

# AUTONOMIA CONCORRENTE E SUPLEMENTAR DOS DECRETOS DA COVID-19 NO CEARÁ

*CONCURRENT AND SUPPLEMENTARY AUTONOMY OF COVID-19 DECREES IN CEARÁ*

*AUTONOMÍA CONCORRENTE Y COMPLEMENTARIA DE LOS DECRETOS DE LA COVID-19 EN CEARÁ*

Leila Makelly Lima Angelim<sup>1</sup>, Keilly Maylla Lima Angelim<sup>2</sup>, Erick Ulisses Angelim Dutra<sup>3</sup> e Antônio Carlos Araújo Fraga<sup>4</sup>

## RESUMO

A pandemia de COVID-19 transformou a saúde e o contexto sanitário no Ceará, provocando a publicação dos decretos estaduais. Objetivo: verificar quantos decretos publicados no Ceará entre 16 de março de 2020 e 30 abril de 2022 tinham o item “Das Medidas de Proteção Sanitária” com penalidades sanitárias da Lei Federal nº 6437/1977 de forma complementar e suplementar. Método: descritivo-analítico, abordagem quantitativa, análise documental dos Decretos Estaduais do Estado do Ceará. Resultados: 95 decretos estaduais publicados, 77 com “Das medidas de proteção sanitária”, 47 em 2020, 40 em 2021 e 8 em 2022, 3 penalidades concorrentes e suplementares à Lei Federal nº 6437/1977. Conclusão: Os decretos no Ceará com medidas de proteção sanitária fortaleceram e deram autonomia às ações das Vigilâncias Sanitárias e à saúde coletiva no combate à COVID-19.

**Descritores:** *Pandemia; Direito Sanitário; Vigilância Sanitária, COVID-19; Decretos.*

## ABSTRACT

The COVID-19 pandemic transformed health and the sanitary context in Ceará, causing the publication of state decrees. Objective: to verify how many decrees published in Ceará between March 16, 2020 and April 30, 2022 had the item “Health Protection Measures” with health penalties from Federal Law No. 6437/1977 in a complementary and supplementary way. Method: descriptive-analytical, quantitative approach, documentary analysis of the State Decrees of the State of Ceará. Results: 95 state decrees published, 77 with “Health protection measures”, 47 in 2020, 40 in 2021 and 8 in 2022, 3 concurrent and supplementary penalties to Federal Law nº 6437/1977. Conclusion: The decrees in Ceará with health protection measures strengthened and gave autonomy to the actions of Health Surveillance and collective health in the fight against COVID-19.


**Descriptors:** *Pandemic; Health Law; Health Surveillance; COVID-19; Decrees.*


## RESUMEN


La pandemia de COVID-19 transformó la salud y el contexto sanitario en Ceará, provocando la publicación de decretos estatales. Objetivo: verificar cuántos decretos publicados en Ceará entre el 16 de marzo de 2020 y el 30 de abril de 2022 tenían el ítem “Medidas de Protección de la Salud” con sanciones sanitarias de la Ley Federal nº 6437/1977 de forma complementaria y supletoria. Método: enfoque descriptivo-analítico, cuantitativo, análisis documental de los Decretos Estatales del Estado de Ceará. Resultados: 95 decretos estatales publicados, 77 con “Medidas de protección de la salud”, 47 en 2020, 40 en 2021 y 8 en 2022, 3 sanciones concurrentes y complementarias a la Ley Federal nº 6437/1977. Conclusión: Los decretos en Ceará con medidas de protección de la salud fortalecieron y dieron autonomía a las acciones de Vigilancia de la Salud y salud colectiva en la lucha contra el COVID-19.

**Descritores:** *Pandemia; Derecho Sanitario; Vigilancia Sanitaria; COVID-19; Decretos.*

<sup>1</sup> Secretaria de Saúde do Ceará. Fortaleza, CE - Brasil. 

<sup>2</sup> Secretaria de Saúde do Ceará. Fortaleza, CE - Brasil. 

<sup>3</sup> Universidade de Fortaleza. Fortaleza, CE - Brasil. 

<sup>4</sup> Escola de Saúde Pública do Ceará. Fortaleza, CE - Brasil. 

## INTRODUÇÃO

A pandemia de COVID-19 provocou mudanças na saúde e no contexto sanitário no Estado do Ceará; redefinindo muitos procedimentos, ampliando conceitos, enfatizando o direito administrativo sanitário com suas leis, normas e códigos para proteger a saúde coletiva e combater o avanço do vírus SARS-COV-2. Este novo corona vírus teve seu surgimento em dezembro de 2019 na China, sendo considerado como pandemia do vírus SARS-COV-2 no dia 11 de março, durante uma conferência da Organização Mundial de Saúde (OMS)<sup>1</sup>.

No Brasil, Oliveira e Souza (2020)<sup>2</sup> relataram sobre o enfrentamento das pandemias da Gripe Espanhola, da Cólera, da Peste Bubônica e da Varíola anteriores ao vírus SARS-COV-2, mas sob contextos históricos, políticos e arcabouços jurídicos totalmente distintos da pandemia de COVID-19. No entanto, não se observaram durante estas pandemias uma preocupação do Estado brasileiro de decretar uma normatização específica a ser cumprida como forma de barrar tais pandemias.

No Estado do Ceará, muitas medidas sanitárias foram adotadas como forma de enfrentamento diante do avanço do vírus da COVID-19 a partir da autonomia concorrente. Esta autonomia é uma competência exercida de forma simultânea sobre um mesmo assunto para legislar, prevista no artigo 23, inciso II, da Constituição Federal de 1988<sup>3</sup>. Com a pandemia, a competência concorrente do Estado tratou das atribuições das autoridades em relação às medidas a serem implementadas na saúde pública, principalmente durante a publicação dos decretos, pois ampliou ações e aumentou a resolutividade no combate ao vírus.

Nesse sentido, o plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) confirmou o entendimento de que as medidas adotadas pelo Governo Federal com a Lei Federal nº 14.035/2020<sup>4</sup>, originada da Medida Provisória (MP) 926/2020, para o enfrentamento do novo coronavírus não afastam a competência concorrente e nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados.

Ainda, evidenciou-se a autonomia concorrente e o cenário pandêmico reforçou a necessidade do Comitê de enfrentamento estadual da COVID-19 do Estado do Ceará publicar no dia 11 de março de 2020 o primeiro Decreto Estadual. Para tanto, os decretos estaduais cearenses elencavam uma série de restrições, às vezes, com penalidades para quem descumprisse o isolamento social ou mesmo provocasse riscos à exposição do novo vírus de capacidade extremamente contagante e letal. Tais medidas foram essenciais para a autonomia das Vigilâncias Sanitárias e para coibir os atos infracionários sanitários em todo o Estado do Ceará. Então, os diversos decretos estaduais cearenses publicados normatizaram medidas de proteção sanitária já previstas na Lei Federal nº 6437/1977<sup>5</sup>, oficializando e mesclando sanções sanitárias, como forma de retardar a progressão do vírus e fortalecer as ações das Vigilâncias Sanitárias diante do panorama sanitário, histórico e político instalado no Ceará.

Pelo exposto, o objetivo dessa pesquisa foi verificar quantos decretos publicados no Ceará entre 16 de março de 2020 e 30 de abril de 2022 tinham o item “Das Medidas de Proteção Sanitária” com penalidades sanitárias da Lei Federal nº 6437/1977, de forma complementar e suplementar. A data do dia 30 de abril de 2022 marca o término do Estado de Emergência em Saúde no Brasil e, além disto, os decretos analisados estão disponíveis na plataforma digital da Secretaria da Saúde do Estado - SESA<sup>6</sup> (<https://www.ceara.gov.br/decretos-do-governo-do-ceara-com-aco-es-contra-o-coronavirus/>).

Ainda, ressalta-se que a competência suplementar é exercida por entes com capacidade de complementar regras gerais anteriormente estabelecidas, conforme o artigo 30, inciso II, da Constituição Federal de 1988. Com isto, o Estado suplementou a Lei Federal nº 6437/1977 através “das medidas de proteção sanitária”, citando penalidades previstas pela União com acréscimo de outras informações.

Portanto, este artigo tem grande relevância para os estudos sanitários nas práticas de proteção à saúde e, em especial, na aplicação da legislação sanitária, contribuindo para o fortalecimento das Vigilâncias Sanitárias e para a necessidade de publicação de um Código Sanitário no Estado do Ceará.

## MÉTODOS

Esta pesquisa utilizou o estudo descritivo-analítico, com abordagem quantitativa, bem como análise documental, realizada a partir de fontes primárias, como a Lei Federal nº 6437/1977 e os Decretos Estaduais do Estado do Ceará publicados durante a pandemia da COVID-19 (entre 16 de março de 2020 e 30 abril de 2022), com análise do referencial bibliográfico. A pesquisa quantitativa considera que tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las, requerendo o uso de recursos e de técnicas estatísticas. Na pesquisa bibliográfica, utilizam-se as contribuições de vários autores sobre determinado assunto, enquanto a pesquisa documental baseia-se em materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa, conforme Prodav e Freitas<sup>7</sup>.

O estudo realizou-se no Estado do Ceará, contemplando os anos de 2020 a 2022 até a data que determina o término do Estado de Emergência em Saúde no Brasil. O Estado do Ceará é uma das 27 unidades federativas do Brasil, que está localizado na Região Nordeste do Brasil. A área total do Estado do Ceará é de 148 894,442 km<sup>2</sup>, representado por 9,37% da área do Nordeste e 1,74% da superfície do Brasil. A população do Ceará, segundo o censo de 2022, era de 8.791.688 habitantes, conforme informação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sendo o oitavo estado mais populoso do país. Portanto, este Estado possui ao todo 184 municípios, segundo o IBGE (2022)<sup>8</sup>.

Foram analisados os decretos estaduais publicados na pandemia, entre 16 de março de 2020 e 30 de abril de 2022, configurando uma pesquisa retrospectiva com os fatos publicados no passado, por serem dados primários de fácil acesso para análise na íntegra. Em relação aos Decretos Estaduais, a coleta de dados foi realizada através da plataforma do governo do Estado do Ceará.

Os dados obtidos foram consolidados após a qualificação do projeto de pesquisa, apresentado e aprovado pela banca. Em seguida, foram adotados procedimentos técnicos com análise do referencial bibliográfico e do documental, através de uma análise descritiva simples, buscando verificar se os decretos estaduais se configurariam como normas complementares e suplementares à Lei Federal nº 6437/1977, elencando penalidades como forma de contenção à pandemia de COVID-19 para quem infringisse os decretos estaduais, dada a emergência em saúde.

A priori, foram elencadas as penalidades previstas na Lei Federal nº 6437/1977. Posteriormente, foram observadas as penalidades determinadas nos Decretos Estaduais no intervalo de tempo supracitado. Em seguida, foram analisados apenas os Decretos Estaduais que tinham o item denominado “Das Medidas de Proteção Sanitária” para se verificar se continham algum regulamento a ser cumprido como penalidade. Por fim, foi verificado se alguma penalidade da Lei nº 6437/1977 consta nos Decretos Estaduais.

O estudo utilizou dados de domínio público, uma vez que qualquer pessoa tem acesso aos decretos estaduais, bem como ao referencial teórico analisado. O estudo foi conduzido dentro dos padrões éticos, não necessitando de aprovação por Comitê de Ética, pois não envolveu Seres Humanos, conforme Resolução do Conselho Nacional de Saúde nº 466/2012 e complementares.

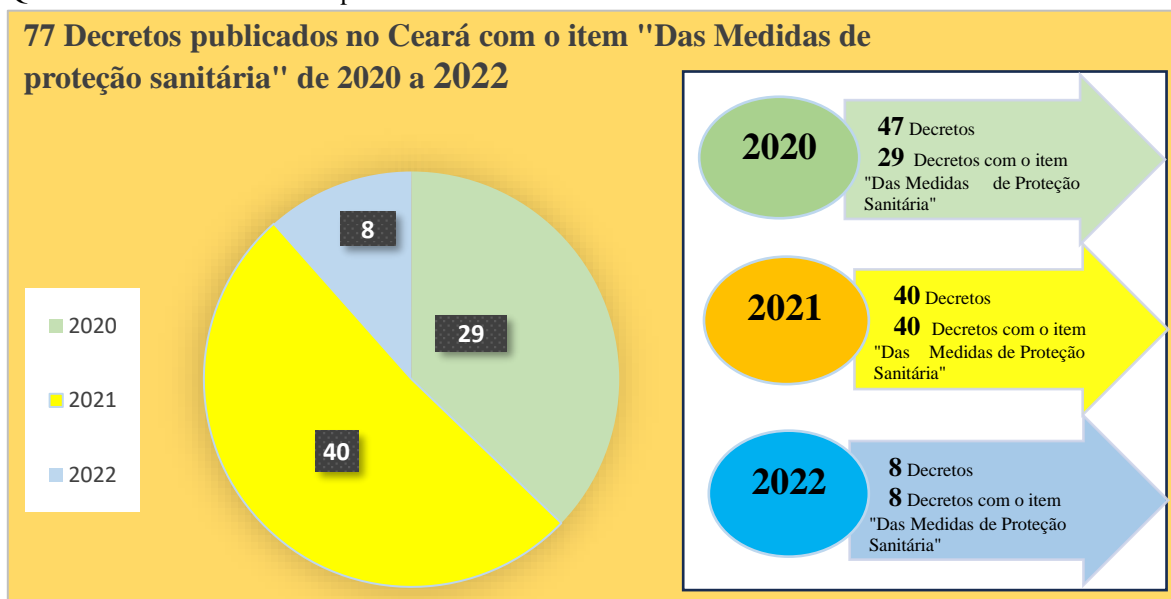
## RESULTADOS

Os resultados foram divididos em etapas. Na primeira etapa, foram analisados o total de 95 decretos estaduais, publicados em 2020, 2021 e 2022, nos quais verificou-se que 77 destes decretos apresentaram o item “Das medidas de proteção sanitária” (Figura 1).

Em seguida, corroborou-se que dos 47 decretos publicados em 2020, 29 continham o item “Das medidas de Proteção sanitária. Em 2021, dos 40 decretos publicados, 40 continham o item “Das medidas de Proteção sanitária. Já em 2022, foram analisados 8 decretos, dos quais os 8 continham o item “Das medidas de Proteção sanitária), tendo como limite para este estudo o término do Estado de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN).

A imagem da figura 1 é uma síntese dos principais dados obtidos na análise quantitativa, como se comprova a seguir:

**Figura 1.** Quantitativo anual de decretos publicados no Ceará contra COVID-19 entre 2020 e 2022.



Fonte: Autoria própria.

Na segunda etapa, foram consideradas as penalidades elencadas na Lei Federal nº 6437/77, comparando-as com as penalidades identificadas nas “Das medidas de proteção sanitária”. Daí, constatou-se que em 95 dos Decretos analisados, 77 apresentaram textos sancionatórios para contingência da COVID-19, conforme apresentado no Quadro 1.

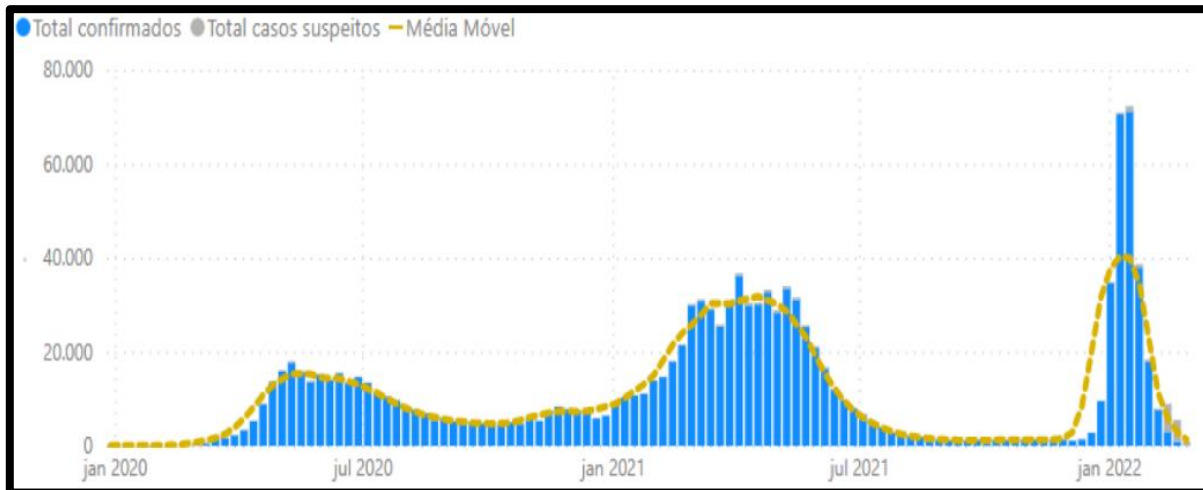
**Quadro 1.** Comparativo entre as penalidades administrativas da Lei Federal nº 6437/1977 e as penalidades administrativas detectadas nos decretos cearenses entre 2020 e 2022.

PENALIDADES ELENCADAS DA LEI FEDERAL Nº 6437/1977	PENALIDADES CITADAS NO ITEM “DAS MEDIDAS DE PROTEÇÃO SANITÁRIA”	COMPETÊNCIA DO ESTADO PARA NORMATIZAR NOS DECRETOS
I - advertência;	Advertido da irregularidade cometida	Concorrente e suplementar
II - multa;	Será o estabelecimento multado;	Concorrente e suplementar
III - apreensão de produto;	<u>Não apresenta penalidade equivalente</u>	<u>Não apresenta</u>
IV - inutilização de produto;	<u>Não apresenta penalidade equivalente</u>	<u>Não apresenta</u>
V - interdição de produto;	<u>Não apresenta penalidade equivalente</u>	<u>Não apresenta</u>
VI - suspensão de vendas e/ou fabricação de produto;	<u>Não apresenta penalidade equivalente</u>	<u>Não apresenta</u>
VII - cancelamento de registro de produto;	<u>Não apresenta penalidade equivalente</u>	<u>Não apresenta</u>
VIII - interdição parcial ou total do estabelecimento	Imediatamente interditado o seu funcionamento por (07) sete dias	Concorrente e suplementar
IX - proibição de propaganda	<u>Não apresenta penalidade equivalente</u>	<u>Não apresenta</u>
X - cancelamento de autorização para funcionamento da empresa;	<u>Não apresenta penalidade equivalente</u>	<u>Não apresenta</u>
XI - cancelamento do alvará de licenciamento de estabelecimento;	<u>Não apresenta penalidade equivalente</u>	<u>Não apresenta</u>
XI-A - intervenção no estabelecimento que receba recursos públicos de qualquer esfera	<u>Não apresenta penalidade equivalente</u>	<u>Não apresenta</u>
XII - imposição de mensagem retificadora;	<u>Não apresenta penalidade equivalente</u>	<u>Não apresenta</u>
XIII - suspensão de propaganda e publicidade	<u>Não apresenta penalidade equivalente</u>	<u>Não apresenta</u>

Fonte: Autoria própria.

A partir da escolha do espelho comparativo, a Lei Federal nº 6437/1977 (Quadro 1), foram identificadas as penalidades citadas no item “Das Medidas de Proteção Sanitária”, confirmando as competências concorrentes e suplementares do Estado com aplicações de penalidades no fortalecimento de ações das vigilâncias sanitárias.

**Figura 2.** Curva epidemiológica dos casos suspeitos e confirmados, segundo Semana Epidemiológica de início dos sintomas, Ceará, 2020, 2021 e 2022\*.



**Fonte:** eSUS notifica, Sivep Gripe, Saúde Digital, GAL/LACEN-CE, Rede laboratorial particular. Boletim epidemiológico – doença pelo corona vírus. \*Dados sujeitos à revisão, atualizados em 02/03/2022 às 12 h.

Na terceira etapa, foram encontradas no item “Das medidas de proteção sanitária” três tipos de penalidades: advertência, multa e interdição parcial ou total do estabelecimento (Quadro 1).

Esta pesquisa, também constatou que a curva crescente (Figura2) de casos de COVID-19 em 2020 e em 2021 refletiu no aumento do controle sanitário dos decretos cearenses em 2020 e em 2021 (Figura 1). Por conseguinte, notou-se que o decréscimo dos casos de COVID-19 (Figura 2) em 2022 resultou em condições específicas na aplicação de penalidade em 2022 e houve um decrescente quantitativo de publicações dos decretos no Ceará no decorrer dos anos de 2020, 2021 e 2022.

**Figura 3.** Decretos cearenses exemplificativos com as sanções em 2020, 2021 e 2022.

2020	<p style="text-align: center;"><b>DECRETO Nº 33.751/2020</b> CAPÍTULO V - DAS MEDIDAS DE PROTEÇÃO SANITÁRIA</p> <p>Art. 10. Os estabelecimentos autorizados a funcionar, nos termos deste Decreto, deverão zelar pela obediência a todas medidas sanitárias estabelecidas para o funcionamento seguro da respectiva atividade.</p> <p>§ 1º Constatada qualquer infração ao disposto no “caput”, deste artigo, será o estabelecimento autuado pelo agente de fiscalização e <b>advertido</b> da irregularidade cometida, a fim de que não mais se repita.</p> <p>§ 2º Se, após a autuação prevista no § 1º, deste artigo, o estabelecimento tornar a infringir as regras sanitárias, será novamente autuado, ficando, <b>de imediato, suspensas as suas atividades por 7(sete) dias.</b></p> <p>§ 3º Suspensas nos termos do § 2º, deste artigo, o retorno das atividades condiciona-se à avaliação favorável de inspeção quanto ao atendimento das medidas sanitárias, devendo o responsável pelo estabelecimento comprometer-se, por termo subscrito, a não mais incorrer na infração cometida, sob pena de novas suspensões de atividades pelo dobro do prazo anteriormente estabelecido.</p>
2021	<p style="text-align: center;"><b>DECRETO Nº 33.904/2021</b> CAPÍTULO IV - DAS MEDIDAS DE PROTEÇÃO SANITÁRIA</p> <p>Art. 12. Os estabelecimentos autorizados a funcionar, nos termos deste Decreto, deverão zelar pela obediência a todas medidas sanitárias estabelecidas para o funcionamento seguro da respectiva atividade.</p> <p>§ 1º Constatada qualquer infração ao disposto no “caput”, deste artigo, será o estabelecimento multado e terá <b>imediatamente interditado o seu funcionamento por 07 (sete) dias.</b></p> <p>§ 2º Em caso de reincidência, será <b>ampliado para 30 (trinta) dias o prazo de interdição do estabelecimento</b>, sem prejuízo da aplicação de multa, na forma deste artigo.</p> <p>§ 3º Suspensas nos termos dos §§ 1º 2º, deste artigo, o retorno das atividades condiciona-se à avaliação favorável de inspeção quanto ao atendimento das medidas sanitárias, devendo o responsável pelo estabelecimento comprometer-se, por termo subscrito, a não mais incorrer na infração cometida, sob pena de novas suspensões de atividades pelo dobro do prazo anteriormente estabelecido.</p> <p>§ 4º O descumprimento às normas sanitárias de proteção contra a COVID-19 ensejará a aplicação pelos órgãos de fiscalização de <b>multa no valor de até R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais)</b>, a qual poderá ser dosada por dia de descumprimento</p>
2022	<p style="text-align: center;"><b>DECRETO Nº 34.722/2022</b> CAPÍTULO IV - DAS MEDIDAS DE PROTEÇÃO SANITÁRIA</p> <p>Art. 13. Sem prejuízo de outras medidas já previstas em legislação própria, o descumprimento das regras deste Decreto sujeitará o responsável às sanções civil, administrativa e criminal cabíveis.</p> <p>§ 1º Constatado o cometimento de infração sanitária, <b>o estabelecimento não será multado nem interditado em suas atividades caso o seu responsável providencie a imediata solução</b> do problema na presença dos agentes de fiscalização.</p> <p>§ 2º Somente <b>se não sanada a infração</b> na forma do § 1º, deste artigo, será o estabelecimento interditado por 7 (sete) dias, prazo a ser dobrado sucessivamente em caso de reincidências.</p> <p>§ 3º No exercício de sua atividade de fiscalização, quando a vigilância sanitária tiver ciência ou constatar casos de descumprimento das normas deste Decreto, deverá, além de adotar as medidas administrativas de sua competência, cientificar os órgãos competentes, inclusive o Ministério Público.</p> <p>§ 4º Além das medidas previstas neste artigo, bem como da multa prevista no § 4º, do art. 12, do Decreto n.º 33.955, de 26 de fevereiro de 2021, outras providências poderão ser adotadas pelas autoridades competentes para resguardar o cumprimento deste Decreto, no intuito de <b>prevenir ou fazer cessar infrações</b>, sendo aplicáveis, caso necessárias, as sanções de apreensão, interdição e/ou suspensão de atividade.</p>

**Fonte:** Autoria própria.

Na figura 3, foi realizado um recorte exemplificativo com três Decretos Estaduais: o Decreto Estadual nº 33.751/2020, com advertência e suspensão das atividades, o Decreto Estadual nº 33.904/2021, com imediata interdição, e o Decreto Estadual nº 34.722/2022, que propiciou sanar a infração sem prejuízo de multa para o autuado. Estes decretos foram exemplificativos de um total de 95 decretos analisados, foram publicados em datas diferentes sob contextos sanitários específicos, apresentando três fases do contexto sanitário.

## DISCUSSÃO

O Estado do Ceará foi um dos Estados que, no quesito “setor saúde”, liderou no número de medidas normativas adotadas, conforme relata Diaz-Quijano e Ribeiro<sup>9</sup>. Isto se traduz nos 95 decretos publicados no Diário Oficial do Estado a partir do dia 20 de março de 2020 pelo governo do Estado com ações contra o coronavírus, disponíveis na plataforma digital da Secretaria da Saúde do Estado, refletindo em autonomia e ações no enfrentamento da pandemia de COVID-19. Em paralelo, o Ministério da Saúde<sup>10</sup> apresentou informações do Centro de Operações de Emergência em Saúde Pública que indicava alta letalidade no contágio da COVID-19 e a implicação de ações a serem adotadas.

As publicações de normas emergenciais com sanções publicizadas nos Diários Oficiais do Estado do Ceará revelaram a competência concorrente do Estado em relação à União, bem como indicou uma autonomia suplementar para legislar e normatizar de acordo com nosso contexto epidemiológico regional. Para Kleinschmitt e Martins<sup>11</sup> as pandemias anteriores apresentaram contextos diferentes, ou seja, a distinção entre os arcabouços históricos e sanitários apresentados nas pandemias anteriores em relação a pandemia de

COVID-19 configuram uma descentralização de ações fundamentais para se conter uma pandemia, considerando as divergências regionais, gestoras e populacionais.

Assim, o governador ao publicar os decretos estaduais não estaria transgredindo um preceito constitucional e tão pouco ferindo a Lei Federal nº 6437/1977 e sim atuando de forma célere, diante da urgência e necessidade de uma disciplina de abrangência nacional sobre a matéria e que fortalecesse as ações sanitárias coube ao Estado do Ceará no item “Das medidas de proteção sanitária”, sem contrariar normas federais, preencher lacunas normativas para atender peculiaridades regionais no Ceará. Desta feita, os achados presentes nesta pesquisa demonstram o quão foi essencial a autonomia concorrente do Estado na publicação de medidas de proteção sanitária, tanto para a população como para o fortalecimento das ações das vigilâncias na contenção pandêmica. Além disto, o enfrentamento normativo foi necessário para que o Sistema Único de Saúde e o sistema de saúde privado não entrasse em colapso, determinando a obrigatoriedade das medidas sanitárias para o enfrentamento da emergência em saúde pública e a contenção do SARS-CoV- 2.

### *A PANDEMIA DE COVID-19 NO ESTADO DO CEARÁ E AS VIGILÂNCIAS SANITÁRIAS*

O direito e o Estado se inter-relacionam diante dos desafios da inesperada pandemia de COVID-19, dada a velocidade como o vírus atingiu o Estado do Ceará. Para tanto, a atuação do Estado, por meio da normatização dos decretos estaduais, priorizou a defesa da saúde e a contenção do vírus SARS-COV-2.

A proteção à saúde, no artigo 12, do Decreto Estadual nº 33.904/2021 o funcionamento do estabelecimento se deu sob condições específicas de segurança da atividade exercida. Por isto, qualquer infração ensejou em “imediate interdição” e aplicação de multa, condicionando a reabertura do estabelecimento à avaliação favorável da vigilância sanitária, conforme análise documental. Para Ceccon e Schneider<sup>12</sup> “O enfrentamento à pandemia do Coronavírus exige esforços de diferentes setores, atores e instituições da sociedade. Por ser um problema coletivo, ainda desconhecido e de caráter global, é necessário um amplo escopo de ações intersetoriais articuladas, especialmente de âmbito econômico, social e sanitário”.

A partir da análise dos Decretos Estaduais do Estado do Ceará, publicados no ano de 2020, verificou-se uma insípida preocupação com as penalidades sanitárias e grande preocupação com o isolamento social, como medida eficaz de combate à pandemia de COVID-19. Em 2021, notou-se uma crescente preocupação com as medidas de contenção da COVID-19, especialmente no item denominado “Das mediadas de proteção sanitária”, houve menor tolerância diante das infrações sanitárias. Em 2022, as penalidades dispostas nos decretos passaram a ser mais tolerantes.

O Estado do Ceará adotou oficializar as medidas de normatização sanitária para buscar conter a pandemia. Todavia, o arcabouço normativo, existente antes da pandemia de COVID-19 demonstra muitas lacunas e a necessidade de atualização da Lei Federal nº 6437/1977. Por outro viés, entende-se que o quantitativo de normas sanitárias implantadas durante a pandemia aumentou a autonomia na promoção, proteção e recuperação da saúde da população, reforçado por Dallari<sup>13</sup> que entendeu que o conhecimento das normas que regulam a ação estatal no campo da saúde é indispensável ao profissional sanitário.

No Ceará, os 95 decretos publicados entre 2020 e 2022, 77 decretos continham sanções. Enquanto em 2022, apenas 8 decretos apresentaram medidas de proteção sanitária (Quadro 1), sendo registrados até o dia 29 de abril de 2022, 3.079 novos casos de COVID-19 na plataforma digital da Secretaria da Saúde do Estado (SESA). Neste sentido, vislumbra-se uma necessidade de oficializar obrigações sanitárias e fortalecer as Vigilâncias Sanitárias. Silva, Costa e Lucchese<sup>14</sup> entendem que ações impetram a plena estruturação da Vigilância Sanitária como crucial na implementação do SUS, por seu poder normativo e fiscalizador. O poder normativo das penalidades teve previsão gradativa, com aplicação das sanções aos estabelecimentos que estivessem cometido qualquer infração sanitária.

A priori, o estabelecimento era “advertido”, depois passou a ser “interditado imediatamente” e em seguida “multado” para proteger contra os riscos e danos à saúde causados pelo vírus da COVID-19. Aith<sup>15</sup> entende que “A atividade estatal de vigilância em saúde, por possuir vínculo estreito com direitos e liberdades

individuais e coletivas, deve estar em harmonia com os dispositivos da Constituição Federal de 1988 e deve observar os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência[...]

A inclusão do item “Das medidas de proteção sanitária” revelou uma necessidade de complementar e suplementar à Lei Federal nº 6437/1977 para suprir medidas de contenção, especificando sanções sanitárias de forma objetiva e fortalecendo o poder de polícia. Esta constatação fica evidente quando se fala em “suspender” e em decretos posteriores se menciona “imediatamente interditar”, evidenciando tolerância à aplicação de uma penalidade enérgica diante do contexto histórico, sanitário e epidemiológico.

Mateus e Cavalcante<sup>16</sup>, em Relato de Experiência, discutiram acerca da relevância das ações de controle e enfrentamento da COVID-19 no município de Palhano do Ceará, convergindo com a importância de medidas de proteção adotadas nos decretos estaduais. Em 2021, observou-se que todos os decretos tinham o item “Das medidas de Proteção Sanitária” e a autonomia concorrente suscitava a autonomia suplementar. Os 77 decretos com o item “Das medidas de proteção sanitária” indicaram necessidade de proteção sanitária e em 2020 e 2021 os decretos tiveram uma progressão restritiva, penalizando com maior rigor. Já em 2021 e 2022 todos os decretos deram autonomia às vigilâncias com a previsão de penalidades.

## CONCLUSÃO

Portanto, esta pesquisa verificou a importância das publicações dos decretos no Ceará com autonomia concorrente e suplementar do Estado para contenção da COVID-19, dentre os quais destacou-se 77 decretos com item “Das medidas de proteção sanitária” na prevenção e proteção da saúde. Logo, as medidas de proteção sanitária publicadas no Ceará fortaleceram e deram autonomia às ações das Vigilâncias Sanitárias, bem como fortaleceram a saúde coletiva no combate à COVID-19 e a proteção da saúde.

## REFERÊNCIAS

1. Organização Mundial de Saúde (OMS). Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic>>. Acesso em: 20 ago. 2022.
2. Oliveira ECV de, Souza MG de, Silva PR, Fabris D, Lopes MGD. Planos de contingência para enfrentamento da COVID-19: Análise da resposta no estado do Paraná. *Rev Saúde Púb Paraná*. 2020;3(2):147–57. DOI: 10.32811/25954482-2020v3n2p147.
3. Brasil. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal; 1988.
4. Brasil. Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020. Lei que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública. *Diário Oficial da União* de 12 ago 2020, p.1, col.2.
5. Brasil. Lei nº 6437, de 20 de agosto de 1977. *Legislação Sanitária Federal*. *Diário Oficial da União* 24 ago 1977; 128(176 supl):1.
6. Ceará. Decretos do Governo do Estado do Ceará com ações contra o corona vírus. Disponível em: <<https://www.ceara.gov.br/decretos-do-governo-do-ceara-com-acoescontra-o-coronavirus/>>. Acesso em: 15 jan. 2023.
7. Prodanov CC, Freitas EC de F. Metodologia do trabalho científico: Métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico - 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013, p.55.
8. IBGE. 1 de julho de 2021. Disponível em: <<https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>>. Acesso em: 20 ago. 2022.
9. Diaz-Quijano, FA, Ribeiro, T B. Normas e controle da pandemia: desafios da avaliação de políticas públicas em saúde. CEPEDISA, CONECTAS, 2021 (Artigo em Boletim), p.35.
10. Ministério da Saúde (BR). Centro de Operações de Emergência em Saúde Pública. Boletim COE COVID-19 nº. 13: Situação epidemiológica-Doença pelo coronavírus 2019; 2020. Disponível em:<<https://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2020/April/21/BE13---Boletim-do-COE.pdf>>.
11. Kleinschmitt MH, Martins W. As grandes pandemias que assolaram o Brasil. *Research, Society and Development*, v. 11, n. 5, e4611527665, 2022 (CC BY 4.0) | ISSN 2525-3409. DOI.
12. Ceccon RF, Schneider IJC. Tecnologias leves e educação em saúde no enfrentamento à pandemia da COVID-19. *Scielo – Ciências da Saúde*, Santa Catarina, p. 8 (1- 19), 24 abr. 2020. *FapUNIFESP (SciELO)*. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/scielopreprints.136>>. Acesso em 17 de dez. 2020.



13. Dallari, SG. Uma nova disciplina: o direito sanitário. Atualização. Rev. Saúde Pública 22 (4), Ago 1988. <https://doi.org/10.1590/S0034-89101988000400008>. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/rsp/a/5y9xHbXS96M9BhMWWgrRWgd/?lang=pt>>. Acesso em: 15 jul. 2022.
14. Silva JAA da, Costa EA, Lucchese G. SUS 30 anos: Vigilância Sanitária. Revista Ciência & Saúde Coletiva, 23(6): 1953-1962, 2018. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/csc/a/9H4d44SqMY7CHLqHtnW9ZQp/?lang=pt>>. Acesso em: 15 jul 2022.
15. Aith FMA. Manual de direito sanitário com enfoque em vigilância em saúde. Brasília, DF: CONASEMS, 2019, p.117. Disponível em: < <https://docs.bvsalud.org/biblioref/2020/07/1102469/manual-de-direito-sanitario-1.pdf> > . Acesso em: 13 jun 2022.
16. Mateus RPA, Cavalcante AM. Ações municipais de prevenção e proteção ao enfrentamento à Covid-19. Rev. Cadernos ESP. Ceará. 2020, jan; 14(1)p. 156–162ISSN: 1808-7329/1809-0893. Disponível em: <https://cadernos.esp.ce.gov.br/index.php/cadernos/article/view/387/231>. Acesso em: 10 set. 2023.