



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

## NOTA TÉCNICA

**1.** Tem sido noticiado na imprensa que alguns Municípios do Estado do Rio Grande do Sul estão adotando providências para impedir a entrada de pessoas não residentes nos limites territoriais do ente federativo, devido à pandemia do chamado Coronavírus (COVID-19).

A questão jurídica que se apresenta, portanto, é se essas medidas são adequadas juridicamente, mesmo diante de eventual declaração oficial de situação de calamidade pública no âmbito local.

É o relatório.

**2.** As situações de anormalidade pública podem ser de dois tipos. Na situação de emergência, constata-se riscos elevados, e os danos estão na iminência de ocorrer. Na situação de calamidade pública, está-se em uma etapa subsequente: as medidas emergenciais eventualmente tomadas não foram suficientes para debelar os perigos, e a crise se encontra instalada.

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem declarar situação de emergência ou de calamidade pública, nos termos, respectivamente, dos artigos 7º, inciso VII, e 8º, inciso VI, da Lei n.º 12.608/2012, que “Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis n.ºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

A Instrução Normativa n.º 02/2016 do antigo Ministério da Integração Nacional<sup>1</sup> orienta os entes federados sobre o procedimento para a declaração de situação de emergência ou de calamidade pública, nos seguintes termos:

**Dos critérios para subsidiar a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade em caso de desastres**

Art. 1º. O Chefe do Poder Executivo Municipal, Estadual ou do Distrito Federal, integrantes do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), poderá decretar Situação de Emergência (SE) ou Estado de Calamidade Pública (ECP) quando for necessário estabelecer uma situação jurídica especial para execução das ações de socorro e assistência humanitária à população atingida, restabelecimento de serviços essenciais e recuperação de áreas atingidas por desastre.

§ 1º Nos casos em que os desastres forem resultantes do mesmo evento adverso e atingirem mais de um município concomitantemente, o Governador do Estado poderá decretar a situação de emergência ou o estado de calamidade pública nos municípios atingidos.

§ 2º O Decreto deverá estar fundamentado em parecer do órgão de Proteção e Defesa Civil do Município, do Estado ou do Distrito Federal e terá prazo máximo de 180 dias a contar de sua publicação.

§ 3º O Parecer Técnico deverá contemplar os danos decorrentes do desastre e fundamentar a necessidade da decretação, baseado nos critérios estabelecidos nesta Instrução Normativa.

Art. 2º. Quanto à intensidade os desastres são classificados em três níveis:

- a) nível I - desastres de pequena intensidade
- b) nível II - desastres de média intensidade
- c) nível III - desastres de grande intensidade

§ 1º São desastres de nível I aqueles em que há somente danos humanos consideráveis e que a situação de normalidade pode ser restabelecida com os recursos mobilizados em nível local ou complementados com o aporte de recursos estaduais e federais. § 2º São desastres de nível II aqueles em que os danos e prejuízos são suportáveis e superáveis pelos governos locais e a situação de normalidade pode ser restabelecida com os recursos mobilizados em nível local ou complementados com o aporte de recursos estaduais e federais;

<sup>1</sup> Em 2019, os Ministérios da Integração Nacional e o das Cidades foram fundidos e transformados no Ministério do Desenvolvimento Regional.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

§ 3º São desastres de nível III aqueles em que os danos e prejuízos não são superáveis e suportáveis pelos governos locais e o restabelecimento da situação de normalidade depende da mobilização e da ação coordenada das três esferas de atuação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e, em alguns casos, de ajuda internacional.

§ 4º Os desastres de nível I e II ensejam a decretação de situação de emergência, enquanto os desastres de nível III a de estado de calamidade pública.

Art. 3º. Os desastres de nível II são caracterizados pela ocorrência de ao menos dois danos, sendo um deles obrigatoriamente danos humanos que importem no prejuízo econômico público ou no prejuízo econômico privado que afetem a capacidade do poder público local em responder e gerenciar a crise instalada.

Art. 4º. Os desastres de nível III são caracterizados pela concomitância na existência de óbitos, isolamento de população, interrupção de serviços essenciais, interdição ou destruição de unidades habitacionais, danificação ou destruição de instalações públicas prestadoras de serviços essenciais e obras de infraestrutura pública.

Um dos principais objetivos da declaração de situação de emergência ou de calamidade pública é a obtenção de apoio da União para o enfrentamento dos riscos ou da crise. Nesse sentido, dispõe o artigo 5º da referida Instrução Normativa:

Art. 5º. O Poder Executivo Federal poderá reconhecer o decreto do Prefeito, Governador do Estado ou Distrito Federal quando for necessário estabelecer uma situação jurídica especial para execução das ações de socorro e assistência humanitária à população atingida, restabelecimento de serviços essenciais e recuperação de áreas atingidas por desastre.

Contudo, o principal efeito da medida é de natureza orçamentária, vale dizer, a dispensa de observância das rígidas regras de execução financeira e de contratação de obras e serviços pelo ente federado, devido aos riscos ou os danos enfrentados. Nesse sentido, dispõe o artigo 65 da Lei Complementar n.º 101/200:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23 , 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no *caput* no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.

Informações constantes no *site* da Defesa Civil do Estado do Ceará esclarecem a temática<sup>2</sup>:

**Quais os objetivos e benefícios da decretação de situação anormal?**

A decretação de situação anormal tem o objetivo de estabelecer uma situação jurídica especial a fim de facilitar a gestão administrativa pública para a execução das ações de socorro e assistência humanitária à população afetada, restabelecimento de serviços essenciais e recuperação de áreas atingidas por desastre.

Essa situação jurídica especial permite que seja dispensada a licitação para as contratações que visem à aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos, conforme expresso no Art. 24, inciso IV, da [Lei 8.666/1993](#).

Decretada a situação anormal, podem ser solicitados recursos de apoio complementar do Governo Federal para essas ações, nos termos da [Lei 12.340/2012](#) e das orientações da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, disponíveis [AQUI](#), inclusive a [Operação Carro-Pipa](#), para o abastecimento emergencial de água potável das áreas afetadas por estiagem ou seca.

De acordo com o [Decreto 7.223/2010](#), nos casos de estado de calamidade pública decorrente de desastres naturais, reconhecido por ato do Governo Federal, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) poderá antecipar aos beneficiários domiciliados nos

2

Disponível

em:

[http://www.defesacivil.ce.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=651&Itemid=192](http://www.defesacivil.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=651&Itemid=192).

Acesso em: 30 mar. 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

municípios atingidos o cronograma de pagamento e o valor correspondente a uma renda mensal.

Outro benefício é previsto no [Decreto 5.113/2004](#), que permite a movimentação da conta do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) pelo seu titular residente em áreas atingidas por determinados desastres naturais que ensejem situação anormal reconhecida pelo Governo Federal.

O [Decreto 84.685/1980](#) prevê a redução do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) de até 90% no caso de o imóvel ter sido atingido por causa determinante de estado de calamidade pública decretado pelo Poder Público.

Também são liberadas linhas de crédito especiais, com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, destinadas a atender aos setores produtivos rural, industrial, comercial e de serviços dos Municípios com situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos pelo Poder Executivo federal nos termos da [Lei 10.177/2001](#).

Há ainda a prioridade de atendimento no Programa Minha Casa Minha Vida às famílias residentes em áreas de risco, insalubres, que tenham sido desabrigadas ou que perderam a moradia em razão de enchente, alagamento, transbordamento ou em decorrência de qualquer desastre natural do gênero, conforme a [Lei 11.977/2009](#).

No entanto, as situações de emergência ou de calamidade pública não são hábeis, em princípio, a restringir direitos civis e liberdades públicas de modo mais intenso. Veja-se<sup>3</sup>:

O estado de calamidade pública, ao contrário do que muitos pensam, não tem como consequência a restrição de circulação de pessoas e mercadorias ou o fechamento de fronteiras, por exemplo (essas medidas decorrem de outros atos administrativos).

Esse tipo de restrição, ainda mais grave, pode ocorrer nos chamados estados de exceção, que são expressamente previstos na Constituição Federal: são o “Estado de Defesa” e o “Estado de Sítio”.

Em princípio, somente os estados de exceção (de defesa e de sítio) previstos na Constituição Federal permitem a imposição de limitações mais severas à esfera de direitos civis e liberdades públicas da

<sup>3</sup> Disponível em: <https://garciadeoliveira.adv.br/termos-juridicos/calamidade-publica>. Acesso em: 20 mar. 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

população, como a proibição de circulação ou de entrada em determinados Municípios ou Estados. Contudo, somente o Presidente da República detém poderes para decretá-los.

Confira-se o texto da Lei Maior:

**TÍTULO V**  
**DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES**  
**DEMOCRÁTICAS**

**CAPÍTULO I**  
**DO ESTADO DE DEFESA E DO ESTADO DE SÍTIO**

**SEÇÃO I**  
**DO ESTADO DE DEFESA**

Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

§ 1º O decreto que instituir o estado de defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará, nos termos e limites da lei, as medidas coercitivas a vigorarem, dentre as seguintes:

**I - restrições aos direitos de:**

- a) reunião, ainda que exercida no seio das associações;**
- b) sigilo de correspondência;**
- c) sigilo de comunicação telegráfica e telefônica;**

**II - ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, na hipótese de calamidade pública, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes.**

§ 2º O tempo de duração do estado de defesa não será superior a trinta dias, podendo ser prorrogado uma vez, por igual período, se persistirem as razões que justificaram a sua decretação.

§ 3º Na vigência do estado de defesa:

I - a prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida, será por este comunicada imediatamente ao juiz competente, que a relaxará, se não for legal, facultado ao preso requerer exame de corpo de delito à autoridade policial;

II - a comunicação será acompanhada de declaração, pela autoridade, do estado físico e mental do detido no momento de sua autuação;

III - a prisão ou detenção de qualquer pessoa não poderá ser superior a dez dias, salvo quando autorizada pelo Poder Judiciário;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

IV - é vedada a incomunicabilidade do preso.

§ 4º Decretado o estado de defesa ou sua prorrogação, o Presidente da República, dentro de vinte e quatro horas, submeterá o ato com a respectiva justificação ao Congresso Nacional, que decidirá por maioria absoluta.

§ 5º Se o Congresso Nacional estiver em recesso, será convocado, extraordinariamente, no prazo de cinco dias.

§ 6º O Congresso Nacional apreciará o decreto dentro de dez dias contados de seu recebimento, devendo continuar funcionando enquanto vigorar o estado de defesa.

§ 7º Rejeitado o decreto, cessa imediatamente o estado de defesa.

## SEÇÃO II DO ESTADO DE SÍTIO

Art. 137. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio nos casos de:

I - comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa;

II - declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

Parágrafo único. O Presidente da República, ao solicitar autorização para decretar o estado de sítio ou sua prorrogação, relatará os motivos determinantes do pedido, devendo o Congresso Nacional decidir por maioria absoluta.

Art. 138. O decreto do estado de sítio indicará sua duração, as normas necessárias a sua execução e as garantias constitucionais que ficarão suspensas, e, depois de publicado, o Presidente da República designará o executor das medidas específicas e as áreas abrangidas.

§ 1º O estado de sítio, no caso do art. 137, I, não poderá ser decretado por mais de trinta dias, nem prorrogado, de cada vez, por prazo superior; no do inciso II, poderá ser decretado por todo o tempo que perdurar a guerra ou a agressão armada estrangeira.

§ 2º Solicitada autorização para decretar o estado de sítio durante o recesso parlamentar, o Presidente do Senado Federal, de imediato, convocará extraordinariamente o Congresso Nacional para se reunir dentro de cinco dias, a fim de apreciar o ato.

§ 3º O Congresso Nacional permanecerá em funcionamento até o término das medidas coercitivas.

Art. 139. Na vigência do estado de sítio decretado com fundamento no art. 137, I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas:

**I - obrigação de permanência em localidade determinada;**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

**II - detenção em edifício não destinado a acusados ou condenados por crimes comuns;**

**III - restrições relativas à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei;**

**IV - suspensão da liberdade de reunião;**

**V - busca e apreensão em domicílio;**

**VI - intervenção nas empresas de serviços públicos;**

**VII - requisição de bens.**

Parágrafo único. Não se inclui nas restrições do inciso III a difusão de pronunciamentos de parlamentares efetuados em suas Casas Legislativas, desde que liberada pela respectiva Mesa.

### **SEÇÃO III DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 140. A Mesa do Congresso Nacional, ouvidos os líderes partidários, designará Comissão composta de cinco de seus membros para acompanhar e fiscalizar a execução das medidas referentes ao estado de defesa e ao estado de sítio.

Art. 141. Cessado o estado de defesa ou o estado de sítio, cessarão também seus efeitos, sem prejuízo da responsabilidade pelos ilícitos cometidos por seus executores ou agentes.

Parágrafo único. Logo que cesse o estado de defesa ou o estado de sítio, as medidas aplicadas em sua vigência serão relatadas pelo Presidente da República, em mensagem ao Congresso Nacional, com especificação e justificação das providências adotadas, com relação nominal dos atingidos e indicação das restrições aplicadas.

Não obstante isso, as situações de emergência ou calamidade sanitária contam com normativa própria, que parte do disposto no Decreto n.º 7.616/2011 da Presidência da República, que “Dispõe sobre a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional - ESPIN e institui a Força Nacional do Sistema Único de Saúde - FN-SUS”.

Mais especificamente quanto à pandemia do coronavírus (COVID-19), editou-se a Lei n.º 13.979/2020, que “Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”, em



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

texto publicado no Diário Oficial da União em 07/02/2020, nos seguintes termos:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

§ 1º As medidas estabelecidas nesta Lei objetivam a proteção da coletividade.

§ 2º Ato do Ministro de Estado da Saúde disporá sobre a duração da situação de emergência de saúde pública de que trata esta Lei.

§ 3º O prazo de que trata o § 2º deste artigo não poderá ser superior ao declarado pela Organização Mundial de Saúde.

Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - isolamento: separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus; e

II - quarentena: restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus.

Parágrafo único. As definições estabelecidas pelo Artigo 1 do Regulamento Sanitário Internacional, constante do Anexo ao Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020, aplicam-se ao disposto nesta Lei, no que couber.

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, poderão ser adotadas, entre outras, as seguintes medidas:

**I - isolamento;**

**II - quarentena;**

**III - determinação de realização compulsória de:**

**a) exames médicos;**

**b) testes laboratoriais;**

**c) coleta de amostras clínicas;**

**d) vacinação e outras medidas profiláticas; ou**

**e) tratamentos médicos específicos;**

**IV - estudo ou investigação epidemiológica;**

**V - exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver;**

**VI - restrição excepcional e temporária de entrada e saída do País, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), por rodovias, portos ou aeroportos;**

**VII - requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa; e**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

**VIII - autorização excepcional e temporária para a importação de produtos sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa, desde que:**

- a) registrados por autoridade sanitária estrangeira; e**  
**b) previstos em ato do Ministério da Saúde.**

§ 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.

§ 2º Ficam assegurados às pessoas afetadas pelas medidas previstas neste artigo:

I - o direito de serem informadas permanentemente sobre o seu estado de saúde e a assistência à família conforme regulamento;

II - o direito de receberem tratamento gratuito;

III - o pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas, conforme preconiza o Artigo 3 do Regulamento Sanitário Internacional, constante do Anexo ao Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020.

§ 3º Será considerado falta justificada ao serviço público ou à atividade laboral privada o período de ausência decorrente das medidas previstas neste artigo.

§ 4º As pessoas deverão sujeitar-se ao cumprimento das medidas previstas neste artigo, e o descumprimento delas acarretará responsabilização, nos termos previstos em lei.

§ 5º Ato do Ministro de Estado da Saúde:

I - disporá sobre as condições e os prazos aplicáveis às medidas previstas nos incisos I e II do **caput** deste artigo; e

II - concederá a autorização a que se refere o inciso VIII do **caput** deste artigo.

§ 6º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde e da Justiça e Segurança Pública disporá sobre a medida prevista no inciso VI do **caput** deste artigo.

§ 7º As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas:

I - pelo Ministério da Saúde;

II - pelos gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da Saúde, nas hipóteses dos incisos I, II, V, VI e VIII do **caput** deste artigo; ou

III - pelos gestores locais de saúde, nas hipóteses dos incisos III, IV e VII do **caput** deste artigo.

Art. 4º Fica dispensada a licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei.

§ 1º A dispensa de licitação a que se refere o **caput** deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

§ 2º Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.

Art. 5º Toda pessoa colaborará com as autoridades sanitárias na comunicação imediata de:

- I - possíveis contatos com agentes infecciosos do coronavírus;
- II - circulação em áreas consideradas como regiões de contaminação pelo coronavírus.

Art. 6º É obrigatório o compartilhamento entre órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal de dados essenciais à identificação de pessoas infectadas ou com suspeita de infecção pelo coronavírus, com a finalidade exclusiva de evitar a sua propagação.

§ 1º A obrigação a que se refere o **caput** deste artigo estende-se às pessoas jurídicas de direito privado quando os dados forem solicitados por autoridade sanitária.

§ 2º O Ministério da Saúde manterá dados públicos e atualizados sobre os casos confirmados, suspeitos e em investigação, relativos à situação de emergência pública sanitária, resguardando o direito ao sigilo das informações pessoais.

Art. 7º O Ministério da Saúde editará os atos necessários à regulamentação e operacionalização do disposto nesta Lei.

Art. 8º Esta Lei vigorará enquanto perdurar o estado de emergência internacional pelo coronavírus responsável pelo surto de 2019.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Tal ato legislativo federal restou regulamentado pela Portaria n.º 356/2020 do Ministério da Saúde e pela Portaria Interministerial n.º 5/2020.

Entretanto, a estratégia de combate à pandemia encontra-se concentrada na União. Por isso, segundo o artigo 3º, parágrafo 7º, inciso II, da Lei n.º 13.979/2020, as medidas de enfrentamento ao coronavírus, entre as quais se inclui as limitações à circulação de pessoas, somente podem ser adotadas pelos gestores locais, quando autorizadas pelo Ministério da Saúde.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

Essa autorização constou da referida Portaria n.º 356/2020 do Ministério da Saúde, a qual, em seu artigo 4º, assim dispôs:

Art. 4º A medida de quarentena tem como objetivo garantir a manutenção dos serviços de saúde em local certo e determinado.

§ 1º **A medida de quarentena será determinada mediante ato administrativo formal e devidamente motivado e deverá ser editada por Secretário de Saúde do Estado, do Município, do Distrito Federal ou Ministro de Estado da Saúde ou superiores em cada nível de gestão, publicada no Diário Oficial e amplamente divulgada pelos meios de comunicação.**

§ 2º A medida de quarentena será adotada pelo prazo de até 40 (quarenta) dias, podendo se estender pelo tempo necessário para reduzir a transmissão comunitária e garantir a manutenção dos serviços de saúde no território.

§ 3º A extensão do prazo da quarentena de que trata o § 2º dependerá de prévia avaliação do Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COE-nCoV) previsto na Portaria nº 188/GM/MS, de 3 de fevereiro de 2020.

§ 4º A medida de quarentena não poderá ser determinada ou mantida após o encerramento da Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional.

No entanto, as medidas restritivas a serem adotadas no âmbito local e regional devem respeitar o objetivo último que legitima a autorização: evitar a disseminação da contaminação comunitária pelo vírus.

Por isso, as limitações à liberdade de ir e vir não podem ser impostas de modo indiscriminado, considerando que a Constituição Federal dispõe, em seu artigo 5º, inciso XV, que “é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens”, e, em seu artigo 12, parágrafo 2º, que a “lei não poderá estabelecer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, salvo nos casos previstos nesta Constituição”.

Nessa linha, independentemente da autoridade pública que determine as limitações, parece evidente que não se pode impedir a circulação de alimentos, medicamentos e outros produtos essenciais; o



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

transporte de pacientes para atendimento médico; a circulação de pessoas próximas à sua residência para a realização de atividades urgentes, entre outras.

A atuação dos Municípios, especificamente, é mais limitada ainda. Não cabe ao ente local impedir o acesso de pessoas não residentes a seu território, nem proibir genericamente a circulação.

Nos termos do artigo 3º, parágrafo 1º, da Lei n.º 13.979/2020, as medidas somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública. As medidas mais drásticas, portanto, somente podem ser adotados em conformidade com a evolução do quadro epidemiológico.

É preciso ter presente também que a mera circulação de pessoas, sem contato com outras, não implica risco relevante de agravamento da contaminação comunitária, de modo que o simples deslocamento entre Municípios não pode ser obstaculizado, à míngua de evidências concretas de que isso contribui para a expansão da pandemia.

De qualquer forma, medidas mais severas de contenção da circulação das pessoas somente devem ser adotadas a partir de sinalizações das demais autoridades sanitárias, federal e estadual, vez que a estratégia de enfrentamento não pode ser feita sem o concerto de todas as unidades federativas envolvidas, com a prevalência indiscutível das orientações advindas da União. Nesse sentido, dispõe a Portaria n.º 188/2020 do Ministério da Saúde, que “Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV)”, a qual estabelece “o Centro de Operações



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

de Emergências em Saúde Pública (COE-nCoV) como mecanismo nacional da gestão coordenada da resposta à emergência no âmbito nacional”.

Os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, entre os quais sobressai o direito de ir e vir, somente podem ser limitados se razões graves e suficientes justificam a medida. Em princípio, somente nos casos de estado de exceção (de sítio e de defesa) tais direitos podem ser mais severamente atingidos.

Nas situações de emergência e de calamidade pública, como a vivenciada hoje em vista do coronavírus, podem implicar a adoção de medidas limitadoras de alguns direitos fundamentais, mas apenas na medida em que for necessário para a preservação da saúde da população. Medidas radicais de vedação de ingresso de não residentes em Municípios e de proibição indiscriminada de circulação, sem embasamento técnico adequado, afiguram-se abusivas, em desconformidade, assim, com os balizamentos legais e constitucionais.

**3.** Em conclusão, a decisão de alguns entes municipais de, indiscriminadamente, impedir o ingresso de pessoas não residentes nos limites territoriais da Comuna e impedir a circulação apresenta-se ilegítima juridicamente, porquanto:

a) limita de modo constitucionalmente injustificado os direitos fundamentais inscritos nos artigos 5º, inciso XV, e 12, parágrafo 2º, da Constituição Federal;

b) desborda da finalidade indicada na Lei n.º 13.979/2020 para a adoção de medidas restritivas de direitos, qual seja, a prevenção da expansão comunitária da contaminação pelo coronavírus e o tratamento dos casos individuais de contaminação;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

c) excede os limites da autorização constante da Portaria n.º 356/2020 do Ministério da Saúde para a adoção pelos agentes locais de medidas restritivas de direitos, ao impor limitação à circulação de pessoas sem embasamento técnico suficiente;

d) desconsidera a necessidade de atuação concertada com os demais entes federativos, sob a orientação final da União, nos termos da Portaria n.º 188/2020 do Ministério da Saúde.

Porto Alegre, 20 de março de 2020.

**BRUNO HERINGER JÚNIOR,**  
Promotor de Justiça, assessor.