

# PARECER N° , DE 2023

SF/23946.19653-39

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 3.176, de 2019, do Senador Major Olimpio, que *altera a Lei nº 9.434/97 e a Lei nº 8.072/90, para tornar presumida a doação de tecidos, órgãos e partes do corpo humano, tornar hediondos os crimes que específica, permitir campanhas para arrecadação de fundos para financiamento de transplante ou enxerto e dá outras providências.*

Relator: Senador **OTTO ALENCAR**

## I – RELATÓRIO

Vem à análise e deliberação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei (PL) nº 3.176, de 2019, de autoria do Senador Major Olimpio, que *altera a Lei nº 9.434/97 e a Lei nº 8.072/90, para tornar presumida a doação de tecidos, órgãos e partes do corpo humano, tornar hediondos os crimes que específica, permitir campanhas para arrecadação de fundos para financiamento de transplante ou enxerto e dá outras providências.*

O projeto é composto por cinco artigos. O art. 1º define os seus objetivos, quais sejam, instituir a doação presumida de tecidos, órgãos e partes do corpo humano, permitir campanhas para arrecadação de fundos para financiamento de transplante ou enxerto e para a doação de órgãos destinados a pessoa determinada, além de aumentar as penas dos crimes previstos na Lei nº 9.434, de 4 de fevereiro de 1997 (Lei de Transplantes), e torná-los hediondos.

O art. 2º do projeto de lei em análise modifica a redação dos arts. 2º, 4º e 14 a 17 da Lei de Transplantes.



Assinado eletronicamente, por Sen. Otto Alencar

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3299213924>

Ao art. 2º daquele diploma legal são acrescidos os §§ 2º e 3º, renumerando-se o seu parágrafo único como § 1º. O § 2º proposto para o art. 2º da Lei de Transplantes estabelece que a remoção de tecidos, órgãos ou partes do corpo humano deverá ser precedida de consulta ao Sistema Nacional de Transplantes (SNT), para que se verifique a existência de eventual manifestação de vontade em contrário da pessoa.

O § 3º, por sua vez, determina que os serviços responsáveis pela emissão de documentos de identidade deverão comunicar imediatamente ao SNT a manifestação de vontade relacionada à doação de tecidos, órgãos ou partes do corpo humano.

A proposição dá nova redação ao *caput* do art. 4º da Lei dos Transplantes, para determinar que, salvo manifestação de vontade em contrário, fica presumida a autorização para doação *post mortem* de tecidos, órgãos ou partes do corpo humano de pessoas maiores de dezesseis anos, para as finalidades de transplantes ou terapêutica. Ademais, são adicionados nesse dispositivo os §§ 6º a 9º.

O § 6º prevê que toda pessoa que não queira ser doadora de órgãos e tecidos deverá registrar essa recusa em documento público de identidade. Segundo determina o § 7º, essa manifestação de vontade poderá ser reformulada a qualquer momento, cabendo ao órgão emissor do documento de identidade retificá-lo e comunicar essa mudança ao SNT.

Por sua vez, o novo § 8º estipula que a doação de tecidos, órgãos ou partes do corpo humano de pessoa menor de dezesseis anos e daquela que não tem o necessário discernimento para a prática do ato em razão de deficiência mental dependerá da autorização de parente maior de idade, obedecida a linha sucessória, reta ou colateral, até o quarto grau.

O § 9º adicionado ao art. 4º da Lei de Transplantes determina que, em caso de os documentos de identidade de pessoa falecida possuírem informações conflitantes quanto à opção pela doação de órgãos, prevalecerá a manifestação de vontade mais recente.

Na seara penal, são propostas alterações nos arts. 14 a 17 da Lei de Transplantes para agravar a pena dos crimes previstos nos referidos dispositivos. Ademais, no parágrafo único do art. 15 daquele diploma legal, propõe-se a tipificação, com a mesma pena prevista no *caput*, da conduta de “incentivar” a compra ou a venda de tecidos, órgãos ou partes do corpo humano.

Já o art. 3º do PL nº 3.176, de 2019, preconiza a alteração do art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei de Crimes Hediondos), para incluir os delitos constantes dos arts. 14 a 17 da Lei de Transplantes no rol dos crimes hediondos.

O art. 4º do projeto cuida de revogar dispositivos da Lei de Transplantes. O primeiro deles é o art. 5º, que estatui que a remoção *post mortem* de tecidos, órgãos ou partes do corpo de pessoa juridicamente incapaz poderá ser feita, desde que permitida expressamente por ambos os pais ou por seus responsáveis legais.

Os outros dois dispositivos revogados são as alíneas *b* e *c* do art. 11 da Lei dos Transplantes, que proíbem a veiculação nos meios de comunicação de apelo público, respectivamente, pela doação de tecido, órgão ou parte do corpo humano para pessoa específica e pela arrecadação de fundos para o financiamento de transplante ou enxerto em benefício de particulares.

O art. 5º da proposição – cláusula de vigência – define que a lei originada de sua aprovação entrará em vigor na data de sua publicação.

O autor argumenta que a legislação brasileira confere à família a palavra final sobre a doação de órgãos, mas, em seu entendimento, essa medida tem se mostrado pouco efetiva para facilitar a captação e distribuição de órgãos no Brasil. Ressalta que sua proposta segue boas experiências internacionais sobre o tema, que adotam como regra o consentimento presumido para a doação, ressalvada a manifestação de vontade em contrário. Acrescenta que, para evitar o comércio de órgãos, também está propondo, para os crimes relacionados à remoção e ao uso não autorizados de órgãos humanos, o aumento das penas e sua caracterização como hediondos.

O projeto, que não recebeu emendas, foi distribuído à apreciação exclusiva da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, para decisão em caráter terminativo.

## II – ANÁLISE

Nos termos do inciso I e da alínea *f* do inciso II, ambos do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe à CCJ opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa das matérias submetidas à sua apreciação. No que tange ao mérito,



ad2023-03019

Assinado eletronicamente, por Sen. Otto Alencar

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3299213924>

segundo o art. 101, II, do RISF, a CCJ é competente para, ressalvadas as atribuições das demais Comissões, emitir parecer sobre as matérias de competência da União, notadamente sobre Direito Constitucional e Administrativo.

Quanto à constitucionalidade, não foram identificados óbices, tendo em vista que a competência para legislar sobre a matéria é atribuída de forma concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal, conforme dispõe o inciso XII do art. 24 da Constituição Federal (CF), e autorizada ao Congresso Nacional, nos termos do art. 48 da Lei Maior. Da mesma forma, não se vislumbram óbices quanto aos requisitos de juridicidade e regimentalidade.

No tocante ao mérito, entendemos ser justa a preocupação do autor da proposição, tendo em vista a enorme fila de espera por um transplante. Um dos pontos críticos e limitadores dessa atividade em nosso País é, sem dúvida alguma, o número insuficiente de doadores de órgãos e tecidos. No entanto, temos que considerar que a efetividade do sistema nacional de transplantes depende de inúmeros fatores, e não só do número de doadores.

O Brasil é referência mundial em transplantes, tendo realizado mais de 45 mil procedimentos no período de 2021 e 2022, com aproximadamente 90% dos procedimentos financiados pelo Sistema Único de Saúde (SUS). A taxa de doação de órgãos tem apresentado ritmo crescente desde 2013, tendo passado de 13,2 procedimentos por milhão de pessoas, naquele ano, para 18,1 em 2019. Apesar do avanço, esse patamar está aquém das taxas apresentadas por diversos países mais desenvolvidos e ainda não é suficiente para atender às necessidades da população.

O Projeto de Lei que ora analisamos propõe o retorno da doação presumida, como uma medida capaz de ampliar o número de doadores. No entanto, devemos ponderar se essa é a medida mais adequada para dar solução ao problema e se ela se coaduna com os valores éticos e de cidadania da nossa sociedade.

Importante observar a experiência internacional nessa área. A doação presumida de órgãos é adotada em diversos países, como a Espanha, que apresenta números bem mais expressivos que os nossos em termos de doadores de órgãos. Por outro lado, há também diversos países que não adotam esse modelo e apresentam número de doadores superior ao nosso, a exemplo dos Estados Unidos, onde se adota o modelo da doação consentida.



ad2023-03019

Assinado eletronicamente, por Sen. Otto Alencar

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3299213924>

Assim, é possível afirmar que o modelo, por si só, não é determinante para o resultado obtido em termos de números de doadores.

A julgar pelos dados divulgados e pela avaliação feita pelo Ministério da Saúde (MS) sobre a área de transplantes, a expectativa é de que a atividade transplantadora continue crescendo no Brasil, o que seria um indicativo de que o atual modelo, ainda que necessite ser aperfeiçoado, tem dado certo e não carece de alterações tão radicais como a proposta contida no PL em análise. De acordo com o MS, a ampliação do número de transplantes no País deve-se às seguintes razões: aperfeiçoamento dos processos de doação, capacitação de recursos humanos, ampliação da rede de atendimento e aumento do aporte de recursos financeiros ao Sistema Nacional de Transplantes.

Devemos lembrar que a medida proposta já vigorou aqui e não surtiu o efeito desejado; ao contrário, gerou um clima de pânico na população e a resistência de diversos segmentos, especialmente dos médicos, que se recusaram a realizar a retirada de órgãos de pessoas falecidas, para fins de transplante, sem a anuência da família.

Em nosso entendimento, a doação presumida fere os direitos da personalidade e o princípio da dignidade humana, tendo em vista que sequestra da pessoa o direito de decidir sobre si mesma e sobre o próprio corpo, inclusive após a morte. O fato de a pessoa poder se manifestar em documento público como não doadora não tem o condão de suprimir essa ofensa, mas, ao contrário, constitui-se como agravante, uma vez que obriga a que a decisão, que deveria ser de foro íntimo, seja tornada pública, impingindo constrangimentos e cerceando o direito à privacidade. Além disso, pode ensejar discriminação contra a pessoa que se declarar não doadora.

Concordamos com a manifestação do Conselho Federal de Medicina feita à época da tramitação do projeto que originou a lei que instituiu, em 1997, medida semelhante: “a doação de órgãos deve ser de caráter manifesto e não presumida, traduzindo um gesto de amor e solidariedade ao próximo”.



ad2023-03019

Assinado eletronicamente, por Sen. Otto Alencar

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3299213924>

Ademais, cremos que as propostas de liberar as campanhas de apelo público em prol da doação de tecido, órgão ou parte do corpo humano para pessoa específica e permitir a arrecadação de fundos para o financiamento de transplante ou enxerto em benefício de particulares estão em desacordo com os preceitos que regem a sistemática de doação de órgãos e transplantes no Brasil, na qual vigora lista única de pacientes, além de desconsiderarem que a imensa maioria dos transplantes no País é realizada e financiada pelo SUS.

Também, não há dados indicativos de que as penas aplicáveis no tocante aos crimes relativos à remoção desautorizada de órgãos devam ser modificadas, razão pela qual julgamos desnecessárias as alterações propugnadas pelo projeto.

### **III – VOTO**

Por todo o exposto, manifestamos voto pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 3.176, de 2019.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



ad2023-03019

Assinado eletronicamente, por Sen. Otto Alencar

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3299213924>