

PARECER DE PLENÁRIO À MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.081, DE 2021, PELA COMISSÃO MISTA

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.081, DE 2021

Autoriza o Poder Executivo federal a doar imunizantes contra a covid-19 a outros países em caráter de cooperação humanitária internacional.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado PAULO BENGTON

I - RELATÓRIO

A **Medida Provisória – MPV nº 1.081, de 20 de dezembro de 2021**, autoriza o Poder Executivo federal a doar imunizantes contra a covid-19 a outros países em caráter de cooperação humanitária internacional, conforme dispõe o seu **art. 1º**. O **§1º** desse dispositivo estabelece que as doações serão viabilizadas por meio da assinatura de termos específicos firmados diretamente pelo Ministério da Saúde, ao passo que o **§2º** prescreve que as despesas relacionadas com o transporte dos imunizantes serão financiadas pelo país beneficiário da doação ou por dotações orçamentárias do Governo federal ou de outros colaboradores.

Já o **art. 2º** dispõe que o Ministério da Saúde detém a competência para definir os quantitativos e os destinatários dos imunizantes a serem doados, após oitiva do Ministério das Relações Exteriores, sendo que o país beneficiado com a doação, nos termos do parágrafo único desse artigo, deverá manifestar seu interesse e anuir com o recebimento do imunizante.

De acordo com o **art.3º**, as doações não poderão trazer prejuízos ao processo de vacinação da população brasileira, conforme estabelecido no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19 do Ministério da Saúde.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Paulo Bengton
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD224876837400>

A Exposição de Motivos Interministerial - EMI nº 00055/2021 MS MRE, assinada pelos Ministros da Saúde e das Relações Exteriores, em 10/12/2021, consigna que seria importante ampliar, em nível global, o acesso justo e equitativo às vacinas contra a covid-19 para a superação do cenário pandêmico mundial, tendo em vista que a continuidade de circulação do vírus em outros países aumenta o risco de ocorrerem novos surtos, bem como de surgirem novas variantes, o que exacerba as dificuldades para completar a imunização global e acabar com a pandemia.

Nesse cenário, também foi destacada a necessidade de viabilizar e de acelerar a imunização nos países que se encontram atrasados nesse processo, como fundamento para a relevância e urgência da medida adotada, no intuito de agilizar a superação da pandemia.

As autoridades ainda salientaram o cenário atual da vacinação no Brasil, com distribuição de doses suficientes para a vacinação de 100% dos grupos previstos inicialmente no plano nacional, bem como das doses de reforço para a população acima de 18 anos. Conforme manifestado na citada Exposição de Motivos, o Brasil teria condições para colaborar com campanhas de vacinação dos países que estão atrasados na imunização contra a covid-19, destacando-se que o uso dos estoques públicos de vacinas não gera despesa adicional, excetuando-se os custos relacionados com a operacionalização da doação, caso não sejam assumidos pelos beneficiários.

Em respeito ao art. 2º, § 1º, da **Resolução nº 1, de 2002 – CN**, no dia da publicação da MPV nº 1081/2021 no Diário Oficial da União, o seu texto foi enviado ao Congresso Nacional, acompanhado da respectiva mensagem e de documento expondo a motivação do ato.

Nos termos do **art. 3º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020**, foram apresentadas oito emendas de comissão à MPV nº 1.081, de 2021, conforme especificação a seguir:

1. A emenda **nº 1**, de autoria do Deputado Geninho Zuiliani (DEM/SP), propõe o acréscimo de um dispositivo para deixar expresso que os produtos a serem doados devem



- estar autorizados pela Anvisa (registro sanitário, autorização para uso emergencial, autorizados para importação excepcional ou adquiridos no âmbito do instrumento Covax Facility);
2. A emenda **nº 2**, de autoria do Deputado Eduardo Cury (PSDB/SP), sugere que o Ministério da Saúde divulgue no seu sítio eletrônico oficial a lista dos países beneficiados com a doação, os quantitativos, números de lotes de fabricação e as datas das entregas;
 3. A emenda **nº 3**, de autoria do Deputado Alexandre Padilha (PT/SP), apresenta a sugestão de acréscimo de dispositivo que institui a obrigatoriedade de apresentação do comprovante de vacinação contra a covid-19, com imunizantes aprovados pela Anvisa, pela OMS, ou pelas autoridades em saúde do país de origem do viajante, com a aplicação da última dose no mínimo quatorze dias antes da data do embarque para o Brasil, como condição para que seja autorizada a entrada do indivíduo no território nacional;
 4. A emenda **nº 4**, de autoria do Deputado Alexandre Padilha (PT/SP), propõe a alteração da Lei nº 14.124, de 10 de março de 2021, para incorporar a vacinação de crianças com idade entre 5 e 11 anos contra a covid-19 no Plano Nacional de Operacionalização de Vacinação contra a Covid19;
 5. A emenda **nº 5**, de autoria da Deputada Rejane Dias (PT/PI), determina a publicação pelo Ministério da Saúde da lista dos países beneficiados e o quantitativo correspondente, bem como dar conhecimento às comissões permanentes das Casas Legislativas do Congresso Nacional competentes para apreciar matérias relativas à saúde pública e às relações internacionais;



6. As emendas de nºs 6, 7 e 8, de autoria do Deputado Filipe Barros (PSL/PR), propõem a definição, diretamente na lei, de alguns países que deverão receber automaticamente vacinas doadas pelo Brasil, independentemente da avaliação do Ministério da Saúde.

Ressalte-se que a MPV sob exame está sendo instruída perante o Plenário, em caráter excepcional, por força do parágrafo único do art. 2º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, em vigor enquanto perdurar a situação de emergência de saúde pública de importância nacional decorrente da Covid-19.

Nesse contexto, passamos a proferir o parecer de Plenário, em substituição à Comissão Mista, no tocante à Medida Provisória nº 1.081, de 2021, e às emendas de comissão a ela apresentadas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

II.1 – DA ADMISSIBILIDADE

II.1.1 – DO ATENDIMENTO AOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA

A medida provisória em análise **atende aos requisitos de relevância e urgência**, previstos no art. 62, *caput*, da Constituição Federal.

Como se depreende da mensagem do Presidente da República e da exposição de motivos que a acompanha, os fundamentos da urgência e da relevância justificam-se pela necessidade de imunizar a maior parte da população mundial contra a covid-19 de modo tempestivo e o mais célere possível, para limitar a transmissão do vírus SARS-Cov-2 e evitar o surgimento de novas variantes para as quais as vacinas se mostrem ineficazes.



Com efeito, as falhas e deficiências vistas no processo de vacinação em alguns países podem comprometer a proteção da saúde em outras nações que já contam com grande parcela de sua população com o ciclo vacinal completo, em razão das diversas carências por eles enfrentadas e acentuadas pela própria pandemia. Assim, países que apresentam atrasos na vacinação de sua população podem servir como reservatórios do agente patogênico, que continua a se replicar descontroladamente e com maiores probabilidades de ocorrência de mutações e consequente surgimento de variantes mais transmissíveis e mais virulentas, que poderiam causar novos surtos de infecção, inclusive em locais com altos níveis de imunização da população, fenômeno vivenciado recentemente com a variante conhecida como *ômicron*.

Dessa forma, a imunização da população mundial, de modo célere e em um intervalo de tempo que permita um alto percentual de pessoas imunizadas ao mesmo tempo, revela-se um diferencial decisivo para a resolução da pandemia, o que demonstra o atendimento dos pressupostos de relevância e urgência para a adoção da Medida Provisória em análise.

II.1.2 – DA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

No que se refere à constitucionalidade formal, constato que a matéria em apreço é passível de regulamentação por medida provisória, pois não incide em nenhuma das restrições contidas no art. 62, §§ 1º e 10, e no art. 246 da Constituição Federal.

Quanto à constitucionalidade material, verifico que a Medida Provisória em análise não afronta dispositivos de natureza material da Carta Magna. Ao contrário, a norma se mostra consentânea com os princípios que regem a República Federativa do Brasil nas relações internacionais, em especial o da prevalência dos direitos humanos e o da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, previstos nos incisos II e IX do art. 4º.

Quanto à juridicidade da matéria, entendo que as disposições veiculadas na MPV nº 1.081, de 2021, são jurídicas, pois se harmonizam com o



ordenamento jurídico pátrio em vigor e não violam qualquer princípio geral do Direito, além de possuírem os atributos próprios a uma norma jurídica: novidade, abstração, generalidade, imperatividade e coercibilidade.

Em relação à técnica legislativa, também não há vícios na norma, estando os dispositivos redigidos de acordo com os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

No que tange às emendas apresentadas perante a Comissão Mista, considero que todas são constitucionais, jurídicas e de boa técnica legislativa.

II.1.3 – DA COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Quanto à admissibilidade financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 1.081, de 2021, não se vislumbrou desrespeito às normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária da União.

De fato, a Medida Provisória em análise contempla matéria de caráter essencialmente normativo, pois somente autoriza a União a fazer doações de doses de vacinas de seu estoque, já adquiridas para uso na população brasileira, com a aquisição lastreada em autorização orçamentária e base financeira específica. Não há, no caso, aquisição de doses de imunizantes especificamente para a doação a outros países e, portanto, não acarreta repercussão na receita ou despesa da União.

A única exceção diz respeito às despesas necessárias para transportar os imunizantes do Brasil até o país beneficiado com a doação. A norma, entretanto, traz a ressalva de que essas despesas serão arcadas pelo país recebedor ou por dotações orçamentárias específicas para tal finalidade.

No que tange às emendas apresentadas perante a Comissão Mista, considero sem implicações orçamentárias e financeiras, visto não acarretarem repercussão direta ou indireta na receita ou despesa da União.



II.2 – DO MÉRITO

Inicialmente, gostaria de fazer uma menção especial à iniciativa e aos esforços do governo federal para combater efetivamente a covid-19 com o fortalecimento de medidas preventivas, como a promoção da imunização, inclusive em nível mundial.

A Medida Provisória nº 1081/2021 é um excelente exemplo do comprometimento do atual governo brasileiro com o espírito de solidariedade que precisa reger a convivência entre as diferentes nações.

Saliente-se que a preocupação do governo, evidenciada com a edição referida norma, não ficou restrita somente às questões sanitárias e epidemiológicas relacionadas com o combate à doença. A meu ver, o governo brasileiro, por meio do Poder Executivo, sublinhou a relevância da cooperação internacional e da ajuda humanitária para as nações menos favorecidas ao redor do planeta em nossa luta contra os males da pandemia em curso, observando-se os princípios gerais do direito internacional e dos direitos humanos.

Além dos aspectos relacionados com a saúde humana, vale salientar o mérito da cooperação internacional, em especial quando motivada por razões humanitárias. A cooperação internacional e a prevalência dos direitos humanos constituem princípios constitucionais que regem as relações internacionais do Estado brasileiro. Nesse sentido, o Brasil possui tradição, reconhecida internacionalmente, como uma nação que luta e se esforça para auxiliar outras nações que tenham, ainda que transitoriamente, os direitos humanos ameaçados de alguma maneira, como bem exemplificam as medidas recentes adotadas pelo governo brasileiro com vistas ao acolhimento de imigrantes haitianos, afegãos e, mais recentemente, ucranianos.

Para retornar à crise sanitária de importância internacional em comento, cumpre destacar que o Brasil já efetivou a doação de 5,1 milhões de doses do imunizante da Astrazeneca para a iniciativa Covax Facility, a aliança internacional liderada pela Organização Mundial da Saúde - OMS com o objetivo de garantir o acesso igualitário à imunização em todo o mundo. Além disso, outras 500 mil doses da vacina Sinovac foram doadas ao Paraguai,



ambas acordadas em janeiro de 2022, por meio da assinatura de termos de doações.

Nesse contexto, considero a matéria em apreço meritória, uma vez que a imunização de grande parcela da população mundial se revela necessária para que a interrupção da circulação do vírus SARS-Cov-2 seja um objetivo alcançável. Tendo em vista o atraso da vacinação nos países mais carentes, a colaboração entre as nações para que a vacinação chegue em todos os lugares torna-se uma medida essencial para que o mundo possa atingir um nível de proteção contra o vírus que seja suficiente para a redução drástica no número de casos e de óbitos relacionados à infecção. Além disso, a imunização mais difusa e equitativa em termos globais deve perdurar por um intervalo de tempo adequado, no qual a maioria das pessoas ao redor do planeta apresente alta imunidade em um mesmo período, o que reduz muito as possibilidades de transmissão do patógeno.

De fato, os países com baixa cobertura vacinal podem atuar como uma espécie de reservatório para o vírus, devido à continuidade das altas taxas de transmissão nas populações que permanecem com muitos indivíduos suscetíveis à infecção. Essa maior suscetibilidade permite ao vírus uma atividade de replicação também mais ampla, algo que aumenta as chances de ocorrência de mutações e o consequente surgimento de novas variantes não detectáveis pelas defesas imunes até então obtidas, seja pela infecção prévia, seja pelo uso de imunizantes.

Importante salientar, ainda, que o Brasil atingiu uma cobertura vacinal completa em cerca de 77% da população total, ou 88% da parcela elegível para o recebimento das doses. Esses são números que comprovam o efetivo compromisso do governo brasileiro com a proteção da saúde de toda a população. Não foram poupados esforços dos diversos setores públicos na luta contra a covid-19, pois já foram aplicadas aproximadamente 470 milhões de doses no país.

Os países da América Latina atingiram os seguintes índices de vacinação completa¹, a título comparativo: Suriname, 40,5%; Guiana, 46,2%;

¹ Fonte: site Our World in Data, acessado em 27/04/2022. Não há disponibilidade de dados da Guiana Francesa.



Venezuela, 50,2%; Colômbia, 69,6%; Peru, 81%; Bolívia, 50%; Paraguai, 48,3%; Argentina, 82%; Uruguai, 82,3%; Chile, 91,3%; e Equador, 78,6%.

Ademais, existem muitos países que apresentam índices extremamente baixos de cobertura vacinal, tais como: Burundi, 0,1%; Haiti, 1,1%; República Democrática do Congo, 0,6%; Iêmen, 1,4%; Papua-Nova Guiné, 2,9%; Madagascar, 3,8%; Sudão do Sul, 4,9%; República do Malawi, 4,5%; Tanzânia, 5,1%; Nigéria, 6,5%; Sudão, 8,1%; Síria, 8,4%; Afeganistão, 11,8%.

Poderíamos citar muitas outras nações com baixa cobertura vacinal para comprovar, cabalmente, o grande sucesso da imunização no Brasil, graças ao empenho e compromisso do governo federal com todo o processo de vacinação, assim como para demonstrar a necessidade premente de ações de cooperação internacional fundadas na solidariedade entre os povos. O sucesso da vacinação no Brasil permite ao Ministério da Saúde a adoção do princípio da solidariedade em socorro às nações mais carentes com a doação de imunizantes.

Diante dessa realidade, é importante lembrar os diferentes surtos que o mundo já experimentou com a covid-19 anteriormente, até em populações imunizadas. Recentemente, observaram-se recordes de infecções em muitos países devido ao surgimento de uma nova variante com maior capacidade de infectar, inclusive indivíduos que já tinham desenvolvido a doença ou completado o esquema vacinal, com a variante denominada *ômicron*. Tais surtos demonstram que a falta de equidade na distribuição das vacinas em nível global tem sido desastroso do ponto de vista epidemiológico.

As diferentes “ondas” e os casos de reinfecção com o SARS-Cov-2 mostram que a imunização da população mundial, em período coincidente com a duração da imunidade nos indivíduos, é o caminho mais adequado para que a humanidade triunfe com o fim da pandemia. A redução drástica da suscetibilidade à infecção é importante para diminuir as chances de surgimento de variantes que não sejam detectáveis pelas defesas do organismo, algo que poderia perpetuar os ciclos de reinfecção do novo coronavírus.



Assim, diante das razões expostas, considero altamente meritória a Medida Provisória nº 1081/2021, o que me leva à recomendação para o seu acolhimento.

No que tange às emendas apresentadas à Medida Provisória em análise, considero que, apesar das elevadas intenções de seus autores, não merecem o acolhimento por parte deste Relator, pelas razões a seguir expostas.

A **emenda nº 1** propõe o acréscimo de um dispositivo para prever que as doações devem ter como objeto somente produtos autorizados pela Anvisa. Todavia, tal previsão é desnecessária, pois o Brasil somente poderá doar doses presentes nos estoques públicos e o Poder Público só está autorizado legalmente a adquirir produtos liberados pela autoridade sanitária federal. Se a aquisição de produtos não autorizados pela Anvisa é ilegal, obviamente a doação de imunizantes não autorizados não será factível, tendo em vista que tais produtos inexistem nos estoques públicos.

As **emendas nºs 2 e 5** tratam da transparência e publicidade, que são princípios já fartamente contemplados no ordenamento jurídico relacionado com os atos da Administração Pública. Despicienda, portanto, se revela a inclusão de comandos no sentido de garantir respeito a princípios basilares do direito administrativo.

Quanto à **emenda nº 3**, que trata da adoção do chamado “passaporte sanitário” para o ingresso de pessoas provenientes do exterior no território nacional, entendo que além de veicular tema polêmico e que provavelmente será melhor debatido em proposição mais propícia, como um Projeto de Lei, perdeu espaço nos debates atuais em virtude de não restar mais configurada a situação de emergência nacional em saúde pública em virtude da covid-19.

A celeridade exigida para a apreciação de medidas provisórias, que possuem um prazo de apreciação muito exíguo, impede a discussão desse tema da forma aprofundada como deve ser, cabendo lembrar que a matéria tem sido regradada *pari passu* pelo Governo brasileiro por meio de normas



infralegais, a saber, recorrentes portarias conjuntas da Casa Civil, do Ministério da Saúde e do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Em relação à **emenda nº 4**, acerca da vacinação contra a covid-19 em crianças com idade entre 5 e 11 anos, vale registrar que tal uso já foi viabilizado pelo Ministério da Saúde no âmbito do Plano Nacional de Operacionalização de Vacinação contra a Covid19.

Com efeito, a vacinação de crianças nessa faixa etária está avançando de modo relativamente célere. Ademais, a definição sobre a inclusão, ou não, de determinados grupos populacionais em estratégias de imunização deve ser fundamentada em conclusões feitas pela ciência, por estudos clínicos e após a avaliação da autoridade sanitária competente para autorizar o uso de medicamentos no país, no contexto de uma dinâmica própria incompatível com o processo de edição de norma legal, sendo mais compatível com a celeridade típica das normas infralegais.

Por último, as **emendas de nºs 6 a 8**, que sugerem a definição em lei de países que deverão receber automaticamente as doações brasileiras, independentemente da avaliação do Ministério da Saúde, as consideramos igualmente inadequadas. A doação de imunizantes será guiada por razões humanitárias e tendo como base critérios epidemiológicos, como a baixa cobertura vacinal do país beneficiário, as taxas de transmissão viral da região, a impossibilidade de aquisição das doses, entre outros aspectos que precisam ser avaliados caso a caso e quando o Brasil dispuser de vacinas para a doação.

O cenário epidemiológico da covid-19 muda dia após dia e de modo muito rápido, como já visto em algumas situações. Hoje, um país que demonstra descontrole da epidemia pode, em questão de dias, reverter tal cenário e apresentar taxas de transmissão muito baixas, enquanto outras nações controladas podem observar reversão do quadro com novos surtos de infecção.

Desse modo, não se mostra adequada a definição apriorística em lei, sem qualquer respaldo em critérios epidemiológicos, de países que irão receber de modo automático doações brasileiras de imunizantes, pois essa



forma de atuação não se mostra mais adequada do ponto de vista da saúde coletiva.

II.3 – CONCLUSÃO DO VOTO

Ante todo o exposto, pela Comissão Mista, votamos:

a) pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 1.081, de 2021;

b) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 1.081, de 2021, e das emendas a ela apresentadas perante a Comissão Mista;

c) pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 1.081, de 2021, e das emendas apresentadas perante a Comissão Mista;

d) no mérito:

d.1) pela aprovação da Medida Provisória nº 1.081, de 2021; e

d.2) pela rejeição das emendas apresentadas.

Sala das Sessões, em de de 2022.

Deputado **PAULO BENGTON**

Relator

