

## Lenir Santos: Emergência em saúde pública

A pandemia da Sars-COV-19 produziu efeitos não somente na saúde das pessoas, mas em todas as estruturas sociais, das econômicas às jurídicas. Desde seu início foram editadas leis, decretos, portarias, medidas de proteção social, sanitárias para o enfrentamento de seus efeitos, o que ensejou dúvidas e conflitos jurídicos, como as competências dos entes federativos para dispor sobre medidas sanitárias, econômicas, fiscais, sociais; quarentenas; excepcionalizar direitos de ir e vir; obrigar o uso de máscara;



No presente momento pairam dúvidas específicas sobre a

competência do Ministro da Saúde para declarar o fim da *Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional*, iniciada em 3 de fevereiro de 2020, pela Portaria GM-MS nº 188, e encerrada pela Portaria GM-MS nº 913, de 22 de abril de 2022, tema desse trabalho.

Para melhor compreender essa questão, importante rever a cronologia dos acontecimentos e revisar alguns temas, como as competências dos entes federativos para legislar e cuidar da saúde pública e dispor sobre emergências sanitárias.

### O surto do novo coronavírus (Sars-COV-19)

Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou que o surto do novo coronavírus constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (Espii).

Em 3 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde editou a Portaria GM-MS nº 188, alterada pela Portaria nº 3.190, em 2020, declarando Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCov), conforme declaração da OMS, e do surgimento de casos de covid no país, fundamentando seu ato no Decreto nº 7.616, de 2011; foi ainda criado o Centro de Operações de Emergência em Saúde Pública (COE-nCoV) como mecanismo nacional de gestão coordenada da resposta à emergência no âmbito nacional.

Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional (Mensagem 93, de 18 de março de 2020), requereu o reconhecimento do estado de calamidade pública nacional para os fins do artigo 65 da Lei Complementar nº 101, de 2000, quando foi editado o Decreto Legislativo nº 6, em 20 de março de 2020 [\[1\]](#).

Ainda em fevereiro, dia 6, foi editada a Lei nº 13.973, estabelecendo medidas para o enfrentamento da emergência em saúde pública de importância internacional, decorrente do coronavírus. Estabeleceu a lei ser competência do Ministro de Estado da Saúde a declaração de situação de emergência de saúde pública nacional e várias disciplinas sobre medidas de contenção do coronavírus atribuídas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios. A lei limitou o prazo da emergência em saúde pública, que não poderia ser superior à declarada pela OMS.

Em maio de 2020, foi editada a Lei Complementar nº 173, instituindo o Programa Federativo de Enfrentamento do Coronavírus exclusivamente para o exercício de 2020, nos termos do artigo 65 da LRF, ou seja, para fazer vigorar uma série de medidas excepcionais de cunho fiscal. Tal lei cessou seus efeitos em 31 de dezembro de 2021.

Passados dois anos, em 22 de abril de 2022, foi editada a Portaria GM-MS nº 913 declarando o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) 30 dias após a sua publicação, revogando-se, assim, a Portaria nº 188, de 2020, pondo fim à situação de emergência em saúde pública.

#### **A questão das competências federativas sanitárias**

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) dispõe ser competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar sobre proteção e defesa da saúde (artigo 24, XII), cabendo à União estabelecer normas gerais, principiológicas e de diretrizes gerais, e aos Estados e Distrito Federal, a edição de normas suplementares para atender as suas especificidades. Isso sem olvidar a competência municipal para complementar e suplementar as normas federais e estaduais no atendimento de seu interesse local em matérias que lhe são afetas.

A Lei nº 8.080, de 1990, lei de organização e funcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS), foi silente sobre esse tema de emergência em saúde pública, tratando tão somente da emergência e perigo iminente para a saúde no inciso XIII, do artigo 15, quanto ao uso da propriedade privada (bens e serviços), com lastro no artigo 5º, XXV da Constituição.

Em 1993, a Lei nº 8.745, dispôs sobre a contratação emergencial nos casos de calamidade pública, considerando necessidade temporária de excepcional interesse público, entre outras, a assistência a situações de calamidade pública e *emergência em saúde pública*, definindo ser prescindível a licitação nesses casos. São exceções ao processo licitatório quando presente perigo público de modo geral, incluída a saúde coletiva.

---

Em 2012, foi editada a Lei nº 12.608, de 2012, instituindo a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sindpec) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Conpdec). Referida Lei dispõe sobre proteção e defesa civil, que certamente inclui a saúde pública, a qual fixou como competência da União regular o PNPDEC e dos Estados, executar e coordenar estatualmente, de modo articulado com a União e seus municípios, o PNPDEC e dispor ainda sobre o Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil; aos Municípios, nesse campo, cabe executar o PNPDEC em âmbito local, de modo articulado com a União e os Estados. A Política é abrangente, compreendendo desde o ordenamento territorial, o desenvolvimento urbano, o meio ambiente, a saúde, entre outros. Os desastres civis sempre compreenderam riscos e danos à saúde e medidas de proteção sanitária.

Por sua vez, em 2011, foi editado o Decreto nº 7.616, com fundamento na Lei nº 8.080, de 1990, conforme seus considerandos, para dispor sobre a *declaração de emergência em saúde pública de importância nacional (Espin)* e instituir a Força Nacional do Sistema Único de Saúde (FN-SUS). Trata-se de norma específica *sobre emergência em saúde pública* de relevância para as situações de pandemia, conforme veremos.

O referido Decreto estatui em seu artigo 2º que "*a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) ocorrerá em situações que demandem o emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública*".

Nos termos de seu artigo 4º, a declaração deve ser efetuada pelo Poder Executivo federal, por ato do Ministro de Estado da Saúde, após análise: 1) da recomendação da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) do Ministério da Saúde, nos casos de situações epidemiológicas; 2) do requerimento do Ministério da Integração Nacional, após o reconhecimento da situação de emergência ou estado de calamidade pública, quando forem necessárias medidas de saúde pública nos casos de desastres; ou 3) *do requerimento do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município afetado*, mediante parecer da Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde.

Nos casos de o requerimento ser de um dos entes federativos, nos termos do inciso III do artigo 4º, ele deve ser instruído, dentre outros documentos, com o ato que decretou a situação de emergência para que o Ministério da Saúde declare *Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional* [2].

O que se depreende desse Decreto, é que a declaração de emergência em saúde pública de importância nacional é ato privativo do Ministro de Estado da Saúde, sendo que o ato estadual só produzirá efeitos se for acompanhado do consequente ato do Ministério da Saúde. Atos integrados, coordenados e sistêmicos, conforme a organização e funcionamento do SUS que impõe um modelo integrado e interdependente de ações e serviços públicos de saúde. Até porque uma emergência de saúde pública estadual coloca em alerta todos os demais Estados da Nação.

A emergência em saúde pública de importância internacional declarada pela OMS tem o papel de atuar como medida protetiva da saúde mundial. Sendo o Brasil signatário, com 196 países, do Regulamento Sanitário Internacional (RSI), em vigor desde 2007, introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto Legislativo nº 395, de 2009, obriga-se a comunicar a OMS eventos epidêmicos no país.

---

Por outro lado, é importante ressaltar que durante a pandemia, em 15 de março de 2021, foi editada a EC nº 109 alterando o artigo 84 para incluir o inciso XXVIII que define como competência do Presidente da República propor ao Congresso Nacional a decretação do estado de calamidade pública de âmbito nacional, tendo ainda adicionados os arts. 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G, todos sobre o estado de calamidade pública nacional e seus efeitos fiscais.

### **Considerações finais**

Tem havido questionamentos a respeito do encerramento da Espin e seus efeitos jurídicos à luz da Lei nº 13.973, de 2020, e de outros atos legislativos estaduais e municipais. Um deles é quanto a competência do Ministro da Saúde para encerrar a situação de emergência em saúde pública em âmbito nacional e se a Lei 13.973 continua a produzir seus efeitos.

Compete ao Ministro da Saúde, nos termos do Decreto nº 7.616, de 2011, declarar emergência em saúde pública de importância nacional, cujo prazo, no caso específico do coronavírus, conforme a Lei nº 13.979, de 2020, artigo 1º, §2º, não poderia ter prazo superior à declaração de emergência internacional pela OMS (§3º do artigo 1º).

A lei ora referida dispõe sobre diversas medidas de proteção da coletividade, como: decretação de quarentena, uso de máscara, isolamento, realização compulsória de exames, testes laboratoriais, vacinas, tratamentos específicos, exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver, restrição em rodovias, portos e aeroportos, locomoção interestadual e intermunicipal, registros na Anvisa, compras emergenciais que precedem a licitação, dentre outros. Todas lastreadas tanto na declaração de emergência em saúde pública de importância nacional como na de calamidade pública. O Decreto Legislativo nº 6, de 2020 [3] vinculou a sua vigência ao término do Decreto Legislativo nº 6, conforme se vê: *"artigo 8º Esta Lei vigorará enquanto estiver vigente o [Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020](#), observado o disposto no art. 4º-H desta Lei"*. Não tendo havido prorrogação do estado de calamidade pública, a lei perdeu sua vigência ao seu término.

Contudo, por decisão do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade — ADI 6625 MC / DF, requerente, Rede Sustentabilidade, em sessão plenária, acordaram os Ministros, referendar a concessão parcial da medida cautelar pleiteada para conferir interpretação conforme à Constituição ao artigo 8º da Lei 13.979/2020, com a redação dada pela Lei 14.035/2020, a fim de excluir de seu âmbito de aplicação as medidas extraordinárias previstas nos arts. 3º, 3º-A, 3º-B, 3º-C, 3º-D, 3º-E, 3º-F, 3º-G, 3º-H e 3º-J, inclusive dos respectivos parágrafos, incisos e alíneas, nos termos do voto do relator. Há ainda algumas leis federais que prorrogaram alguns prazos de medidas excepcionais, como a compra de vacinas com dispensa de licitação.

Importante frisar que a declaração de emergência de saúde pública nem sempre se vincula à declaração de calamidade pública, podendo ser um ato isolado não acompanhado do estado de calamidade, uma vez que esta última diz respeito à adoção de regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender necessidades dela decorrentes naquilo em que regime regular for incompatível com a emergência [4]. A calamidade pública pode muitas vezes ser motivada por uma crise na saúde pública, como é o caso da pandemia, mas a situação de emergência em saúde pública de importância nacional pode não implicar na declaração de calamidade pública. Daí a necessidade de ser declarada a emergência em saúde pública de importância nacional para efeitos sanitários, independentemente da declaração de estado de calamidade. E como vemos na situação da pandemia, a calamidade teve um tempo e a emergência sanitária outra.

Por outro lado, tem sido discutida a possibilidade de se manter a declaração de emergência de saúde pública de importância estadual ou municipal. Entrementes, emergência estadual ou municipal de saúde pública só produz efeitos se houver a nacional.

Ainda que um Estado ou Município possa declarar estado de emergência de saúde pública de importância estadual ou municipal, nos termos do disposto no Decreto nº 7.616, de 2011, não poderá se beneficiar das prerrogativas expressas no referido decreto, dado que seus efeitos estão vinculados à emergência de saúde pública *nacional*, que no presente caso está sendo encerrada pela mencionada Portaria GM-MS nº 193. Conforme o referido decreto, caso o Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município, afetado por uma epidemia, venha a declarar emergência de saúde pública, deverá requerer ao Ministério da Saúde a declaração de emergência nacional para a produção de efeitos (artigo 7º).

Sem entrar no mérito epidemiológico e sanitário da questão de encerramento da Espin pela Portaria GM-MS nº 193, o fato é que ela, do ponto de vista estritamente jurídico, põe termo à vigência da emergência de saúde pública nacional na data especificada, encerrando assim a possibilidade de prática de atos administrativos excepcionais lastreados na situação de emergência nacional, lembrando mais uma vez que as fiscais e de contratação, caso sejam necessárias, dependem da decretação de estado de calamidade pública, referendado pela casa legislativa correspondente.

[1] Consultar a EC 109, de 2021 que introduziu os artigos 167-B a G dispondo sobre medidas excepcionais nos casos de calamidade pública de âmbito nacional.

[2] Em 2016 a SVS do MS propôs a declaração de Emergência de Saúde Pública de Interesse Nacional a partir da possibilidade de disseminação dos casos do Zika vírus e das necessidades de intensificação das medidas de investigação, mobilização nacional e prevenção de novos casos. A Organização Mundial da Saúde (OMS), após notificada e examinada a situação, declarou emergência de importância internacional, a partir da disseminação dos casos de Zika para outros países americanos. Essa situação perdurou de 2016 a 2018.

[3] *"Artigo 1º Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020".*

[4] *Ver artigo 167-C: "Com o propósito exclusivo de enfrentamento da calamidade pública e de seus efeitos sociais e econômicos, no seu período de duração, o Poder Executivo federal pode adotar processos simplificados de contratação de pessoal, em caráter temporário e emergencial, e de obras, serviços e compras que assegurem, quando possível, competição e igualdade de condições a todos os concorrentes, dispensada a observância do §1º do artigo 169 na contratação de que trata o inciso IX do caput do artigo 37 desta Constituição, limitada a dispensa às situações de que trata o referido inciso, sem prejuízo do controle dos órgãos competentes".*

**Date Created**

10/05/2022