



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa - ASSEL

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



PARECER Nº 01 DE 2013 - COOHCEOP

Da COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS, CIDADANIA, ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR sobre o Projeto de Lei nº 1.462, de 2013, que "dispõe sobre o planejamento familiar utilizando métodos naturais no âmbito do Distrito Federal" e o Projeto de Lei nº 1.476, de 2013, que "dispõe sobre a inclusão do método de Billings no programa de planejamento familiar pela rede pública de saúde do Distrito Federal".

AUTORES: Deputada Celina Leão e Deputado Washington Mesquita

RELATOR: Deputado Joe Valle

I - RELATÓRIO

Comissão de Defesa dos Direitos Humanos,
Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar
Tipo: PL nº 1462 Ano: 2013
Folha n.º: 20 (10)

O Projeto de Lei nº 1.462, de 2013, apresentado pela Deputada Celina Leão, assegura a inclusão, no sistema público de saúde do Distrito Federal, da utilização dos métodos e técnicas naturais de concepção e contracepção, entre eles, o método da ovulação Billings, o método da temperatura basal e o método sintotérmico, que não coloquem em risco a vida e a saúde das mulheres, garantida a liberdade de opção.

O PL nº 1.476, de 2013, de autoria do Deputado Washington Mesquita, apensado ao anterior, dispõe sobre a inclusão do método natural de contracepção, denominado Billings, no programa de planejamento familiar na rede pública de saúde.

O primeiro propõe a regulamentação pelo Poder Executivo no prazo de noventa dias, enquanto o segundo, de trinta dias.

Seguem cláusulas de vigência e de revogação genérica, respectivamente.

Na justificção do PL nº 1.462/2013, a autora argumenta que o objetivo da proposição é assegurar a todas as mulheres e casais o acesso aos métodos e técnicas de concepção e contracepção naturais que não coloquem em risco a vida das mulheres.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa - ASSEL

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



A autora informa que tanto a Constituição Federal (art. 226, § 7º) quanto a Lei nº 9.263, de 1996, que a regulamenta no tocante ao planejamento familiar, asseguram o direito dos cidadãos aos recursos necessários para o seu exercício.

Os métodos ditos naturais também fazem parte do rol de opções oferecidas aos usuários; no entanto, a autora alega que o único método ensinado é o da chamada "tabelinha", suscetível a falhas.

Atualmente existem vários métodos naturais, comprovados pela Organização Mundial da Saúde – OMS, que podem ser utilizados em qualquer momento, pois a mulher só seria fértil por aproximadamente 10 horas, uma vez por mês. A justificativa inclui a descrição dos métodos de ovulação Billings, da temperatura basal e sintotérmico (uma combinação de vários métodos).

Ainda conforme a autora, o funcionamento eficaz dos métodos naturais requer orientação correta e segura, por pessoal qualificado, que apresente o tema sem interferência de preconceitos.

Por outro lado, na justificativa do PL nº 1476, de 2013, o autor informa que o objetivo é incluir o método Billings no programa de planejamento familiar da rede pública de saúde do Distrito Federal. O autor segue argumentando as vantagens desse método natural, que não acarreta ônus e permite à mulher um melhor conhecimento sobre o seu corpo, incentivando nos casais o diálogo e o respeito.

O PL nº 1.462/2013 foi lido em 23 de abril de 2013, enquanto o PL nº 1.476/2013, em 07 de maio de 2013. Foram, então, encaminhados para análise de mérito para a Comissão de Direitos Humanos, Ética e Decoro Parlamentar e para a Comissão de Educação, Saúde e Cultura. Entretanto, por tratarem de matéria semelhante, foram apensados de ofício pela Mesa Diretora, seguindo nota técnica emitida pela Assessoria Legislativa.

Durante o prazo regimental não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Os Projetos que chegam para parecer desta Comissão tratam de matéria relativa aos direitos da mulher, ao assegurar a utilização dos métodos e técnicas naturais de concepção pela rede pública de saúde do Distrito Federal. Dessa forma, incluem-se entre aqueles projetos cujo mérito deve ser analisado por esta Comissão de Direitos Humanos, Ética e Decoro Parlamentar, de acordo com o art. 67, V, c, do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

A Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (2004) tem como diretrizes gerais, entre outras, as seguintes:

- O Sistema Único de Saúde deve estar orientado e capacitado para a **atenção integral à saúde** da mulher, numa perspectiva que contemple a

Comissão de Defesa dos Direitos Humanos,
Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar
{Tipo: PL nº 1462 Ano: 2013
Folha n.º: 20 (verso) 42



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa - ASSEL

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



promoção da saúde, as **necessidades de saúde da população feminina**, o controle de patologias mais prevalentes nesse grupo e a **garantia do direito à saúde**.

– A Política de Atenção à Saúde da Mulher deverá **atingir as mulheres em todos os ciclos de vida**, resguardadas as **especificidades das diferentes faixas etárias e dos distintos grupos populacionais** (mulheres negras, indígenas, residentes em áreas urbanas e rurais, residentes em locais de difícil acesso, em situação de risco, presidiárias, de orientação homossexual, com deficiência, dentre outras).

– O SUS deverá garantir o **acesso das mulheres a todos os níveis de atenção à saúde**, no contexto da descentralização, hierarquização e integração das ações e serviços. Sendo responsabilidade dos três níveis gestores, de acordo com as competências de cada um, garantir as condições para a execução da Política de Atenção à Saúde da Mulher. (grifo nosso)

Entre os objetivos específicos da Política está o de “estimular a implantação e a implementação da assistência em planejamento familiar para homens e mulheres, adultos e adolescentes, no âmbito da atenção integral à saúde”. Entre as metas incluídas nesse escopo está a de:

Ampliar as ações de planejamento familiar, garantindo a **oferta de métodos anticoncepcionais reversíveis** para 60% da população alvo em todos os municípios com equipes do PSF ou aderidos ao Programa de Humanização no Pré-Natal e Nascimento (PHPN). (grifo nosso)

O manual técnico “Assistência em Planejamento Familiar”, do Ministério da Saúde (MS), orienta os gestores e as equipes do SUS na utilização dos diferentes métodos. No capítulo que trata dos métodos comportamentais, esses são descritos como técnicas para obter ou evitar a gravidez mediante a auto-observação de sinais e sintomas que ocorrem no organismo feminino ao longo do ciclo menstrual.

São descritos os seguintes métodos: MÉTODO OGINO-KNAUS (Ritmo, Calendário ou Tabelinha) - baseia-se no fato de a duração da segunda fase do ciclo menstrual (pós-ovulatório) ser relativamente constante, com a ovulação ocorrendo entre 11 a 16 dias antes do início da próxima menstruação; MÉTODO DA TEMPERATURA BASAL CORPORAL - fundamenta-se nas alterações da temperatura basal que ocorrem ao longo do ciclo menstrual, permitindo, portanto, por meio da mensuração diária, a determinação da fase infértil pós-ovulatória; MÉTODO DO MUCO CERVICAL OU BILLINGS - baseia-se na identificação do período fértil por meio da auto-observação das características do muco cervical e da sensação por ele provocada na vulva, possibilitando a identificação do processo ovulatório; MÉTODO SINTOTÉRMICO - baseia-se na combinação de múltiplos indicadores da ovulação, com a finalidade de determinar o período fértil com maior precisão e confiabilidade; combina a observação dos sinais e sintomas relacionados à temperatura basal corporal e ao muco-cervical, associada ainda a parâmetros subjetivos (físicos e ou psicológicos) indicadores de possível ovulação; MÉTODO DO COLAR - é uma simplificação do método de Ogino-Knaus que facilita e encurta o tempo requerido

Comissão de Defesa dos Direitos Humanos,
Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar

Tipo: P L nº 1462 Ano: 2013

Folha n.º: 21



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa - ASSEL

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



para ensinar/aprender a utilizar a abstinência periódica e proporciona um mecanismo para identificar com facilidade o período fértil do ciclo menstrual.

De acordo com o manual, como métodos anticoncepcionais a taxa de falha, no primeiro ano de uso, atinge até 20%, em uso habitual. Entre usuários adaptados ao método (uso correto) esse índice cai para 0,5 a 9%. Não existem condições clínicas que restrinjam o uso dos métodos comportamentais. Entretanto, existem condições ou obstáculos que podem afetar a função ovariana ou a regularidade dos ciclos menstruais e/ou alterar os sinais e sintomas de fertilidade, que dificultam a aprendizagem ou o uso desses métodos.

Assim, o manual do MS que normatiza as ações de planejamento familiar a serem desenvolvidas no Sistema Único de Saúde claramente orienta como deve ser utilizado cada método.

Do ponto de vista legal, a Constituição Federal (CF) dispôs o seguinte:

Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

§ 7º - Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, **o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito**, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas.

Assim, a CF estabeleceu a obrigação do Estado em garantir esse direito, mediante acesso a recursos educacionais e científicos, também contemplada no art. 196, que institui a saúde como *direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação*.

O §7º do art. 226 da CF foi regulamentado pela Lei nº 9.263, de 12 de janeiro de 1996, que define o planejamento familiar como *o conjunto de ações de regulação da fecundidade que garanta direitos iguais de constituição, limitação ou aumento da prole pela mulher, pelo homem ou pelo casal* (art. 2º).

A referida Lei federal dispõe o seguinte:

Art. 4º O planejamento familiar orienta-se por ações preventivas e educativas e pela garantia de acesso igualitário a informações, meios, métodos e técnicas disponíveis para a regulação da fecundidade.

Parágrafo único - O Sistema Único de Saúde promoverá o treinamento de recursos humanos, com ênfase na capacitação do pessoal técnico, visando a promoção de ações de atendimento à saúde reprodutiva.

Art. 6º.....

Parágrafo único - Compete à direção nacional do Sistema Único de Saúde definir as normas gerais de planejamento familiar.

Comissão de Defesa dos Direitos Humanos,
Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar
Tipo: PL nº 1462 Ano: 2013
Folha n.º: 21 (verso)



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa - ASSEL

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



Art. 9º Para o exercício do direito ao planejamento familiar, **serão oferecidos todos os métodos e técnicas de concepção e contracepção cientificamente aceitos e que não coloquem em risco a vida e a saúde das pessoas, garantida a liberdade de opção.**

Parágrafo único. A prescrição a que se refere o caput só poderá ocorrer mediante avaliação e acompanhamento clínico e com informação sobre os seus riscos, vantagens, desvantagens e eficácia. (grifo nosso)

Assim, verifica-se que a mencionada Lei federal, prevê a obrigação de os serviços de saúde disponibilizarem todos os métodos e técnicas de contracepção cientificamente aceitos e que não coloquem em risco a vida e a saúde das mulheres, respeitando a sua liberdade de decisão quanto ao método que mais se adéqua à sua condição.

Analisando o aparato legal do Distrito Federal, verificamos que, contrariamente às normas da boa técnica legislativa, esta Casa aprovou três leis tratando do assunto, a saber:

- Lei nº 331, de 8 de outubro de 1992, que *dispõe sobre a obrigatoriedade de oferta na rede pública de saúde do Distrito Federal, de serviços para atendimento integral à saúde da mulher e assistência para planejamento familiar e dá outras providências;*
- Lei nº 3.858, de 30 de maio de 2006, que *dispõe sobre planejamento familiar no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências;*
- Lei nº 5.062, de 8 de março de 2013, que *institui a Política de Informação sobre Planejamento Familiar nos estabelecimentos públicos de ensino do Distrito Federal.*

A Lei nº 331/1992 dispõe o seguinte:

Art. 2º Os serviços referidos no art. 1º objetivarão, especificamente:

.....

II – prover meios educacionais, científicos e assistenciais, que assegurem à mulher, ou ao casal, o direito à auto-regulação da fertilidade, **assegurando-lhes a informação sobre todos os métodos contraceptivos e utilização daquele de sua livre escolha**, respeitada a indicação médica e a normatização do Ministério da Saúde e Secretaria de Saúde do Distrito Federal; (grifo nosso)

A Lei nº 3.858/2006 estabelece o seguinte:

Art. 2º É dever do Estado, por meio do Sistema Único de Saúde do Distrito Federal – SUS/DF, sendo vedada qualquer forma de coerção, **prover condições e recursos informativos, educacionais, técnicos e científicos que assegurem o livre exercício da regulação da fertilidade** mediante:

Comissão de Defesa dos Direitos Humanos,
Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar
Tipo: PL nº 1462 Ano: 2013
Folha n.º 22 (verso)



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa - ASSEL
Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



.....
III - disponibilidade de informações acerca de métodos contraceptivos, assim como fornecimento de dispositivos intra-uterinos (DIU), pílulas anticoncepcionais, condoms (camisinhas), diafragmas e outros meios contraceptivos. (grifo nosso)

Apesar de a Lei nº 3.858/2006 contemplar dispositivo que assegura a *difusão de informações acerca do planejamento familiar na rede de ensino público do Distrito Federal por meio de palestras, painéis e atividades interdisciplinares* (art. 6º), foi aprovada a Lei nº 5.062/2013 instituindo a Política de Informação sobre Planejamento Familiar na rede de ensino público do Distrito Federal, objetivando o desenvolvimento das mesmas atividades previstas na Lei mencionada anteriormente.

Diante da existência dessas leis distritais e considerando que os Projetos em comento objetivam aprovar nova lei tratando especificamente do acesso aos métodos considerados naturais de planejamento familiar, é preciso levar em conta o princípio da boa técnica legislativa e o disposto na Lei Complementar nº 13, de 3 de setembro de 1996, que *regulamenta o art. 69 da Lei Orgânica, dispondo sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal*, que estabelece:

Art. 84. Para a sistematização externa, serão observados os princípios seguintes:

-
III – o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, salvo:
- a) se lei posterior alterar lei anterior;
 - b) no caso de lei geral e lei especial; (grifo nosso)

Assim, chegamos a considerar que o mais adequado para atender aos objetivos das proposições em análise fosse transformá-las em emenda à lei existente que trata sobre o tema. Ocorre que, como exposto, há mais de uma lei cujo objeto é o planejamento familiar, o que nos obriga a propor uma sistematização dessas leis, incorporando a especificação referente aos métodos naturais. Portanto, para contribuir com uma melhor sistematização e com vistas a aperfeiçoar o processo legislativo, aprovação da proposição, apresentamos o Substitutivo em anexo.

Feitas essas considerações, manifestamo-nos pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.462/2013 e do Projeto de Lei nº 1.476/2013 nos termos do Substitutivo apresentado, no âmbito desta Comissão de Direitos Humanos, Ética e Decoro Parlamentar.

Sala das Comissões, em 2013.

DEPUTADO
Presidente

DEPUTADO JOE VALLE
Relator

DEP. OLIVEIRA