

OS MUNICÍPIOS E O NOVO CORONAVÍRUS: RELEITURA DO PODER DE POLÍCIA MUNICIPAL E DO DESENHO FEDERATIVO

THE MUNICIPALITIES AND THE NEW
CORONAVIRUS: REVIEW OF THE MUNICIPAL
POLICE POWER AND THE BRAZILIAN
FEDERATIVE DESIGN

Eric Santos Andrade*

Benedicto De Vasconcellos Luna Gonçalves Patrão**

*Doutorando em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em direito pela universidade do estado do rio de janeiro (UERJ). Membro da rede de pesquisa interinstitucional em direito da cidade da universidade do estado do rio de janeiro (RPIDC/ UERJ) e do laboratório de estudos de direito administrativo comparado da universidade federal do estado do rio de janeiro (LEDAC/ UNIRIO). Membro da comissão de direito administrativo, de direito constitucional e do direito de família e sucessões do instituto dos advogados brasileiros (IAB). Membro do instituto de direito administrativo do estado do rio de janeiro (idarj). Advogado.
E-mail: ericsantos13@gmail.com

**Doutoremdireitopelauniversidade do estado do rio de janeiro (UERJ). Mestre em direito pela universidade do estado do rio de janeiro (UERJ). Coordenador do grupo de pesquisa prisma da liberdade, vinculado do departamento de direito da UFF Membro da comissão de direito de família e sucessões do instituto dos advogados brasileiros (IAB). Advogado.
E-mail: advogado@advocaciafamiliar.com.br

Como citar: ANDRADE, Eric Santos; PATRÃO, Benedicto de Vasconcellos Luna Gonçalves. Os Municípios E O Novo Coronavírus: Releitura Do Poder De Polícia Municipal E Do Desenho Federativo. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 17, n. 3, p. 167-189, dez. 2022. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2022v17n3p. 167. ISSN: 1980-511X

Resumo: O presente artigo tem como problema a questão da limitação institucional que a Administração Pública municipal vem sofrendo frente à pandemia do coronavírus. O entender do Poder Judiciário de que aos municípios cabe a competência suplementar frente aos Estados e União não estabelece nenhum critério razoável para resolver de fato as controvérsias e debilidades quando da tomada decisória de medidas restritivas de combate frente ao COVID-19. Isso gera contradições normativas e levanta a rediscussão do exercício do poder de polícia sanitaria como também o que pode ser considerado ou não como de interesse local, frente ao interesse regional e federal. A hipótese está pautada na reclamação da ponderação do exercício do poder de polícia, através do princípio da proporcionalidade e da razoabilidade. A denominada cooperação institucional entre a sociedade e o Estado será um diferencial importante na busca pela efetividade do combate ao coronavírus. A metodologia se concentrará na análise descritiva e crítica da doutrina, da jurisprudencial e da legislação.

Palavras-chaves: poder de polícia; administração pública municipal; interesse local; coronavírus.

Abstract: The present article has as its problem the issue of the institutional limitation that the countries public administration has been suffering from the coronavirus pandemic. The Judiciary Branch's understanding that countries have additional jurisdiction over the States and the Union does not establish any reasonable

criteria to actually resolve controversies and weaknesses when taking decisions on restrictive measures to combat COVID-19. This generates normative contradictions and raises the re-discussion of the exercise of the power of the sanitary police, as well as what may or may not be considered as being of local interest, compared to regional and federal interests. The hypothesis is based on the claim of weighting of the police power, by the principle of proportionality and reasonableness. The so-called institutional cooperation between society and the State will be an important differential in the search for effectiveness in combating the coronavirus. The methodology will focus on descriptive and critical analysis of doctrine, jurisprudence and legislation.

Keywords: police power; countries public administration; local interest; coronavirus.

INTRODUÇÃO

A pandemia do novo coronavírus é certamente o marco da virada do século 20 para o 21. Esse contexto atípico não apenas interviu na saúde da população mundial, mas fez com que a Administração Pública de todos os países do mundo, precisando adotar medidas de colaboração e cooperação entre seus entes federados, procurassem tomar decisões em prol do que tanto a doutrina administrativista tem reclamado como sendo a essência da competência estatal, qual seja, a da gestão de bens, pessoas e serviços, tratados como pilar da ciência jurídica administrativa, segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2014, p. 87).

Nunca, em tempos como hoje, a questão do *interesse público* se tornou alvo de reclamação por parte da sociedade. No Brasil são diversas as medidas legislativas e políticas que estão sendo tomadas desde meados de 2020, quando os primeiros casos de infecção foram levados à público. A crise na saúde e na economia vem obrigando a doutrina e a comunidade a repensar o que se entenderá sobre as competências da Administração Pública e suas prerrogativas. A atual Constituição brasileira é a maior diretriz para a tomada de medidas preventivas ao combate à COVID-19, pois todo o seu contexto juspolítico, desde a organização das repartições de competências institucionais até a figura reconhecida da possibilidade-dever do Estado intervir tanto na economia quanto no social, vem sendo manejado em prol do bem-estar da população.

Não são apenas medidas preventivas que estão sendo reclamadas e sendo alvo de discussão, mas todo o sistema institucional. O atual cenário político vem enfrentando alguns impasses, onde inicialmente vê-se atritos entre os próprios chefes do Poder Executivo dos diversos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e municípios). Em respeito ao pacto federativo, e à autonomia política-administrativa que a própria Constituição em seu artigo 18, *caput*, outorga aos Estados, Distrito Federal e municípios, o atual cenário traz a necessidade de tecermos uma nova releitura do exercício do poder de polícia.

Não apenas o assento basilar da sociedade brasileira está sendo posta em prova, mas tem alcançado até mesmo a divisão dos poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário. A verdade é que COVID-19 vem mostrando uma debilidade já há tempo constatada do nosso contexto institucional (MEIRELLES, 2013, p. 161), e principalmente, colocando em prova a efetividade da Constituição que foi elaborada para direcionar em todo o agir institucional em cima da finalidade maior – Dignidade da Pessoa Humana.

Por outro lado, a figura do Estado interventor na questão social e econômica nunca foi tão evidente como nos dias atuais. Seguindo as determinações da Organização Mundial de Saúde (OMS), tem sido difundidas orientações aos Estados em relação as necessidades de instituir medidas preventivas, dentre elas a do isolamento social. Isso tem levantado duas questões primordiais no Brasil em relação à Administração Pública: 1) a necessidade de paralização das atividades ordinárias que levam a formação de aglomerações, o que tem levado à paralização no funcionamento do comércio e de outras atividades remuneratórias, afetando a economia e a renda de diversas famílias; e 2) o surgimento do Estado assistencialista, aqui compreendido como sendo

a instituição que deve proceder com a gestão de pessoas e tomar medidas sociais que protejam, principalmente, aquelas famílias mais vulneráveis e prejudicadas pelas medidas restritivas do funcionamento do comércio (STOBER, 2008, p. 62).

Para tanto, aliada à missão da Administração Pública de atender a prossecução do interesse público, neste caso a proteção à saúde pública e à vida, é imprescindível ao Estado estar dispondo do seu poder de polícia para fazer valer as medidas preventivas que correspondam aos interesses locais, regionais e federais. Entendida como a prerrogativa exclusiva à disposição do Estado, definido e delimitado em lei, é a autorização que tem a Administração Pública em poder restringir o uso e gozo da liberdade e da propriedade, desde que o fim daquele ato seja o interesse da coletividade. O poder de polícia não apenas é a representação de que o Estado é o único que será o legitimado a coagir e sancionar, valendo-se da sua natureza de *ius imperium*, mas também em garantir a efetividade das medidas tomada pela coação da população.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2014) já subdividia a função administrativa do poder de polícia sob quatro valores fundamentais, dentre os quais é destacado a *salubridade*. O valor da salubridade tangencia o gênero segurança e representa um campo autônomo da atuação do Estado para melhor conformar as sociedades contemporâneas. Destaca-se nesse valor a peculiaridade da prevenção, em razão de que lida diretamente com a defesa sanitária das pessoas em inúmeros setores, sendo eles: médicos, hospitalares, controle de doenças, farmacêutico, ecológico, fitossanitário. Portanto, o surgimento de novos agentes patogênicos agressivos tem demandado ações preventivas e repressivas por parte dos órgãos administrativos competentes do Estado (MOREIRA NETO, 2014, p. 312).

Há uma correlação entre o exercício do poder de polícia e as medidas juspolíticas que estão sendo tomadas no ordenamento brasileiro – ambas precipuamente de cunho preventivo. O poder de política poderá, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, figurar tanto na qualidade de ações de *abstenção* (MELLO, 2019, p. 443), naquilo que diz respeito ao objetivo de fazer com que determinadas ações ou atitudes sociais sejam coibidas, quanto também em ações *positivas* (MEIRELLES, 2013, p. 142), isto é, ganhando maior extensão ao impor que certas condutas se tornaram obrigatórias, como por exemplo, cita-se a obrigatoriedade do uso das máscaras para quem deseja acessar determinados locais públicos essenciais, como o supermercado ou o transporte público reduzido.

Apresente discussão tangencia a questão da não ofensa à liberdade por parte da Administração Pública, assegurada na Constituição no artigo 5º, *caput*. Apenas em casos determinados, que envolvam o comprometimento do melhor interesse coletivo, o Poder Público pode agir limitando o direito individual, desde que observando a duplo pressuposto impreterível à legitimidade de toda e qualquer ação ou omissão administrativa: a previsão legal a à finalidade pública (MOREIRA NETO, 2014, p. 251). Assim, a pandemia cada vez mais tem colocando à prova o entendimento acerca da efetividade administrativa quanto à gestão do interesse público, o que tem levantado novas discussões em torno da autonomia político-administrativa até então entendida.

Embora imprescindível, como dito acima, o Estado Democrático de Direito reclama leis

que são orientações e vinculam a ação da Administração Pública. Quando agir para além dos limites legais estabelecidos, seja na Constituição seja na legislação infraconstitucional, a autoridade estará agindo de forma ilegal e, até mesmo, pode levar ao desvio de finalidade, o que compromete a sua legitimidade (BINENBOJM, 2014, p. 241-242).

O COVID-19 tem obrigado a União, Estados, Distrito Federal e municípios a se valerem do seu *ius imperium* para dar executoriedade à leis e decretos¹. É evidente que se torna quase impossível dissociar, nesta pandemia, os atos Administrativos dos efeitos impositivos do exercício do poder de polícia. Por ser assim, paralelamente se está lidando com múltiplos contextos onde o Poder de Polícia vem sendo manejado em todos os níveis federativos, o que tem muito preocupado a sua fiel observância à lei. Sob uma mesma realidade entes federativos, tanto em nível horizontal quanto vertical, tem tomado medidas com mais ou menos autoexecutoriedade. Embora cada um tenha sua autonomia político-administrativa assegurada pela Constituição é fato que a falta de cooperação interfederativa e as divergências políticas, principalmente em linha vertical, tem levado à atos administrativos eivados de excesso ou desvio de poder.

Questiona-se como que se tem dado essa nova relação jurídica trazida pelo COVID-19 frente ao exercício do poder de polícia pela Administração Pública? Para tanto, o presente trabalho será dividido na rediscussão sobre o poder de polícia, mas com a particularidade de analisar uma forte debilidade institucional que se tornou ainda mais evidente agora: a autonomia e organização dos entes municipais. A hipótese é de que o estudo do viés normativo dos municípios elucidará com maior precisão qual tem sido a pauta política das medidas tomadas em cada e quais as particularidades e dificuldades estamos lidando em questões práticas; tendo em vista que, na linha de raciocínio de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, embora a Constituição preze pela repartição das competências institucionais, com vistas à melhor efetividade do exercício da função administrativa, não se pode esquecer que o Estado é unitário e demanda um dever de cooperação (MOREIRA NETO, 2014, p. 264).

O entendimento acima traz como proposta também a necessidade de uma releitura da autonomia político-administrativa dos entes federativos e da autoexecutoriedade a partir da análise dos obstáculos enfrentados pelos municípios. O novo coronavírus, por ser uma realidade igual a ser enfrentada por cada unidade da federação, não deixa de levantar a questão de que a ausência de cooperação e de um melhor planejamento interfederativo acabará comprometendo a finalidade pública final atinente à figura do Estado unitário. O respeito à autonomia político-administrativa não deve eximir eventual responsabilização por ineficiência preventiva por parte do ente federativo, tendo em vista que todos as ações a serem tomadas estão vinculadas pela repartição constitucional da competência de proteção à saúde de forma indistinta².

A discussão acerca de responsabilização decorre necessariamente da aplicação do poder de polícia na área da saúde pública, visando proteger a sociedade da propagação da doença por meio

¹ Ver: Brasil (2020d).

² art. 23, inciso II, dispõe que: “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;” (BRASIL, 1988).

da prevenção até que haja uma cura definitiva. Até lá, leciona Diógenes Gasparini que o poder de polícia, seja ela de abstenção ou positiva, encontra legitimidade da lei e na constituição, portanto, a liberdade individual em contextos atípicos de calamidade da saúde pública deve ser relativizada em prol do interesse maior, que é a tutela da saúde comunitária, assegurando-se que tais medidas não expressem a figura de um Estado autoritário (GASPARINI, 2006, p. 130). Falar em relativização não significa excluir, pelo contrário, trata-se de mera restrição temporária de direito no limite preciso ao atendimento do bem comum, quando após volta a valer a não interferência estatal no interesse individual. Enquanto perdura a atipicidade o Estado tem o dever de agir em prol da saúde pública.

Para José dos Santos Carvalho Filho, a pandemia do novo coronavírus não apenas deflagrou no Brasil as debilidades do nosso sistema institucional, causado principalmente por instabilidade políticas, mas também reclama um posicionamento mais impositivo e soberano da figura do Estado, o que pode ser visto através das rigorosas medidas que decorrem do exercício do poder de polícia na seara da saúde pública acompanhadas de restrições a direitos e liberdade individuais (GASPARINI, 2006, p. 132). Restrições estas que, independentemente do nível federativo, consistem nas mais diversas obrigações de fazer, não fazer ou suportar, desde que estes atos estejam embasados na legalidade e na legitimidade (CARVALHO FILHO, 2020).

Ainda, são dois os princípios que medirão a legitimidade e a legalidade das medidas preventivas que estão sendo adotadas pela Administração Pública – a *razoabilidade* e a *proporcionalidade*. O princípio da razoabilidade decorre do entendimento de deve ser coibido qualquer arbítrio por parte da Poder Público. Diogo de Figueiredo Moreira Neto reclama a falta de inadequação em medidas tomadas pela Administração entre os meios e os fins e, portanto, a desnecessidade de medidas preventivas em relação ao novo coronavírus deflagra uma desproporcionalidade que viola direitos individuais constitucionais, como tem sido os debates acerca de Estados e municípios que tem proferido decretos no sentido de impedir o livre trânsito de pessoas e cargas, por exemplo (MOREIRA NETO, 2014, p. 248).

A proporcionalidade, por sua vez, explica Emerson Gabardo que uma vez recebido como princípio substantivo autônomo denota um conceito de proporção, isto é, a manutenção de um justo equilíbrio entre os sacrifícios e os benefícios que irão decorrer das ações administrativas dos entes federativos em relação à COVID-19 (GABARDO, 2017, p. 123). Na medida em que constata-se medidas desequilibradas duas são as possibilidades da causa: 1) o desequilíbrio legislativo; ou 2) desequilíbrio administrativo. Assim, o presente trabalho adotará tais princípios do direito administrativo como critérios avaliativos das medidas juspolíticas que estão sendo tomadas durante a pandemia do novo coronavírus pelos entes municipais.

Nesse viés, importante frisar que a proposta do presente estudo não se limitará a debater fundamentos políticos e sócias, ou suas repercussões na esfera comunitária, visto que essa análise cabe à outras ciências. Todavia, vivencia-se um momento tão atípico que nem mesmo o Direito deve ser analisado de forma isolada, pois reclama uma maior interdisciplinariedade vez que a COVID-19 atinge todas as searas da vida individual. Dessa forma, a proposta será a de construir

uma análise jurídica da legislação e dos decretos que decorrem da Administração Pública municipal no que diz respeito à efetividade das medidas preventivas contra o novo coronavírus e quais tem sido os principais obstáculos jurídicos a serem aqui discutidos.

1 O PAPEL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL NO CENÁRIO FEDERATIVO

Importante considerar que o novo desenho federativo brasileiro traz uma série de competências constitucionais importantes para a Administração Pública municipal. Diferentemente do que se visualiza, o art. 30 da Constituição Federal assevera que aos entes federativos municipais cabe a competência para legislar acerca de assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; instituir e arrecadar tributos de sua competência, dentre outros assuntos de comportsm a natureza do interesse local.

Diferentemente do que muitos acreditam, a Constituição Federal separou uma vasta gama de competências aos novos entes federativos. E a despeito do engano de muitos, como explicita Felipe de Melo Fontes, a Administração Pública municipal não está a parte de uma participação efetiva na vida do cidadão brasileiro, considerando uma leitura juspolítica da Carta Cidadã de 1988 (FONTE, 2015, p. 78).

Porém, não é novidade que muito se questiona a importância do protagonismo constitucionalmente reconhecido para os municípios, principalmente no que diz respeito à regulamentação de situações que interessam à organização, planejamento e administração do município. Para Diógenes Gasparini, os municípios não conseguem regulamentar de forma livre e desimpedida diversas situações que nitidamente refletem um cunho de interesse local (GASPARINI, 2006, p. 69).

Isso porque dificilmente haverão situações que se restrinjam necessariamente ao interesse estadual ou federal. A grande maioria das políticas públicas, segundo Felipe de Melo Pontes, tendem a perpassar transversalmente os três níveis federativos, pois envolvem questões de cunho financeiro da federação; distribuição que chega aos Estados e, finalmente, é novamente repartido até que esses fomentos públicos alcancem os cofres públicos municipais (FONTE, 2015, p. 99-101).

Não apenas podemos nos referir às finanças, mas também à regulamentação normativa que a própria União apresenta; os Estados regulamentam mais ainda estas disposições supracitadas e quando chega-se aos municípios eles pouco tem liberdade normativa para dispor livremente conforme seus próprios interesses locais, visto que a regulamentação cada vez mais tem se chegado mais restritivas nos níveis locais, e não funcionam como verdadeiro parâmetros gerais.

Nessa esteira, é certo que os entes municipais passaram a ter um importante reconhecimento à nível federativo. Contudo, a competência para dispor sobre cenários e interesse local tem cada vez mais se tornado uma utopia para muitos agentes administrativos.

Segundo Hely Lopes Meirelles o destaque da autonomia administrativa dos entes

municipais estará na previsão constitucional da elaboração de uma Lei Orgânica Municipal. Geralmente, é da legislação interna que decorre preceitos, princípios e regras sobre as mais diversas formas de organização institucional municipal (MEIRELLES, 2013). Já para Emerson Gabardo a Administração Pública pós 1988 tem um relevante papel social e jurídico forte: a efetividade. A busca pela prestação de um serviço público efetivo, prática e condizentes com o planejamento é o maior objetivo atual reconhecido pela ordem constitucional (GABARDO, 2017, p. 101-103).

Essa releitura do Direito Administrativo como um conjunto normativo e político que estará preocupado com a efetividade de suas políticas ao invés de dispor tão somente sobre a organização dos seus órgãos e dos seus servidores é o âmago do princípio da efetividade.

Se de um lado a carta política brasileira maior institucionaliza os municípios à nível de ente federativo; o atribui de competências extremamente importantes, pois estarão sempre ligadas diretamente com a satisfação de direitos fundamentais; de outro lado a Administração Pública municipal ainda na prática fica subjugada às regulamentações dos demais entes federativos superiores que ao legislarem interferem em assuntos de interesse local.

Há um justo motivo para isso: questões de interesse local em sua grande maioria acabará perpassando transversalmente por um interesse estadual, federal ou ambos. A pandemia do COVID-19 é considerada uma situação de ordem global ou local? A resposta é proposital, pois respondendo que se trata de uma pandemia devemos estudar quais tem sido sua repercussão no universo jurídico da Administração Pública municipal.

Por exemplo, vez que a pandemia é uma situação que envolve interesse federal, estadual e municipal, como resolver a regulamentação de quais são as medidas de higienização que deverão ser adotadas em um município do interior da Bahia? Será que as medidas de isolamento social e seus acessórios serão considerados efetivos se aplicados na cidade de São Paulo? Ou há diferenças geográficas, sociais e econômicas que devem ser consideradas?

Em busca de uma solução efetiva o presente trabalho ganha relevância na medida que se fará um desenvolvimento analítico e normativo de como que os entes municipais estão se organizando e regulamentando comportamentos para efetivamente combater à pandemia. Isso traz a importância da ressignificação do exercício do poder de polícia municipal e quais são os obstáculos que a Administração Pública municipal tem enfrentando até mesmo face aos demais entes federativos.

2 OS MUNICÍPIOS E A CONFRONTAÇÃO COM O INTERESSE LOCAL

Desde 1988 os municípios passaram a compor o rol de entes federados da República Federativa do Brasil, sendo-lhes repartido competências especialmente que versem sobre interesse local. Com a pandemia do novo coronavírus o Presidente da República editou a Medida Provisória nº 926 de 2020 (BRASIL, 2020b) que dispõe sobre os procedimentos para aquisições destinadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus.

Essa MP altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020d) que traz algumas medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do surto pandêmico. A questão controvertida juridicamente ficou em saber se a MP afastaria a competência concorrente dos demais entes, os Estados, Distrito Federal e municípios. O caso foi levado até o STF por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341 (BRASIL, 2020e) onde os ministros entenderam que a interpretação do art. 3º da referida lei, que traz quais seriam as medidas preventivas que podem ser tomadas, deve estar de acordo com a obediência do pacto federativo da Constituição.

Em relação ao município ficou entendido que o exercício da competência para adotar medidas contra o surto pandêmico deve ser assegurado à exercício da autonomia político-administrativa, afinal, o Presidente da República não possui tamanha prerrogativa em momentos atípicos de suprimir a autonomia decorrente do respeito ao pacto federativo constitucionalmente garantido. O intento da MP acabou por redistribuir poder de polícia sanitária, de modo que os demais entes ficassem adstritos à sua executoriedade. Entenderam os ministros que a pretensão jurídica por meio da MP interfere diretamente sobre o regime de cooperação, justamente em razão de ter confiado à União as prerrogativas de isolamento, quarentena, interdição de locomoção, de serviços públicos e atividades essenciais e de circulação.

Assim, cabia tão somente uma melhor interpretação de que a MP não retira a autonomia dos demais entes quanto as medidas preventivas a serem tomadas. Por outro lado, a autonomia não legitima decisões adversas daqueles que estão sendo adotados pelos Estados, devendo ser alinhados a definição de serviço e atividades essenciais bem como as medidas de restrição de acordo com a posição definida pelo ente estadual. Portanto, a conclusão é de que deve ser assegurada à autonomia dos municípios, mas há de ser observado uma cooperação entre o exercício do poder de polícia pelos Estados e, para estes a União.

O Brasil conta com 5.568 municípios atualmente. São 5.568 entes federativos dotados de competência material e legislativa para editar medidas de restrições com o fim de conter o avanço da crise sanitária em seus respectivos territórios. A seguir, será analisado algumas medidas de ordem municipal que vem sendo tomadas em relação a questões locais bem como a repercussão do exercício do poder de polícia sanitária na seara interinstitucional.

No Estado de São Paulo há um caso que chama bastante atenção em relação ao município de Marília. O prefeito Daniel Alonso publicou o Decreto nº 12.973, de 19 de março de 2020 (MARÍLIA, 2020a), que dispõe sobre medidas preventivas tomadas em conjunto com diversos setores sociais que reavaliaram a situação epidemiológica local. Foi determinado a adoção de medidas temporárias e emergências de prevenção ao COVID-19, dentre eles podem ser destacadas: 1) a antecipação do recesso escolar das férias de inverno; 2) o estabelecimento do isolamento social; 3) a suspensão das atividades do comércio; e 4) restrições ao atendimento público no âmbito da administração pública direta, mantendo-se somente aquelas consideradas essenciais, como saúde.

Mais adiante, houve Decreto municipal nº 12.976, de 20 de março de 2020 (MARÍLIA, 2020b), que decretou o estado de calamidade pública e suspendeu, por 15 dias, inúmeros serviços públicos e privados.

No final do mês de março o município de Marília foi alvo em ação pública nº 1003738-19.2020.8.26.0344, ajuizada pelo Ministério Público Estadual (SÃO PAULO, 2020b). A vara da Fazenda Pública de Marília determinou que o município mantivesse o devido cumprimento das medidas preventivas que constam do Decreto estadual nº 64.881/2020 (SÃO PAULO, 2020b) ao receber informações de que o prefeito viria a determinar o retorno gradual de serviços e atividades consideradas não essenciais a partir do dia 1º de abril. O Decreto estadual estabelecia que as atividades que deveriam permanecer suspensas no período de quarentena no mesmo período em que o município estaria flexibilizando suas atividades não essenciais.

Logo em seguida, o município fez reclamação direta ao STF (Reclamação nº 40426/SP) (BRASIL, 2020i) alegando descumprimento de posicionamento do Supremo Tribunal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672/DF (BRASIL, 2020f) e nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nsº 6.341/DF (BRASIL, 2020e) e 4.102/RJ (BRASIL, 2014) e o disposto na Súmula Vinculante nº 38 do Supremo Tribunal Federal³. Para o Chefe do Poder Executivo municipal a decisão judicial viola a separação dos poderes, visto que o exercício do poder de polícia administrativo para decretar o estado de calamidade pública e suspender serviços compete ao ente federativo municipal, inclusive, para deliberar sobre retorno de serviços mesmo que suspensos por Decreto estadual, tendo em vista sua autonomia político-administrativa garantido pela Constituição.

Para a ministra relatora Cármen Lúcia o caso controvertido cuida em saber em que se entende o alcance da autonomia político-administrativa, por meio do exercício do poder de polícia, do ente municipal frente ao Estado. Entendeu a ministra que em momento algum houve afronta ao entendimento pacificado pelo STF sobre a competência concorrente dos entes federativos para tratar da matéria. A reclamação teve seu seguimento negado onde, segundo Cármen Lúcia, o município se valeu da reclamação como instrumento recursal contra a decisão judicial, o que é inadmitido. Mesmo assim, foi afastado qualquer alegação do descumprimento da SV nº 38, pois neste caso não é o horário de funcionamento do comércio que está em discussão, mas sim a restrição de atividades durante a quarentena imposta por decreto estadual, e complementa:

[...] Nessa linha de ideias, assiste razão ao Ministério Público do Estado de São Paulo ao sustentar que, na hipótese de antinomia entre as disposições do Decreto Municipal e o Decreto editado pelo Poder Executivo Estadual, deve prevalecer este último. Assim porque, nos termos do artigo 24, inciso XII, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre “previdência social, proteção e defesa da saúde” (destaquei). Aos Municípios compete legislar sobre assuntos de interesse local (artigo 30, inciso I, da CF/88) e em caráter suplementar (artigo 30, inciso II, da CF/88). Evidente, a nosso sentir, que o combate ao Coronavírus extravasa os limites da circunscrição do Município de Marília, necessitando ser combatido em esferas de governo mais amplas, dado que a OMS classificou a situação de saúde como pandemia [...] (BRASIL, 2020i).

O exercício do poder de polícia municipal também tem relação direta com a possibilidade

³ Súmula vinculante nº 38 do STF: “É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial” (BRASIL, 2015).

de restrição de circulação de pessoas na circunscrição do respectivo território local. O município de Guarujá/SP elaborou o Decreto municipal nº 13.564, de 18 de março de 2020 (GUARUJA, 2020a), que dispõe sobre determinações e recomendações para o enfrentamento da pandemia. Além das medidas de isolamento social adotadas de modo padrão, por ser uma cidade praiana e de turismo foi editado Decreto municipal nº 13.568, de 21 de março de 2020 (GUARUJA, 2020b) onde em seu art. 2º, inciso III, que restringe a entrada na municipalidade aos veículos cujos ocupantes comprovem domicílio no Município de Guarujá, não apenas ocupação eventual, a chamada “população flutuante”.

Um casal que tem residência em Suzano/SP foi impedido de entrar nos limites territoriais de Guarujá, onde também tem residência e passa os finais de semana, sendo enquadrados na população flutuante decidiram distribuir Mandado de Segurança nº 1002529-87.2020.8.26.0223 (SÃO PAULO, 2020d) contra o município, que tramitou perante o Juízo da Vara da Fazenda Pública da Comarca de Guarujá. Em sede liminar, o Poder Judiciário concedeu autorização para que o casal ingressa-se no município em razão de que o exercício do poder de polícia de constrição para o enfrentamento do COVID-19 está limitado pelas balizas constitucionais e pela lei. A fundamentação para o juiz foi da interpretação em cima do conceito de domicílio dado pelo Código Civil (BRASIL, 2002) nos artigos 70 e 71 bem como pela garantia constitucional do direito à locomoção e da propriedade.

O município de Guarujá ajuizou reclamação direta ao STF (Reclamação nº 39976/SP) referindo-se à violação da separação dos poderes, pois a decisão judicial vai contra o reconhecimento da competência suplementar dos governos municipais onde, segundo ministro Alexandre de Moraes na ADPF 672 (BRASIL, 2020f), podem tomar adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais como, a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outras, tudo com base no interesse local constitucionalmente garantido. É sustentado a inexistência de qualquer desequilíbrio no exercício do poder de polícia de restrição de locomoção da população flutuante, visto estar justificado de forma razoável em razão do quadro epidemiológico vivenciado pelo país. O interesse local está na preservação da vida, tanto daqueles que residem de fato no município quanto aqueles que possuem casas de veraneio, evitando-se assim a circulação do vírus.

O ministro relator Luiz Fux decidiu pela manutenção da medida liminar do Mandado de Segurança e negou seguimento da reclamação. Na visão pacificada do STF não constatou-se qualquer afronta em relação a competência concorrente entre os entes federados em relação à tomada de medidas preventivas ao combate à pandemia. Reafirmou a competência municipal para adoção de medidas para o enfrentamento da pandemia da COVID-19, o que em nenhum momento foi negada no Mandado de Segurança. Pelo contrário, para o ministro a decisão de concessão da liminar teve como base a apresentação de provas de que o casal não poderia ser enquadrado na situação de “população flutuante”, pois frequentemente passavam os finais de semana no município e, portanto, estaria sendo respeitado a determinação preventiva municipal.

É ressaltado pelo ministro Luiz Fux o paradigma da decisão cautelar proferida na ADPF 672 no dia 08 de abril de 2020 (BRASIL, 2020f) da relatoria do ministro Alexandre de Moraes que resguarda a autonomia administrativa do ente municipal em relação à sua competência concorrente e suplementar, privilegiando sempre a proteção à saúde pública e o resguardo à lesões irreparáveis, não estando adstritos até mesmo a superveniência de ato federal em sentido contrário, na medida em que se flexibilizam direitos individuais por meio do *ius imperium* dos entes federativos, mas sem excluí-los:

[...] conflito federativo e os evidentes riscos sociais e à saúde pública com perigo de lesão irreparável, CONCEDO PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR na arguição de descumprimento de preceito fundamental, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para DETERMINAR a efetiva observância dos artigos 23, II e IX; 24, XII; 30, II e 198, todos da Constituição Federal na aplicação da Lei 13.979/20 e dispositivos conexos, RECONHENDO E ASSEGURANDO O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS GOVERNOS ESTADUAIS E DISTRITAL E SUPLEMENTAR DOS GOVERNOS MUNICIPAIS, cada qual no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais como, a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outras; INDEPENDENTEMENTE DE SUPERVENIENCIA DE ATO FEDERAL EM SENTIDO CONTRÁRIO, sem prejuízo da COMPETÊNCIA GERAL DA UNIÃO para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário. Obviamente, a validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal poderá ser analisada individualmente (BRASIL, 2020f, p. 9).

Ainda em relação a questões de interesse local certos municípios entenderam que haveria a necessidade de restrição do horário de funcionamento dos postos de combustíveis durante a pandemia. Dentre eles estão os municípios de Jundiaí/SP e São Caetano do Sul/SP.

A prefeitura de Jundiaí por meio do Decreto municipal 28.923, de 21 de março de 2020 (JUNDIAI, 2020), teria estabelecido um horário especial de funcionamento dos postos de combustíveis no seu art. 16, inciso VIII: “postos de combustíveis, com funcionamento das 7 horas às 19 horas, exceto aos domingos e feriados, que deverão permanecer fechados.” Havia ainda uma exceção quando se tratava do abastecimento de caminhões e utilitários, viaturas policiais e militares, ambulâncias e veículos de socorro.

A motivação da respectiva determinação questionada era de procurar meios eficientes para diminuir ao máximo a circulação de pessoas pela cidade e evitar a aglomeração, sem que isso prejudicasse os demais serviços essenciais, como saúde e segurança pública.

Contra este dispositivo em comento houve decisão monocrática proferida pelo TJSP nos autos do Agravo de Instrumento nº 2056221-71.2020.8.26.0000 (SÃO PAULO, 2020c), em trâmite na 3ª Câmara de Direito Público, que concedeu medida cautelar com fins de suspender os efeitos de Decreto editado pelo aludido município. A origem do processo é um Mandado de

Segurança contra o município para suspender a restrição do horário especial imposta aos postos de combustíveis onde o Douto Juízo de 1º instância negou a concessão da medida cautelar.

Em 2º instância foi entendido que o município, embora dotado de autonomia administrativa importante neste momento atípico, ainda encontra-se, na qualidade de Administração Pública direta, submissa à lei e ao interesse público. Havia a necessidade de consignar justo motivo grave, para que o ente municipal pudesse restringir a liberdade de locomoção e do exercício de atividade econômica, incluída a abertura ou o período de funcionamento de estabelecimentos comerciais ou de prestações de serviço. Mesmo diante da situação atípica vivenciada, considerou o TJSP que serviços essenciais devem ser mantidos, dentre eles, o serviço de fornecimento de combustíveis em postos, conforme se tinha delineado no Decreto nº 64.881/2020 (SÃO PAULO, 2020a) e no Decreto nº 10.282/2020 (BRASIL, 2020c), editados pelo Governador do estado de São Paulo e pelo Governo Federal, respectivamente.

Por ser assim, o município de Jundiaí não possuiria interesse local diverso que o legitimasse a ir contra a legislação, senão fosse em medida de suplementação e não contrária a determinação legislativa estadual e federal. Ainda, chegou a ser fundamentado que o dispositivo infringe a garantia constitucional da liberdade econômica no país, por meio da intervenção mínima da Administração Pública na Ordem Econômica. Resta aos municípios, neste caso, apenas atuar por meio do mínimo necessário à preservação do interesse público local, observando sempre as disposições constitucionais e legais.

O município de Jundiaí entrou com pedido de Suspensão de Segurança nº 5.369/SP (BRASIL, 2020j) no STF que ficou sob a relatoria do ministro presidente Dias Toffoli. O argumento do ente federativo foi de que a decisão cerceava o poder de polícia sanitária do município e infringia a Separação dos Poderes, pois o respectivo dispositivo teria sido elaborado com base em estudos técnicos quanto à realidade municipal, chegando à conclusão que a medida seria bastante efetiva não apenas ao combate à propagação do vírus, mas principalmente contribuiria para o não abarrotamento da capacidade hospitalar limitada para socorrer os infestados pelos vírus COVID-19. Caso contrário, o município estaria colocando a população em risco maiores, tendo em vista a calamidade da saúde pública. Além disso, trata-se de limitação de horário, pelo exercício proporcional e razoável do poder de polícia municipal, não havendo que se falar em cerceamento de locomoção.

Para o ministro Dias Toffoli a questão envolve tanto o princípio da Separação dos Poderes quanto ao Pacto Federativo, ambas questões que têm se tornado sensíveis diante da crise institucional devido ao coronavírus. Todavia, recordou o ministro que no âmbito federal (Lei nº 13.979/2020) (BRASIL, 2020d) nada foi disposto sobre o tema, mas houve a edição de Decreto Federal nº 10.282/20 (BRASIL, 2020c) que referiu-se aos serviços públicos e atividades essenciais, cujo exercício e funcionamento restou resguardado, no art. 3º, inc. XXVII, a produção de petróleo e produção, distribuição e comercialização de combustíveis, gás liquefeito de petróleo e demais derivados de petróleo. Noutra vertente, o Governo de São Paulo editou o Decreto nº 64.881/20 (SÃO PAULO, 2020a), em que expressamente excluiu da restrição então imposta ao

funcionamento de diversos estabelecimentos comerciais, os postos de combustíveis e derivados. Assim, não há divergências entre os níveis federal e estadual quanto ao tema.

Segundo o ministro Dias Toffoli, sustentando que não se trata de interesse local por já haver disposição expressa em Decreto estadual, concluiu:

[...] Assim, muito embora não se discuta, no caso, o poder que detém o Chefe do Poder Executivo Municipal para editar decretos regulamentares, no âmbito territorial de sua competência, no caso concreto ora em análise, não poderia ele impor tal restrição à abertura de postos de vendas de combustíveis, em clara afronta a igual disposição constante de Decreto Estadual. A jurisprudência desta Suprema Corte consolidou o entendimento de que, em matéria de competência concorrente, há que se respeitar o que se convencionou denominar de predominância de interesse, para a análise de eventual conflito porventura instaurado (BRASIL, 2020j).

O município de São Caetano do Sul, seguindo a mesma linha acima de Jundiá, por meio do Decreto municipal nº 11.522/2020 (SÃO CAETENO DO SUL, 2020), estabeleceu limitação de horário de funcionamento dos postos de combustíveis das 7 horas às 19 horas durante os dias úteis da semana e fechando nos finais de semana e em feriados. O respectivo Decreto municipal entrou em conflito entre referida legislação e a Lei Federal nº 13.979/2020, Decreto Federal nº 10.292/20, e o Decreto Estadual nº 64.881/20 (BRASIL, 2020a, 2020d, SÃO PAULO, 2020a). Foram distribuídas ações contra o município na 3ª, 4ª e 5ª Varas Cíveis da Comarca de Caetano do Sul.

Contra estas decisões o município fez reclamação direta ao STF (Reclamação nº 40.035/SP) (BRASIL, 2020h), sob a relatoria do ministro Edson Fachin. Sustentou o ente federativo que houve violação da Súmula Vinculante nº 38 do STF (BRASIL, 2015) que determinou como sendo de competência dos municípios fixar horários de funcionamento do comércio. Para o ministro o município agiu com ilegalidade, tendo em vista que a matéria já estava determinada na legislação estadual e, portanto, não caberia o seguimento da reclamação:

[...] Como se vê, não houve em qualquer decisão reclamada afirmação da incompetência do Município para legislar sobre a matéria, mas da aparente ilegalidade e/ou inconstitucionalidade material do texto normativo em questão, o que extrapola o conteúdo da Súmula Vinculante nº 38, que possui, portanto, outro âmbito de incidência. Assim, do cotejo entre os atos trazidos como reclamados e o paradigma apontado pelo reclamante, verifica-se a ausência da imperativa aderência estrita, requisito indispensável para o cabimento de reclamação [...] (SÃO CAETANO DO SUL, 2020).

E, finalmente, questões sobre o exercício do poder de polícia sanitária municipal têm sido questionadas pela Confederação Nacional do Turismo (CNTUR), sendo eles o município de Guabiruba/SC por meio do Decreto municipal nº 1.109/2020 (GUABIRUBA, 2020), Herval do Oeste/SC por meio do Decreto municipal nº 4.178/2020 (HERVAL DO OESTE, 2020), Maringá/PR por meio do Decreto municipal nº 461/2020 (MARINGÁ, 2020) e Pontal do Paraná/PR por

meio do Decreto municipal nº 8.613/2020 (PONTAL DO PARANÁ, 2020).

A controvérsia reclamada pela CNTUR era de que tais medidas de isolamento social determinadas pelos municípios em questão, assim como também são citados outros Estados, como Alagoas, Bahia e Santa Catarina, versavam sobre restrições à circulação de serviços de transporte e ao funcionamento de hotéis e estabelecimentos de alimentação e o acesso ao rastreamento de dados de aparelhos celulares para controle de tráfego de pessoas. Segundo a entidade estas determinações não estão de acordo com a Lei Federal nº 13.979/2020 (BRASIL, 2020d), que dispõe sobre as medidas a serem adotadas durante a pandemia, isso porque tais medidas restritivas por meio do exercício do poder de polícia infringem direitos constitucionais fundamentais, como a liberdade de locomoção e inviolabilidade das comunicações, e também porque segundo o artigo 21 da Constituição a União teria a competência exclusiva para instituir diretrizes sobre transportes urbanos bem como promover a defesa contra calamidades públicas.

A lei seria clara ao estabelecer no art. 3º, §1º, que tais medidas previstas no caput do artigo, como está o isolamento social, somente poderão ser determinadas com base em *evidências científicas*, segundo a CNTUR os citados municípios estariam tomando medidas sem qualquer comprovação técnica ou científica da sua pertinência, questionando assim a questão do interesse local por estar em desacordo com a previsão em legislação federal. A razão da entidade é fundada no fato de que os municípios vêm se valendo do exercício desequilibrado do poder de polícia, não correspondendo razoavelmente os meios adotados aos fins pretendidos. Ao final, pediu a manutenção da abertura das fronteiras estaduais e municipais e a conformação dos atos normativos municipais e estaduais ao regramento federal de caráter geral.

Todavia, a ADPF 675 (BRASIL, 2020g) sequer conseguiu passar pelo juízo de admissibilidade, por lhe faltarem requisitos formais e materiais, dentre eles o próprio ministro alega o equívoco da adoção do meio processual em razão da controvérsia ora veiculada dizer respeito a situação caracterizadora de conflito indireto com a Constituição, o que inviabiliza a instauração da ADPF. Ainda assim, cumpre destacar trecho onde o ministro relembra que o exercício do poder de polícia pelos municípios e o reconhecimento da sua autonomia administrativa em relação às medidas preventivas contra o COVID-19 seguem um duplo pressupostos: 1) cooperação entre os 3 níveis federativos e 2) suplementação em relação à federação e aos estados:

[...] É que o exame dos fundamentos que dão suporte à pretensão de inconstitucionalidade ora deduzida neste processo de fiscalização normativa abstrata revela que a entidade sindical autora limita-se a estabelecer uma análise comparativa entre os atos estatais por ela questionados e o conteúdo normativo da Lei nº 13.979/2020, confrontando o modelo instituído pela lei de conteúdo geral com o teor de decretos regionais e locais de caráter meramente suplementar, para, a seguir, através de um juízo de suposta incompatibilidade entre os atos estatais de menor positividade (decretos estaduais e municipais) e o regime jurídico vigente em âmbito nacional, concluir, em desdobramento exegético ulterior, pela alegada ocorrência de ofensa a preceitos de índole fundamental. O aspecto que venho de ressaltar evidencia que a controvérsia instaurada na presente sede processual diz respeito a típica hipótese de antagonismo entre atos normativos de caráter

secundário e determinado diploma legislativo (como a Lei nº 13.979/2020, no caso), a refletir, na perspectiva dessa situação de alegada antinomia, a existência de mero conflito de legalidade [...] (BRASIL, 2020g).

Conclui-se que durante a pandemia vem sendo feito uma reinterpretação direta em cima da autonomia político-administrativa dos entes municipais, de forma que, mesmo em se tratando de tomadas decisórias que importem no combate à propagação do vírus, estes ainda estão enfrentando dificuldades no que diz respeito ao exercício do poder de polícia, seja pelo Poder Judiciário seja pelo Poder Legislativo dos demais entes federativos. Embora não haja hierarquia entre os entes, os municípios ainda encontram-se em uma linha decisória estagnada, somente podendo legislar sobre questões locais se e quando estes não tiverem sido discutidos em sede federal ou estadual, o que mais uma vez traz à discussão a possibilidade de ausência de generalidade nas leis dos demais entes e até limitação à questão de interesse nacional e regional, respectivamente em relação à União e aos Estados.

Acaba que os municípios são os diretamente atingidos pela propagação do novo vírus. O sintetiza-se é uma ausência de cooperação verdadeira no sistema institucional do Estado brasileiro, onde os municípios por estarem adstritos à lei, e isso diz respeito aos demais entes políticos, por vezes está limitado a dar efetividade no combate ao coronavírus por questões de disputa política que tiram a característica do interesse local de muitas de suas determinações. Não deixa de minimizar a autonomia administrativa que lhe são pertinentes, os pondo em posição de meros entes federativos executores.

CONCLUSÃO

Neste cenário de crise da saúde pública, o poder de polícia é a prerrogativa do direito administrativo que passa a ter destaque frente às tomadas decisórias preventivas. O Estado, na figura de gestor e administrador, tem como característica marcante a autoexecutoriedade, que lhe confere a prerrogativa para implementação de medidas que podem restringir a propriedade e a liberdade das pessoas, sempre na forma da legislação vigente. Ficou conhecida como poder de polícia sanitaria. Frente à crise epistemológica, a autoexecutoriedade nunca foi tão precisa para que a Administração Pública conseguisse proteger o interesse público maior neste momento – o direito à saúde e à vida.

Além do poder de polícia sanitaria este período atípico também tem destacado a importância dos municípios dentro da relação federativa. Na visão do Estado unitário, a Administração Pública deve estar pautada na cooperação, medida que se impõe a todos os entes federativos para se alcançar uma efetiva gestão de pessoas, serviços e bens. Para os municípios, já era de se esperar que houvesse conflitos entre suas competências e o livre exercício do seu poder de polícia sanitaria com os demais, motivo justificado no atual contexto que vem colocando em prova a eficácia de toda a organização política e institucional disposta na Constituição.

Dessa maneira, diante da crise pandêmica, a Constituição será o árbitro para analisar o poder de polícia que vem se valendo os demais entes federativos, em especial os entes municipais, acompanhado dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, visto que o interesse público sempre será indiscutivelmente o mesmo para todos os atos administrativos. Portanto, o presente trabalho cuidou de analisar o mérito destas controvérsias destacáveis.

O que pode ser observado, por meio da análise de julgados e da doutrina, é de que a imposição de uma finalidade única à toda Administração Pública tem reclamado uma verdadeira reinterpretação dos limites do poder de polícia, bem como da interrelação federativa entre municípios e demais entes nessa brigada pela efetividade das medidas de higiene.

Assim, o primeiro ponto de destaque diz quanto ao reconhecimento pelo STF da competência concorrente para tomar decisões sobre o novo coronavírus aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Segundo o Supremo, a interpretação decorrente da Constituição vem no sentido de que todos os entes federativos estão dotados de autonomia político-administrativa no âmbito das suas jurisdições, contudo, a reafirmação da sua autonomia neste contexto pandêmico chama o vínculo da cooperação para que de fato os municípios consigam atender a prossecução do interesse pública da tutela da saúde pública local.

Logo, a possibilidade de o Presidente da República vir a definir por meio de decreto os serviços públicos que considera essencial, ou até mesmo a regulamentação desproporcional e restritiva do Governador do Estado, sem antes atentar-se a autonomia dos municípios e que lhes cabe decidir quanto às suas peculiaridades, resulta na afronta à observância da autonomia destes entes federativos e leva também a violação do princípio da separação dos poderes.

O segundo ponto de destaque neste trabalho decorre da competência concorrente e da reinterpretação da autoexecutoriedade da Administração Pública. Aos entes municipais tem sido levantado a complementariedade na competência concorrente, frente aos Estados e à União, em obediência ao Direito e à Constituição. Ainda assim, a complementariedade tem sido analisada caso a caso pelo Poder Judiciário de acordo com a preponderância do interesse em discussão. Ainda assim, verifica-se que a reinterpretação destes parâmetros tem incorrido em distorções, faltando-se com uma padronização, visto que o que se tem delimitado como sendo de interesse local, regional ou federal não segue critérios objetivos, o que por si só tem evidenciado mais ainda constatação das dificuldades do sistema institucional brasileiro em relação à proteção do direito à saúde e à vida quando tentamos nos valores da cooperação.

O terceiro ponto destacável está justamente no que se busca entender como sendo de interesse local, e o diferenciar do interesse regional e federal dentro do contexto da autonomia político-administrativa. Isso porque principalmente os municípios são aqueles que mais tem ajuizado reclamações diretamente ao STF. Isso chama atenção para a questão de que os entes municipais ainda têm sido mitigados na tomada decisória dentro de suas competências constitucionais, o que se deve também pela ausência de uma melhor delimitação pela própria Constituição, o que tem deixado ao cargo do Poder Judiciário cumprir com essa delimitação.

Portanto, a pandemia não só cada vez mais tem destacado o papel importante da

Administração Pública municipal, mas lança luz sobre sua principal debilidade institucional: ausência de cooperação. E esse fato se agrava vez que estamos enfrentando uma enfermidade mortal de amplitude global. Deve ser articulado o papel do município com as empresas e a sociedade, principalmente em tempos de reinterpretação não apenas dos institutos do direito administrativos, mas do próprio conceito de moral, ética e da proteção da vida. O atual momento atípico tem desnudado as carências do sistema público de saúde, das crises institucionais, a falta de leitos à toda a população, equipamentos de proteção, portanto, este é o momento certo para dar efetividade à Constituição e buscar solucioná-las de forma efetiva, transparente e moral, pautado na cooperação e não na competitividade.

REFERÊNCIAS

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 126, n. 191-A, p. 1-32, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.292, de 25 de março de 2020**. Altera o Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, que regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10292.htm. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. Justiça e Segurança Pública. Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 55-G, p. 1, 20 mar. 2020b. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=614&pagina=1&data=20/03/2020&totalArquivos=13>. Acesso em: 13 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020. Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 55-G, p. 1, 20 mar. 2020c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10282.htm. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 27, p. 1, 7 fev. 2020d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002. Disponível

em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6341 MC-Ref/DF**. Referendo em medida cautelar em Ação Direta da Inconstitucionalidade. Direito constitucional. Direito à saúde. Emergência Sanitária Internacional. Lei 13.979 de 2020. Competência dos entes federados para legislar e adotar medidas sanitárias de combate à epidemia internacional. Hierarquia do sistema único de saúde. Competência comum. Medida cautelar parcialmente deferida [...]. Brasília, DF: STF, 2020e. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436466/false>. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.102 Rio de Janeiro**. Vinculação de receitas tributárias a setores da política educacional. Arts. 309, § 1º, 314, caput e §§ 2º e 5º, e 332 da constituição do Rio de Janeiro. Alegação de contrariedade aos arts. 2º, 5º, 61, § 1º, inc. II, al. B, 165 e 212 da constituição da república. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Procurador: Procurador-Geral do Estado do Rio de Janeiro. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 30 out. 2014. Brasília, DF: STF, 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7708618#:~:text=Supremo%20Tribunal%20Federal-,ADI%204102%20%2F%20RJ,167%2C%20inc>. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672 Distrito Federal**. Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em face de atos omissivos e comissivos do Poder Executivo federal, praticados no contexto da crise de saúde pública decorrente da pandemia do COVID-19 (Coronavírus) [...]. Recorrente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Procurador: Advogado-Geral Da União. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 8 abr. 2020. Brasília, DF: STF, 2020f. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 675 Distrito Federal**. Petição inicial que não indica nem identifica, com a necessária precisão e clareza, quais seriam os atos estatais objeto do processo de controle de constitucionalidade [...]. Recorrente: CNTUR Confederação Nacional de Turismo. Relator: Min. Celso de Mello, 17 abr. 2020. Brasília, DF: STF, 2020g. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342926881&ext=.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 40.035 São Paulo**. Trata-se de reclamação, com pedido liminar, em face de decisões proferidas pelos juízos da 3ª, 4ª e 5ª Varas Cíveis da Comarca de São Caetano do Sul/SP, que teriam violado o entendimento fixado na Súmula Vinculante 38. Recorrente: Município de São Caetano do Sul. Recorrido: Juiz de Direito da 3ª, 4ª e 5ª Vara Cível da Comarca de São Caetano. Relator: Min. Edson Fachin, 19 abr. 2020. Brasília, DF: STF, 2020h. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342933180&ext=.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 40.426 São Paulo**. Reclamação. Decreto do Estado de São Paulo n. 64.881/2020: medidas restritivas a serem adotadas no combate à covid-19. Ação Civil Pública contra município: Alegada retomada de serviços e atividades não essenciais. Apontado descumprimento de decisões proferidas na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 672/DF e nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 6.341/DF e 4.102/RJ e da súmula Vinculante n. 38 do Supremo Tribunal Federal. Recorrente: Município De Marília. Recorrido: Juiz de direito da vara da fazenda pública da comarca de Marília. Relatora:

Min. Cármen Lúcia, 13 maio 2020. Brasília, DF: STF, 2020i. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343060920&ext=.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante 38, de 11 março de 2015**. É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial. Brasília, DF: STF, 2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula789/false>. Acesso em: 13 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Segurança 5.369 São Paulo**. Cuida-se de suspensão de segurança, com pedido de cautelar, proposto pelo Município de Jundiá, contra decisão monocrática proferida pela eminente Desembargadora Paola Lorena, Relatora nos autos do Agravo de Instrumento nº 2056221-71.2020.8.26.0000, em trâmite na 3ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do estado de São Paulo, que concedeu medida cautelar, para suspender os efeitos de Decreto editado pelo aludido município [...]. Recorrente: Município De Jundiá e Outro (A/S). Recorrido: Relator do Ai nº 2056221-71.2020.8.26.0000 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Min. Dias Toffoli, 17 abr. 2020. Brasília, DF: STF, 2020j. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaPresidenciaStf/anexo/SS5369.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Coronavírus e o poder de polícia impositivo**. São Paulo: GenJurídico, 2020. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2020/04/14/coronavirus-poder-de-policia-impositivo/>. Acesso em: 12 dez. 2022.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do direito administrativo social. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 95-130, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/FXGmphCrQNsMzNJLLBTfvrK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 dez. 2022.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GUABIRUBA. **Decreto nº 1.109, de 01 de abril de 2020**. Adota medidas administrativas no âmbito do município em cumprimento às ações em saúde pública emanadas dos governos federal e estadual voltadas ao enfrentamento e à eliminação dos riscos de disseminação e contágio do coronavírus (covid-19), e dá outras providências. Guabiruba: Prefeitura municipal de Guabiruba, 2020. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/sc/g/guabiruba/decreto/2020/111/1109/decreto-n-1109-2020-adota-medidas-administrativas-no-ambito-do-municipio-em-cumprimento-as-acoes-em-saude-publica-emanadas-dos-governos-federal-e-estadual-voltadas-ao-enfrentamento-e-a-eliminacao-dos-riscos-de-disseminacao-e-contagio-do-coronavirus-covid-19-e-da-outras-providencias#google_vignette. Acesso em: 12 dez. 2022.

GUARUJÁ. Decreto nº 13.564, de 18 de março de 2020. Declara situação de emergência em Saúde Pública e estabelece determinações e recomendações a serem adotadas no Município do Guarujá para o enfrentamento da pandemia decorrente do novo coronavírus. **Diário Oficial de Guarujá**: ano 19, n. 4396, p. 5, 19 mar. 2020a. Disponível em: <https://d18xl8ggo6ud4h.cloudfront.net/wp-content/uploads/2020/03/19-03-2020.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2022.

GUARUJÁ. Decreto nº 13.568, de 20 de março de 2020. Acrescenta, altera e revoga dispositivos

do decreto nº 13.564, de 18 de março de 2020, estabelece novas determinações e recomendações para o enfrentamento da pandemia decorrente do novo coronavírus e dá outras providências.

Diário Oficial de Guarujá: ano 19, n. 4396, ed. extra, p. 1, 20 mar. 2020b. Disponível em: <https://d18x18ggo6ud4h.cloudfront.net/wp-content/uploads/2020/03/20-03-2020-EXTRA.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2022.

HERVAL DO OESTE. Decreto nº 4.178, de 09 de abril de 2020. Determina o uso de máscaras para o enfrentamento da pandemia provocada pelo novo coronavírus (covid-19) no município de Herval d'Oeste. **Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina:** nº 3110, p. 286, 13 abr. 2020. Disponível em: https://edicao.dom.sc.gov.br/arquivosbd/edicoes/2020/04/1586791712_edicao_3110_assinada.pdf. Acesso em: 13 dez. 2022.

JUNDIAÍ. Decreto municipal 28.923, de 21 de março de 2020. Considerando a necessidade de adequação das medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública, de importância internacional, decorrente do novo Coronavírus, no âmbito deste Município. **Imprensa Oficial do Município de Jundiaí:** n. 4702, ed. extra, p. 3-5, 21 mar. 2020. Disponível em: https://jundiai.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/4e1ad16b-75cf-4066-9243-6ce5646e3a05_edicao-4702-21-03-2020-1.pdf. Acesso em: 12 dez. 2022.

MARÍLIA. **Decreto nº 12.973, de 18 de março de 2020.** Dispõe sobre a adoção, âmbito da administração pública direta, de medidas temporárias e emergenciais de prevenção de contágio pelo COVID-19 (novo coronavírus). São Paulo: Câmara Municipal de Marília, 18 mar. 2020a. Disponível em: https://sapl.marilia.sp.leg.br/pysc/download_norma_pysc?cod_norma=39652&texto_original=1. Acesso em: 12 dez. 2022.

MARÍLIA. Decreto nº 12.976, de 20 de março de 2020. Decreta estado de calamidade pública no município de Marília, como medida de enfrentamento da pandemia decorrente do novo coronavírus (covid-19) e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Marília:** ano 11, n. 2643, p. 1-3, 20 mar. 2020b. Disponível em: <https://www.marilia.sp.gov.br/portal/diario-oficial/ver/2771>. Acesso em: 13 dez. 2022.

MARINGÁ. Decreto nº 461, de 25 de março de 2020. Dispõe sobre medidas adicionais àquelas dispostas no decreto nº 445/2020, que declarou situação de emergência e definiu medidas para enfrentamento da pandemia decorrente do coronavírus (covid-19). **Órgão Oficial do Município [de Maringá]:** ano 30, n. 3296, p. 1-2, 21 mar. 2020. Disponível em: https://venus.maringa.pr.gov.br/arquivos/orgao_oficial/arquivos/oom%203296.pdf. Acesso em: 13 dez. 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo.** 16. ed. São Paulo: Editora Forense, 2014.

PONTAL DO PARANÁ. Decreto nº 8.613, de 31 de março de 2020. Dispõe sobre medidas de prevenção ao contágio pelo Coronavírus (COVID-19) no Município de Pontal do Paraná. **Órgão Oficial do Município de Pontal do Paraná:** ano 23, n. 693, p. 2-6., 03 abr. 2020. Disponível em: http://www.controlemunicipal.com.br/site/diario/publicacao.php?id=151155&id_

cliente=12183. Acesso em: 13 dez. 2022.

SÃO CAETANO DO SUL. Proc. nº 4738/2020 - Decreto nº 11.522, de 19 de março de 2020. Decreta situação de emergência no município de São Caetano do Sul e define outras medidas para o enfrentamento da pandemia decorrente do covid-19. **Diário Oficial Eletrônico do município de São Caetano do Sul**: ano 3, n. 730, p. 4, 19 mar. 2020. Disponível em: <https://diariooficial.saocaetanodosul.sp.gov.br/download/VisualizadorDocumento.aspx?docID=776>. Acesso em: 12 dez. 2022.

SÃO PAULO. Decreto nº 64.881, de 22 de março de 2020. Decreta quarentena no Estado de São Paulo, no contexto da pandemia do COVID-19 (Novo Coronavírus), e dá providências complementares. **Diário Oficial Estado de São Paulo**: v. 130, n. 57, p. 1, 23 mar. 2020a. Disponível em: <http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20200323&Caderno=Suplemento&NumeroPagina=1>. Acesso em: 12 dez. 2022.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Agravo de Instrumento nº 2056221-71.2020.8.26.0000, de 10 de agosto de 2020**. Agravo de Instrumento. Perda superveniente do interesse processual. Ofício que indica julgamento final da causa originária. Sentença proferida. Recurso não conhecido. Agravantes: Auto Posto Caminhos de Canaã Ltda. e outro. Agravado: Prefeito do Município de Jundiaí. Relatora: Min. Paola Lorena, 10 ago. 2020c. Disponível em: https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/TJ-SP/attachments/TJ-SP_I_20562217120208260000_98f46.f?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1670937858&Signature=w0uGKG5i4J0jNNP63QKsZnyafT0%3D. Acesso em: 13 dez. 2022.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Mandado de Segurança Cível nº 1002529-87.2020.8.26.0223, de 26 de março de 2020**. Impetrante: Renata de Andrade Calil e Márcio Rodrigues Calil. Impetrado: Prefeito do Município do Guarujá. Relator: Dr. Thomaz Correa Farqui, 26 de março de 2020d. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=670009C120000&processo.foro=223&processo.numero=1002529-87.2020.8.26.0223>. Acesso em: 13 dez. 2022.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado Paulo. **Ação Civil Pública nº 1003738-19.2020.8.26.0344**. Trata-se de ação civil pública, ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADO DE SÃO PAULO contra o MUNICÍPIO DE MARÍLIA. Consta da inicial de fls. 01/15, em síntese, que o Ministério Público autor instaurou o Procedimento Administrativo nº 62.0716.0001162/2020-1, objetivando o acompanhamento da situação de pandemia do Covid-19 [...]. Requerente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Requerido: Prefeitura Municipal De Marília. Juiz: Dr. Walmir Idalencio dos Santo, 26 abr. 2020b. Marília: TJSP, 2020. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/CEJUR%20-%20PGM/CEJUR%20Clipping/7%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o/Not%C3%ADcias%20do%20Judici%C3%A1rio/processo%201003738-19_2020_8_26_0344.pdf. Acesso em: 12 dez. 2022.

STOBER, Rolf. **Direito administrativo econômico geral**: fundamentos e princípios Direito Constitucional Econômico. Lisboa: Universidade Lusíada, 2008.

Como citar: ANDRADE, Eric Santos; PATRÃO, Benedicto de Vasconcellos Luna Gonçalves. Os Municípios E O Novo Coronavírus: Releitura Do Poder De Polícia Municipal E Do Desenho

Federativo. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 17, n. 3, p. 167-189, dez. 2022. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2022v17n3p. 167. ISSN: 1980-511X

Recebido em: 02/07/2022

Aceito em: 30/08/2022