



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

PARECER Nº 01, DE 2019 - CN

Da COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 894, DE 2019, sobre a Medida Provisória nº 894, de 2019, que institui pensão especial destinada a crianças com microcefalia decorrente do Zika Vírus, nascidas entre 1º de janeiro de 2015 e 31 de dezembro de 2018, beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada.

Relator: Senador IZALCI LUCAS

I – RELATÓRIO

Esta Comissão Mista se destina a examinar a Medida Provisória (MPV) nº 894, de 2019, que institui pensão especial destinada a crianças com microcefalia decorrente do Zika Vírus, nascidas entre 1º de janeiro de 2015 e 31 de dezembro de 2018, beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

O art. 1º da MPV nº 894, de 2019, reproduz a ementa.

De acordo com os §§ 1º e 2º do art. 1º, a pensão especial será mensal, vitalícia e intransferível, terá o valor de um salário mínimo, e não poderá ser acumulada com indenizações pagas pela União em razão de



SF/19983.55145-60

Página: 1/20 16/10/2019 21:21:10

c872bed87c134b4c156a4f1972f41ce427b6c977



decisão judicial sobre os mesmos fatos ou com o BPC de que trata o art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

A seguir, o § 3º do art. 1º estabelece que o reconhecimento da pensão especial ficará condicionado à desistência de ação judicial que tenha por objeto pedido idêntico sobre o qual versa o processo administrativo.

Os §§ 4º e 5º do art. 1º, por sua vez, especificam que a pensão especial será devida a partir do dia posterior à cessação do BPC ou dos benefícios referidos no § 2º e não gerará direito a abono ou a pensão por morte.

No art. 2º, *caput* e parágrafo único, a MPV estipula que o requerimento da pensão especial será realizado perante o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e dependerá de exame pericial por perito médico federal para constatar a relação entre a microcefalia e a contaminação pelo Zika Vírus.

Na sequência, o art. 3º define que as despesas decorrentes do disposto na MPV correrão à conta da programação orçamentária “Indenizações e Pensões Especiais de Responsabilidade da União”.

O art. 4º determina que o INSS e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (DATAPREV) adotem as medidas necessárias para a operacionalização da pensão especial, no prazo de sessenta dias, contado da data de publicação da MPV.

Consta do art. 5º a revogação do art. 18 da Lei nº 13.301, de 27 de junho de 2016. Referido dispositivo tratava do direito ao BPC temporário, a que faziam jus as crianças diagnosticadas com microcefalia em decorrência



SF/19983.55145-60

Página: 2/20 16/10/2019 21:21:10

c872bed87c134b4c156a4f1972f41ce427b6c77



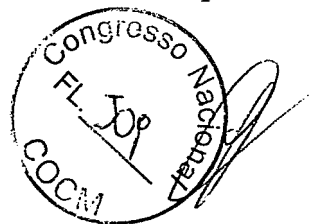
de doenças transmitidas pelo *Aedes Aegypti*, bem como do prazo estendido de licença maternidade concedida a mães de crianças naquela condição.

Por fim, o art. 6º da MPV nº 894, de 2019, contém a cláusula de vigência, que determina a entrada em vigor na data de sua publicação.

Na exposição de motivos, explica-se que o Ministério da Saúde reconheceu a relação entre a infecção pelo Zika Vírus e o surto de microcefalia. Os prejuízos ao desenvolvimento e à participação social da criança acometida ensejariam a sua elegibilidade ao BPC. No entanto, a matéria não teria recebido adequado tratamento legislativo, pois a Medida Provisória nº 712, de 29 de janeiro de 2016, convertida na Lei nº 13.301, de 27 de junho de 2016, apenas garantiu a percepção de um BPC temporário, por três anos, sendo este o fundamento da edição da MPV nº 894, de 2019.

Ainda de acordo com a exposição de motivos, a pensão especial seria inspirada em prestações análogas pagas pela União, previstas nas Leis nº 7.070, de 1982 (vítimas de Talidomida); nº 9.422, de 1996 (vítimas fatais da hemodiálise de Caruaru); nº 9.425, de 1996 (vítimas do acidente com Césio-137 em Goiânia) e nº 11.520, de 2007 (atingidos pela hanseníase submetidos a internação compulsória). A intransferibilidade decorreria de seu objetivo específico, o de proteger as crianças que tiveram o desenvolvimento comprometido devido a sequelas decorrentes da contaminação pelo Zika Vírus.

Além disso, sob a justificativa de evitar duplo pagamento pela União, a MPV vedou a acumulação da pensão com o BPC ou com quaisquer recursos financeiros percebidos em decorrência de ações judiciais que tenham por objeto pedido idêntico sobre o qual versa o processo administrativo.



SF/19983.55145-60

Página: 3/20 16/10/2019 21:21:10

c872bed87c134b4c156a4f1972f41ce427b6c977

Quanto à definição do público atingido pela MPV, o documento consigna o seguinte:

considerando a correlação entre a pensão e o período em que esteve reconhecida a Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional - ESPIN pelo Ministério da Saúde (2016 e 2017), optou-se por definir que são elegíveis à pensão as crianças com microcefalia decorrente do vírus zika nascidas entre 1º de janeiro de 2015 e 31 de dezembro de 2018, beneficiárias do BPC. O alargamento do período se faz necessário para conferir maior segurança jurídica à medida proposta, uma vez que é necessário considerar que a contaminação se dá potencialmente no período de gestação.

Por fim, em relação aos custos de implementação da pensão especial, o documento observa que seu valor – um salário mínimo mensal – corresponde ao valor pago atualmente a título de BPC e que, com base em levantamento realizado pelo Ministério da Cidadania, 3.112 crianças com microcefalia, nascidas entre 1º de janeiro de 2015 e 31 de dezembro de 2018, são beneficiárias do BPC. Considerou-se que a adesão à pensão especial implicaria a renúncia ao BPC e que os dois benefícios possuiriam o mesmo valor. Por essas razões, concluiu-se que a criação da pensão não teria impacto sobre o orçamento público.

A MPV nº 894, de 2019, foi publicada no Diário Oficial da União em 5 de setembro de 2019. O prazo para o recebimento de emendas encerrou-se em 11 de setembro de 2019, tendo sido apresentadas 144 emendas.

O prazo de vigência inicial, de sessenta dias, expira em 3 de novembro de 2019, com possibilidade de prorrogação por igual período, nos termos do art. 62, § 7º, da Constituição Federal.



SF/19983.55145-60

Página: 4/20 16/10/2019 21:21:10

c872bed87c134b4c156a4f1972f41ce427b6c77

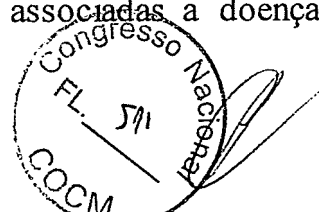
A partir do 46º dia, que se dará em 20 de outubro de 2019, a MPV passa a tramitar em regime de urgência, com trancamento da pauta da Casa Legislativa em que ela estiver tramitando.

No dia 25 de setembro de 2019, foi instalada a Comissão Mista responsável por analisar a MPV nº 894, de 2019, sendo eleito o Deputado Diego Garcia para presidente, que me designou para relatar a matéria. O plano de trabalho aprovado pela Comissão Mista definiu a apresentação do relatório no dia 15 de outubro e votação do mesmo relatório no dia seguinte, 16 de outubro, buscando-se evitar o trancamento de pauta da casa na qual a MPV estiver tramitando, a partir do dia 20 de outubro.

A Comissão Mista realizou três audiências públicas para debater a matéria: no dia 8 de outubro, compareceram técnicos e especialistas que prestaram informações sobre o Zika Vírus, inclusive sobre a epidemia recentemente registrada no país e a condição das pessoas afetadas pela Síndrome Congênita do Zika Vírus, que abrange a microcefalia e outras sequelas da exposição a esse agente durante o período gestacional; no dia 10 de outubro, representantes de pessoas atingidas pelo Zika Vírus, principalmente mães de crianças afetadas pela Síndrome, trouxeram depoimentos que ilustraram vivamente as dificuldades atravessadas pelas famílias; e, no dia 14 de outubro, representantes do Poder Público Federal e do Governo de Alagoas vieram explicar as razões que fundamentam a MPV nº 894, de 2019, e os limites que observaram na sua edição.

II – ANÁLISE

Como pudemos constatar, a epidemia de Zika Vírus atingiu o Brasil com grande intensidade a partir de 2015. Conforme passaram a ser noticiados os casos de complicações congênitas associadas a doenças



SF/19983.55145-60

Página: 5/20 16/10/2019 21:21:10

c872bed87c134b4c156a4f1972f41ce427b6c977

transmitidas pelo mosquito *Aedes Aegypti*, instalou-se verdadeiro pânico entre muitas famílias que esperavam ou acabavam de ter bebês. A busca por repelentes esgotou estoques de farmácias e de mercados. O medo e o sentimento de desamparo foram tamanhos que muitas pessoas redobram os cuidados contraceptivos e diversas famílias adiaram os planos de engravidar, contribuindo significativamente para uma redução perceptível nos índices de natalidade durante o período da epidemia.

Parte desse sentimento de desamparo e incredulidade decorreu da constatação de que as políticas públicas de combate ao mosquito transmissor do Zika Vírus foram parcialmente descontinuadas, deixando a população vulnerável à epidemia. Essa falha, admitida pelo próprio Governo Federal ao reconhecer a sua responsabilidade, por negligência, na epidemia de Zika, somente começou a ser paulatinamente suprida com a decretação da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), já em 2016. No contexto de uma epidemia, não basta que o indivíduo se previna; é necessária a coordenação de esforços entre indivíduos, sociedade e Estado para que possamos responder adequadamente à ameaça. Tristemente, não foi isso que ocorreu durante um período demasiado longo, como atestam as famílias e os especialistas, e como reconhece o governo.

Trata-se, portanto, de admissão de responsabilidade civil do Poder Público pelos danos decorrentes da omissão em adotar políticas públicas preventivas, que favoreceu a ocorrência do surto provocado pelo Zika Vírus, para a infecção de centenas de pessoas, sobretudo crianças, e para o surgimento de anomalias congênitas e de sequelas neurológicas nas pessoas infectadas. Na clássica lição de jusadministrativistas, trata-se de um típico caso de falta do serviço, em que o Estado não agiu, ou agiu de modo deficiente, para impedir o dano à população. Nesse sentido, é adequado o



SF/19983.55145-60

Página: 6/20 16/10/2019 21:21:10

c872bed87c134b4c156a4f1972f41ce427b6r-77

paralelo traçado com outras pensões especiais legalmente reconhecidas em favor das vítimas da exposição à Talidomida, das vítimas fatais da hemodiálise de Caruaru, das vítimas do acidente com Césio-137 em Goiânia e dos atingidos pela hanseníase submetidos a internação compulsória.

Registre-se que o Zika Vírus continua em circulação no Brasil, como foi nitidamente demonstrado nas audiências públicas realizadas por esta Comissão Mista, mas o número de casos, de fato superior ao observado anteriormente a 2015, é dramaticamente menos vultoso do que o observado no período epidêmico, durante o qual a falha de ação do Poder Público permitiu que o número de atingidos pela Zika tenha chegado a uma magnitude trágica.

Restabelecidas, gradualmente, as políticas de combate ao mosquito transmissor, a oferta de repelentes e a educação sobre prevenção, continuaremos a conviver, tensamente, com a circulação do Zika e suas sequelas, mas em patamares significativamente menos assombrosos do que no período entre 2015 e 2017, caminhando para uma estabilidade que já podemos vislumbrar nos gráficos apresentados a esta Comissão. Disso decorre o critério temporal adotado pela MPV nº 894, de 2019, que abrange o ano de 2018, para incluir crianças atingidas pelo Zika ainda no período gestacional.

Traçado o contexto do qual surgiu a MPV nº 894, de 2019, adiantando a análise sobre o critério temporal, devemos passar à análise de seus pressupostos constitucionais e do restante de seu conteúdo.

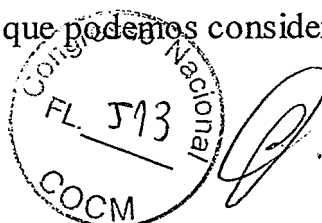
Os pressupostos de relevância e urgência são requisitos de admissibilidade das medidas provisórias. No caso ora examinado, a relevância não decorre tanto do número de casos, que podemos considerar



SF/19983.55145-60

Página: 7/20 16/10/2019 21:21:10

c872bed87c134b4c156a4f1972f41ce427b6c977



relativamente pequeno num país populoso como é o Brasil, mas da constatação de que são milhares de famílias atingidas muito duramente pelas sequelas do Zika Vírus, a tal ponto que algumas dessas famílias foram desfeitas. A rotina de luta por atendimento, por medicamentos, por alimentos, por estimulação, por algum alento e pelo mínimo reconhecimento da responsabilidade estatal consome a vida das famílias que ainda têm que lidar com a burocracia, com o preconceito e a discriminação, com barreiras diversas à inclusão digna de seus filhos na sociedade. São pessoas que lutam diariamente, sem descanso, pela vida e pelo futuro de seus filhos. A todas as pessoas que perseveram nessa luta, prestamos nossa homenagem e nossa solidariedade. Não ver a relevância da medida proposta, inclusive, é não compreender sequer minimamente a realidade em que vivem essas pessoas, principalmente as crianças afetadas pela Zika.

A urgência caminha ao lado das razões que demonstram a relevância da medida, pois tratamos aqui de famílias que se desdobram com grande sacrifício para oferecer aos seus filhos o mínimo existencial. Cada dia traz novos e velhos desafios e as crianças nascidas durante a vigência da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional ainda estão na primeira infância, fase crucial para seu desenvolvimento. Titubear agora é sonegar a essas crianças oportunidades de desenvolvimento e de reabilitação que não voltarão a se apresentar. Especialmente no caso dos mais carentes, sua sobrevivência e suas oportunidades futuras dependem da nossa atuação tempestiva, sem demora, ou seja, agora, já que o passado não está ao nosso alcance.

Isso nos leva à apreciação do mérito da MPV nº 894, de 2019. O expressivo número de emendas e os depoimentos oferecidos a esta Comissão Mista deixam claro que a solução adotada pode ser melhorada. É



SF/19983.55145-60

Página: 8/20 16/10/2019 21:21:10

c872bed87c134b4c156a4f1972f41ce427b6c77