

**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº \_\_\_\_\_, DE**  
**(Do Sr. Eduardo Cury)**

Susta, nos termos do art. 49, V, da Constituição Federal, as Portarias nº 844, de 2012, e nº 2.132, de 2013, que estabelecem limites quantitativos (cotas) ao cadastramento de doadores voluntários de medula óssea no País.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam sustadas a Portaria nº 844, de 2 de maio de 2012, que “estabelece a manutenção regulada do número de doadores no Registro Brasileiro de Doadores Voluntários de Medula Óssea (REDOME)”, e a Portaria nº 2.132, de 25 de setembro de 2013, que “estabelece novos quantitativos físicos da manutenção regulada do número de doadores no Registro Brasileiro de Doadores Voluntários de Medula Óssea (REDOME)”, ambas do Ministério da Saúde.

Art. 2º Esta Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

Esta iniciativa busca sustar as Portarias nºs 844/2012 e 2312/2013 do Ministério da Saúde, que estipulam **cotas** que limitam, por Estado da Federação, o cadastramento de novos doadores de medula óssea no REDOME (Registro Nacional de Doadores de Medula Óssea), e que **vedam** a realização de campanhas de doação de medula, salvo mediante autorização prévia.

## **A) SOBRE AS COTAS ESTABELECIDAS PELAS PORTARIAS**

De acordo com as informações do “INCA – Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva”, responsável pela coordenação técnica do banco de doadores voluntários de medula óssea (Redome), o estabelecimento de restrições quantitativas para o cadastramento de doadores de medula objetivaria uma melhor diversidade do perfil genético da população brasileira.

Ademais, além de estabelecer as referidas cotas, o art. 3º da Portaria nº 844/2012 dispõe que:

- as campanhas para cadastramento de doadores voluntários de medula óssea e outros precursores hematopoéticos deverão ser previamente autorizadas pelo Ministério da Saúde; e que
- as campanhas, para serem autorizadas, deverão “visar os grupos genéticos considerados minoria na representação do REDOME”, conforme definido pelo Ministério da Saúde.

Todavia, em que pese a eventual necessidade de adoção de medidas que busquem expandir a diversidade genética e a representatividade da população brasileira, a argumentação apresentada não subsiste à análise dos fatos.

Impor restrições na forma de um teto anual para o número máximo de doadores que podem ser cadastrados não pode, de forma alguma, contribuir para a identificação de doadores que tenham medula óssea compatível com as dos pacientes que dela necessitem.

De acordo com informações do próprio INCA<sup>i</sup>, a probabilidade de encontrar um doador compatível está estimada em 1 para 100 mil. Não há como argumentar, portanto, que a limitação do número de doadores cadastrados contribuirá na identificação de doadores compatíveis.

Como demonstraremos a seguir, no afã de buscar uma maior diversidade genética no Redome, o Ministério da Saúde viola direitos fundamentais inalienáveis, chegando mesmo a proibir que uma pessoa que necessite encontrar um doador compatível inicie uma campanha de doação de medula, caso essa campanha não seja voltada a um “*grupo genético minoritário*”.

## **B) DA FLAGRANTE VIOLAÇÃO DE DIREITOS CONSTITUCIONAIS FUNDAMENTAIS E DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO**

Quando um paciente é diagnosticado com leucemia, correndo grave e iminente risco de morte, os familiares buscam, ao menos, disponibilizar *vans* para transportar voluntários a se cadastrarem como doadores nos hemocentros – os quais muitas vezes estão localizados em cidades distantes do local de residência do paciente.

Todavia, é surpreendente constatar que, mesmo nessa situação limite, os hemocentros frequentemente informam que NÃO CADASTRARÃO os passageiros de *vans* como doadores de medula pois a cota mensal para cadastramentos está esgotada ou está prestes a se esgotar.

**Trata-se de uma situação não apenas humilhante e cruel, mas que afronta vergonhosamente os direitos mais fundamentais intrínsecos tanto aos doadores como aos pacientes cuja vida dependa desse cadastramento.**

**Nosso Estado Democrático de Direito não pode continuar a conviver com esse tipo de comportamento desumano e degradante à nossa condição humana.**

A RECUSA dos hemocentros em efetuar o cadastramento de doadores de medula que lá se dirigem em uma tentativa desesperada de salvar uma vida não pode continuar a existir no País.

Há que se observar que o Brasil incorporou na Constituição Federal de 1988 todos os princípios relativos à proteção da dignidade da pessoa humana, sendo este um dos fundamentos de nosso Estado (art. 1º, inciso III, de nossa Carta Política).

Ademais, é importante frisar que, em casos de leucemia, é absolutamente inadiável o cadastramento de doadores voluntários de medula, face ao risco relevante de morte. A leucemia não aguarda disponibilidade de cotas, as quais foram introduzidas apenas no ano de 2012.

Assim pode-se afirmar que, a partir da implantação das cotas, passa a existir expressivo retrocesso no que se refere à observância de direitos fundamentais. Contudo, nosso ordenamento já consolidou a **proibição do retrocesso**, como bem salientado pelo Ministro Celso de Melo, do Supremo Tribunal Federal:<sup>ii</sup>

Refiro-me ao princípio da proibição do retrocesso, que, em tema de direitos fundamentais de caráter social, impede que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive, consoante adverte autorizado magistério doutrinário [...]

Na realidade, a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social traduz, no processo de sua concretização, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos sociais de natureza prestacional (como o direito à saúde), impedindo, em consequência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser reduzidos ou suprimidos, exceto nas hipóteses — de todo inócua na espécie — em que políticas compensatórias venham a ser implementadas pelas instâncias governamentais.

Além da questão das cotas, a Portaria nº 844, de 2012, especifica que as campanhas de doação de medula deverão “*visar os grupos genéticos considerados minoria na representação do Redome*”.

A respeito do objetivo das Portarias, é ilustrativa a matéria publicada na *internet* (jornal Zero Hora)<sup>ii</sup>, que menciona que “a diretora da Central Estadual de Regulação de Transplantes [...] explica que, apesar dos mais de 3,3 milhões de doadores cadastrados no Redome, a grande maioria possui o mesmo perfil imunogenético: o de brancos descendentes de europeus. Por isso, as populações indígena, negra e de outras etnias têm mais dificuldade de encontrar doadores não aparentados.[...] “– **As populações que foram entrando no banco são mais do mesmo.**[...]”

Essa arraigada visão, incorporada nas alegações da União às contestações das ações judiciais indicadas mais adiante, é excessivamente simplista.

A maioria das pessoas doadoras voluntárias de medula não pode ser classificada meramente como “**mais do mesmo**”, uma vez que resultam da rica fusão de diferentes povos que, no Brasil, se miscigenaram ao longo dos anos, resultando em uma diversidade que pode gerar perfis genéticos raros ainda que o indivíduo não aparente pertencer a grupos raciais minoritários.

Nesse sentido, se qualquer paciente, independentemente de raça, não dispõe de doador compatível, conclui-se que seu perfil genético não está representado no Redome. Consequentemente, será um representante de um grupo genético minoritário, ainda que não pertença a um grupo étnico minoritário como o dos grupos indígenas, quilombolas, ou outros.

Desta feita, como pode a Portaria impedir que essa pessoa realize uma campanha de doação de medula em sua região com o objetivo de fazer chegar sua mensagem a seus assemelhados, inclusive a desconhecidos parentes distantes que porventura lá ainda residam e que podem ter perfil genético semelhante?

Apenas por não aparentar ser índio, negro ou pardo esse indivíduo estará impedido de realizar uma campanha de doação voltada a seus semelhantes?

Evidentemente, o cadastramento de doadores representantes de grupos étnicos minoritários é iniciativa louvável e que deve ser incentivada, mas sem que exista restrição aos demais interessados.

**Enfim, temos a convicção que, se não há um doador compatível, TODOS temos o direito de buscá-lo, sendo branco, índio, negro, pardo ou oriental.**

**Qualquer normativa que destoe dessa realidade é discriminatória e inconstitucional, e que afronta severamente um dos mais preciosos fundamentos da República: a dignidade da pessoa humana.**

Todavia, as Portarias nº 844/2012 e nº 2.132/2013 do Ministério da Saúde não apenas são inconstitucionais, como também, conforme se demonstrará a seguir, ilegais.

Desta forma, evidencia-se que se trata de normas infralegais que exorbitam o poder regulamentar e os limites de delegação legislativa, sendo absolutamente necessário que sejam sustadas por este Congresso Nacional nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal.

### **C) DA VIOLAÇÃO AOS LIMITES DE DELEGAÇÃO LEGISLATIVA E DO PODER REGULAMENTAR**

Este Parlamento, em mais de uma oportunidade, votou pela necessidade imperiosa de expansão dos cadastramentos de doadores voluntários de medula óssea, que representam a diferença entre a vida e a morte dos pacientes que dela necessitem.

Inicialmente, importa dizer que a Lei nº 8.080, de 1997, assegura o acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde, sem a incidência de quaisquer cotas.

Por sua vez, o art. 9º da Lei nº 9.434, de 1997, dispõe expressamente que *“é permitida à pessoa juridicamente capaz dispor gratuitamente de tecidos, órgãos e partes do próprio corpo vivo, para fins terapêuticos ou para transplantes em cônjuge ou parentes consangüíneos até o quarto grau, inclusive, na forma do § 4º deste artigo, ou em qualquer outra pessoa, mediante autorização judicial, dispensada esta em relação à medula óssea”*.

A Lei, portanto, não menciona, em hipótese alguma, que a permissão para dispor gratuitamente da medula óssea poderá ser efetuada desde que uma determinada cota anual de cadastramentos não tenha sido alcançada.

Ora, é evidente que, se uma pessoa é impedida de se cadastrar como doadora, ela também é, automaticamente, impedida de efetuar a doação a quem tenha uma medula compatível.

Como se não fosse suficiente essa previsão, o art. 11, parágrafo único, da mesma Lei estipula que *“os órgãos de gestão nacional, regional e local do Sistema único de Saúde realizarão periodicamente, através dos meios adequados de comunicação social, campanhas de esclarecimento público dos benefícios esperados a partir da vigência desta Lei e de estímulo à doação de órgãos”*.

Além desse manifesto incentivo à expansão da doação de órgãos, tecidos e partes do corpo humano, este Congresso Nacional também aprovou a Lei nº 11.930, de 2009, que se refere especificamente à doação de medula óssea.

Essa Lei, conhecida como “Lei Pietro”, estipula a “Semana de Mobilização Nacional para Doação de Medula Óssea”, a qual será realizada, anualmente, de 14 a 21 de dezembro.

A Lei estipula que, durante a Semana, serão desenvolvidas atividades de esclarecimento e incentivo à doação de medula óssea e à captação de doadores.

Estipula ainda que as ações, atividades e campanhas publicitárias devem envolver órgãos públicos e entidades privadas a fim de informar e orientar sobre os procedimentos para o cadastro de doadores e a importância da doação de medula óssea para salvar vidas e sobre o armazenamento de dados no Registro Nacional de Doadores de Medula Óssea - REDOME.

A Lei ainda determina que a frase a ser difundida durante a Semana é: “***Neste Natal, dê um presente a quem precisa de você para viver: cadastre-se como doador de medula***”.

Não pode, portanto, uma mera Portaria revogar mandamentos expressos dispostos em Lei. Essa limitação referente às cotas não foi votada por este Congresso Nacional. Não há autorização legislativa para que o Ministério da Saúde impeça o direito de qualquer pessoa efetue a doação de sua medula óssea, independentemente de sua origem étnica ou do Estado em que resida.

Vejamos agora o contrassenso, caso não fossem inconstitucionais e ilegais as Portarias nº 844, de 2012, e nº 2.132, de 2013.

Um cidadão que, atendendo à campanha determinada pela “Lei Pietro”, se dirigir à um hemocentro para se cadastrar como doador voluntário de medula provavelmente encontrará as portas fechadas. Em vários Estados do País, esse cidadão será informado que não poderá se cadastrar como doador, pois estão esgotadas as cotas anuais estipuladas para o cadastramento de doadores.

Aliás, essa é a situação já vivenciada ao longo do ano em muitos Estados do País, nos quais são estipulados tetos mensais (obtidos a partir das cotas anuais) para o cadastramento de doadores.

Todos esses aspectos já comentados levaram, como não poderia deixar de ser, ao ajuizamento de diferentes ações que, em âmbito local, obtiveram a declaração de inconstitucionalidade das Portarias do Ministério da Saúde.

## **D) DAS MANIFESTAÇÕES DO PODER JUDICIÁRIO QUANTO À INCONSTITUCIONALIDADE DAS PORTARIAS**

A Ordem dos Advogados do Brasil do Estado de Goiás (OAB-GO), e ao menos dois pacientes com leucemia ajuizaram ações judiciais que, no âmbito local, suspenderam as Portarias que este Projeto de Decreto Legislativo objetiva sustar em âmbito nacional.

**A Ação Civil Pública 0035217-27.2014.4.01.3500 (TRF1 - GO), ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil, seccional de Goiás**, já obteve sentença favorável na Justiça Federal, que declarou, no Estado de Goiás, a inconstitucionalidade das Portarias 844/2012 e 2.132/2013 do Ministério da Saúde no que tange à limitação estabelecida para o cadastramento de doadores de medula óssea. O recurso da União relativo a essa sentença será ainda apreciado pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região (o MPF manifestou-se favoravelmente aos argumentos da OAB-GO).

Na sentença proferida, destaca-se expressamente (fl. 328) que as cotas para o cadastramento de doadores de medula estão “*em colisão com as disposições do art. 2º, III (dignidade da pessoa humana), do art. 5º, caput (inviolabilidade do direito à vida), do art. 6º (direito social à saúde) e dos arts. 196 e 197, todos da Constituição Federal*”.

**A Ação Ordinária 000259235.2013.4.03.6113 (TRF 3 - SP) ajuizada por uma paciente acometida por leucemia residente em Franca – SP**, que não identificou doador compatível e lamentavelmente veio a falecer no curso do processo, buscou retirar a cota incidente apenas sobre o hemocentro de Franca. Foi concedida sentença favorável tanto na 1ª instância como também no Tribunal Regional Federal da 3ª Região, cujo Acórdão destaca que:

[...] apesar da necessidade do maior número possível de pessoas cadastradas como doador voluntário, a fim de ampliar o número de medulas a serem analisadas, aumentando a probabilidade de se encontrar um doador compatível, foi editada a Portaria MS nº 844/2012, que limitou o número de cadastro de doadores voluntários de medula óssea, por ano, para cada Estado da Federação (art. 2º, caput).

Esta limitação dificulta que a autora encontre um doador compatível e em condições de efetivar a doação, diminuindo sua chance de sobrevivência em razão da enfermidade que a acometeu.

Ao limitar o número de cadastramento de pessoas dispostas a doar medula óssea, a Portaria MS nº 844/2012 restringiu o direito à saúde,



garantido pela Lei nº 8.080/90 (art. 2º), bem assim extrapolou o sentido da Lei nº 9.434/97, regulamentada pelo Decreto nº 2.268/97, que dispõe sobre a remoção de órgãos, tecidos e partes do corpo humano para fim de transplante e tratamento.

**A Ação Ordinária 0007889-91.2015.4.03.6100 (TRF 3 - SP), ajuizada por um paciente acometido por leucemia residente em São Paulo** – que felizmente identificou, no exterior, doador compatível – buscou retirar a cota incidente apenas sobre Hemocentro da Santa Casa de São Paulo. Foi concedida sentença favorável na 1ª instância, sendo que o Tribunal Regional Federal da 3ª Região negou agravo interposto pela União. O Acórdão do Tribunal destaca que:

Em caso idêntico decidiu a Turma, recentemente, que a limitação imposta pela Portaria MS 844/2012 fere princípios e preceitos legais, restringindo o direito à saúde de pessoas gravemente debilitadas, que têm como única esperança de cura o transplante de medula óssea compatível de doador voluntário.

Conforme reconhecido no referido julgado e na decisão agravada, não se afigura razoável que entrave burocrático, criado por ato administrativo infralegal, suplante o direito fundamental à saúde, e justifique a submissão de criança gravemente debilitada aos malefícios da quimioterapia, por tempo indeterminado, que pode ser drasticamente reduzido com o cadastramento ilimitado de doadores voluntários e a realização do respectivo exame de compatibilidade.

Inexiste, pois, plausibilidade jurídica nas razões invocadas para a reforma da decisão agravada.

Entretanto, as ações apresentam efeitos apenas locais, como já mencionamos. A primeira susta as Portarias do Ministério da Saúde apenas no Estado de Goiás; a segunda, apenas no município de Franca; e a terceira, apenas no município de São Paulo.

Mesmo assim, essas decisões podem não subsistir em face do falecimento da parte autora que residia em Franca, e da localização de um doador compatível para a parte autora que reside em São Paulo – fato que, aliás, já foi suficiente para revogar a antecipação de tutela anteriormente concedida em decorrência de possível insubsistência de interesse processual da parte autora.

Mas o que dizer do interesse dos milhares de pacientes que, embora não tendo ajuizado ações judiciais, ainda não dispõem de doador compatível?

O interesse legítimo dessas pessoas será resguardado por meio deste Projeto de Decreto Legislativo, que susta, nos termos do art. 49, V, da Constituição Federal, as Portarias nº 844, de 2012, e nº 2.132, de 2013, por tratar-se de atos normativos do Poder Executivo que exorbitam do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

### ***E) DA URGÊNCIA DA TRAMITAÇÃO DESTE PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO***

Por todo o exposto, o presente Projeto de Decreto Legislativo apresenta medida urgente e imprescindível, que decorre da imperiosa necessidade de interromper os efeitos de atos normativos que, além de flagrantemente inconstitucionais, afrontam as Leis nº 8.080/90, nº 9.434/97 e nº 11.930/09, dentre outros diplomas legais.

Desta forma, certos do caráter responsável, meritório e inadiável da presente proposição e de sua substancial importância para milhares de pacientes que necessitam identificar doadores compatíveis de medula óssea, contamos com o apoio dos nobres pares para sua mais célere aprovação.

Sala das Sessões, em                      de                      de 2016.

Deputado **EDUARDO CURY**  
PSDB/SP

---

<sup>i</sup> Disponível em: < <http://redome.inca.gov.br/paciente/como-e-feita-a-busca-por-um-doador/>>. Acesso em nov.2015.

<sup>ii</sup> Disponível em: < <http://zh.clicrbs.com.br/rs/vida-e-estilo/vida/noticia/2014/05/cadastro-nacional-de-doadores-sofre-com-falta-de-diversidade-4489633.html>>. Acesso em nov.2015.