



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO E RELAÇÕES
INTERNACIONAIS NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE
CURSO ARTIGO CIENTÍFICO

ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
ANÁLISE DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL NA AQUISIÇÃO DE
VACINAS PARA A COVID-19

ORIENTANDA- AMANDA DE CASTRO ALVES
ORIENTADORA - PROF. MS. LARISSA MACHADO ELIAS DE OLIVEIRA

GOIÂNIA-GO

2021

ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
ANÁLISE DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL NA AQUISIÇÃO DE
VACINAS PARA A COVID-19

Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito e Relações Internacionais, Curso de Direito, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUCGOIÁS).

Prof.^a. Orientadora: Ms. Larissa Machado Elias de Oliveira

GOIÂNIA-GO

2021

ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
ANÁLISE DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL NA AQUISIÇÃO DE
VACINAS PARA A COVID-19

Data da Defesa: _____ de _____ de _____

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof. Ms. Larissa Machado Elias de Oliveira

Nota

Examinador Convidado: Prof. Ms. Carlos Henrique Reis Rochael

Nota

SUMÁRIO

<u>RESUMO</u>	<u>05</u>
<u>INTRODUÇÃO</u>	<u>06</u>
1 DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	08
1.1 NOÇÕES PRELIMINARES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	08
1.21.2 ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	09
1.2.1 Vinculação e discricionariedade	10
1.2.2 Requisitos do ato administrativo	10
1.3 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO: LEGALIDADE, IMPESSOALIDADE, MORALIDADE, PUBLICIDADE E EFICIÊNCIA	12
2 <u>SAÚDE COMO DIREITO FUNDAMENTAL</u>	<u>13</u>
2.1 DIREITOS FUNDAMENTAIS	14
2.2 DIREITO A SAÚDE EM TEMPOS DE PANDEMIA	15
3 <u>ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL NA AQUISIÇÃO</u>	<u>15</u>
<u>IMUNIZANTES CONTRA A COVID-19</u>	<u>15</u>
3.1 NOÇÕES INTRODUTÓRIAS	15
3.2 GOVERNO FEDERAL E AS VACINAS CONTRA COVID-19	16
3.3 PROGRAMA NACIONAL DE IMUNIZAÇÃO – PNI E PLANO NACIONAL DE OPERACIONALIZAÇÃO DA VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19 – PNO	19
3.4 META DE IMUNIZAÇÃO	20
<u>CONCLUSÃO</u>	<u>22</u>
RESUMO EM LÍNGUA ESTRANGEIRA	24
<u>REFERÊNCIAS</u>	<u>25</u>

ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
ANÁLISE DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL NA AQUISIÇÃO DE
VACINAS PARA A COVID-19

Amanda de Castro Alves¹

RESUMO

Administração Pública, é área de estudo do direito administrativo, seu estudo se faz indispensável, tendo em vista que, toda sociedade civilizada e politicamente organizada carece da atuação da Administração Pública, que se faz presente em diferentes formas no cenário político, social e econômico. Num ano atípico como o de 2020 no qual se “firmou” uma pandemia de um vírus novo e de fácil contágio, uma análise dos atos da Administração Federal relacionados à aquisição dos imunizantes contra a covid-19, doença causada pelo novo Coronavírus se faz necessária é de extrema importância.

Palavras-Chave: Administração Pública. Governo Federal. Covid-19. Saúde. Vacina

¹ Acadêmica do Curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Goiás

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por objeto estudar a organização da administração pública com base na análise dos atos da administração federal na aquisição de vacinas para a covid-19.

Os atos da administração pública são conceituados pelo ordenamento jurídico como toda manifestação unilateral de vontade da Administração pública, consistente na emissão de comandos complementares à lei, que tem por finalidade precípua resguardar, adquirir, modificar, extinguir e declarar direitos ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.

Tal preocupação adquiriu contornos mais precisos em razão da pandemia do Coronavírus que se expandiu em todo o planeta desde março de 2020, onde fez com que o sistema de saúde governamental e privado entrasse em colapso.

Em virtude de tudo isso, em princípio, surgem as seguintes dúvidas a serem solucionadas no transcorrer da pesquisa: a) O Governo Federal vem demonstrando ações efetivas de combate ao vírus, e incentivos à população, por meio de seus próprios atos, para que esta siga as orientações e medidas de prevenção recomendadas pelas autoridades de saúde? b) Os direitos e garantias fundamentais, dispostos no Título II da CF/88, estão sendo bem observados e preservados como devem ser, pela administração federal e os seus integrantes, na condução das medidas de controle da pandemia?

Para a elaboração deste trabalho utilizou-se uma metodologia eclética e de complementaridade, mediante a observância da dogmática jurídica, materializada na pesquisa bibliográfica, em virtude da natureza predominante das normas jurídicas; do método dedutivo-bibliográfico, cotejando-se normas e institutos processuais pertinentes ao tema; do processo metodológico-histórico, utilizado sempre que as condições do trabalho exigirem uma incursão analítica dos textos legais; do processo metodológico-comparativo; e do estudo de casos.

Ter-se-á por objetivo principal a análise da Administração Pública, e de sua atuação em períodos turbulentos, como a pandemia da Covid-19, que se instaurou pelo mundo no ano de 2020.

Como desdobramento deste, alia-se a pretensão de, primeiramente analisar na primeira seção a administração pública, o que é administração, o que são atos administrativos, o que é a vinculação e discricionariedade do ato, requisitos e quais

os princípios que regem a administração pública.

Ademais, a segunda seção irá apresentar acerca da saúde como um direito fundamental, explanando sobre direitos fundamentais e direito à saúde em tempos de pandemia.

E, por fim, a terceira seção, busca discorrer sobre a atuação da administração pública federal na aquisição imunizantes contra a covid-19, do Governo Federal e as vacinas contra covid-19, do Programa Nacional de Imunização – PNI e Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação Contra a Covid-19 – PNO e a meta de imunização a ser alcançada.

Nesse diapasão, em face do tema proposto percebe-se ampla complexidade, pois, em anos atípicos como o de 2020 e 2021, dúvidas a respeito da atuação da administração foram levantadas, sendo instaurada uma CPI para a apuração dos atos praticados (ou não).

Por essa razão, a importância do tema proposto, reside justamente no fato de que diante de uma percepção mais apurada do que é uma administração pública, melhores serão as condições para que a população exerça sua cidadania, busque por mudanças, para que a administração trabalhe sempre a favor do povo, e do bem-estar da nação.

1 DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1 NOÇÕES PRELIMINARES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em uma breve linha do tempo, tem-se primeiramente a antiguidade clássica, época em que não se pode falar sobre existência do Direito Administrativo, e sim de algumas normas administrativas. Esse período foi caracterizado pela ausência do Estado de Direitos, pois não havia, naquele tempo, normas que controlassem o Estado. Migrando para o período feudal, havia a presença de um Estado Absoluto, período marcado pelo domínio de reis e de senhores feudais. E, como característica de um Estado absoluto, o princípio dominante no período feudal era o da supremacia do Estado, o autoritarismo, logo, nesse momento histórico, também não há que se falar em normas controladoras do Estado.

Seguindo, tem-se o advento do Estado moderno, após a Revolução Francesa nos anos de 1789 – 1799, quando deixa de existir o Estado Absoluto e surge um Estado de Direito, regido pelo princípio máximo da legalidade. A partir desse momento, tem início a legalização das atividades administrativas. Para o exercício dessa atividade administrativa é que surge a figura da Administração Pública, que pode ser definida como um poder de gestão nas mãos do Estado, sempre objetivando um cumprimento de serviço público efetivo, atuando por meio de seus órgãos e instituições.

A professora Maria Sylvia indica duas versões para a origem do vocábulo administração segundo Oswaldo Aranha Bandeira de Mello. “Para uns, vem de *ad* (preposição) mais *ministro*, as, *are* (verbo), que significa servir, executar; para outros, vem de *ad manus trahere*, que envolve ideia de direção ou gestão” (DI PIETRO, 2014, p. 183).

Continuando o seu raciocínio, Di Pietro (2014, p. 183) aponta:

Nas duas hipóteses, há o sentido de relação de subordinação, de hierarquia. O mesmo autor demonstra que a palavra **administrar** significa não só prestar serviço, executá-lo, como, outrossim, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil; e que até, em sentido vulgar, administrar quer dizer traçar programa de ação e executá-lo.

Em sua lição, Carvalho Filho (2020, p. 63) conceitua Administração Pública como sendo “a gestão dos interesses públicos executada pelo Estado, seja através da prestação de serviços públicos, seja por sua organização interna, ou ainda por meio intervenção no campo privado, sob um ângulo objetivo”.

. Sob uma ótica subjetiva, afirma que a Administração Pública “não deve ser confundida com qualquer dos Poderes estruturais do Estado, sobretudo o Poder Executivo, ao qual se atribui usualmente a função administrativa.” (CARVALHO FILHO, 2020, p.63).

1.2 ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para o funcionamento efetivo da Administração Pública, esta, produz atos administrativos. Diferentemente de fato, que é um acontecimento, o ato nada mais é que uma manifestação de vontade, ou seja, é todo aquele comportamento ou acontecimento que é produzido pelo ser humano.

Logo, o ato administrativo é toda a manifestação de vontade que produza efeitos no direito administrativo. Quando se fala em “manifestação de vontade”, a doutrina refere-se a uma vontade unilateral, da autoridade a qual emana o ato.

Corroborando com a definição acerca dos atos da administração, a lição de Carvalho Filho (2020, p. 162) traz a seguinte definição:

A expressão atos da Administração traduz sentido amplo e indica todo e qualquer ato que se origine dos inúmeros órgãos que compõem o sistema administrativo em qualquer dos Poderes. O emprego da expressão não leva em conta a natureza deste ou daquele ato. Significa apenas que a Administração Pública se exprime, na maioria das vezes, por meio de atos, de forma que, ao fazê-lo, pratica o que se denomina de atos da Administração.

No mesmo sentido, Carvalho Filho (2020, p. 164) assevera:

Consideramos, todavia, que três pontos são fundamentais para a caracterização do ato administrativo. Em primeiro lugar, é necessário que a vontade emane de agente da Administração Pública ou dotado de prerrogativas desta. Depois, seu conteúdo há de propiciar a produção de efeitos jurídicos com fim público. Por fim, deve toda essa categoria de atos ser regida basicamente pelo direito público. Quanto à manifestação de vontade, deve assinalar-se que, para a prática do ato administrativo, o agente

deve estar no exercício da função pública ou, ao menos, a pretexto de exercê-la.

Portanto, todos os atos que serão emanados da Administração pública devem necessariamente atender uma finalidade exclusivamente pública.

1.2.1 Vinculação e discricionariedade

Quando se fala em grau de liberdade para a atuação da Administração, o ato administrativo se divide em ato vinculado e ato discricionário. Ato vinculado é aquele em que o grau de liberdade do agente na atuação é igual a zero, é aquele que está vinculado/ligado a lei, e é ela que estabelece a única solução que é possível para determinada situação, seja ela de fato ou de direito. Portanto, “Quando se trata de atividade vinculada, o autor do ato deve limitar-se a fixar como objeto deste o mesmo que a lei previamente já estabeleceu. Aqui, pode dizer-se que se trata de objeto vinculado.” (CARVALHO FILHO, 2020, p.173).

O ato discricionário é aquele cujo grau de liberdade conferido pela lei ao agente é ampla, em suma, é aquele ato por meio do qual a lei permite que a administração, diante do caso concreto, avalie a situação segundo os critérios de oportunidade e conveniência a melhor solução possível. “A rigor, a discricionariedade não se manifesta no ato em si, mas sim no poder de a administração praticá-lo pela maneira e nas condições que repute mais convenientes ao interesse público (MEIRELLES, 2012, p. 176).

Cabe ressaltar que, em ambas as hipóteses é possível que seja exercido um controle pelo Poder Judiciário sobre os atos. Contudo, tal controle se dá somente sobre a questão da legalidade, “de nada adiantaria sujeitar-se a Administração Pública à lei se seus atos não pudessem ser controlados por um órgão dotado de garantias de imparcialidade” (DI PIETRO, 2014, p. 827).

1.2.2 Requisitos do ato administrativo

Requisitos ou elementos do ato administrativo, são pressupostos que devem conter todos os atos para que possuam plena eficácia. Significa então, dizer que, se o ato é praticado sem que se observe qualquer um desses pressupostos (e basta

que se tenha a inobservância de um deles somente), estará o ato contagiado por um vício de legalidade, fato este que, via de regra, o tornará passível de anulação. Tais requisitos são: competência, ou sujeito competente, objeto, forma, motivo e finalidade.

Quando se trata do requisito competência, fala-se justamente da capacidade que o agente a serviço da Administração Pública possui para a prática de determinados atos. Ela decorre da lei portanto é então ato vinculado “A lei fixa qual agente será o competente para desempenhar determinada atividade administrativa”. (ROSSI, 2020, p. 309).

Outro requisito para a validade dos atos praticados pela administração é o objeto ou em termos mais compreensíveis o conteúdo. Pode-se definir o objeto como o efeito imediato pretendido pelo ato, simplesmente aquilo que a administração pretende alcançar quando pratica determinado ato. “O objeto do ato administrativo deve ser lícito (em conformidade com o ordenamento jurídico), possível (realizável concretamente) e moral (de acordo os padrões éticos e morais)”. (OLIVEIRA, 2020, p.496).

Forma é outro pressuposto, e nada mais é que é a exteriorização do ato, a forma como o ato se apresenta. Via de regra a forma para os atos da Administração Pública é a escrita, levando em consideração o Princípio da Solenidade, entretanto, nada impede que ele seja externado de outra maneira.

Tem se ainda o requisito que é um pressuposto objetivo de validade do ato, pressuposto de fato e de direito. Aqui se fala do requisito motivo, que é a causa do ato. Sendo um pressuposto de fato e de direito ele se divide em motivo de fato e motivo de direito.

O primeiro é aquele onde a lei relaciona os motivos que podem justificar o porquê de a administração ter praticado determinado ato, tendo o agente a possibilidade da escolha do motivo que se encaixará no caso concreto. No motivo de fato, a escolha é do administrador, portanto, há discricionariedade, agindo o agente levando em consideração a oportunidade e a conveniência de se praticar tal ato.

Já o segundo é o fundamento legal que dá embasamento a prática de atos administrativos. Observando o termo “fundamento legal” usado acima, conclui-se então que o motivo de direito é vinculado.

O último requisito a ser aqui tratado é a finalidade, que nada mais é que o resultado que se almeja com a prática de determinado ato, é o efeito jurídico mediato.

É o elemento pelo qual o ato administrativo deve sempre estar dirigido ao atendimento do interesse público. (ROSSI, 2020, p. 302). Quando não é observado o interesse público o agente acaba incorrendo em abuso de poder, caracterizado pela modalidade desvio da finalidade.

1.3 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO: LEGALIDADE, IMPESSOALIDADE, MORALIDADE, PUBLICIDADE E EFICIÊNCIA

Princípios são vetores, normas que indicam caminhos e sustentam todos os ramos do direito. E não é diferente quando se fala em administração pública, que possui em sua fundação princípios expressos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, expressos em seu artigo 37, a administração pública direta, indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O primeiro princípio elencado pela CF/88 é o da legalidade. Aqui a administração tem a sua atuação restrita a aquilo que está disposto em lei. Não havendo tal lei, a administração não poderá agir. É o que se entende quando se fala de um Estado de Direito, onde este se submete a suas próprias leis. Aqui a única exceção se dá quando se trata de Medida Provisória, tendo em vista que ela não é lei, mas possui a força de uma.

Seguindo o rol dos princípios expressos tem-se o princípio da impessoalidade. Neste, é vedado ao agente no exercício de sua função pública atuar de forma subjetiva, ou seja, agir pautando-se em convicções pessoais. Deve o agente seguir sempre a regra que o ato a ser praticado é da Administração e não do administrador que o pratica. Há nesse princípio a proibição da promoção pessoal do agente, visto que “as realizações públicas não são feitas pessoais dos seus respectivos agentes, mas, sim, da respectiva entidade administrativa.” (OLIVEIRA, 2020. p. 106). Em relação aos administrados, ou seja, aos particulares, é vedado também a administração beneficiar uns em detrimento de outros, aqui deve a administração pautar-se sempre em concordância ao princípio da igualdade/isonomia.

Adiante, o terceiro princípio expresso é o da moralidade. Segundo o dicionário,

1. qualidade, característica do que é moral, do que segue os princípios da moral. 2. conjunto dos princípios morais, individuais ou coletivos, como a virtude, o bem, a honestidade etc.; moral. E, se tratando da Administração Pública não poderia ser diferente. Princípio da moralidade é regra de conduta que prescreve o agir do administrador, na qual deve ele se pautar. “Indica a necessidade do administrador público de praticar um governo honesto de forma a preservar os interesses da coletividade.” (SPITZCOVSKY, 2019, p. 65). Tal princípio “exige que a atuação administrativa além de respeitar a lei, seja ética, leal e séria”. (OLIVEIRA, 2020. p. 106).

Dando continuidade aos princípios expressos do artigo 37 da CF/88, encontra-se o princípio da publicidade. Tal princípio trata da obrigatoriedade de divulgação dos atos praticados pela administração como forma de conhecimento, por parte de toda a administração e de seus administrados e como forma de controle social e fiscalização sobre os atos públicos e início de seus efeitos. Este princípio visa a ampla transparência dos atos da administração, levando em consideração que somente Estados autoritários se pautam em obscuridade e segredos em seu agir.

E, por fim, o princípio da eficiência, acrescentado ao artigo 37 pela Emenda Constitucional de nº 19/98. “A ideia de eficiência está intimamente relacionada com a necessidade de efetivação célere das finalidades públicas elencadas no ordenamento jurídico.” (OLIVEIRA, 2020, p. 110).

Segundo Spitzcovsky, esse princípio impõe ao Poder Público a busca pelo aperfeiçoamento na prestação dos seus serviços, bem como das obras que executa, como forma de chegar à preservação dos interesses que representa. (SPITZCOVSKY, 2019, P. 88).

2 SAÚDE COMO DIREITO FUNDAMENTAL

2.1 DIREITOS FUNDAMENTAIS

A Constituição da República de 1988, a primeira após o golpe militar, tem como um dos pilares de sua elaboração os direitos e garantias fundamentais. Tais direitos são próprios de todos os indivíduos, portanto, todo e qualquer cidadão é titular deles.

A doutrina moderna, classifica os direitos fundamentais em: direitos de primeira, segunda e terceira gerações, tendo como base a ordem cronológica em que passaram a ter o seu reconhecimento constitucionalmente. Em sua obra Curso de Direito Constitucional, Sarlet (2017, p. 405) dispõe:

Tais direitos fundamentais, que embrionária e isoladamente já haviam sido contemplados nas Constituições francesas de 1793 e 1848, na Constituição brasileira de 1824 e na Constituição alemã de 1849 (que não chegou a entrar efetivamente em vigor), caracterizam-se, ainda hoje, por assegurarem ao indivíduo direitos a prestações sociais por parte do Estado, tais como prestações de assistência social, saúde, educação, trabalho etc.

Como disposto no artigo 196 da CF/88:

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (BRASIL, 1998).

O Ministério da Saúde é o órgão responsável pela administração do Sistema Único de Saúde, o SUS, previsto no artigo 198 da CF/88, bem como nos artigos 196 a 200, que trazem as disposições referentes a saúde e ao SUS. Esse sistema adveio com a CF e foi regulamentado pela Lei nº 8080/1990, e veio para colocar em prática o disposto no artigo 196, sendo promoção da saúde aos brasileiros um dever do Estado.

2.2 DIREITO A SAÚDE EM TEMPOS DE PANDEMIA

A população mundial passa por um período complicado com o surgimento de um vírus perigoso e de fácil contágio. Os sistemas de Saúde do mundo estão diante de um desafio, que é frear o avanço da pandemia e evitar consequências mais serias em todos os sentidos.

A Constituição Federal, em seu art. 196, garante como um direito fundamental e universal inerente a todo cidadão bem como um dever do Estado, o direito à saúde. Significa dizer que todo o cidadão brasileiro e estrangeiro em trânsito no país, tem o direito a tratamentos de saúde adequados, que devem ser garantidos mediante políticas sociais e econômicas, que tenha como objetivo a

redução do risco de doenças e de outros agravos, devendo ser igualitárias as ações e os serviços para a promoção, proteção e recuperação (art. 196, CF/88). E foi a partir do momento em que a Constituição coloca o direito à saúde como sendo universal e dever do Estado, é que surge a figura do Sistema Único de Saúde (SUS). Outro artigo da CF que também merece destaque é o artigo 6º, no qual o legislador constituinte trata dos direitos sociais (3ª geração) e dispõe que:

Art. 6º São direitos sociais a educação, **a saúde**, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

A pandemia demonstrou a fragilidade do sistema de saúde, que necessita mais do que nunca de políticas realmente efetivas para que seu funcionamento se dê de forma eficaz. É evidente que o país já enfrentava uma crise na saúde pública há décadas, e que com a pandemia da Covid-19, ficou ainda mais evidenciado.

Contudo, mesmo com tanta dor enfrentada pela população brasileira, decorrente da COVID-19, necessário se faz extrair algo de bom desse momento tão delicado. Os governantes, juntamente com a população devem a partir de agora, demonstrar esforços para que o SUS seja na prática, tudo aquilo definido em lei e na Constituição da República. E que caso algum dia o país e o mundo voltem a enfrentar algo que seja minimamente parecido com o que está sendo esse estado de emergência provocado pela pandemia, que estejam preparados para que os impactos sobre a população, principalmente aqueles mais carentes e sem acesso a uma saúde de qualidade, sejam mínimos, e que mais uma vez, eles não sofram as consequências.

3 ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL NA AQUISIÇÃO IMUNIZANTES CONTRA A COVID-19

3.1 NOÇÕES INTRODUTÓRIAS

O ano de 2020 foi certamente, dentre as últimas 2 décadas, o ano mais difícil a ser vivido. A contaminação pelo novo coronavírus, que até os meses finais de 2019

estava restrita somente a cidade de Wuhan na China, se tornou, nos primeiros meses de 2020, uma pandemia que afetou todo o planeta.

Cidades, e Estados tiveram que adotar medidas para tentar impedir a transmissão do vírus, como uso de máscaras, distanciamento social, uso de álcool em gel, lavar sempre as mãos e evitar aglomerações. Em razão da contaminação global, deu-se início então a uma verdadeira “corrida” em busca de desvendar o novo coronavírus e desenvolver uma vacina eficaz em um curto período.

Em razão da pandemia, o país que sempre enfrentou problemas na área da saúde, se viu diante do maior desafio dos últimos tempos. O Sistema Único de Saúde (SUS), previsto na Constituição no art. 196, e regulamentado pela Lei nº 8.080/1990, há muito sobrecarregado, viu os recorrentes problemas ganharem uma grande proporção, como falta de leitos de UTI específica para tratamento de pacientes com covid-19, falta de profissionais, falta de EPI's e tantos outros. Tais problemas são cotidianos de cada unidade, e, apesar de graves, a maioria da população nunca fica ciente sobre ou não tem noção exata do problema.

3.2 GOVERNO FEDERAL E AS VACINAS CONTRA COVID-19

Durante o atual cenário de alta complexidade sanitária de nível global a vacinação segura e eficaz é vista como um potencial solução para o controle de tal estado de emergência sanitária e já vem dando ótimos resultados, sempre aliada a manutenção das medidas de enfrentamento já conhecidas e estabelecidas, tais como o uso de máscaras, álcool gel e distanciamento social.

Constituem competências da Gestão Federal: A coordenação do PNI (incluindo a definição das vacinas dos calendários e das campanhas nacionais de vacinação), as estratégias e as normatizações técnicas sobre sua utilização; Apoiar os Estados, Distrito Federal e os Municípios na aquisição de seringas e agulhas para a Campanha Nacional de Vacinação contra a covid-19, em conformidade com a Portaria de Consolidação nº 04 de 28 de setembro de 2017, que atribui à Secretaria de Vigilância em Saúde a “gestão dos estoques nacionais de insumos estratégicos, de interesse da

Vigilância em Saúde, inclusive o monitoramento dos estoques e a solicitação da distribuição aos estados e Distrito Federal de acordo com as normas vigentes; (Origem: PRT MS/GM 1378/2013, Art. 6º, XVIII)” e o provimento de insumos estratégicos que incluem “seringas e agulhas para campanhas de vacinação que não fazem parte daquelas já estabelecidas ou quando solicitadas por um Estado; (Origem: PRT MS/GM 1378/2013, Art. 6º, XIX, b)”

Uma das medidas adotadas pelo Governo para a aquisição de vacinas contra a COVID-19, foi a adesão à *Covax Facility*, uma ação liberada pela OMS (Organização Mundial da Saúde), que tem por principal objetivo a aceleração do desenvolvimento e fabricação das vacinas contra a covid, para que seja garantido a países com baixa renda o acesso igualitário aos imunizantes. O Brasil foi um dentre os mais de 150 que aderiram a Covax, tendo o Presidente Jair Messias Bolsonaro editado medidas provisórias, com liberação de cerca de 2.5 bilhões de reais possibilitando a adesão do programa.

conforme Medida Provisória nº 1003, de 2020 o Poder Executivo Federal adere ao Instrumento de Acesso Global de Vacinas Covid-19-Covax Facility, administrado pela Aliança Gavi (Gavi Alliance), com a finalidade de adquirir vacinas COVID-19, que consequentemente ensejou a Medida Provisória nº 1004, de 2020, cuja vigência encontra-se prorrogada, a qual abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 2.513.700.000,00, associado à aquisição de 42 milhões de doses de vacinas.

Por meio desse instrumento, ainda em 2020 esperava-se que o Brasil conseguisse o equivalente para garantir a imunização de pelo menos 10% da população brasileira até o final de 2021, o que seria em torno de 42 milhões de doses, equivalente a cerca de 21 milhões de pessoas, levando em consideração a necessidade da segunda aplicação.

A adesão ao Covax Facility não impediria o país de realizar acordos com outras empresas biofarmacêuticas produtoras de vacina, tanto que há as parcerias entre a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e a Farmacêutica AstraZeneca, um acordo que previa cerca de 265 milhões de doses da AstraZeneca ao longo de 2021, a parceria da farmacêutica Chinesa Sinovac em conjunto com o Instituto Butantan produzindo a CoronaVac, a primeira vacina a ter sua liberação e aplicação de uso

emergencial aprovada pela Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), como posteriormente a liberação das vacinas da Pfizer BioNTech.

Em decorrência do acordo da Covax Facility o Brasil recebeu entre os meses de março e julho de 2021 cerca de 6.952.800 vacinas contra a covid. Vacinas essas que foram distribuídas entre os Entes Federados.

É do Ministério da Saúde a responsabilidade da distribuição das doses dos imunizantes, que passam primeiro pelo Centro De Distribuição Logístico Do Ministério da Saúde. Após, as vacinas são destinadas aos Estados e Municípios dentro de 48 horas. Segundo o Ministério da Saúde, já foram destinadas 109,4 milhões de doses para os Estados e Distrito Federal, e com essas projeções, a estimativa do Ministério é que todas as pessoas estejam vacinadas até o fim do ano de 2021.

A campanha vacinal veio cercada de questões controversas. Em abril de 2021, foi instaurada no Senado Federal uma CPI para investigar ações e omissões do Governo Federal no combate a Covid-19. Tomando depoimentos de servidores, ex servidores, membros do governo, alguns pontos surgiram. Tais depoimentos e investigações já levantaram casos de supostas fraudes nas negociações, pedidos de propinas por cada dose de vacina, todas envolvendo membros de altos cargos no Governo, além de ter vindo à tona o fato de o Governo Federal ter recusado desde o ano de 2020 ofertas de vacina da Pfizer, do consórcio da Covax Facility e do instituto Butantan, atrasando assim o início da campanha vacinal, consequentemente dando mais tempo de livre circulação do vírus. Tais questões levantam um ponto de questionamento, quem deve ser responsabilizado por todo esse atraso, pelos supostos casos de corrupção e propina?

É nisso que se concentra o trabalho da CPI, com o fim dela, ficando comprovada omissões, infrações ou irregularidades cometidas pelas pessoas citadas anteriormente, deverão então ser encaminhadas, se for o caso, as conclusões da Comissão ao Ministério Público, para que este, promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores, assim como dispõe o §3º do artigo 58 da Constituição Federal.

As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso,

encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

É indeclinável que se realmente apurada todas as condutas supostas, as pessoas envolvidas sejam responsabilizadas por seus atos ou suas omissões, pois em todos os momentos tratavam e trata-se de vidas de milhões de brasileiros que poderiam ter sido preservadas se tivessem tido acesso a vacina antes, tendo em vista que resta comprovada a eficácia dos imunizantes aplicados atualmente na população.

3.3 PROGRAMA NACIONAL DE IMUNIZAÇÃO – PNI E PLANO NACIONAL DE OPERACIONALIZAÇÃO DA VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19 – PNO

O Programa Nacional de Imunização surgiu em 1973, instituído pela Lei nº 6.259/1975 e regulamentado pelo Decreto nº 78.231/1976. É ele quem define os calendários de vacinação levando em consideração a situação epidemiológica dentre outros fatores, tendo como um dos principais objetivos a oferta de todas as vacinas com qualidade para todas as crianças que nascem no país.

É responsável pela política nacional de imunizações e tem como missão reduzir a morbimortalidade por doenças imunopreveníveis, com fortalecimento de ações integradas de vigilância em saúde para promoção, proteção e prevenção em saúde da população brasileira. É um dos maiores programas de vacinação do mundo, sendo reconhecido nacional e internacionalmente.

O PNI possui ampla experiência em organizar campanhas de vacinação em massa, conseguindo atingir elevadas coberturas vacinais e consequentemente o seu objetivo de proteger a saúde da população garantido na Constituição. Tendo como objetivos gerais e específicos dentro da campanha da vacinação da covid, estabelecer as ações e as estratégias para a operacionalização da vacinação, bem como definir os grupos prioritários e população alvo, otimizar os recursos já existentes com planejamentos e programação oportuna, e instrumentalizar os Estados e Municípios para a vacinação.

Aliado ao PNI, foi criado também para o enfrentamento da pandemia o PNO, Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação Contra a Covid-19. O Plano consiste na medida de resposta ao enfrentamento da doença, que é tida como emergência de saúde pública de importância internacional. Esse plano apresenta

diretrizes gerais para a Campanha Nacional de Vacinação contra a Covid-19.

O plano encontra-se organizado em 10 eixos, a saber: 1. Situação epidemiológica e definição da população-alvo para vacinação; 2. Vacinas COVID-19; 3. Farmacovigilância; 4. Sistemas de Informações; 5. Operacionalização para vacinação; 6. Monitoramento, Supervisão e Avaliação; 7. Orçamento para operacionalização da vacinação; 8. Estudos pós-marketing; 9. Comunicação; 10. Encerramento da campanha de vacinação.

O plano de vacinação foi dividido primeiro em grupos prioritários, idosos, trabalhadores da saúde, trabalhadores da educação, grupos com comorbidades e evoluindo gradativamente. Atualmente já em situação avançada, com grande parte dos estados e municípios na faixa etária dos 18 anos de idade a vacinação caminha para a imunização de todos os brasileiros, e o que se realmente espera é que esse momento tão delicado acabe logo. Sem mais perdas para os brasileiros.

3.4 META DE IMUNIZAÇÃO

Segundo o Ministério da Saúde, 70 milhões de brasileiros já tomaram as duas doses, ou a dose única da vacina contra a covid-19, representando quase 44% da população adulta do país, tendo em vista que ainda não há a liberação da vacina para crianças. Enquanto isso, a população que já recebeu os menos a primeira dose da vacina gira em torno dos 85% dos vacináveis conforme notícia publicada no site oficial do Ministério da Saúde em 11 de setembro de 2021.²

A meta da vacinação segundo o Ministro, era vacinar 1 milhão de pessoas por dia, contudo a meta a ser seguida foi atingida apenas 25 vezes desde o início da campanha. E segundo levantamento feito pela UFRJ e USP, a imunização geral da população só acontecerá em 2022.

Para alcançar a meta de 90% da população vacinada com duas doses, cerca de 176 milhões de doses a mais teriam que ser aplicadas até final de 2021. Isso exigiria a aplicação de mais de um milhão de doses diárias até 31 de dezembro.

O site do Governo Federal OpenDatasus, conta com as informações atualizadas da evolução aplicação em cada estado, município, por determinado

período, por gênero, faixa etária e tipo de vacina. Todos os dias os dados do site são atualizados trazendo as novas projeções. Além do OpenDatusus, o site oficial do Ministério da Saúde² também fornece os dados de doses distribuídas e aplicadas no país.³

A conclusão que se tem analisando as notícias divulgadas acerca da vacinação no país, é que mesmo a campanha tendo sido divulgada nos meios de comunicação possíveis, parte da população demonstrou uma certa resistência a receber os imunizantes, talvez por questões de convicção política, ou filosóficas, bem como pelo fato de ter ocorrido atraso na distribuição das doses dos imunizantes, isso acabou dificultando que as metas colocadas pelo Ministério fossem cumpridas e que a campanha avançasse consideravelmente. Hoje, pode se dizer que o país caminha a passos não tão acelerados, mas também nem tão lentos para a tão esperada imunização geral da população e a “volta” a normalidade.⁴

² <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2021-1/setembro/brasileiros-imunizados-70-milhoes-ja-tomaram-as-duas-doses-ou-a-dose-unica-da-vacina-covid-19>

³ <https://opendatusus.saude.gov.br/dataset/covid-19-vacinacao>

⁴ <https://www.gov.br/saude/pt-b>

CONCLUSÃO

O trabalho partiu da análise do tema tratado no direito administrativo, a organização da administração bem como os atos administrativos.

Pretendeu-se com este trabalho analisar os atos da Administração Federal na aquisição de vacinas para a covid-19.

Investigou-se no trabalho que a Administração Pública é regida por uma série de princípios, ou sejam, regras norteadoras dos atos da administração pública sendo eles expressos na Constituição Federal ou implícitos.

No que se refere aos princípios da administração pública expressos na Constituição Federal, tem-se o princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O princípio da legalidade, significa dizer que a Administração Pública só pode atuar conforme a lei, todas as suas atividades estão subordinadas aos comandos legais; Impessoalidade, ou seja, a administração tem que agir objetivamente em prol da coletividade; Moralidade, não basta que as atividades da administração estejam de acordo com a lei, essas atuações têm que ser conduzidas com lealdade, ética, probidade; Publicidade, que significa transparência no exercício da atividade administrativa, ou sejam os atos da administração devem ser públicos; Eficiência, a administração pública tem que praticar os atos de forma rápida, rentável, produzir bons resultados.

Verificou-se durante a elaboração desse trabalho que a campanha nacional de imunização contra a Covid- 19 ação liderada pelo Governo Federal por meio do Ministério da Saúde, é atualmente a melhor chance de frear a transmissão do vírus, e o desenvolvimento do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação Contra a Covid-19 em conjunto ao já conhecido PNI é o exemplo de um dos atos praticados pela Administração Pública Federal no sentido de lidar com a crise instaurada.

A aplicação das vacinas contra a covid-19 deverá observar o previsto no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19 ou naquele que vier a substituí-lo

Nessa perspectiva, ressalta-se que os Estados, os Municípios e o Distrito Federal ficam autorizados a adquirir, a distribuir e a aplicar as vacinas contra a covid-

19 registradas, autorizadas para uso emergencial ou autorizadas excepcionalmente para importação, nos termos do art. 16 desta Lei, caso a União não realize as aquisições e a distribuição tempestiva de doses suficientes para a vacinação dos grupos previstos no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19.

Em vista disso, o que se compreende mesmo estando em situação avançada de vacinação, é a necessidade da intensificação de propagandas para destacar a importância da vacina como sendo o melhor meio de frear a pandemia, a conscientização da população sobre a estrutura do SUS através de campanhas educativas, ciclo de palestras/cursos/oficinas nas escolas para formar novos cidadãos com mais conhecimento quanto ao funcionamento da Administração Pública, de modo que possam ter maior discernimento quanto as medidas que estão sendo adotadas pelos governantes e tenham condições de questionar aquilo que flagrantemente seja contrário ao interesse público.

Outrossim, destaca a criação de um comitê/pasta/secretária permanente para lidar com calamidades sanitárias nos diversos níveis, tendo como “escola” a crise sanitária decorrente do Coronavírus, para que se possa melhor lidar, controlar e, se possível, neutralizar qualquer outro evento parecido que possa atingir o território nacional, independente da proporção, e evitar que uma nova pandemia surja e/ou se instaure de forma tão violenta como foi a do COVID-19.

Portanto, conclui-se que a Administração Pública é o polo central de uma sociedade politicamente organizada, sendo a sua correta atuação indispensável para a evolução e desenvolvimento dos indivíduos interessados.

PUBLIC ADMINISTRATION ORGANIZATION:

ANALYSIS OF ACTS OF THE FEDERAL ADMINISTRATION IN THE HEALTH AREAS IN RELATION TO THE FIGHT AGAINST COVID-19

ABSTRACT

Public Administration is an area of study of administrative law, its study is indispensable, considering that every civilized and politically organized society lacks the performance of Public Administration, which is present in different forms in the political, social, and economic scenario. In an atypical year such as 2020 in which a pandemic of a new and easily contagious virus was "firmed", an analysis of the Federal Administration's acts related to the acquisition of immunizing agents against covid-19, a disease caused by the new Coronavirus is necessary and of utmost importance.

Keywords: Public administration; Federal government; Covid-19: Pandemic;Vaccine

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Covax Facility: Brasil recebe mais de 1 milhão de vacinas.** Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-07/brasil-recebe-mais-1-milhao-de-vacinas-covid-19-covax-facility>. Acesso em 29 de agosto de 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 29 de setembro de 2021.

BEM ESTAR. **Aliança Covax, da OMS, prevê doses de vacina para 10% da população brasileira, diz secretário-executivo da Saúde.** Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/10/07/alianca-covax-da-oms-preve-vacinas-para-10percent-da-populacao-brasileira-diz-secretario-executivo-da-saude.ghtml>. Acesso em 29 de agosto de 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo** / José dos Santos Carvalho Filho. – 34. ed. – São Paulo: Atlas, 2020.

COBERTURA VACINAL. **Brasil precisa aplicar mais 207 milhões de doses de vacinas para atingir a imunização completa de toda a população.** Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/07/Cobertura-Vacinal-09-Julho-2021.pdf> acesso em: 11 de setembro de 2021.

CNN BRASIL, **Meta de vacinar 90% da população deve ser alcançada apenas em 2022.** Disponível em: <https://www.poder360.com.br/saude/meta-de-vacinacao-contracovid-deve-ser-alcancada-em-2022-diz-pesquisa/> acesso em 11 de setembro de 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GOVERNO DO BRASIL. **Presidente Bolsonaro edita medidas provisórias que possibilitam adesão à Covax Facility.** Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2020/setembro/presidentebolsonaro-edita-medidas-provisorias-que-possibilitam-adesao-a-covax-facility>. Acesso em 29 de agosto de 2021.

GOVERNO DO BRASIL. **Anvisa aprova por unanimidade uso emergencial das vacinas.** Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2021/01/anvisa-aprova-por-unanimidade-uso-emergencial-das-vacinas>. Acesso em 29 de agosto de 2021.

GOVERNO DO BRASIL. **Uso emergencial: confira votos, relatório e apresentações da reunião.** Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2021/confira-materiais-da-reuniao-extraordinaria-da-dicol>. Acesso em 29 de agosto de 2021.

GOVERNO FEDERAL. **Brasileiros imunizados: 70 milhões já tomaram as duas doses ou a dose única da vacina Covid-19.** Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2021-1/setembro/brasileiros-imunizados-70-milhoes-ja-tomaram-as-duas-doses-ou-a-dose-unica-da-vacina-covid-19>. Acesso em 11 de setembro de 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Plano nacional de operacionalização da vacinação contra a covid-19.** Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/media/pdf/2021/janeiro/29/planovacinaocovid_v2_29jan21_nucom.pdf. Acesso em 28 de agosto de 2021.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Saiba como é realizada a distribuição da vacina Covid-19 para os estados.** Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/saiba-como-e-realizada-a-distribuicao-da-vacina-covid-19-para-os-estados>. Acesso em 29 de agosto de 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo** / Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 8. ed. – Rio de Janeiro: Método, 2020.

OPEN DATA SUS. **Campanha Nacional de Vacinação contra Covid-19.** Disponível em: <https://opendatasus.saude.gov.br/dataset/covid-19-vacinacao>. Acesso em 11 de novembro de 2021.

ROSSI, Lícínia. **Manual de direito administrativo** / Lícínia Rossi. – 6. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito constitucional** / Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero. – 6. ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito administrativo esquematizado®** / Celso Spitzcovsky. – 2. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

VEJA SAÚDE. **O que é a Iniciativa Covax contra a Covid-19 e como ela funciona.** Disponível em: <https://saude.abril.com.br/medicina/o-que-e-a-iniciativa-covax-contra-a-covid-19-e-como-ela-funciona/>. Acesso em 29 de agosto de 2021.