

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 1.184, DE 2003

(Apensos os de nºs 2.855, de 1997, 4.664 e 4.665, de 2001; 120, 6.296, de 2002; 1.135 e 2.061, de 2003, 4.686, de 2004, 4.889 e 5.624, de 2005 e 3.067, de 2008)

Dispõe sobre a reprodução assistida.

**Autor:** Senado Federal

**Relator:** Deputado Colbert Martins

## I - RELATÓRIO

Com a Proposição em epígrafe numerada, o Senado Federal intenta estabelecer regras para o que chama de Reprodução Assistida. Define o que é embrião humano para os fins da reprodução artificial ou assistida.

Ao Projeto foram apensados, por força das disposições regimentais:

1) O Projeto de Lei n.º. 2.855, de 1997, de autoria do ilustre Deputado CONFÚCIO MOURA, “dispõe sobre a utilização de técnicas de reprodução humana assistida e dá outras providências”.

2) Os Projetos de Lei nºs 4.664 e 4.665, de 2001, são de autoria do ilustre Deputado LAMARTINE POSELLA. O primeiro dispõe sobre a proibição ao descarte de embriões humanos fertilizados “in vitro”, determina a responsabilidade sobre os mesmos e dá outras providências; o segundo “dispõe sobre a autorização da fertilização humana

"in vitro" para os casais comprovadamente incapazes de gerar filhos pelo processo natural de fertilização" somente em clínicas autorizadas pelo Ministério da Saúde e dá outras providências".

3) O Projeto de Lei n.º. 120, de 2003, de autoria do nobre Deputado ROBERTO PESSOA, que "dispõe sobre a investigação de paternidade de pessoas nascidas de técnicas de reprodução assistida".

Intenta modificar a Lei n.º. 8560, de 29 de dezembro de 1992, que "regula a investigação de paternidade dos filhos havidos fora do casamento, e dá outras providências". Propõe que os nascidos de técnicas de reprodução assistida tenham o direito de saber a identidade de seus pais biológicos, mas sem que isso lhes dê direitos sucessórios.

4) O Projeto de Lei n.º. 1.135, de 2003, de autoria do preclaro Deputado Dr. PINOTTI, que "dispõe sobre a reprodução humana assistida".

5) O Projeto de Lei n.º. 2.061, de 2003, de autoria da eminente Deputada MANINHA, que "disciplina o uso de técnicas de Reprodução Humana Assistida como um dos componentes auxiliares no processo de procriação, em serviços de saúde, estabelece penalidades e dá outras providências".

6) O Projeto de Lei n.º 4.686, de 2004, que introduz um artigo 1597-A à Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, assegurando o direito ao conhecimento da origem genética do ser gerado a partir da reprodução assistida, define o direito sucessório e o vínculo parental

7) O PL 4.665, de 2001, que fora reconstituído, dispõe sobre a proibição ao descarte de embriões humanos fertilizados "in vitro", e determina a responsabilidade sobre eles.

8) **O PL 6.296, de 2002**, também reconstituído, proíbe a fertilização de óvulos humanos com material genético proveniente de células de doador do gênero feminino.

9) **O PL 5.624, de 2005**, cria programa de reprodução assistida no Sistema Único de Saúde e dá outras providências.

10) Os PLs 4664/01 e 120/03 são proposições destinadas a questões específicas concernentes aos processos de reprodução assistida.

11) O PL 4.686, de 2004, pretende assegurar o direito ao conhecimento da origem genética do ser gerado por técnicas de reprodução assistida (RA), definindo o direito sucessório e o vínculo parental. Para tanto acrescenta um artigo 1.597-A à a Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil

12) O PL 4889/05 pretende estabelecer critérios para funcionamento de clínicas de reprodução humana.

13) **O PL 3.067, de 2008**, quer modificar a Lei 11.105/05, para que as pesquisas com células-tronco possam ser feitas somente por instituições especificamente habilitadas, por autorização especial; que essa autorização seja concedida pela Comissão Nacional de Ética em Pesquisa – CONEP; para que as clínicas de reprodução assistida cumpram certas obrigações, como absterem-se de comercializar embriões (*sob pena de enquadrarem-se no § 3º do art. 5º da Lei 11.105/05*), não remeterem embriões ao exterior, e o resultado de pesquisas; proíbe a comercialização dos resultados de pesquisa sobre células-tronco e seu registro como patentes, registro sanitário ou outro que cerceie sua aplicação universal.

Diz que é da competência das autoridades do sistema nacional de vigilância sanitária a verificação do cumprimento da presente lei, além de estabelecer normas de conduta para aquelas.;

Por fim, quer aplicar às condutas previstas o princípio da responsabilidade subjetiva.

14) As proposições nºs 2.855, de 1997; 1.184, 1.135, e 2.061, de 2003, são mais extensas, visam à regulamentação da utilização das técnicas de Reprodução Assistida (RA) em vários de seus aspectos. Para permitir uma comparação entre os Projetos em questão, optamos por selecionar os aspectos que nos parecem mais relevantes sobre o tema e resumimos as diferenças e semelhanças existentes.

Assim, foram selecionados os seguintes aspectos: utilização das técnicas de RA, gestação de substituição, proibições, documento de consentimento, serviços de RA, doação de gametas, sigilo e quebra do sigilo da doação, transferência e destinação de embriões, filiação e direitos do conceito e dos doadores.

### **1 — Utilização das técnicas de RA.**

PL 1184/03: na ocorrência de infertilidade ou para a prevenção de doenças genéticas. Prazo mínimo de espera para os casos em que não se diagnostique a causa definitiva da infertilidade. Exige consentimento esclarecido do cônjuge ou do companheiro.

PL 2855/97: acessível a toda mulher capaz, independentemente de seu estado civil.

PL 1135/03: acessível a toda mulher capaz “cuja indicação não se afaste dos limites” da lei. A redação, entretanto, não é clara quanto aos referidos limites. Exige aprovação do cônjuge se a mulher for casada ou mantiver união estável.

PL 2061/03: acessível a “todo homem e mulher — doador e receptor — capazes”. O art. 1º refere-se à utilização da técnica para a “resolução de problemas de infertilidade”, mas não vincula essa utilização a diagnóstico preciso, como no caso do PL 1184/03.

### **2 — Gestação de substituição.**

PL 1184/03: Proíbe.

PL 2855/97: Permite em casos de impossibilidade de gravidez por parte da doadora do óvulo, vedada a comercialização ou lucro. Exige consentimento de um Conselho de RA, salvo para os casos em que a receptora seja parente até quarto grau, consanguíneo ou afim.

PL 1135/03: Idem, exigindo autorização do Conselho Regional de Medicina para casos em que a receptora seja parente até segundo grau.

PL 2061/03: Idem, mas não faz menção a qualquer laço parental por parte da receptora.

### **3 — Proibições relativas à utilização da RA e prática eugênicas.**

PL 1184/03: pré-seleção sexual, salvo na ocorrência de risco genético de doenças relacionadas ao sexo; intervenção sobre gametas ou embriões in vitro, salvo para as finalidades de permitidas pela lei.

PL 2855/97: clonagem, pré-seleção sexual ou de qualquer outra característica biológica, finalidade eugênica, salvo para prevenção de doenças; proíbe a fecundação de óvulos para outra finalidade que não seja a procriação.

PL 1135/03: proíbe a fecundação de óvulos para outra finalidade que não seja a procriação; faz menção a que as técnicas “não devem” ser utilizadas com a intenção de seleção de sexo ou outra característica biológica, sem, contudo, previsão de pena para tais procedimentos.

PL 2061/03: idem.

#### **4 — Documento de consentimento.**

PL 1184/03: prevê documento com grande detalhamento, incluindo: indicação médica; aspectos técnicos e modalidades de RA, inclusive com custos envolvidos; efetividade dos resultados do serviço; probabilidade de efeitos indesejados; implicações jurídicas, procedimentos autorizados pelo beneficiário, inclusive o número de embriões a serem produzidos; autorização do doador de gametas para a sua utilização.

PL 2855/97: prevê o documento, mas sem especificar qualquer aspecto relativo ao seu conteúdo.

PL 1135/03: prevê o documento e inclui aspectos como: “aspectos médicos”, riscos, efetividade e efeitos indesejados, aspectos jurídicos, biológicos, éticos e econômicos.

PL 2061/03: prevê o documento, mas sem especificar qualquer aspecto relativo ao seu conteúdo.

#### **5 — Serviços de RA.**

PL 1184/03: prevê responsabilidades e requisitos para o funcionamento dos serviços de RA. Não define claramente o órgão fiscalizador.

PL 2855/97: cria a Comissão Nacional de Reprodução Humana Assistida, sem definir a sua vinculação institucional e delega a essa comissão a definição de critérios para o funcionamento dos serviços de RA.

PL 1135/03: prevê requisitos mínimos e delega aos “órgãos competentes” o licenciamento de funcionamento.

PL 2061/03: prevê requisitos para o funcionamento e que o Conselho Municipal de Saúde, ou Estadual, na falta desse, institua Comissão de Ética para “acompanhamento” dos requisitos legais.

## **6 — Doação de gametas.**

PL 1184/03: permitida, para uma única receptora, com previsão de vários procedimentos de quebra do anonimato do doador em casos de “razões médicas” ou para fins casamentos. Prevê amplo acesso do cidadão gerado à identidade do doador ou doadores de gametas.

PL 2855/97: permitida, para até duas receptoras por Estado, com quebra do anonimato por razões “médicas” e para a equipe responsável, preservada a identidade civil do doador.

PL 1135/03: permitida a doação de gametas e pré-embriões, com quebra do anonimato por razões “médicas” e para a equipe responsável, preservada a identidade civil do doador.

PL 2061/03: idêntica às disposições do PL 2855/97.

## **7 — Sigilo e quebra do sigilo da doação.**

PL 1184/03: por iniciativa do nascido a partir de procedimentos de RA, por “razões médicas ou jurídicas”. No caso de “razões médicas”, o profissional médico poderá ter acesso à identidade do, ou dos doadores, mas terá que manter o sigilo.

PL 2855/97: apenas por “motivação médica”, apenas para equipe responsável.

PL 1135/03: idem.

PL 2061/03: idem.

## **8 — Transferência e destinação de embriões.**

PL 1184/03: produção e transferência de até dois embriões a cada ciclo reprodutivo. Todos os embriões produzidos devem ser obrigatoriamente transferidos, não havendo, portanto, previsão de congelamento de embriões. Embriões espontaneamente abortados podem ser doados expressamente para pesquisas.

PL 2855/97: não dispõe sobre a quantidade de embriões a serem produzidos e transferidos. Prevê o congelamento de “pré-embriões”, sem definir o que seria do ponto de vista jurídico esse conceito. Os “pré-embriões” devem ser mantidos por cinco anos e, após esse tempo, descartados ou utilizados em experimentações, mediante consentimento expresso dos doadores. Exige manifestação por escrito do “casal” sobre a destinação dos “pré-embriões” congelados em caso de morte de um dos pais ou de separação.

PL 1135/03: não dispõe sobre a quantidade de embriões a serem produzidos e transferidos. A decisão pela quantidade a ser transferida é aos beneficiários. Define como pré-embrião todos os resultantes da união de gametas in vitro, sem qualquer definição de estágio de desenvolvimento. Prevê a doação de pré-embriões e o congelamento dos excedentes, mediante manifestação expressa, do mesmo modo que a destinação em casos de separação do casal, morte ou doença grave de um dos cônjuges. O tempo legal para o congelamento previsto é de três anos, após o que, os pré-embriões devem ser colocados à disposição dos beneficiários que podem descartá-los ou doá-los para utilização em RA.

PL 2061/03: não define o número de “oócitos” e “pré-embriões”, sem definir o que sejam, a serem produzidos, mas permite a transferência de até quatro “pré-embriões”. Prevê a doação de “oócitos” e “pré-embriões”. Prevê a doação de pré-embriões e o congelamento dos excedentes e sua destinação, mediante manifestação expressa, do mesmo modo que a destinação em casos de separação do casal, morte ou doença grave de um dos cônjuges. Prevê o tempo máximo de desenvolvimento dos “pré-embriões” em até catorze dias.

## **9 — Filiação e direitos do conceito e dos doadores.**

PL 1184/03: os beneficiários têm a paternidade plena e sua morte não restabelece poder parental dos pais biológicos. Acesso aos registros para casos de transplantes, garantido o sigilo, se possível. Nega direito ou vínculo aos doadores, salvo os impedimentos matrimoniais.

PL 2855/97: veda a inscrição na certidão de nascimento de qualquer menção à utilização de técnicas de RA, bem como o “questionamento” do registro civil. A revelação da identidade do doador, prevista por “razões médicas”, não determina nova filiação. Veda, igualmente,

reconhecimento de paternidade ou relação jurídica no caso de morte do companheiro ou esposo, salvo manifestação expressa do casal (o dispositivo é bastante confuso).

PL 1135/03: dispositivos idênticos aos do PL 1184/03.

PL 2061/03: foi omissivo neste aspecto.

A Comissão de Seguridade Social e Família apreciando somente o PL 2.855, de 1997, aprovou-o com uma emenda.

A esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania compete analisar as propostas sob os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito, sendo a apreciação final do Plenário da Casa.

É o Relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Sob o ponto de vista constitucional, a matéria objeto das proposições encontra-se salvaguardada, principalmente, pelo artigo 226, § 7º. Outrossim não há vício quanto à iniciativa da lei, principalmente porque o nosso Código Civil, art. 1597, já dispõe sobre a fecundação *in vitro*.

No que **concerne à criação de obrigações a outro Poder da República**, cremos que o Projeto de Lei n.º 1.184/03, de maneira tangente, sub-reptícia, o faz quando atribui ao *Poder Público* promover campanhas e organizar cadastro. Ora quem teria o condão de fazer campanhas ou organizar cadastros? O Legislativo? O Judiciário? Ou o Poder Executivo?

O PL 2.855/97 é mais explícito. Cria, no âmbito do Conselho Nacional de Saúde, uma Comissão Nacional de RHA; manda que o Poder Executivo (art. 52) tome certas providências; no art. 53, estabelece o prazo de um ano para o Poder Executivo constitua um registro nacional de doadores de gametas pré-embriões e um cadastro de centros de serviços médicos.

Os PLs 4.665/01, 2.061/03 e 4.889/05 também trazem obrigações ao Poder Executivo.

O PL 5.624, de 2005, ao criar um programa de Reprodução Assistida, no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, a ser desenvolvido por conveniados e estabelecimentos do Ministério da Saúde, atenta visceralmente contra dispositivos da nossa Magna Carta, ao tratar de assuntos privativamente pertinentes ao Poder Executivo. Atenta, ainda, contra o princípio constitucional de independência e harmonia entre os Poderes ao determinar que o *Poder Executivo* regulamentará a lei.

O PL 3.067/08 fazendo tábula rasa do disposto no art. 2º, § 3º da Lei 11.105/05, cria competência (§ 5º do PL) para a Comissão Nacional de Ética em Pesquisa – CONEP, que é comissão do Conselho Nacional de Saúde - CNS, cuja função é implementar as normas e diretrizes regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos. Ocorre que tais prerrogativas são da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio (art. 2º, §3º), obriga também agentes do sistema de vigilância sanitária a tomar medidas que são de sua competência funcional (art. 13 do PL). .

Afiguram-se-nos, então, tais ingerências do PL 3.067/08 inconstitucionais.

Quanto à técnica legislativa, os PLs 2.855/97 4.664/01, 4.665/01; 2.061/03;1.135/03, e 4.889/05 não atendem os pressupostos estabelecidos pela Lei Complementar nº 95/98. Uns trazem cláusula revogatória genérica, outros não dizem qual o âmbito de aplicação da lei, outros, ainda, não trazem os números escritos por extenso (mormente quando estabelecem a dosimetria das penas, fato que deveria ser corrigido na redação final, se aprovados). **O PL 3.067/08** traz, ainda, a expressão (NR) em lugar inadequado, além de no art. 1º não dizer o objetivo da lei.

No concernente à juridicidade, não vemos nos projetos afronta aos princípios jurídicos que informam nosso ordenamento jurídico, salvo o PL 120/03 que [proíbe a geração de direitos sucessórios ao filho, carece de legitimidade, e, portanto, é injurídico e mesmo inconstitucional. O próprio artigo 227, § 6º, de nossa Magna Carta estabelece que:](#)

*“§ 6º - Os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação.”*

Deste modo não há como aprovar o que pretende este Projeto 120/03 nem o que pretende o de nº 4.686/04, no concernente à sucessão.

Quanto ao mérito, acreditamos que a matéria objeto dos PLs 1.184/03, 2.061/03;1.135/03; 2.855/97, 4.686/04 não deva ser tratada com as minúcias neles descritas. A lei poderia dizer mais do que deveria ou, ao contrário, limitar os avanços científicos e tecnológicos, em detrimento do *livre planejamento familiar*, de que versa a Constituição Federal.

Como a Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, em seu artigo 1.597, já permite a reprodução através da inseminação artificial, cabe aos órgãos competentes do Poder Executivo (ANVISA, Ministério da Saúde, etc.), juntamente com o Conselho Nacional de Medicina, atendidos os princípios éticos e legais que devem nortear todos os seus atos e regras, ditar as regras para que o disposto no Código Civil seja efetivado.

Se nossa Magna Carta proíbe quaisquer discriminações relativas à filiação (o que abarca o direito sucessório), se o Código Civil (art. 1626) ao tratar da situação de filho ao adotado, desliga-o de qualquer vínculo com os pais e parentes consangüíneos, salvo quanto aos impedimentos para o casamento, que dizer do filho que nasceu de uma situação consentida dos pais, qual seja, a da inseminação artificial (art. 1597 do CCB)? Teria ele menos direitos do que o adotado?

É certo que, no caso de inseminação artificial heteróloga (em que o gameta não é fornecido pelo marido), há necessidade imperiosa de que se saiba quem é realmente o doador do sêmen para que se evite, no futuro, o casamento daqueles que são impedidos (art. 1521 do Código Civil). Isto é imperativo, patente, e não carrega obrigatoriedade de que se conste de um novo dispositivo na lei substantiva civil. A ilação que se deduz dos impedimentos para o matrimônio faz presumir que o verdadeiro doador do sêmen seja conhecido para que sejam evitados problemas genéticos e civis no futuro.

O que pretende, então, o PL 4.686/04 não tem conveniência de ser aprovado.

O PL 4.664/01, que proíbe o descarte de embriões fertilizados *in vitro*, afigura-se-nos contrário aos avanços científicos e tecnológicos, uma vez que, se o embrião apresenta-se inviável para a fertilização, como se poderá preservá-lo de qualquer modo? Isto vem de encontro ao que preconiza a própria Lei 11.105/05.

O PL 4.665/01 ao trazer somente uma autorização para a fertilização humana *in vitro*, não pode ser aprovado, uma vez que o artigo 1.597 do Código Civil já permite a inseminação artificial.

Quando o próprio Congresso Nacional já aprovou, recentemente, a autorização para a pesquisa com as células-tronco, não se pode limitar, cercear ou estabelecer critérios que venham a impedir o avanço científico no campo da reprodução humana. Como retrodito, os órgãos competentes (Ministério da Saúde, ANVISA, Conselho Federal de Medicina) devem ditar regras para a finalidade dos projetos, sem que se atente contra princípios constitucionais, legais, éticos ou morais, o que, indubitavelmente, as tornaria passíveis de questionamento judicial.

Os PLs 4.889/05, 4.665/01, 6.296/02 e 3.067;08 atentam contra os princípios adotados pela Lei 11.105, de 24 de março de 2005, que tratou, entre outros temas, de segurança e mecanismos de fiscalização sobre a construção, o cultivo, a produção, a manipulação, o transporte, a transferência, a importação, a exportação, o armazenamento, a pesquisa, a comercialização, o consumo, a liberação no meio ambiente e o descarte de organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, tendo como diretrizes o estímulo ao avanço científico na área de biossegurança e biotecnologia, a proteção à vida e à saúde humana, animal e vegetal, e a observância do princípio da precaução para a proteção do meio ambiente, estabelecendo, inclusive, penalidades. Esta Lei dita em seu artigo 5º:

*“Art. 5º É permitida, para fins de pesquisa e terapia, a utilização de células-tronco embrionárias obtidas de embriões humanos produzidos por fertilização **in vitro** e não utilizados no respectivo procedimento,...*

.....  
**§ 2º Instituições de pesquisa e serviços de saúde que realizem pesquisa ou terapia com células-tronco embrionárias humanas deverão submeter seus projetos à apreciação e aprovação dos respectivos comitês de ética em pesquisa.**

§ 3º **É vedada a comercialização** do material biológico a que se refere este artigo e sua prática implica o crime tipificado no art. 15 da Lei nº 9.434, de 4 de fevereiro de 1997.

Reza também esta Lei que

“Art. 16. Caberá aos órgãos e entidades de registro e fiscalização do Ministério da Saúde, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Meio Ambiente, e da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República entre outras atribuições, no campo de suas competências, observadas a decisão técnica da CTNBio, as deliberações do CNBS e os mecanismos estabelecidos nesta Lei e na sua regulamentação:

.....”

No que concerne ao PL 3.067, de 2008, (que quer modificar a Lei 11.105/05, para que as pesquisas com células-tronco possam ser feitas somente por instituições especificamente habilitadas, por autorização especial; que essa autorização seja concedida pela Comissão Nacional de Ética em Pesquisa – CONEP; para que as clínicas de reprodução assistida cumpram certas obrigações, como absterem-se de comercializar embriões (sob pena de enquadrarem-se no § 3º do art. 5º da Lei 11.105/05), não remeterem embriões ao exterior, e o resultado de pesquisas; proíbe a comercialização dos resultados de pesquisa sobre células-tronco e seu registro como patentes, registro sanitário ou outro que cerceie sua aplicação universal), **o que pretende já está sobejamente delineado na própria Lei 11.105/05 em outros dispositivos que não o indigitado pelo PL (art.5º).**

A responsabilidade civil objetiva somente é aplicada em casos específicos, não havendo necessidade de que a lei diga que é ela subjetiva.

Assim, a nosso ver não há conveniência, necessidade ou oportunidade para aprovação das propostas, mormente o PL 3.067/08, agora apensado, pois subverte o que já está assentado na Lei 11.105/05.

Deste modo, nosso voto é pela inconstitucionalidade, injuridicidade, inadequada técnica legislativa e no mérito pela rejeição do Projeto de Lei nº 5.624, de 2005; pela constitucionalidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição do Projeto de Lei nº 1.184, de 2003, e

pela constitucionalidade (salvo os dispositivos retrocitados), juridicidade, inadequada técnica legislativa e, no mérito, **pela rejeição** dos de nºs 2.855/97 **(e da Emenda apresentada pela Comissão de Seguridade Social e Família)**, 4.664 e 4.665, de 2001; 6.296/02, 1.135 e 2.061, de 2003; 4.686/04, 4.889 e 5.624, **de 2005** e 3.067, de 2008, e pela injuridicidade do 120, de 2003.

Sala da Comissão, em            de            de 2008.

Deputado COLBERT MARTINS  
Relator