

PARECER Nº , DE 2021

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 3.616, de 2019, do Senador Rodrigo Cunha, que *altera o art. 159 da Lei no 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), para incluir na Carteira Nacional de Habilitação as informações sobre o tipo sanguíneo e fator Rh do condutor e sobre a sua condição de doador ou não doador de órgãos e tecidos.*

RELATOR: Senador **FABIANO CONTARATO**

I – RELATÓRIO

Vem à deliberação desta Comissão, em decisão terminativa, o Projeto de Lei (PL) nº 3.616, de 2019, do Senador Rodrigo Cunha, que altera o art. 159 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), para incluir na Carteira Nacional de Habilitação as informações sobre o tipo sanguíneo e fator Rh do condutor e sobre a sua condição de doador ou não doador de órgãos e tecidos.

Composto de dois artigos, o **art. 1º** indica o objeto da lei e o seu âmbito de aplicação, buscando alterar o art. 159 do Código de Trânsito Brasileiro, para dispor que a Carteira Nacional de Habilitação (CNH), expedida em modelo único e de acordo com as especificações do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), terá fé pública, equivalerá a documento de identidade em todo o território nacional e conterà, além de fotografia, identificação e número do Cadastro de Pessoas Físicas do condutor de veículo – hoje já exigidos pela lei –, também seu tipo sanguíneo e fator Rh, bem como, facultativamente, informação acerca da disposição voluntária de seus órgãos para eventual doação.



A cláusula de vigência, prevista no **art. 2º** do projeto, estatui que a lei decorrente da eventual aprovação da matéria entra em vigor noventa dias depois de sua publicação oficial.

Nos termos da justificção do projeto, além das informações já dispostas na Carteira Nacional de Habilitação a respeito da identificação, fotografia e número do Cadastro de Pessoa Física do condutor do veículo, enfatiza o proponente a relevância de se incluírem informações relativas ao tipo sanguíneo do condutor e a sua condição de doador ou não doador de órgãos e tecidos. Segundo o proponente, *a informação relativa ao tipo sanguíneo pode facilitar o atendimento de urgência ou emergência em casos de acidentes graves ou em outras situações que demandem socorro médico e haja necessidade de transfusão urgente de sangue. Nesses casos, a informação sobre o tipo sanguíneo do paciente que conste na CNH pode sanar um problema recorrente na área de resgate – a decisão rápida sobre o tipo de sangue que deve ser usado – ajudando assim a salvar vidas.*

Em acréscimo, o proponente afirma que, *ao se possibilitar a declaração do condutor sobre a doação de órgãos na CNH, abre-se uma oportunidade para que a pessoa reflita sobre essa questão e registre formalmente sua vontade no documento. E esse registro pode ser de grande auxílio para a família na difícil hora de decidir a respeito da doação dos órgãos do parente falecido. Como resultado, a medida pode promover um aumento no número de famílias que dizem sim à doação de órgãos, outra importante forma de salvar vidas.*

Não foram apresentadas emendas ao projeto no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Os requisitos formais e materiais de **constitucionalidade** são atendidos pelo projeto, tendo em vista que compete privativamente à União legislar sobre direito civil, a teor do disposto no art. 22, inciso I, da Constituição Federal, bem como por não ter sido deslustrada cláusula pétrea alguma. Ademais, a matéria se insere no âmbito das atribuições do Congresso Nacional, de conformidade com o *caput* do art. 48 da Carta Magna, não havendo reserva temática a respeito, nos termos do art. 61, § 1º, da Constituição Federal. Assim, não se vislumbra óbice algum quanto à constitucionalidade da medida proposta.



No que concerne à **juridicidade**, nenhum reparo se revela necessário, porquanto: *i*) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado e *ii*) a disposição vertida inova o ordenamento civil codificado. Ademais, a norma alvitrada: *iii*) possui o atributo da generalidade, *iv*) mostra-se dotada de potencial coercitividade e *v*) guarda compatibilidade com os princípios diretores do sistema de direito pátrio. De resto, o projeto não apresenta vício de **regimentalidade**

Quanto ao **mérito**, consideramos louvável a iniciativa do ilustre Senador Rodrigo Cunha, porquanto o implemento do presente projeto terá repercussões positivas de diversas ordens, não se vislumbrando, inversamente, consequência negativa alguma.

Com efeito, a medida – de baixíssimo custo, ressalte-se – permitirá, na prática, a materialização de prerrogativas fundamentais dos indivíduos, pertinentes à informação e, em certos casos, à efetividade dos direitos à vida e à saúde.

De fato, o registro, na Carteira Nacional de Habilitação (CNH), das informações sanguíneas elementares (tipo sanguíneo e fator Rh) tem a aptidão de, em circunstâncias excepcionais, permitir a adoção de condutas médicas apropriadas a evitar o falecimento de condutores de veículos em situação de emergência cirúrgica.

No que diz respeito à condição de doador ou não doador de órgãos e tecidos, ressalvada a opção do titular pela não inserção dessa informação, consideramos louvável a medida inovadora abraçada pelo projeto em análise, pois está muito bem ajustada ao espírito do § 4º do art. 199 da Constituição Federal, no qual já está previsto o aproveitamento de órgãos, tecidos e outras substâncias humanas para fins de transplante, pesquisa e tratamento. Essa disposição repercute o princípio da proteção integral à vida, cujo marco constitucional está presente no *caput* do art. 5º da Carta Magna, encontrando respaldo normativo no art. 2º do Código Civil, no qual se prevê que a personalidade civil da pessoa começa do nascimento com vida; mas a lei põe a salvo, desde a concepção, os direitos do nascituro.

Pois bem. Deve ser desde logo assinalado que as disposições normativas mais relevantes sobre o tema estão mais bem ancoradas na Lei nº 9.434, de 4 de fevereiro de 1997, que “dispõe sobre a remoção de órgãos, tecidos e partes do corpo humano para fins de transplante e tratamento e dá outras providências” (Lei dos Transplantes). Nessa Lei, sobressai o tratamento



dado à “retirada de tecidos, órgãos e partes do corpo de pessoas falecidas para transplantes ou outra finalidade terapêutica”, ficando tal retirada condicionada – nos termos da redação dada ao seu art. 4º pela Lei nº 10.211, de 23 de março de 2001 – à “autorização do cônjuge ou parente, maior de idade, obedecida a linha sucessória, reta ou colateral, até o segundo grau inclusive, firmada em documento subscrito por duas testemunhas presentes à verificação da morte”.

Ao mesmo tempo, o *caput* do art. 14 do Código Civil considera “válida, com objetivo científico, ou altruístico, a disposição gratuita do próprio corpo, no todo ou em parte, para depois da morte”.

Acrescente-se que foi editado, em 18 de outubro de 2017, pelo Presidente da República, o Decreto nº 9.175, que “Regulamenta a Lei nº 9.434, de 4 de fevereiro de 1997, para tratar da disposição de órgãos, tecidos, células e partes do corpo humano para fins de transplante e tratamento”, ab-rogando o Decreto nº 2.268, de 30 de junho de 1997.

Esse novo Decreto, no que concerne à disposição *post mortem* de órgãos, tecidos, células e partes do corpo humano para fins de transplantes ou enxerto, primeiramente trata do tema em caráter geral, no seu art. 17, ao dispor sobre a necessidade de “consentimento expresso da família” para a retirada dessas partes do cadáver, e logo em seguida, no seu art. 20, tratando mais especificamente do mesmo tema, condiciona essa retirada ao “consentimento livre e esclarecido da família do falecido, consignado de forma expressa em termo específico de autorização”.

Deve ser assinalado, ainda, que o tema em análise tem assento na questão da tutela dos direitos da personalidade, assim considerados aqueles “enraizados na esfera mais íntima da pessoa e não mensuráveis economicamente, voltados à afirmação dos seus valores existenciais”¹, ou, ainda, como sendo “direitos essenciais ao desenvolvimento da pessoa humana, em que se convertem as projeções físicas, psíquicas e intelectuais do seu titular, individualizando-o de modo a lhe emprestar segura e avançada tutela jurídica”².

Assim é que, em princípio, os tecidos, órgãos e partes do corpo humano não seriam suscetíveis de livre disposição, como corolário do princípio segundo o qual os direitos da personalidade seriam inabdicáveis. Todavia, o

¹ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil*. Vol. 1, 11ª ed., Ed. JusPodvm, Salvador: 2013, p.177.

² FARIAS; ROSENVALD. Ob. cit., p. 177.



Código Civil houve por bem relativizar tal regra, admitindo que esse ato de disposição seja feito, na forma da lei de regência da matéria, tanto no caso de pessoas vivas, desde que por exigência médica ou para fins de transplante (art. 13), quanto depois da morte, desde que, neste caso, seja feita por disposição gratuita e com objetivo científico ou altruístico (art. 14).

No que concerne à relativização da indisponibilidade dos direitos da personalidade, admitida pela lei, notadamente no que tange à disposição de partes do corpo humano para depois da morte do titular desse direito, a primeira questão imediatamente vinculada ao projeto a ser aferida é se a autonomia da vontade do titular do direito de personalidade seria suficiente para a consumação da retirada dessas partes do corpo humano, ou se seria lícito admitir que a família do falecido pudesse se contrapor à sua vontade e assim impedir essa doação, ainda que o doador já tivesse se manifestado expressa e validamente a respeito.

A outra questão diz respeito ao conflito de leis no tempo, tendo em vista que o Código Civil aborda a matéria da disposição do próprio corpo para depois da morte sem a condicionante do consentimento da família do morto, que havia sido estatuída anteriormente, na Lei dos Transplantes.

No primeiro aspecto, estamos convencidos de que a autonomia da vontade do titular do direito da personalidade – com amparo no texto do Código Civil, que expressamente lhe permite manifestar-se validamente pela doação de partes do seu corpo para depois da morte – é motivo suficiente para que a sua vontade seja respeitada sem interferências de sua família, desde que esse ato de disposição seja de fato gratuito e com objetivo científico ou altruístico.

Isso porque tal decisão envolve aspectos da individualidade do sujeito, relativamente ao que lhe é próprio, isto é, seu corpo, vivo ou morto. Trata-se de direito subjetivo essencial, que, portanto, diz respeito a atributos específicos da pessoa humana, de maneira que, no nosso modo de ver, não há dúvida de que a manifestação desse indivíduo quanto à disposição das partes de seu corpo, tal como prevista no Código Civil, merece a devida tutela jurídica e deve ficar livre de interferências alheias, ainda que de sua própria família.

Quanto ao outro aspecto, se a Lei dos Transplantes, que foi editada em 1997 e posteriormente modificada em 2001, é anterior ao Código Civil, que é de 2002 e disciplinou a mesma matéria, embora parcialmente, deve ser levado em conta que, sendo os dois corpos normativos editados por intermédio de lei ordinária, há de ser observado o disposto no § 1º do art. 2º do Decreto-Lei nº



4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), segundo o qual a lei posterior revoga a anterior quando seja com ela incompatível.

Isso porque, se a Lei dos Transplantes era mais restritiva, ao condicionar a retirada de órgãos, tecidos, células e partes do corpo humano, após a morte, ao consentimento da família, o Código Civil, que lhe é posterior, tornou essa questão mais flexível, uma vez que, por intermédio do *caput* do seu art. 14, veio simplesmente decretar ser “válida, com objetivo científico, ou altruístico, a disposição gratuita do próprio corpo, no todo ou em parte, para depois da morte”, deixando de mencionar qualquer restrição no que se refere à necessidade de consentimento da família.

Todavia, ainda que se considere haver um mero conflito aparente de leis, por ser o Código Civil tido como lei geral em relação à Lei dos Transplantes, que deve ser considerada lei especial, seria lícito admitir que o consentimento expresso da família exigido na lei especial só deveria ser exigido para os casos em que o titular do direito da personalidade em questão houvesse deixado de se manifestar expressamente a respeito, seja para deixar consignada a sua intenção de não doar seus órgãos, seja para manifestar seu desejo pela doação de órgãos após a sua morte, priorizando-se, dessa forma, a vontade do doador sobre a da família.

O motivo dessa discussão é, na verdade, a falta de clareza no ordenamento jurídico sobre a matéria. Em realidade, essa lacuna ou obscuridade legislativa, que tem levado alguns a sustentarem a necessidade de sempre se indagar a família a respeito do seu consentimento quanto à doação de órgãos e tecidos, se deve à falta de cláusula que deixasse explícito o âmbito de aplicação das disposições normativas. Vale dizer, a Lei dos Transplantes deveria ser suficientemente clara quanto ao requisito do consentimento familiar, que deveria ser exigido somente nos casos em que o doador, em vida, não tenha se manifestado a respeito, seja a favor ou contra a doação, em interpretação sistêmica do ordenamento jurídico, o que harmonizaria os citados artigos 4º da Lei dos Transplantes e 14 do Código Civil.

Ademais, no âmbito dessa mesma interpretação sistemática do ordenamento jurídico, jamais poderia ser olvidado o já mencionado ditame constitucional que impõe ao legislador ordinário a criação de condições legislativas “que facilitem a remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas para fins de transplante, pesquisa e tratamento” (§ 4º do art. 199 da Constituição Federal). Assim, é possível concluir que a não exigência de autorização da



família, quando o próprio doador, em vida, tenha assim se manifestado validamente a respeito, é, inquestionavelmente, uma regulação que torna mais fácil a doação de órgãos e, com efeito, tem a capacidade de contribuir consideravelmente para a qualidade de vida daqueles que, desesperadamente, necessitam de órgãos doados para prorrogar com dignidade as suas próprias vidas.

Também deve ser considerado que essa mesma interpretação, segundo a qual “a manifestação de vontade do titular do direito da personalidade em questão não deve ficar adstrita a posterior convalidação pela família, resgata o direito personalíssimo de disposição do corpo pelo próprio doador, estabelecido em todas as legislações anteriores à Lei nº 9.434/1997”³.

Anote-se, ainda, que, diante dessa controvérsia sobre a necessidade ou não de convalidação, pela família do morto, da sua manifestação de vontade no sentido da doação, o Conselho da Justiça Federal (CJF), no âmbito da IV Jornada de Direito Civil, editou o seguinte enunciado, em consonância com a tese de que a manifestação expressa do doador de órgãos em vida deve prevalecer sobre a vontade dos familiares:

ENUNCIADO 277 – O art. 14 do Código Civil, ao afirmar a validade da disposição gratuita do próprio corpo, com objetivo científico ou altruístico, para depois da morte, determinou que a manifestação expressa do doador de órgãos em vida prevalece sobre a vontade dos familiares, portanto, a aplicação do art. 4º da Lei nº 9.434/97 ficou restrita à hipótese de silêncio do potencial doador.

Em outro aspecto, deve ser acrescentado que, no nosso modo de ver, mostra-se flagrantemente equivocada a tese sustentada pelo Presidente da República, nas razões do veto ao parágrafo único do art. 4º da Lei dos Transplantes, incluído pela referida Lei nº 10.211, de 23 de março de 2001 (Mensagem nº 252, de 23 de março de 2001), que levaria ao incontroverso entendimento de que a retirada de tecidos, órgãos e partes do corpo de pessoas falecidas iria poder se realizar a partir de registro feito em vida, pelo *de cujus*, nesse sentido, nos termos de regulamento próprio, sem necessidade de convalidação pela família.

³ MAYNARD, Lorena Oliveira Dantas; LIMA, Isabel Maria Sampaio Oliveira; LIMA, Yara Oyram Ramos; COSTA, Ediná Alves. *Os Conflitos do Consentimento acerca da Doação de Órgãos “post mortem” no Brasil*. Revista de Direito Sanitário, São Paulo, V. 16, nº 3, nov. 2015/fev. 2016, p. 132.



Nessas razões de veto, foi sustentado que a inserção do mencionado parágrafo induziria o entendimento de que, uma vez que o potencial doador tivesse registrado em vida a vontade de doação de órgãos, esta manifestação, por si só, seria suficiente como autorização para a retirada dos órgãos, o que, nas palavras do Presidente da República, seria contrário à “prática da totalidade das equipes transplantadoras do País, que sempre consultam os familiares (mesmo na existência de documento com manifestação positiva de vontade do potencial doador) e somente retiram os órgãos se estes, formalmente, autorizarem a doação”.

Ora, a prática das equipes de transplantes não teria – e nunca terá – o condão de se sobrepor à lei, razão pela qual se mostra necessário que haja lei clara, que expressamente autorize a retirada de partes de cadáver para efeito de doação, sem a necessidade do consentimento familiar, desde que possa ser constatada a manifestação válida do doador nesse sentido, como, por exemplo, em dizeres na sua carteira de identidade ou na sua carteira nacional de habilitação, desse modo facilitando a captação e distribuição de órgãos, ao mitigar um dos principais empecilhos ao processo de doação e transplante de órgãos, que é justamente a falta do consentimento familiar.

Portanto, por meio dessa interpretação enviesada e contrária ao direito, “as famílias dos potenciais doadores passaram a ser as únicas responsáveis pelos órgãos do ente falecido”, deixando-se de prestigiar “a vontade do potencial doador, mesmo que em vida este tivesse deixado clara sua intenção, seja por documento formal ou pessoal, seja por qualquer meio idôneo de manifestação”⁴. Tal sistemática leva ao alijamento do possível doador quanto à escolha fundamental do destino de sus órgãos, que acaba por privá-lo de completa autodeterminação⁵.

Em acréscimo, julgamos oportuno estender a obrigação alvitrada na proposição em exame ao âmbito das carteiras nacionais de habilitação (documentos expedidos com base no art. 159 do Código de Trânsito Brasileiro), comumente utilizadas em substituição à carteira de identidade convencional.

Quanto à **técnica legislativa**, entendemos que o projeto está parcialmente em desacordo com os termos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que tem por objetivo proporcionar a utilização de linguagem e técnicas próprias, que garantam às proposições legislativas as

⁴ MAYNARD, LIMA, LIMA e COSTA, ob. cit., p. 130.

⁵ MARINHO, Alexandre. *Transplantes de Órgãos no Brasil*. Revista de Direito Sanitário, São Paulo, V. 11, nº 3, fev. 2011, pp. 120/122, *apud* MAYNARD, LIMA, LIMA e COSTA, ob. cit., p. 131.



características esperadas pela lei, a saber: clareza, concisão, interpretação unívoca, generalidade, abstração e capacidade de produção de efeitos. A primeira violação à técnica legislativa consiste na ausência de uma linha pontilhada após os incisos ora alvitados para o *caput* do art. 159 do Código de Trânsito Brasileiro. Tal linha funcionaria como um sinalizador de que existem outras disposições normativas nesse mesmo artigo, após o *caput*, que devem permanecer inalteradas. Portanto, essa ausência poderia acarretar, sem nenhum motivo aparente, a revogação, pura e simples, dos §§ 1º a 12, hoje constantes do dispositivo, a maioria dos quais traz regras de fundamental importância concernentes ao conteúdo da Carteira Nacional de Habilitação.

Além disso, em face da recente publicação da Lei nº 14.071, de 13 de outubro de 2020 – ocorrida, portanto, enquanto tramitava este projeto de lei –, é preciso alterar, também no art. 1º do projeto, a redação que se pretende atribuir ao *caput* do art. 159 do Código de Trânsito Brasileiro, a fim de que nela passe a figurar a agora vigente autorização legal para expedição da CNH em meio digital.

III – VOTO

Diante de todo o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei (PL) nº 3.616, de 2019, com a apresentação da seguinte emenda:

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se a seguinte redação ao art. 159 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), na forma do art. 1º do Projeto de Lei nº 3.616, de 2019:

“**Art. 159.** A Carteira Nacional de Habilitação, expedida em meio físico ou digital, à escolha do condutor, em modelo único e de acordo com as especificações do CONTRAN, atendidos os pré-requisitos estabelecidos neste Código, terá fê pública, equivalerá a documento de identidade em todo o território nacional e conterà as seguintes informações do condutor:

I – fotografia;

II – identificação;

III – número do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF);



IV – tipo sanguíneo e fator Rh;

V – condição de doador ou não doador de órgãos e tecidos, ressaltada a opção do titular pela não inserção dessa informação.

.....” (NR)

Sala das Comissões,

, Presidente

, Relator

