria dificultando o exercício de um direito fundamental, no lugar de facilitá-lo.

113. Não é incomum que órgãos e entes integrantes da administração pública dificultem, senão inviabilizem o exercício de direitos fundamentais. Na prática, agentes públicos podem desconhecer a exata dimensão desses direitos, ou mesmo agir politicamente contra a sua aplicação, criando interpretações e requisitos burocráticos que limitem desproporcionalmente o seu alcance.

114. Dito de outro modo, a plena efetividade dos direitos fundamentais pode se ver condicionada pela burocracia, o que, em última análise, ofende o texto constitucional, além de ter impactos sociais relevantes. Isso se reforça na medida em que muitos desses direitos são reconhecidos pela jurisprudência das cortes constitucionais. O Princípio da Supremacia da Constituição depende não só que os tribunais apliquem adequadamente o texto constitucional, senão também que as demais instituições públicas o façam.

115. Para ilustrar esse fenômeno em diversos campos, Daniel Cardinali<sup>66</sup> argumenta que até meados de 2020 a jurisprudência do Supremo garantiu uma série de direitos à comunidade LGBTQIA+. A despeito disso, na realidade, a administração pública brasileira por vezes adotou posturas tendentes a desnutri-los. Isso se sucedeu, *v.g.*, nos seguintes casos:

- (i) Direito à doação de sangue: a ANVISA determinou a manutenção de seu ato normativo que proibia a doação de sangue por pessoas homoafetivas e que foi declarado inconstitucional pelo STF ao argumento de que deveria se aguardar até a publicação do inteiro teor do acórdão, o que pode tardar anos para acontecer;

---

<sup>66</sup> Daniel Cardinali. Resistência e descumprimento das decisões do STF sobre direitos LGBT. Decisões transformadoras pouco podem sozinhas, devendo vir acompanhadas de efetivo e enérgico engajamento social. JOTA, 20/06/2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/artigos/resistencia-e-descumprimento-das-decisoes-do-stf-sobre-direitos-lgbt-20062020>> Acesso em 18/07/2024.

- (ii) Direito ao registro do nome social: há casos de pessoas trans que não tiveram seu direito de registro do nome social reconhecido por cartórios, à revelia do entendimento do CNJ que prevê esse direito independentemente de provimento judicial em cada caso concreto.
- (iii) Criminalização da homofobia: ainda que se tenha reconhecido que a homofobia deve ser repreendida por aplicação analógica do crime de racismo, na prática, as unidades policiais não têm feito o registro adequado das situações de violência envolvendo gênero e sexualidade.

116. Ao lado delas, há casos envolvendo segurança pública, a exemplo da decisão do STF no julgamento da ADPF nº 635, que vedou a realização de operações policiais em comunidades no Rio de Janeiro, determinação esta que foi sistematicamente descumprida pouco tempo depois pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro com a realização de novas operações.<sup>67</sup>

117. **Situação semelhante tem ocorrido em matéria de direito ao aborto.** Em anos recentes, tem sido sistemática a obstrução do direito de acesso ao aborto nas hipóteses legais por parte da Administração, por meio da imposição de medidas burocráticas e exigências que não se encontram previstas em lei. O tema, como já mencionado, é objeto da ADPF nº 989, proposta por entidades ligadas à saúde pública e ao desenvolvimento científico, em que se discute justamente o “estado de coisas inconstitucional do sistema de saúde pública brasileiro quanto à realização do aborto legal nos casos de gestação decorrentes de estupro”, pleiteando medidas com o fim de se evitar atos do poder público que impliquem em barreiras ou burocracias para o devido acesso ao direito. A ação se encontra pendente de apreciação por esse Supremo Tribunal Federal, mas traz importantes elementos fáticos que devem ser considerados também no presente feito.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> Cite-se alguns dados trazidos pelas proponentes na petição inicial da ADPF nº 989 que favorecem a tese da inefetividade do direito ao aborto nas hipóteses legais do ordenamento jurídico brasileiro (cenário que tende a se agravar com a limitação imposta pela Resolução CFM nº 2.378/2024): “Entre 2010 e 2019 foram registrados, em média, 1.589 abortos por razões médicas e legais por ano no Brasil, um número pequeno quando considerada a população em idade fértil do país e o número anual de estupros”; “A cada sete pessoas que fizeram o procedimento entre 2010 e 2019, uma precisou viajar para acessá-lo. Quanto menor o porte do município de residência, maior o percentual de pessoas que viajou para acessar o aborto previsto em lei”; “Em 2019 eram 290 os estabelecimentos com oferta de aborto previsto em lei, eles estavam em 3,6% (200) dos municípios brasileiros”; “A taxa de realização de aborto previsto em lei entre as residentes em idade fértil dos municípios sem oferta do serviço foi de

118. Portanto, os direitos fundamentais e a jurisdição constitucional não raro se veem premidos pela falta de vontade política e pelas dificuldades encontradas na gestão pública cotidiana, o que não deveria acontecer. É preciso que os agentes públicos assumam o compromisso de dar cumprimento ao texto constitucional máxime quando há decisões que delimitem seu correto alcance e interpretação.

119. O presente caso é mais um desses. O que se demanda é uma jurisdição constitucional efetiva, que não apenas reconheça direitos por meio de precedentes vinculantes, mas também que se reprimam todas as posturas privadas ou públicas tendentes a erodi-los.

120. É bem verdade que a doutrina constitucionalista moderna põe em xeque a ideia de uma “última palavra” em matéria de interpretação e aplicação da Constituição. Cada vez mais se entende que essa atividade é desempenhada pelos três poderes, de modo que as decisões externalizadas pelo STF não são definitivas, mas reinauguram um debate constitucional que poderá, em momento seguinte, contar com contribuições do Legislativo e do Executivo para aperfeiçoar o sentido e alcance das normas constitucionais.<sup>69</sup>

121. Não obstante isso, é preciso diferenciar essa situação, de diálogos institucionais na interpretação constitucional, daquela na qual se encontra o presente caso, em que não há diálogo, mas conflito entre os poderes. E ainda: a administração pública não se vale de mecanismo legítimo para condicionar a aplicação do entendimento do STF em matéria de direito ao aborto, mas sim para enfrentá-lo, desnutri-lo de forma velada.

122. Diante desse cenário, as cortes constitucionais para fazer valer as Constituições devem atuar no sentido de que suas normas sejam aplicadas de forma adequada pela administração pública. Essa interseção entre Direito Constitucional e Administrativo deve se dar rumo a que

---

4,8 vezes menor que nos municípios com o serviço, podendo apontar limitações de acesso”; “Ainda em 2019, a maioria (75,3%) dos estabelecimentos que realizaram algum aborto por razões médicas e legais não estavam cadastrados como Serviços de Referência para Interrupção de Gravidez em Casos previstos em Lei, com potencial prejuízo na disseminação de informação às redes de cuidado e às pessoas usuárias para o acesso ao serviço”.

<sup>69</sup> Conrado Hubner Mendes. *Neither Dialogue Nor Last Word: Deliberative Separation of Power Part 3*. *Legisprudence*, Vol. 5, No. 1, 2011, p. 5; Rodrigo Brandão. *Supremacia Judicial Versus Diálogos Constitucionais*. 2a ed., rev. e at., São Paulo: Lumen Juris, 2017.

os direitos fundamentais e os princípios que regem o Estado Democrático de Direito não sejam banalizados por órgãos e entes públicos.

123. Dessa forma, para que os *leading cases* do Supremo em matéria de direitos fundamentais não sejam eclipsados por atos dos demais poderes tendentes a relativizá-los, é preciso que sejam proferidas novas decisões judiciais para aumentar o *enforcement* da jurisdição constitucional, bloqueando condutas oportunistas perpetradas por agentes públicos.

#### **IV. PEDIDOS**

124. Diante do exposto, o UERJ REG. e a CLÍNICA UERJ DIREITOS requerem, junto à admissão de ambas na qualidade de *amici curiae* no presente feito, seja julgado procedente o pedido formulado na inicial para que (i) seja confirmada a decisão liminar que determinou a suspensão da Resolução CFM nº 2.378/2024; de modo a (ii) declarar a inconstitucionalidade da referida Resolução.

Nestes termos,

P. deferimento.

Do Rio de Janeiro para Brasília, 2 de abril de 2025.

**JOSÉ VICENTE SANTOS DE  
MENDONÇA**

OAB/RJ nº 115.531

*PROFESSOR ASSOCIADO DE DIREITO*

*ADMINISTRATIVO DA UERJ*

*COORDENADOR DO UERJ REG.*

**DANIEL SARMENTO**

OAB/RJ nº 73.032

*PROFESSOR TITULAR DE DIREITO*

*CONSTITUCIONAL DA UERJ*

*COORDENADOR DA CLÍNICA UERJ DIREITOS*

**FELIPE SALATHÉ ROGOGINSKY**

OAB/RJ nº 219.053

**WALLACE CORBO**

OAB/RJ nº 186.442

*PROFESSOR ADJUNTO DE DIREITO*

*CONSTITUCIONAL DA UERJ*

*COORDENADOR DA CLÍNICA UERJ DIREITOS*

**MARCELLA SIMÕES PENELLO  
MEIRELLES**  
OAB/RJ nº 236.366

**EDUARDO LASMAR**  
OAB/RJ nº 189.700

**RENATO TOLEDO CABRAL  
JUNIOR**  
OAB/RJ nº 188.862

**EDUARDO ADAMI**  
OAB/RJ nº 240.370

**RODRIGO GRIECO PENNA**  
OAB/RJ nº 251.856

**LÍLIAN CID SALOMON**  
OAB/RJ nº 264.045

**ACADÊMICAS DE DIREITO**

**BEATRIZ PEREIRA  
BRACK**

**NATÁLIA DO  
NASCIMENTO SILVA  
DE ABREU**

**SOFIA SEABRA  
FAGUNDES DE  
QUEIROZ GUIMARÃES**