

Boletim nº16

# Direitos na Pandemia

MAPEAMENTO E ANÁLISE DAS  
**NORMAS JURÍDICAS  
DE RESPOSTA**  
À COVID-19 NO BRASIL

SÃO PAULO • OUTUBRO DE 2021

**3.799  
normas**

REFERENTES À COVID-19  
FORAM EDITADAS NO ÂMBITO  
DA UNIÃO ENTRE 1º DE  
JANEIRO DE 2020 E 31 DE  
MAIO DE 2021.



**CEPEDISA**

## Nesta Edição

### QUANTITATIVO

Dados de normas da União de janeiro a maio de 2021.

Dados de janeiro a abril referentes a todos os Estados e Distrito Federal, por tipo de norma e órgão emissor.

### QUALITATIVO

Direito administrativo pandêmico: transformações e influências jurídico-normativas em tempos de covid-19

Passaportes de imunidade e turismo de vacina

A vacinação contra a covid-19 continua avançando no Brasil. Agora, ao menos 30% da população está imunizada, enquanto mais de 60% do povo aguarda apenas para tomar a segunda dose. Por outro lado, na medida em que a disponibilidade das vacinas vem aumentando, também crescem os impactos da resistência à imunização, que se tornou um dos principais desafios para o sucesso da política.

Como é sabido, há indivíduos que, pelos mais variados motivos, negam-se a tomar vacinas, contribuindo, assim, para o agravamento da crise sanitária e a perpetuação de seus efeitos para toda a sociedade. A chamada imunidade coletiva depende da adesão da sociedade à vacinação, que se caracteriza como um ato de proteção individual e, também, da coletividade. Assim, e sobretudo considerando os riscos associados à incubação e à dispersão de novas variantes da covid-19, governos e empresas estudam adotar sanções contra aqueles que preferem não se vacinar.

Nesse sentido, gestores públicos já começam a implantar, ou cogitam implementar em futuro próximo, os chamados “passaportes” da vacina, visando restringir o acesso a determinados locais ou serviços apenas para indivíduos que comprovem estar imunizados. No meio privado, empregadores pretendem impor medidas ainda mais severas, como a suspensão dos contratos de trabalho ou até a demissão dos colaboradores.

A esse propósito, nunca é demais repetir que a vacinação obrigatória não é um fenômeno inédito no Brasil; e consiste em dever legal do cidadão previsto há décadas na Lei nº 6.259/1975 e reiterado na Lei nº 13.979/2020. No julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6.586 e nº 6.587, o STF estabeleceu a constitucionalidade da vacinação obrigatória, assim como os parâmetros para que ela possa ser imposta pelo Estado.

A obrigatoriedade, no caso, pode ser imposta justamente pela previsão legal de sanções administrativas a serem impostas contra aqueles que se recusam a tomar a vacina. Para que a obrigatoriedade se faça sentir, União, Estados, Distrito Federal e Municípios podem impor consequências às decisões de particulares que se recusam a tomar a vacina. A coletividade e o interesse público podem, legitimamente e por meio de leis, opor-se a assumir os riscos à saúde pública decorrentes da escolha do indivíduo de não se vacinar. São, portanto,

legítimas e constitucionais as normas jurídicas criadas em diferentes entes federativos brasileiros visando impor restrições àqueles que se recusam a se vacinar contra o novo coronavírus.

Entretanto, vale lembrar, a vacinação obrigatória não autoriza o Estado a fazer uso de coação física para vacinar alguém – o que é vedado, como imperativo da dignidade humana e intangibilidade do corpo. A obrigatoriedade da vacinação deve ser imposta, em primeiro lugar, por meio de persuasão e educação em saúde. Caso tais medidas não sejam efetivas, pode o Estado criar sanções administrativas voltadas a limitar, no todo ou em parte, certos direitos e liberdades individuais daqueles que se recusam a se vacinar. Nesse sentido, o embarque em um avião ou a frequência a um estabelecimento público, por exemplo, podem ser restritos apenas aos cidadãos que comprovem a vacinação.

O convívio em sociedade, dessa forma, exige parcial renúncia

à satisfação das vontades pessoais e consequente limitação de direitos e liberdades individuais, principalmente quando se trata de condutas que podem prejudicar a saúde pública; e, portanto, estão sujeitas a penalidades previamente definidas em lei. Isso tudo pressupõe, evidentemente, que a população tenha amplo e universal acesso aos imunizantes e a campanhas de informação sobre a importância da vacinação e sobre as consequências da recusa injustificada.

**O convívio em sociedade exige parcial renúncia à satisfação das vontades pessoais e consequente limitação de direitos e liberdades individuais, principalmente quando se trata de condutas que podem prejudicar a saúde pública; e, portanto, estão sujeitas a penalidades previamente definidas em lei.**

---

## Expediente

O Boletim Direitos na Pandemia é uma publicação de difusão científica do Centro de Pesquisas e Estudos de Direito Sanitário (Cepedisa) da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP), com periodicidade mensal e duração limitada, que apresenta resultados preliminares do projeto “Mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à Covid-19 no Brasil”. Reunindo uma equipe multidisciplinar, o projeto

compreende pesquisa documental para constituição de um banco de normas, com produção de dados para análise qualitativa de impacto potencial sobre direitos humanos, além de produção de dados para desagregação e análise quantitativa; em especial, cruzamento de dados sobre as normas com indicadores epidemiológicos.

## Editores deste número

Deisy de Freitas Lima Ventura  
Fernando Mussa Abujamra Aith  
Rossana Rocha Reis

## Pesquisadores

André Bastos Ferreira  
Alexia Viana da Rosa  
Giovanna Dutra Silva Valentim  
Lucas Bertola Herzog  
Tatiane Bomfim Ribeiro  
Vitor Camolesi Guimarães

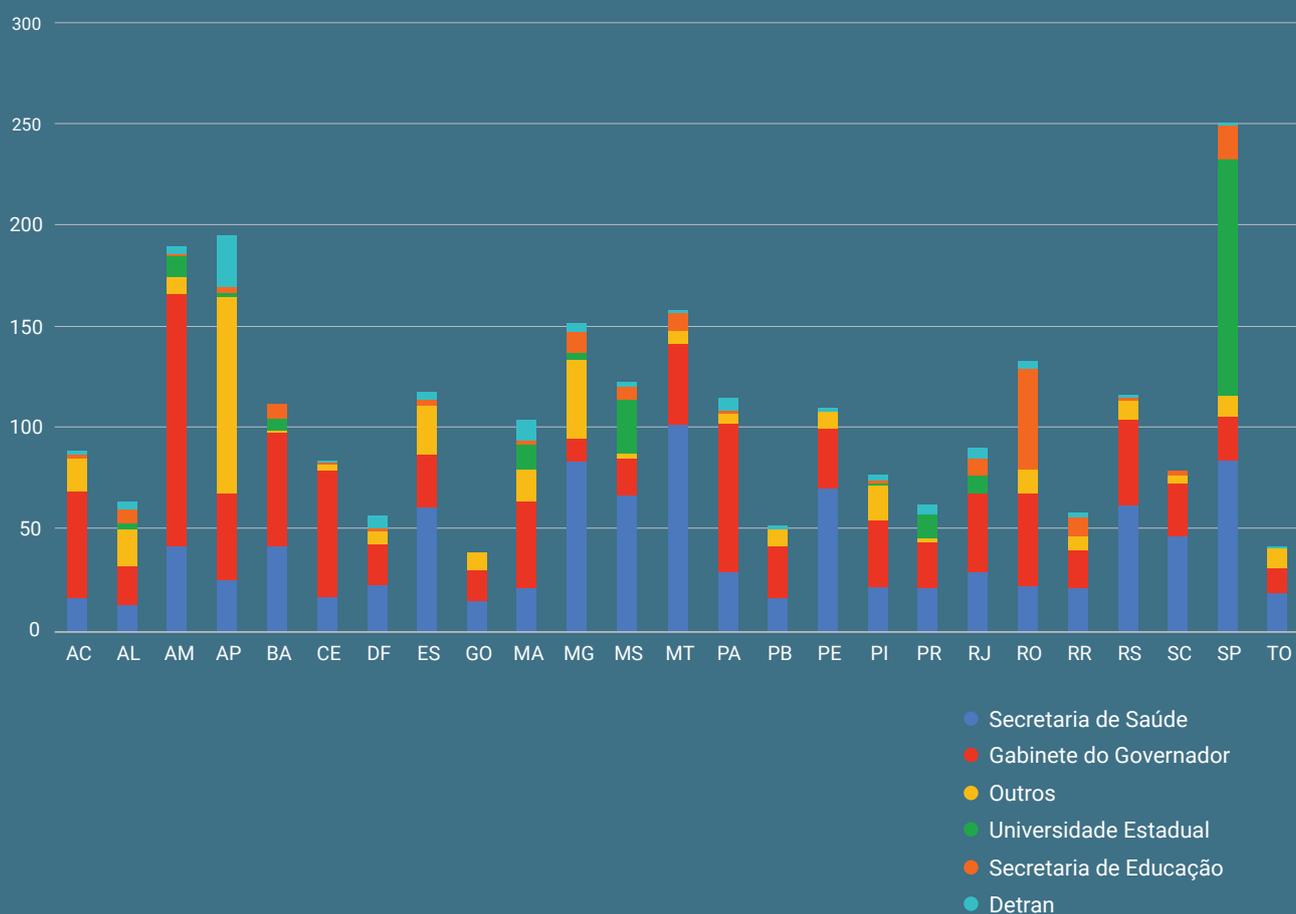
Envie seus comentários para: [cepedisa.pesquisa@usp.br](mailto:cepedisa.pesquisa@usp.br)

A realização desta publicação foi possível devido ao apoio do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass)

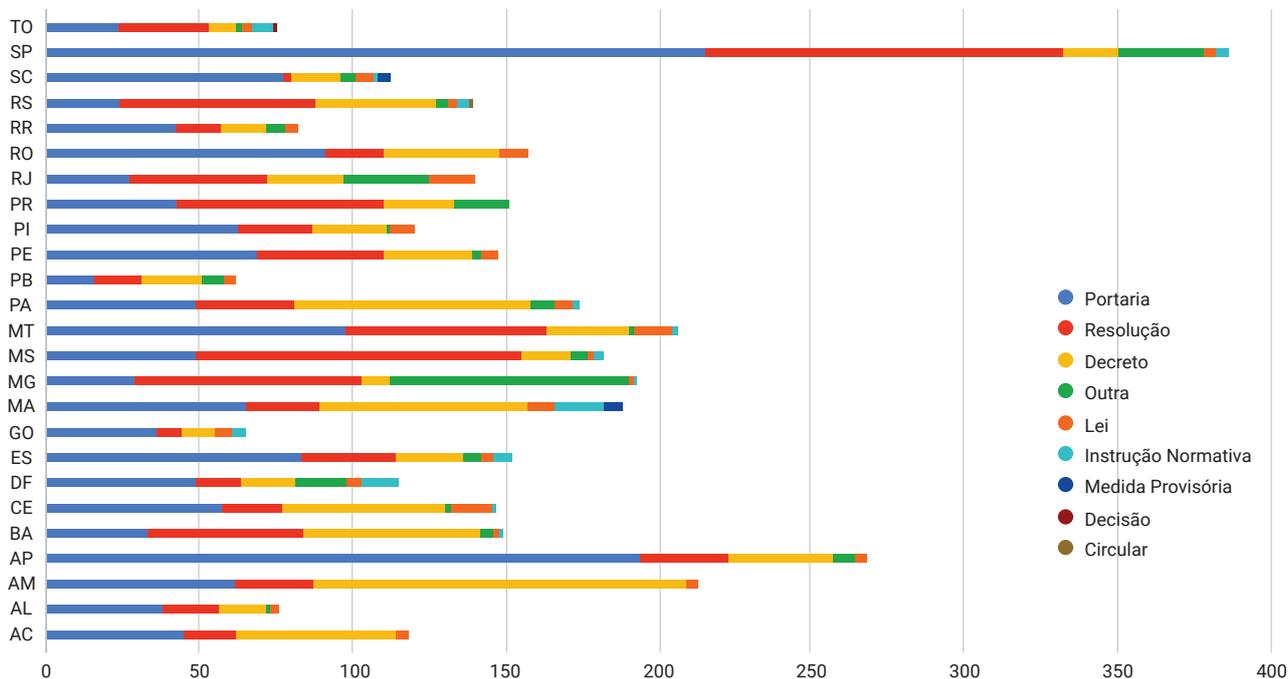


# União emitiu – até 31 de maio de 2021 – 3.799 normas

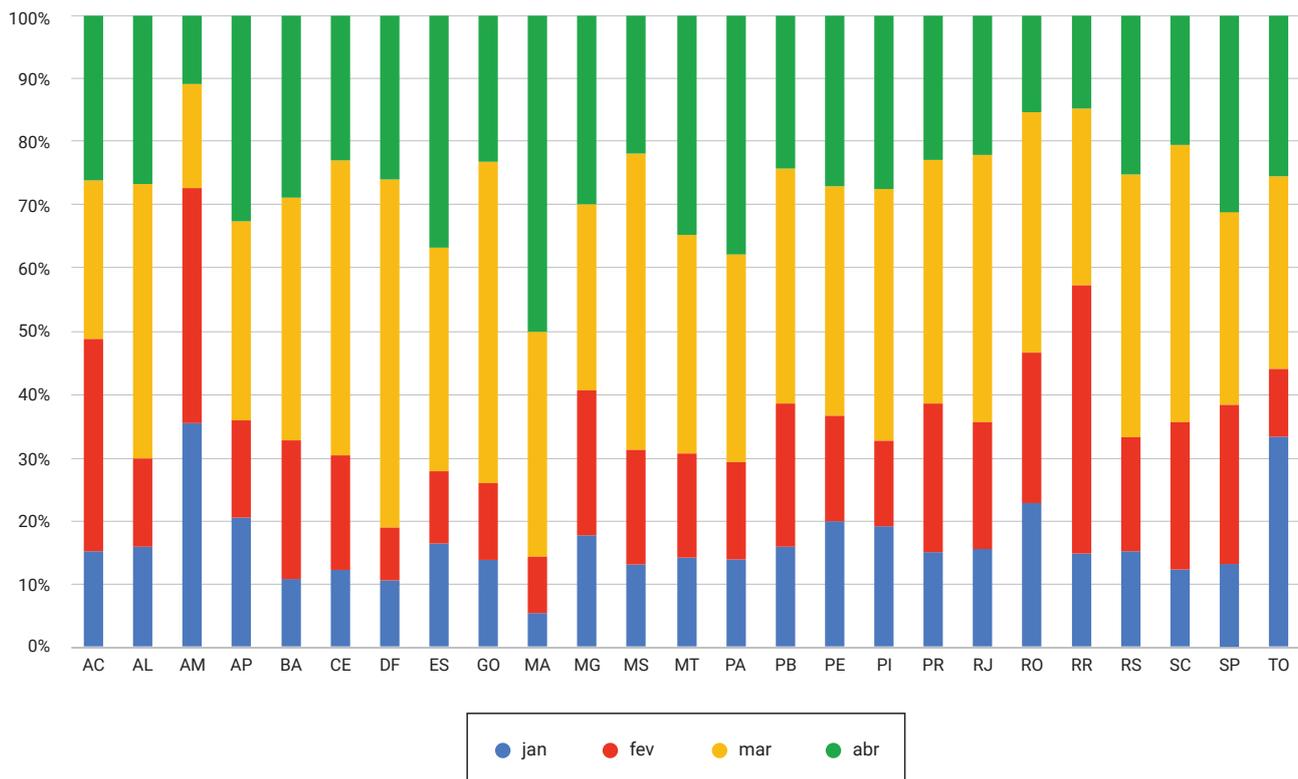
Distribuição dos órgãos emissores mais frequentes nas normas dos estados publicadas de janeiro a abril de 2021



## Distribuição dos tipos de normas dos estados com publicação de janeiro a abril de 2021



## Distribuição mensal das normas dos estados com publicação de janeiro a abril de 2021



# Direito administrativo pandêmico: transformações e influências jurídico-normativas em tempos de covid-19

Gustavo Justino de Oliveira (Professor Doutor de Direito Administrativo na USP e no IDP, Brasília. Árbitro, consultor e advogado especializado em Direito Público). Justino de Oliveira Advogados ([www.justinodeoliveira.com.br](http://www.justinodeoliveira.com.br))

Ainda estamos vivenciando uma das experiências mais desafiadoras e transformativas para a humanidade deste prenúncio de século XXI: a pandemia covid-19, e todos os seus efeitos excruciantes para a saúde individual e coletiva, para a economia, para as relações sociais e para a política. Dada a sua configuração transdisciplinar, a pandemia também provoca e impõe novas formas de se criar, aplicar e refletir o Direito, em todos os seus ramos jurídicos.

Sem prejuízo disso, talvez o ramo jurídico mais impactado pelo contexto referido seja o Direito Administrativo, aquele conjunto de regras e princípios que organizam e disciplinam não somente as tarefas desenvolvidas pela Administração Pública, mas igualmente os modos relacionais que esta Administração cada vez mais plúrima e multiforme trava com os indivíduos, sociedade, mercado e com outros órgãos e entidades públicas.

Um primeiro impacto a ser ressaltado no cenário aludido é que, desde a qualificação da pandemia de covid-19 como Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) – Portaria nº 188/GM/MS, de 3 de fevereiro de 2020 – inaugurou-se no Brasil um Direito Administrativo Emergencial, compreendido como conjunto de regras e princípios de aplicação especial, emergencial e transitória a todos os fatos, atos, contratos e relações envolvendo o público e o privado – em todas as esferas federativas – decorrentes diretamente (e por vezes indiretamente) da Pandemia em si. Portanto, essa profusão legislativa e normativa especializada parece-me ter sido uma decorrência inexorável dos impactos indelévels da Covid-19 nas vidas do ser humano, e o Poder Público foi instado a fazer frente às infinitas intempéries que esta pandemia, de forma devastadora, continua a impingir em nosso cotidiano. Este Direito Administrativo Pandêmico Emergencial passou a conviver com o Direito Administrativo Comum vigente, tornando muito mais laboriosa as tarefas dos agentes públicos no manejo do ordenamento jurídico administrativo como um todo.

E dessa constatação surge um segundo aspecto a ser analisado, e que diz respeito ao forte pragmatismo com que este Direito Administrativo Emergencial foi construído pelos Legislativos, e passou a ser aplicado, não somente no dia a dia das repartições públicas,

mas pelas Advocacias Públicas, Ministério Público, Defensorias, Judiciário. E este caráter pragmático do Direito Administrativo Emergencial afina-se em muito com sua essência e propósito, pois trata-se de um autêntico “Direito de Enfrentamento”, e por isso critérios e parâmetros interpretativos e de aplicação das normas devem ser (e de fato foram) homenageados, a exemplo do que vem ocorrendo com a Lei federal nº 13.979/20, considerada a Lei Geral da Pandemia, a qual acabou tendo de ser aplicada de modo concorrente – porém com certa primazia dos entes subnacionais – com as leis locais e estaduais, nos termos da construção hermenêutica jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (STF), a partir do julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.341 e nº 6.343 (também de fortíssimo teor pragmático), a partir dos conflitos interfederativos representativos de pontos de vista muitas vezes incoerentes e inconciliáveis entre União Federal, Estados e Municípios. Felizmente, vale ressaltar que este momento pragmático na Pandemia se tornou mais possível pela anterior edição da Lei federal nº 13.665/18, que reformou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, a ela adicionando critérios pragmáticos e consequencialistas de Direito Público. Esta tendência pode ser vislumbrada inclusive pelo CNJ, por meio das Recomendações n. 66/2020 e 92/2021. E para lidar com essa multiplicidade de ações públicas esperava-se, claro, a instalação de uma Coordenação Geral ou Comitê de Crise, instância de governança interfederativa – até aqui inclusive um traço característico do Sistema Único de Saúde (SUS) - que imprimiria maior sinergia e concertação entre o ente nacional e os subnacionais, o que na prática infelizmente acabou não ocorrendo.

Outro aspecto importante a evidenciar é que tradicionais instrumentos administrativos que de certo modo haviam caído em desuso – por exemplo, requisição administrativa – foram largamente empregados pelos entes federativos nos momentos mais dramáticos da pandemia e obviamente tiveram de ser repaginados ou atualizados frente ao mundo atual pelo Judiciário (tal como a ADI nº 6.362-DF, no STF), permitindo-se o seu uso, mas com a contenção de abusos e/ou excessos de poder no manejo desses instrumentos, cuja natureza é fortemente interventiva da propriedade privada. Ou seja, o Direito Administrativo Emergencial não somente trouxe novos instrumentos de intervenção administrativa

**O Direito Administrativo  
Emergencial não  
somente trouxe novos  
instrumentos de  
intervenção administrativa  
para enfrentamento  
da pandemia, mas  
também acabou por  
provocar uma atualização  
dos instrumentos  
administrativos já  
consagrados**

para enfrentamento da pandemia, mas acabou por reformular ou atualizar instrumentos administrativos já consagrados, habilitando a Administração Pública a empregá-los neste e em futuros contextos similares, mas à luz de um devido processo legal melhor definido.

Um quarto ponto a ser examinado relaciona-se com a baixa utilização no contexto pandêmico de campanhas e medidas de cunho informativo, explicativo e preventivo sobre as ações governamentais que estavam à época sendo tomadas; seus motivos, efeitos esperados. Aqui reinaram a confusão e a falta de informação sobre o que de fato deveria ser de conhecimento da população. Mais do que isso, com algumas honrosas exceções, ações fortemente interventivas na esfera dos indivíduos, restritivas de direitos inclusive – quarentenas, isolamento, toque de recolher, etc – foram muito pouco ou nada explicitadas à população, anteriormente à tomada de decisão e efetivação desses comandos. Por outro lado, no exercício desse poder de polícia pandêmico, o próprio Poder Público inúmeras vezes esvaziava a eficácia das medidas por ele mesmo propostas com suporte legal, como não aplicar multas àqueles que intencionalmente se recusaram a usar máscaras obrigatórias; não interditar ou realizar monitoramento de estabelecimentos privados variados os quais se negavam a seguir adequadamente normas de segurança sanitária, e abriam suas portas para eventos que promoveram aglomeração e contaminação maior da população com a covid-19. Cabe registrar ainda a tentativa do Governo Federal de adotar a natimorta campanha contrária às medidas de isolamento – “O Brasil não pode parar” - abortada pelo STF na ADPF n. 669-DF por meio de decisão cautelar de 31.03.2020. Infelizmente, percebe-se que os reais propósitos de contenção e de enfrentamento da pandemia nem sempre ficaram claros pelos entes federativos – sobretudo por parte da União

Federal, mas não somente – o que por certo levou a um considerável agravamento da situação calamitosa da covid-19, aumento substancial de mortes que poderiam ter sido contidas, falta de procura da segunda dose de vacinas nas Unidades Básicas de Saúde e espaços similares, e assim por diante.

Finalmente, um último aspecto diretamente relacionado com a inação ou omissão parcial/ total dos Poderes Públicos, por vezes culposas, por vezes explicitamente dolosas e intencionais: o tema da responsabilidade do Estado por danos causados à população diante da ausência ou omissão no enfrentamento da covid-19. Inclusive, este passou a ser o foco principal da CPI da Pandemia, que tramita no Senado Federal desde 27 de abril de 2021. Se no início dos trabalhos investigativos o escopo era difuso e demasiadamente alargado, com o tempo a Comissão Parlamentar de Inquérito passou a se concentrar em uma série de eventos culposos e dolosos, que parecem indicar e evidenciar seríssimas omissões e ausência de atuação do Poder Público na contenção e na luta contra os perversos efeitos da covid-19. Apoiado nas possíveis evidências e indícios da CPI – mas não somente –, este sem dúvida será um dos temas principais da Agenda Pós-Covid-19 no Brasil: pedidos indenizatórios e de reparação de danos materiais, morais, individuais ou coletivos, decorrentes dessas omissões, desde que comprovado o nexo de causalidade exigido nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição de 1988. A morte de pessoas pela administração oficial de remédios cuja eficácia no tratamento da Covid era tida por duvidosa ou contraindicada; morte ou incapacitação de pessoas internadas em hospitais públicos decorrente do não suprimento de remédios que deveriam ser aplicados em processos de intubação; pessoas que foram acometidas pela doença porque não se vacinaram por falta de imunizantes; vacinas com prazo de validade expirado, e assim por diante, a lista aqui é infundável<sup>1</sup>. Indubitavelmente, o grande tema para o Direito Administrativo Emergencial, em um contexto pós-pandêmico, como aliás já aconteceu em países como a Itália.

Conforme sinalizei no início, ainda estamos todos experimentando cotidianamente esta terrível pandemia, e ainda é cedo para medirmos os seus reais impactos no Direito Administrativo. Sem embargo, ao menos neste momento precoce, parece-me evidente a influência do Direito Administrativo Pandêmico Emergencial no ordenamento jurídico administrativo, e talvez aqui tenhamos no Brasil um legado positivo deste capítulo doloroso da Humanidade, no sentido de um aperfeiçoamento das bases normativas, principiológicas e dogmáticas do Direito Administrativo, sob a ótica de maior pragmatismo, consequencialismo e efetividade. Concluo que, por todos esses motivos, devemos clamar por um Direito Administrativo mais humano, buscá-lo como meta no cenário pós-pandemia haverá de ser nossa redenção maior, a ser alcançado quiçá por meio da refundação dos laços colaborativos entre Estado e sociedade.

<sup>1</sup> Para aprofundar o tema, cf. nosso “Covid e (ir)responsabilidade civil do Estado no Brasil”. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-05/publico-pragmatico-covid-19-irresponsabilidade-civil-estado-brasil>. Acesso em 12 de setembro de 2021.

# Turismo da vacina no contexto da ética e da saúde global

Marina de Neiva Borba (Advogada. Mestre e Doutora em Bioética. Pós-Doutoranda na Faculdade de Saúde Pública da USP. Pesquisadora do Cepedisa/USP. Professora de Bioética do Centro Universitário São Camilo – SP)

A crise sanitária provocada pela pandemia de covid-19 afetou adversamente vários setores industriais, como o da indústria do turismo. Ao buscar alternativas para reduzir os efeitos da crise, o turismo de vacinas tem se destacado como um negócio estrategicamente relevante, no qual a imunização é inserida em pacotes de viagens voltados para turistas de alta renda que não têm oportunidade de se vacinar ou cujo processo de vacinação é demorado nos países de origem<sup>[1]</sup>.

Şengel<sup>[1]</sup> revela que países como Dubai, Cuba, Maldivas, Barbados e Estados Unidos transformaram a crise pandêmica em oportunidade econômica ao fomentarem a vacinação de estrangeiros, tornando-se destinos turísticos. As primeiras iniciativas nesse sentido foram propostas por uma agência de viagens da Índia que ofereceu pacotes de ida e volta de Mumbai a Nova York para tomarem a vacina da Pfizer-BioNTech por US\$ 2.000.

A depender do curso da pandemia, entretanto, a promoção do turismo da vacina como uma estratégia implementada por destinos e empresas turísticas poderá se generalizar, aprofundando o cenário mundial de injustiça socioeconômica, especialmente no que se refere às iniquidades em saúde.

A desigualdade entre Norte e Sul global foi evidenciada nos resultados da pesquisa do Grupo Direito e Pobreza da USP<sup>[2]</sup> sobre o acesso à vacina de covid-19: a produção e a distribuição de vacinas contra o novo coronavírus estão concentradas nos países desenvolvidos; e ainda que a produção farmacêutica desses países seja utilizada na sua capacidade total de operação, não seria suficiente para o abastecimento da população mundial em um ritmo que permitisse o acesso equitativo à imunização global.

A ampliação da capacidade produtiva de vacinas em um ritmo necessário para conter a pandemia nos países menos desenvolvidos poderia ser alcançada, consoante esse Grupo<sup>[2]</sup>, pelo compartilhamento de conhecimentos e transferência de tecnologias para o Sul global, aliada à quebra de patentes e de segredos comerciais envolvendo a fabricação dos imunizantes. A solução, portanto, seria o reconhecimento pelos Tribunais Europeus da vacina de covid-19 como bem público universal.



O turismo de vacinas tem se destacado como um **negócio** estrategicamente **relevante**



Em uma perspectiva ética e jurídica dos países menos desenvolvidos que exportam turistas de classes de alta renda, verifica-se o **conflito entre as dimensões individual e social do direito à saúde**



O turismo da vacina está arraigado nos interesses econômicos que **aprofundam as iniquidades em saúde** entre o Norte e Sul global e, internamente, entre as classes de alta e baixa renda.

A defesa ética e jurídica da saúde como bem público mundial por doutrinadores como Boaventura de Sousa Santos<sup>[3]</sup> é reivindicada como uma das medidas mais eficazes para o combate global da pandemia, seja pelas razões jurídicas de suspensão temporária dos direitos de propriedade intelectual sobre as patentes da vacina de covid-19, seja pelas razões éticas suscitadas pela *injustiça vacinal* demonstrada pela desigualdade no acesso à vacina<sup>[4]</sup>.

Dessa forma, o discurso favorável ao turismo da vacina é particularmente perverso, pois coaduna-se com a epistemologia do Norte global, como explica Boaventura de Sousa Santos<sup>[5]</sup>, visto que impõe de forma destruidora o seu capitalismo e imperialismo ao Sul global, sem a promoção de uma política emancipatória.

Ademais, em uma perspectiva ética e jurídica dos países menos desenvolvidos que exportam turistas de classes de alta renda, verifica-se o conflito entre as dimensões individual e social do direito à saúde. No contexto brasileiro, enquanto o art. 196 prevê que “a saúde é direito de todos e dever do Estado”, o art. 6º elenca a saúde como um “direito social”. Ou seja, embora o direito individual à saúde permita, à primeira vista, a

busca pelo acesso à vacina, inclusive internacionalmente por meio do turismo, o direito coletivo à saúde, garantido por políticas públicas sociais e econômicas, impõe o dever de respeito aos critérios sanitários-epidemiológicos da fila da vacina estabelecido pelas autoridades regulatórias internas.

Por fim, importa rechaçar o argumento de que a vacinação de cidadãos de países menos desenvolvidos no exterior ajudaria a desafogar os sistemas de saúde locais: quando pessoas que têm poder de compra promovem o turismo da vacina, acabam tornando o imunizante um recurso material ainda mais escasso em âmbito mundial, já que o aumento da demanda nos países do Norte global provoca a elevação do preço e cria uma espécie de competição com os governos dos países do Sul global na aquisição de vacinas.

O turismo da vacina, portanto, não parece ser uma medida sanitária eficiente para ampliar o acesso à imunização da comunidade mundial. Ao contrário, está arraigada nos interesses econômicos dos destinos e empresas turísticas que aprofundam as iniquidades em saúde entre o Norte e Sul global e, internamente, entre as classes de alta e baixa renda.

[1] Şengel Ü. From crisis to opportunity: “Vaccine Tourism”. Turizm ve İşletme Bilimleri Dergisi [Internet]. 2021 [citado 2021 set 15];1(2):51-56. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Uemit-Sengel/publication/353779399\\_From\\_Crisis\\_to\\_Opportunity\\_Vaccine\\_Tourism/links/611179f4169a1a0103eb050e/From-Crisis-to-Opportunity-Vaccine-Tourism.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Uemit-Sengel/publication/353779399_From_Crisis_to_Opportunity_Vaccine_Tourism/links/611179f4169a1a0103eb050e/From-Crisis-to-Opportunity-Vaccine-Tourism.pdf). [2] Grupo Direito e Pobreza. GDP’S Report on access to covid-19 vaccines [Internet]. São Paulo: GDP; 2021 [citado 2021 set 15]. 108 p. Disponível em: [https://00b9f5d9-efc5-42db-80ec-1bbdbf542ad1.filesusr.com/ugd/81c13c\\_4a64de6a52bf4008a956b785e2b671ba.pdf](https://00b9f5d9-efc5-42db-80ec-1bbdbf542ad1.filesusr.com/ugd/81c13c_4a64de6a52bf4008a956b785e2b671ba.pdf). [3] Santos BS. A saúde é um bem público mundial. Publico.pt [Internet]. 7 abr. 2021 [citado 2021 set 15]. Disponível em: <https://www.publico.pt/2021/04/07/opiniao/noticia/saude-bem-publico-mundial-1957229>. [4] Nesse sentido, ao discursar durante a 148ª reunião do Conselho Executiva da Agência das Nações Unidas, Tedros Adhanom Ghebreyesus, Diretor-Geral da Organização Mundial da Saúde (OMS), afirma que o mundo está à beira de uma catástrofe moral em razão do agravamento das iniquidades em saúde entre Norte e Sul global fomentadas pelo acesso à vacina de covid-19. In: Barata C. “É uma catástrofe moral” se os países ricos não partilharem as vacinas da covid-19, diz OMS. Publico.pt [Internet]. 18 jan. 2021 [citado 2021 set 15]. Disponível em: <https://www.publico.pt/2021/01/18/mundo/noticia/catastrofe-moral-paises-ricos-nao-partilharem-vacinas-covid19-oms-1946783>. [5] Santos BS. Another knowledge is possible – beyond northern epistemologies. Londres e Nova Iorque: Verso; 2007. p. 19-20.

