



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Veneziano Vital do Rêgo

PARECER N° , DE 2021

SF/21827.87660-06

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei (PL) nº 1.674, de 2021, do Senador Carlos Portinho, que *cria o Passaporte Nacional de Imunização e Segurança Sanitária (PSS)*.

Relator: Senador **VENEZIANO VITAL DO RÊGO**

I – RELATÓRIO

Vem a este Plenário o PL nº 1.674, de 2021, do Senador Carlos Portinho, que *cria o Passaporte Nacional de Imunização e Segurança Sanitária (PSS)*.

Nesse sentido, o **art. 1º** establece que o projeto “dispõe sobre normas gerais para a adoção de medidas restritivas essenciais ao controle de surtos e pandemias e cria o Passaporte Nacional de Imunização e Segurança Sanitária (PSS), (...), destinado a conciliar a adoção daquelas medidas com a preservação de direitos individuais e sociais (...”).

No **art. 2º**, a proposição define que o PSS será implementado por meio de plataforma digital e permitirá a emissão dos seguintes documentos: Certificado Nacional de Vacinação (CNV), Certificado de Vacinação Internacional e Testagem (CVIT), Certificado de Testagem (CT) e Certificado de Recuperação de Doença Infectocontagiosa (CRDI). São definidas também algumas funcionalidades da citada plataforma digital, como a emissão de cópias dos certificados, e mecanismos para garantia da autenticidade. Ainda no art.2º, fica definido que a plataforma digital será operada em coordenação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem assim com os serviços privados de saúde credenciados e que os certificados integrantes do PSS serão emitidos gratuitamente.

O art. 3º determina que o PSS poderá ser utilizado “para suspender ou abrandar medidas profiláticas restritivas de locomoção ou de acesso de pessoas a serviços ou locais, públicos ou privados, que tenham sido adotadas (...) com o objetivo de limitar a propagação do agente infectocontagioso causador do surto ou pandemia”. Define que “o titular do PSS (...) não poderá ser coagido, constrangido ou impedido de entrar, circular ou utilizar qualquer espaço público, assim como não poderá sofrer sanções caso o faça”; e que “o estabelecimento, público ou privado, terá a responsabilidade de exercer o controle de entrada, mediante a apresentação do PSS) por cada pessoa, impedindo o ingresso de quem não o apresente” e que será divulgada, na entrada, a informação de que “o ingresso neste local está condicionado à apresentação do PSS”. Por fim, o art. 3º também estabelece que, cumpridas as exigências, “empresas e estabelecimentos comerciais não poderão sofrer sanções, restrições ou serem impedidas de funcionar”.

Pelo art. 4º, é concedida às “autoridades responsáveis” autorização para tratar os dados pessoais incluídos nos certificados, a fim de “adotar e aplicar medidas profiláticas restritivas, bem como para verificar a situação vacinal, de testes e de recuperação do titular dos certificados”. No parágrafo único do referido art.4º define-se que “os dados pessoais incluídos nos certificados somente poderão ser utilizados de forma anônima para subsídio e elaboração de planejamento e políticas públicas”.

Os arts. 5º a 7º tratam, respectivamente, do CVIT, do CT e do CRDI, definindo, respectivamente, que se tratam de documentos hábeis para comprovar que seu titular “recebeu todas as vacinas exigidas para o embarque a destinos que as exigirem” (CVIT), “realizou um teste para detecção de doença infectocontagiosa causadora de surto ou pandemia” (CT) e “se recuperou de uma doença infectocontagiosa causadora de surto ou pandemia” (CRDI). Nesses mesmos artigos, são definidas informações a serem incluídas em cada um dos certificados, bem como os responsáveis por sua emissão.

No art. 8º, define-se que as informações constantes do PSS poderão servir de fundamento para suspender ou abrandar medidas restritivas eventualmente adotadas para enfrentamento de situação de emergência de saúde pública.

SF/21827.87660-06

Já o **art. 9º** autoriza a emissão em papel dos certificados que integram o PSS, enquanto não for implantada a plataforma digital de que trata o art.2º.

No **art. 10**, fica estabelecido que, mediante taxa, o PSS poderá ser emitido em postos consulares no exterior, a fim de garantir a entrada segura de nacionais ou estrangeiros no país.

O **art. 11** faculta a estrangeiros, residentes ou não, em viagem para o Brasil, a emissão do PSS em conjunto com o visto de entrada no país, mediante taxa. O parágrafo único desse artigo obriga as autoridades alfandegárias a verificarem a validade do PSS e lhes autoriza a “negar a entrada no país de brasileiros ou estrangeiros não portadores do PSS válido”.

Pelo **art. 12** fica autorizado o Governo Federal a criar fonte orçamentária específica para a implantação do PSS.

O **art. 13** estabelece que a “produção, utilização ou comercialização de PSS falso, bem como a adulteração de PSS verdadeiro, seu uso ou comercialização, sujeitarão o infrator à responsabilização nas esferas civil, administrativa e penal, na forma da lei”.

Por fim, no **art. 14** fica definido que a lei que se quer aprovar entra em vigor na data de sua publicação.

Na justificação, em resumo, é ressaltado que “pessoas imunizadas e aquelas que testam negativo para a covid-19 representam um risco baixíssimo à propagação do vírus”, e que “não se justifica, portanto, que essas pessoas permaneçam isoladas, impedidas de trabalhar, estudar e se locomover”. Registra-se que “a imensa maioria da população brasileira não se encontra infectada com o coronavírus, estando em plenas condições de retomarem suas atividades normais”.

Ademais, argumenta-se que a proposição “irá instrumentalizar os gestores públicos para conciliarem o combate à pandemia com a preservação dos direitos fundamentais ao trabalho, à educação e à locomoção” e “demonstrar segurança ao visitante estrangeiro que o Brasil está empenhado em garantir a integridade física dos turistas e fornecer serviços seguros a quem nos visita”. Destaca-se que “o pano de fundo para a proposição (...) é, sem dúvida, a pandemia da covid-19, mas a proposição

SF/21827.87660-06

é muito mais ampla”, pois cria “normas gerais para a adoção de medidas restritivas essenciais ao controle de surtos e pandemias (...), ao tempo em que se preservam direitos individuais e sociais”.

A matéria recebeu, ao todo, **XXX** emendas.

A emenda nº 1-PLEN, do Senador Paulo Paim propõe explicitar que o direito de acesso dos portadores de PSS válido aos espaços públicos e privados não os isenta de cumprir as medidas profiláticas restritivas em vigor (como, por exemplo, o uso obrigatório de máscaras).

As emenda nºs 2 e 9-PLEN, respectivamente da Senadora Rose de Freitas e do Senador Carlos Viana, tratam da desproporcionalidade da medida de proibição de ingresso no território nacional aos não portadores de PSS válido, já abordada nesta análise.

A emenda nº 3-PLEN, do Senador Jorge Kajuru, pretende inserir na matéria determinação de que as autoridades competentes levem em conta o percentual de imunizados contra o agente infeccioso em relação às expectativas sanitárias para decidirem sobre o relaxamento das medidas restritivas.

A emenda nº 4-PLEN, do Senador Luiz do Carmo, insere dispositivo explicitando a responsabilização civil, penal e administrativa da autoridade que recusar injustificadamente ou procrastinar a emissão de algum dos documentos previstos no diploma.

A emenda nº 5-PLEN, do Senador Jayme Campos, objetiva isentar os estudantes brasileiros no exterior do pagamento da taxa de emissão do PSS.

A emenda nº 6-PLEN, do Senador Izalci Lucas, autoriza a emissão em papel dos certificados que compõem o PSS, enquanto não for implantada a plataforma digital.

A emenda nº 7-PLEN, do Senador Izalci Lucas, suprime os dispositivos que tratam da emissão do Certificado de Recuperação de Doença Infectocontagiosa – CRDI.

SF/21827.87660-06

A emenda nº 8-PLEN, do Senador Izalci Lucas, suprime os dispositivos que tratam das medidas de proteção de dados, pois conflitariam com o regramento da Lei Geral de Proteção de Dados.

A emenda nº 10-PLEN, da Senadora Soraya Thronicke, obriga os brasileiros que se vacinaram no exterior a informar que o fizeram à autoridade consular brasileira ou à autoridade competente, por ocasião de seu retorno ao país.

A emenda nº 11-PLEN, da Senadora Leila Barros, limita o uso da plataforma digital que dá suporte ao PSS aos períodos de pandemia.

A emenda nº 12-PLEN, da Senadora Leila Barros, objetiva garantir a toda população, notadamente em aeroportos, rodoviárias e locais de trânsito, o acesso gratuito e em papel aos certificados que o integram o PSS.

A emenda nº 13-PLEN, da Senadora Leila Barros, trata de medidas de garantia da privacidade de dados na plataforma digital do PSS, evitando rastreamento de localização e deslocamento.

A emenda nº 14-PLEN, do Senador Carlos Viana, estabelece que, para fins da entrada de estrangeiros no País, os certificados internacionais de testagem são considerados equivalentes ao PSS.

II – ANÁLISE

Passando à análise da presente iniciativa, quanto à sua constitucionalidade cabe inicialmente registrar que, nos termos do disposto no art. 23, II, da Constituição Federal, é competência comum da **União**, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **cuidar da saúde e assistência pública**.

Ademais, conforme o art. 24, XII, da Lei Maior, compete à **União**, aos Estados e ao Distrito Federal **legislar concorrentemente sobre proteção e defesa da saúde**.

Cabe, também, fazer referência ao art. 197 da CF, que estipula que **são de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação**,

fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Nesse sentido, cumpre registrar que o Supremo Tribunal Federal (STF), no curso da atual pandemia de coronavírus vem reiteradamente reconhecendo a competência concorrente de todos os entes da Federação, vale dizer, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito das respectivas esferas político-administrativas, para adotar providências com o fim de enfrentar a situação e adotar medidas para defender a saúde pública. Veja-se, por exemplo, as ações: ADI 6341; ADPF 770; ACO 3451.

Na dicção da nossa Suprema Corte, **a Constituição outorgou a todos os integrantes da Federação a competência comum de cuidar da saúde, compreendida nela a adoção de quaisquer medidas que se mostrem necessárias para salvar vidas e garantir a higidez física das pessoas ameaçadas ou acometidas pela nova moléstia** (ACO 3451).

Especificamente sobre a emissão de certificados relacionados à saúde, objeto precípuo do presente projeto de lei, por pertinente, devemos fazer referência ao precedente da Lei nº 6.259, de 30 de outubro de 1975, que *dispõe sobre a organização das ações de Vigilância Epidemiológica, sobre o Programa Nacional de Imunizações, estabelece normas relativas à notificação compulsória de doenças e dá outras providências*, que instituiu atestado de vacinação, gratuito e emitido pelos serviços públicos de saúde ou por médicos em exercício de atividades privadas, devidamente credenciados para tal fim pela autoridade de saúde competente (art. 5º da Lei nº 6.259, de 1975).

Por outro lado, devemos também recordar o disposto no art. 5º, XV, da Lei Maior. O art. 5º trata dos direitos e garantias fundamentais dos brasileiros e estrangeiros residentes no País e o seu inciso XV estabelece a liberdade de locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, **nos termos da lei**, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens.

Ou seja, o art. 5º, XV, da CF, legitima lei que regulamente, com a devida fundamentação, a locomoção no território nacional dos brasileiros e estrangeiros residentes no País, que é um dos objetivos da presente proposição.

SF/21827.87660-06

A propósito, cumpre consignar que em dezembro de 2020 o STF decidiu que é legítimo o Poder Público sujeitar aqueles que se recusam a se vacinar a restrições quanto ao exercício de certas atividades ou à frequência de determinados lugares, desde que tais restrições estejam previstas em lei, ou decorram de previsão legal, consoante expresso nas ADIs 6.586/DF e 6.587/DF.

Desse modo, é certo que a constitucionalidade da presente proposição está atendida, não se vislumbrando óbice também quanto à juridicidade e regimentalidade do PL nº 1.674, de 2021.

Apenas identificamos dois equívocos de redação: um primeiro no inciso III do § 1º do art. 3º, que faz referência à sigla PNI, inexistente na proposição, sendo que no contexto fica evidente que a referência seria à sigla PSS; e um segundo erro de redação, no art. 7º, em que por equívoco evidente o § 2º desse artigo foi registrado como parágrafo único. Conforme entendemos, esses dois equívocos evidentes de redação podem ser corrigidos por ocasião da redação final da proposição, não demandando sequer emenda de redação.

Quanto ao mérito da presente proposição, somos pelo seu acolhimento por esta Casa.

Com efeito, o PL nº 1.674, de 2021, se destina a conciliar a adoção de medidas restritivas para conter a pandemia com a preservação dos direitos individuais e sociais, o que entendemos ser necessário neste momento grave que vivenciamos.

Daí a proposta de adoção do Passaporte Nacional de Imunização e Segurança Sanitária (PSS) e dos certificados propostos. O objetivo é disponibilizar à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios informações adequadas para a administração e o balanceamento das medidas profiláticas restritivas de locomoção, ou de acesso de pessoas a serviços ou locais, públicos ou privados, medidas que tenham sido adotadas, na forma da Constituição Federal e da lei, com o objetivo de limitar a propagação do agente infectocontagioso causador do surto ou pandemia.

Ademais, o cidadão titular do PSS regularizado não poderá ser coagido, constrangido ou impedido de entrar, circular ou utilizar qualquer espaço público, sendo que o estabelecimento, público ou privado, terá a

responsabilidade de exercer o controle de entrada, mediante a apresentação do seu PSS por cada pessoa, impedindo-se o ingresso de quem não apresente o documento ora proposto.

Além disso, desde que cumprido o protocolo que se quer adotar, as empresas e estabelecimentos comerciais não poderão sofrer sanções, restrições ou serem impedidas de funcionar.

Cabe, ainda, acrescentar que o projeto é inspirado em proposta similar da Comissão Europeia, órgão executivo da União Europeia (EU), que acolheu o Certificado Verde Digital (*Digital Green Certificate*) no âmbito da UE, com o objetivo de unificar as regras já adotadas por diversos dos seus Estados-Membros, para conciliar o combate à pandemia com o direito à livre circulação dos cidadãos.

O certificado verde tem como premissa o fato de que as pessoas imunizadas e aquelas que testam negativo para a covid-19 representam risco não elevado à propagação do vírus, desde que respeitadas as medidas profiláticas de distanciamento social, uso de máscaras e higienização das mãos, não se justificando, pois, que essas pessoas permaneçam isoladas, impedidas de trabalhar, estudar e se locomover.

A verdade é que tendo em vista o cenário de incertezas gerado pelo prolongamento da pandemia, precisa-se de novas tecnologias que garantam a circulação segura de pessoas em espaços de acesso ao público, e é isso que está sendo proposto pelo presente projeto de lei.

Para isso, em relação à imunização contra a covid-19 e contra outras enfermidades pandêmicas que possam surgir no futuro, propõe-se a substituição do Atestado de Vacinação impresso pelo PSS impresso ou digital.

Certamente a crise sanitária que estamos vivendo no mundo desde o ano de 2020, em decorrência da pandemia ocasionada pelo coronavírus, proporcionou que se buscassem soluções não só para combater esse vírus, mas também na busca de alternativas e procedimentos que possam garantir a proteção dos direitos dos cidadãos, como o direito de ir e vir, por exemplo, em todas as situações, entretanto sempre com respeito às normas de segurança sanitária que o momento exige.



SF/21827.87660-06

Ressalte-se, por relevante, que esse PSS é de caráter perene, e não está restrito somente à pandemia da covid-19, servindo na garantia dos direitos dos cidadãos, especialmente no direito de locomoção, caso aconteçam futuras enfermidades de alcance mundial ou mesmo de alcance nacional.

Dessa forma, garante-se não somente o direito de circulação da população, de modo adequado, mas também a diminuição dos efeitos nocivos do isolamento social prolongado, bem como a manutenção das atividades econômicas que não puderam se adaptar a sistemas remotos de oferta de serviços e produtos.

Enfim, o PL nº 1.674, de 2021, busca conciliar a adoção de medidas restritivas para conter a pandemia com a preservação dos direitos individuais e sociais, tanto umas como outros elementos fundamentais para que consigamos superar a atual doença e prevenir outras que possam surgir no futuro.

Contudo, tendo em vista a intenção central de guarida aos direitos do cidadão que norteia o mérito projeto, pareceu-nos desproporcional a possibilidade, trazida pelo parágrafo único do art. 11, de que as autoridades alfandegárias poderiam negar de pronto a entrada no país de brasileiros ou estrangeiros não portadores do PSS válido.

Quanto aos brasileiros e estrangeiros residentes, a irrazoabilidade da medida de impedir sua entrada no país de maneira imediata poderia, de tão grave, afigurar-se, inclusive, como inconstitucional.

Dessa forma, propomos, alternativamente, que a ausência do PSS válido sujeite essas pessoas às medidas previstas na legislação sanitária, como quarentena e outras compatíveis.

Sugerimos também, por meio de emenda do Relator, um aprimoramento na redação do §2º, do art. 2º, acrescentando a União como uma das operadoras conjuntas da plataforma digital do PSS, bem como explicitando a participação dos serviços públicos de saúde nesse processo.

Ademais, em vez de esmiuçar as medidas de proteção de dados aplicáveis à base digital de suporte do PSS, optamos por explicitar a

SF/21827.87660-06

aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados, a fim de que não haja possibilidade de conflito entre os dois diplomas.

Passamos, a seguir, à análise das emendas apresentadas.

A Emenda nº 1-PLEN já se encontra contemplada pelo texto original da proposição, uma vez que o §1º do art. 3º ressalva expressamente a manutenção do “dever de observância das demais medidas profiláticas determinadas com o objetivo de limitar a propagação do agente infeccioso” para os portadores do PSS válido.

As Emendas nºs 2 e 9-PLEN são acatadas parcialmente, na forma de Emenda de Relator.

A Emenda nº 3-PLEN, apesar de louvável, foge ao escopo da matéria, que se destina a estabelecer as normas gerais para o Passaporte de Segurança Sanitária. As decisões tomadas pelas autoridades sanitárias levam sempre em conta todos os dados disponíveis sobre a evolução da pandemia, não sendo trazida qualquer restrição nesse aspecto pelo projeto em análise.

A Emenda nº 4-PLEN já é atendida pela legislação vigente, pois, como a emissão dos documentos previstos no diploma é serviço de natureza pública, a procrastinação ou recusa injustificada de sua emissão já sujeita o agente à devida responsabilização, sendo desnecessário explicitá-lo no corpo da Lei.

A emenda nº 5-PLEN é acatada, pois julgamos meritório e razoável garantir a isenção de taxas de emissão aos estudantes brasileiros no exterior.

A emenda nº 6-PLEN não necessita ser explicitada, pois a emissão em papel dos certificados que compõem o PSS já é uma realidade.

A emenda nº 7-PLEN, apesar de louvável, não será acatada, pois não há prejuízo com a possibilidade de emissão Certificado de Recuperação de Doença Infectocontagiosa – CRDI. Regulamento, elaborado pelas autoridades sanitárias, especificará o prazo em que tal registro pode servir como prova de imunização.

SF/21827.87660-06

As emendas nºs 8 e 13-PLEN, são acatadas parcialmente, na forma de Emenda de Relator, que explicitará a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados ao tratamento e utilização da plataforma digital do PSS.

A emenda nº 10-PLEN é atendida pelo texto original da proposição, uma vez que a necessidade de emissão do PSS para retorno ao país proverá às autoridades competentes os dados sobre a imunização dos brasileiros realizada em países estrangeiros.

A emenda nº 11-PLEN também é atendida pelo texto original da proposição, uma vez que o PSS apenas se justifica durante períodos de calamidade sanitária. Quanto à proteção dos dados, a aplicação da LGPD basta a esse objetivo.

A emenda nº 12-PLEN, apesar do louvável objetivo, não carece de modificação ao texto para ter seu propósito atendido. Do ponto de vista do Governo, a regulamentação do diploma proverá formas de acesso à população digitalmente excluída ao cadastro do PSS, a fim de maior controle sobre a imunização geral. Para o usuário, as formas em papel dos certificados – que podem ser, inclusive, o simples comprovante de vacinação obtido no posto – já são acessíveis.

A emenda nº 14-PLEN foge ao escopo da matéria, que deve se limitar a regular o PSS. A equivalência dos certificados internacionais de testagem para ingresso no país pode ser estabelecida por regulamento das autoridades competentes, inclusive com base em tratados internacionais.

III – VOTO

Em face do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PL nº 1.674, de 2021, e, quanto ao mérito, pela sua aprovação, com a Emenda nº 5-PLEN e as seguintes emendas de relator:

EMENDA N°- PLEN

(Modificativa)

SF/21827.87660-06

Dê-se, ao §2º, do art. 2º, do PL nº 1.674, de 2021, a seguinte redação:

"Art. 2º.....

.....
§2º. A plataforma digital será operada em coordenação com a **União**, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem assim com os serviços **públicos e** privados de saúde devidamente credenciados.

....."

EMENDA Nº- PLEN

(Redação)

Dê-se, ao inciso III do § 1º do art. 3º, do PL nº 1.674, de 2021, a seguinte redação:

"Art. 3º.....

.....
§ 1º

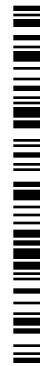
.....
III – o estabelecimento, público ou privado, terá a responsabilidade de exercer o controle de entrada, mediante a apresentação **do PSS** por cada pessoa, impedindo o ingresso de quem não o apresente."

EMENDA Nº- PLEN

(Modificativa)

Dê-se, ao art. 4º, do PL nº 1.674, de 2021, a seguinte redação:

"Art. 4º. Os dados pessoais incluídos nos certificados poderão ser utilizados pelas autoridades responsáveis para os fins previstos neste diploma, na forma e dentro dos limites impostos pela Lei Geral de Proteção de Dados."



SF/21827.87660-06

EMENDA Nº- PLEN

(Redação)

Adeque-se a redação do §2º, do art. 7º, identificado equivocadamente como *Parágrafo único*.

EMENDA Nº- PLEN

(Modificativa)

Dê-se, ao Parágrafo único, do art. 11, do PL nº 1.674, de 2021, a seguinte redação:

"Art. 11.

Parágrafo único. As autoridades alfandegárias ficam obrigadas à checagem de validade do PSS, ficando sujeitos os não portadores do PSS válido às medidas sanitárias cabíveis."

, Presidente

Senador VENEZIANO VITAL DO RÊGO, Relator