

**LIMITES E POSSIBILIDADES DO DIREITO
ADMINISTRATIVO MUNICIPAL NO
CONTEXTO DA COVID-19: ANÁLISE DO
MUNICÍPIO DE VIÇOSA-MG**

LIMITS AND POSSIBILITIES OF MUNICIPAL
ADMINISTRATIVE LAW IN THE CONTEXT OF
COVID-19: ANALYSIS OF THE MUNICIPALITY OF
VIÇOSA-MG

Davi Augusto Santana de Lelis*
Mariana Suelen Martins Pimenta**

*Mestre em Direitos Sociais no
PDoutor em Direito Público pela
Pontifícia Universidade Católica de
Minas Gerais; Professor de Direito
Administrativo e Direito Econômico
da Universidade Federal de Viçosa.
E-mail: davilelis@gmail.com

**Graduanda em Direito pela
Universidade Federal de Viçosa.
Bolsista PIBIC 2020-2021
E-mail: mariana.pimenta@ufv.br

Como citar: LELIS, Davi Augusto Santana de; PIMENTA, Mariana Suelen Martins. Limites e possibilidades do Direito Administrativo municipal no contexto da COVID-19: análise do município de Viçosa-MG. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 18, n. 1, p. 127-150, mai.2023 DOI: 10.5433/24157-108104-1.2022v18n1p. 127. ISSN: 1980-511X

Resumo: Este trabalho tem o objetivo de analisar as medidas adotadas pela Prefeitura Municipal de Viçosa/MG frente à pandemia do COVID-19 sob uma ótica jurídica, a ver se estas foram constitucionais ou não. Assim, foi feita a catalogação dos decretos e informativos diários de casos confirmados e de mortes no Município, interpretando como as imposições administrativas influenciavam na inclinação da curva de contaminação. Como o tema ainda estava recente sob esta perspectiva legal, a pesquisa se instituiu de forma quantitativa, qualitativa e exploratória, observando, como dito, os dados numéricos e os comportamentos da Administração Pública e suas influências, como a população e os setores econômicos. Concluiu-se, deste modo, como apresentado pelos gráficos ao decorrer da pesquisa, que o poder de polícia administrativo foi eficaz para conter o avanço dos reflexos negativos da pandemia no Município e garantir a concretização do direito à vida e à saúde. Isto porque, quando presentes intervenções mais restritivas, a média de contaminação diminuía ou se mantinha, ao passo que, à medida que houve deliberações mais flexíveis, a curva se acentuou, drasticamente, demonstrando como o uso deste poder, sendo de forma mais intensa ou menos intensa, influenciou nos rumos traçados pelo Município.

Palavras-chave: direito administrativo; COVID-19; poder de polícia.

Abstract: This paper aims to analyze the measure adopted by the municipality of Viçosa-MG against the COVID-19 under a legal perspective, to see if they were constitutional or not. Thus, the cataloging of decrees and daily information on confirmed cases and deaths in the city was carried out, interpreting how administrative impositions influenced the slope of the contamination curve. As the topic was still recent from this legal perspective, the research was instituted in a quantitative, qualitative and exploratory way, observing, as mentioned, the numerical data and the behavior of the Public Administration and influences, such as the population and economic sectors. Thus, it was concluded, as shown by graphs during the research, that the administrative police power was effective in containing the advance of the negative effects of the pandemic in the municipality and guaranteeing the realization of the right to life and health. This is because, when more, more restrictive interventions are present, the contamination average decreased or remained, while, as there were more flexible deliberations, the curve sharpened, drastically, demonstrating how the use of this power, being more intense or less intense, influenced the paths traced by the municipality.

Keywords: administrative law; COVID-19; police power.

INTRODUÇÃO

No dia 31 de dezembro de 2019, após autoridades chinesas informarem casos de uma misteriosa pneumonia na cidade de Wuhan, China, a OMS emitiu o primeiro alerta sobre a pandemia da COVID-19 (QUAL..., 2020). Desde então, por todos os países, o número de caso cresceu exponencialmente, impactando a vida e a economia.

O município de Viçosa, em Minas Gerais, teve seu primeiro alerta em 23 de abril de 2020, sendo informados três casos positivos. Após isso, o município conseguiu conter, por algum tempo, os baixos níveis de contágio, devido principalmente às medidas preventivas que foram tomadas desde o início de março de 2020. As medidas preventivas incluíam barreiras sanitárias nas rodovias/estradas urbanas e rurais que tinham acesso ao município, rodízio de CPF, suspensão das aulas, entre outras. O primeiro óbito ocorreu somente em 15 de agosto de 2020, sendo que, em julho de 2020, Viçosa estava entre os quatro municípios do Brasil com mais de 50 mil habitantes que não havia mortes decorrentes do COVID-19 (VIÇOSA, [2020p]).

A falta de liderança nacional no embate à contaminação fez com que governadores dos Estados, do Distrito Federal e prefeitos dos Municípios tivessem protagonismo frente à pandemia. Assim, sem um federalismo ativo e solidário, foram instituídos diretrizes e planos descentralizados, tomando como base o contexto local, com suas características e adversidades, para minimizar os efeitos da crise da COVID-19 (FIGUEIRA; BARROS; NEBOT, 2019, p. 2).

No contexto de diretrizes e planos de combate à COVID-19, institutos importantes do Direito Administrativo se tornaram peças-chaves para a promoção do interesse público. A Administração utilizou-se do poder regulamentar para normatização e organização social. Como meio de concretização do interesse público, este poder possibilitou maior racionalidade efetiva na esfera municipal, já que, através dele, tem-se uma melhor viabilização das leis, sob uma ótica própria do local a ser vinculado. Não somente, o poder de polícia serviu aos agentes públicos para manter a superioridade dos interesses coletivos sobre os individuais, concretizando dispositivos constitucionais com restrição a certos direitos e mantendo a boa ordem da coisa pública (BINENBOJM, 2016, p. 22). Como Meirelles (1972, p. 290-291) induz, “onde houver interesse relevante da comunidade ou da Nação, deve haver, correlatamente, igual poder de polícia para a proteção desse interesse público. É a regra sem exceção.”

Por mais que o município de Viçosa-MG estivesse sendo referência para o enfrentamento da pandemia, a Administração Pública Municipal acabou sofrendo pressão de outros setores da sociedade para flexibilizar medidas administrativas e, assim, dar maior liberdade a empresários e população. Com isso, travou-se um embate entre o poder de polícia, defendendo o interesse público e direito à vida, contra as garantias de mercado, objetivando bens materiais e o lucro, essencialmente. A partir do embate de interesses, os índices de casos positivos e mortes cresceram.

Este trabalho objetiva analisar as medidas administrativas do município de Viçosa-MG, no combate à pandemia da COVID-19, antes de disponibilidade de vacina, verificando: (i) a legalidade e a constitucionalidade das medidas de enfrentamento adotadas e; (ii) a amplitude dos limites e

possibilidades previstas, levando em conta todas as adversidades que um município enfrenta, como falta de recurso e pressões de demais setores sociais, e como isto pode influenciar no número de casos. Para materializar esses objetivos catalogamos o rol de ações municipais e minudenciamos o tratamento jurídico dispensado à disputa de interesses entre Administração Pública e agentes privados por meio de uma análise dogmática do Direito Administrativo em uma esfera prática do combate ao COVID-19.

Os materiais utilizados para a elaboração desta pesquisa foram, em primeiro lugar, os decretos publicados pela Prefeitura Municipal durante o ano de 2020, combinados com a expedição diária de informativos que indicavam o número de casos descartados, positivos, curados e ativos, além do número de óbitos. Caracteriza-se, portanto, uma pesquisa de abordagem quantitativa, analisando a relação das medidas instituídas pelos decretos e o nível da taxa de contaminação. Além disso, a pesquisa tem traços qualitativos, refletindo sobre comportamentos sociais, políticos e econômicos que permearam o contexto da pandemia no âmbito municipal e como também influenciaram nos caminhos seguidos pela Administração. Em segundo lugar, foi feita leitura, interpretação e análise de manuais, artigos e demais livros de Direito Administrativo. Por fim, acessamos e participamos de perfis de comunicação social da Prefeitura Municipal de Viçosa, como Telegram, Facebook e Instagram com vistas a coleta de notícias e informações.

Após a apresentação dos fundamentos jurídicos das medidas administrativas de combate à pandemia da COVID-19, o texto está dividido em três períodos de análise, sendo eles: o primeiro, do início da quarentena até a adesão ao Programa Minas Consciente; o segundo, da adesão ao Minas Consciente até o período das eleições municipais, e o terceiro, das eleições municipais de 2020 até 31 de dezembro de 2020. Nestes dois últimos períodos, o município obteve número elevado de notificações diárias, número de contaminados e de mortes. Espera-se, portanto, analisar se, nestes períodos, os poderes administrativos utilizados pelos agentes públicos municipais, conjuntamente com as medidas adotadas pelos demais entes federativos, foram capazes de diminuir, conter ou aumentar o número de contaminados e de mortes.

1 FUNDAMENTOS JURÍDICOS DAS MEDIDAS DE COMBATE À PANDEMIA DA COVID-19

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) estabelece, no art. 30, a competência concorrente entre os entes federativos, União, Estados, Municípios e Distrito Federal, para, em inciso I, legislar sobre assuntos de interesse local e, em inciso VII, prestar, com suporte técnico e financeiro da União, serviços de atendimento à saúde da população. Inclusive, esta matéria foi decidida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 2020, no início da pandemia, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6.341 (BRASIL, 2020e), declarando, por unanimidade, a inconstitucionalidade da Medida Provisória n. 926 de 2020 (BRASIL, 2020c), editada pelo presidente Jair Bolsonaro; por entender que a norma violava a autonomia constitucional dos entes

federativos – Estados, Municípios e Distrito Federal -, tendo sido editada com a finalidade de atingir politicamente governadores estaduais opositores ao governo federal¹ (PINHEIRO, 2020).

Assim, os poderes e competências para se combater a pandemia da COVID-19, no âmbito municipal, decorrem da própria Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) e seu arranjo federal. Arranjo no qual, o agente público de qualquer ente federativo deve, obrigatoriamente, utilizar o melhor poder e as melhores prerrogativas para materializar o interesse público.

Sobre a expressão interesse público é importante que se dê densidade teórica e fundamento jurídico para a expressão. Para Mello (2005, p. 61), “o interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem”. Porém, se baseando apenas nesta ideia, leva-se a crer que o interesse público pode ser variável, a despeito da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), mudando-o de acordo com as circunstâncias e maiorias momentâneas, o que deve ser evitado.

Por isso, é equivocado pensar que o interesse público será o da maioria, pois não há maiorias fixas em tempo e espaço. Não será, também, o da sociedade, já que essa também não é homogênea. O interesse público também não se confunde com o interesse dos agentes públicos, posto que esses são instrumentos pelos quais deve-se concretizar o interesse público. A expressão também não comporta, de maneira exclusiva e desponderada, os interesses individuais. Feitas todas as exclusões, Lelis (2019, p. 119) indica que o fundamento jurídico dos interesses públicos está nos direitos fundamentais, incluindo os direitos sociais, enumerados pela Constituição Federal. No contexto desta pesquisa, os interesses públicos seriam o cumprimento da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), com vistas a se proteger e materializar o direito à vida e à saúde.

Destarte, como dito por Ohlweiler (2018, p. 97), o Direito Administrativo possui considerável potencialidade para enfrentar questões de vulnerabilidade, tendo como instrumento eficaz o poder de polícia. Este poder, inclusive, é um dos melhores exemplos para visualizar o princípio da supremacia do interesse público na prática, já que, para Carvalho Filho (2019, p. 170), “resulta exatamente do inafastável confronto entre os interesses público e privado, e nele há a necessidade de impor, às vezes, restrições aos direitos dos indivíduos”.

Conceitua-se, então, poder de polícia como aquele pelo qual a Administração intervém no exercício das atividades individuais que podem levar perigo ao interesse público, evitando que sejam produzidos, ampliados ou generalizados os danos sociais que a lei quer prevenir (CAETANO, 1997, p. 339). Carvalho Filho (2016, p. 171) divide o conceito em dois sentidos: um amplo, sendo toda e qualquer ação restritiva do Estado em relação aos direitos individuais, e um estrito, como uma atividade administrativa, a prerrogativa conferida aos agentes da Administração de restringir e condicionar a liberdade e a propriedade. Este poder é legítimo e constitucional para esta finalidade, visto que “[...] o fato de haver diversos direitos fundamentais com suporte fático amplo pressupõe restrições que visem a garantir a máxima extensão de todos esses direitos no caso

¹ Sobre a postura do governo federal durante a pandemia, inclusive com um discurso negacionista e incentivador de comportamentos que potencializavam o contágio, conferir Ajzenman, Cavalcanti e Da Mata (2020), onde se demonstra que o discurso do líder é capaz de influenciar comportamentos sociais.

concreto” (SCHIRATO; SCHIRATO, 2020, p. 4). Neste âmbito, destaca-se uma das características marcantes deste poder, que é a autoexecutoriedade, onde a Administração pode implementar seus atos sem a necessidade de manifestação prévia do Judiciário (OLIVEIRA, 2020, p. 284-287), não sendo, contudo, arbitrariedade e devendo os atos sempre serem justificados e motivados.

Uma de suas formas de exteriorização é por meio do poder regulamentar, constituindo um dos poderes que o agente público possui para cumprir e concretizar o interesse público, ou seja, os preceitos, garantias e princípios constitucionais. Assim como Carvalho Filho (2019, p. 144) coloca, ao editar as leis, o Poder Legislativo nem sempre viabiliza a melhor maneira para que elas sejam executadas. Cabe, portanto, à Administração, criar a complementação essencial para a efetiva aplicação das leis. Essa é a base do poder regulamentar.

Assim, a principal função deste poder é permitir a efetividade das leis. Ele possui natureza derivada, visto que não é originária da Constituição Federal, e sim da existência de uma lei, fazendo com que o poder regulamentar seja limitado pela legislação à qual irá complementar. Isto significa que os decretos, um dos principais materiais de estudo da pesquisa, não podem, jamais, inovar no ordenamento jurídico; isto é, apenas estabelecem uma melhor efetividade do que já está disposto na lei à qual se relaciona. Desta forma, o poder de polícia, juntamente com o poder regulamentar, terão papéis fundamentais para compreendermos a relação do direito administrativo com os rumos trilhados pelo Município diante da pandemia.

2 PERÍODOS DE ANÁLISE DA ATUAÇÃO MUNICIPAL

2.1 PRIMEIRO PERÍODO: DO INÍCIO DA PANDEMIA À ADESÃO AO MINAS CONSCIENTE

O primeiro decreto publicado pelo município de Viçosa-MG, objetivando o combate à pandemia da COVID-19, foi o Decreto Municipal n. 5.429, de 14 de março de 2020 (VIÇOSA, 2020b). O município estabeleceu estado de alerta local em razão da situação de emergência em saúde pública determinado pelo Estado, pelo do Decreto Estadual n. 113, de 12 de março de 2020 (MINAS GERAIS, 2020a), e pelo Ministério da Saúde. Percebe-se, aqui, uma demonstração clara do caráter subsidiário do decreto municipal, regulamentando, de acordo com as exigências locais, neste caso, o que foi previsto em decreto estadual. Vale ressaltar, ainda, o conceito de “estado de alerta” que, segundo o Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus COVID-19 seria “[...] uma situação em que o risco de introdução do SARS-COV-2 no Brasil seja elevado e não apresente casos suspeitos” (BRASIL, 2020d, p. 5).

O estado de alerta foi alterado para estado de emergência em saúde pública no dia posterior, 15 de março de 2020, através do Decreto Municipal 5.430 de 2020 (VIÇOSA, 2020c), sendo que, já nesta classificação, seria a confirmação de transmissão local do primeiro caso de COVID-19, no território nacional, ou declaração de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) pela Organização Mundial de Saúde, OMS (OMS, 2020). Neste decreto, o de número 5.430

de 2020 (VIÇOSA, 2020c), inclusive, a Administração Municipal deixou clara a situação de caos que poderia se tornar o Sistema Único de Saúde (SUS), já que nem o município de Viçosa, nem qualquer outro de mesmo porte², teriam condições de assistir todos os contaminados. Assim, foram suspensas as aulas em estabelecimentos públicos e privados de ensino no município, incluindo a Universidade Federal de Viçosa (UFV). Esperava-se, com essas medidas, diminuir o fluxo de pessoas e impedir a contaminação local.

Estas medidas e as que viriam privilegiariam, como já dito, o interesse público, concretizando, assim, o direito à vida e à saúde. Esta ideia ficou evidenciada no preâmbulo do Decreto Municipal 5.432, de 16 de março de 2020 (VIÇOSA, 2020d), tendo como uma das considerações a Lei Federal n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020b), que definiu rol exemplificativo de medidas a serem tomadas com vistas ao enfrentamento da situação de emergência de saúde pública, executando-se, sempre, o interesse público. Neste decreto municipal, o de número 5.432 de 2020 (VIÇOSA, 2020d), também foi citado o poder de polícia sanitária conferido à Secretaria Municipal de Saúde para “limitar ou disciplinar direito, interesse ou liberdade, [...] em razão do interesse público concernente à segurança e à ordem, [...], resguardando, em última análise, os interesses da coletividade” (VIÇOSA, 2020d).

Com isso, importante decreto foi publicado em 21 de março de 2020, estabelecendo medidas que fariam com que Viçosa permanecesse por muito tempo sem casos confirmados e, após a primeira confirmação, conseguisse manter baixos níveis de contágio. Através do Decreto Municipal 5.439 de 2020 (VIÇOSA, 2020e), ficou determinada a instituição de barreiras sanitárias em diversos locais, incluindo estradas rurais. Esta medida foi adotada por um grande número de municípios da região de Viçosa e também do Brasil, em uma tentativa de evitar a contaminação entre municípios e também servindo de desestímulo às pessoas saírem de casa, garantindo o isolamento social.

Apesar de, com esta medida, ter um maior controle de entradas e saídas de veículos e pessoas das cidades, Ferreira (2020) considerou que as barreiras sanitárias não foram tão eficientes como desejavam. O procedimento das barreiras instaladas em Viçosa consistia em preencher um formulário, com documentos de identificação, endereço, cidade de origem, idade, dados médicos e uma justificativa, que seria avaliada pelas comissões, dando respostas entre 12 horas a 96 horas depois, a depender do dia de envio da permissão. Porém, com o passar do tempo, acabou se tornando um procedimento fácil de obter a resposta positiva e não servindo mais de contenção do trânsito de pessoas. Para o autor, por mais rígidas que sejam as barreiras sanitárias, estas permitem certa permeabilidade em que as pessoas conseguem atravessar e ter o contato com os demais cidadãos e, assim, seria difícil gerar impactos significativos na curva de contaminação com as barreiras implantadas de formas desorganizadas e sem um objetivo consolidado, como foi visto pelo Brasil

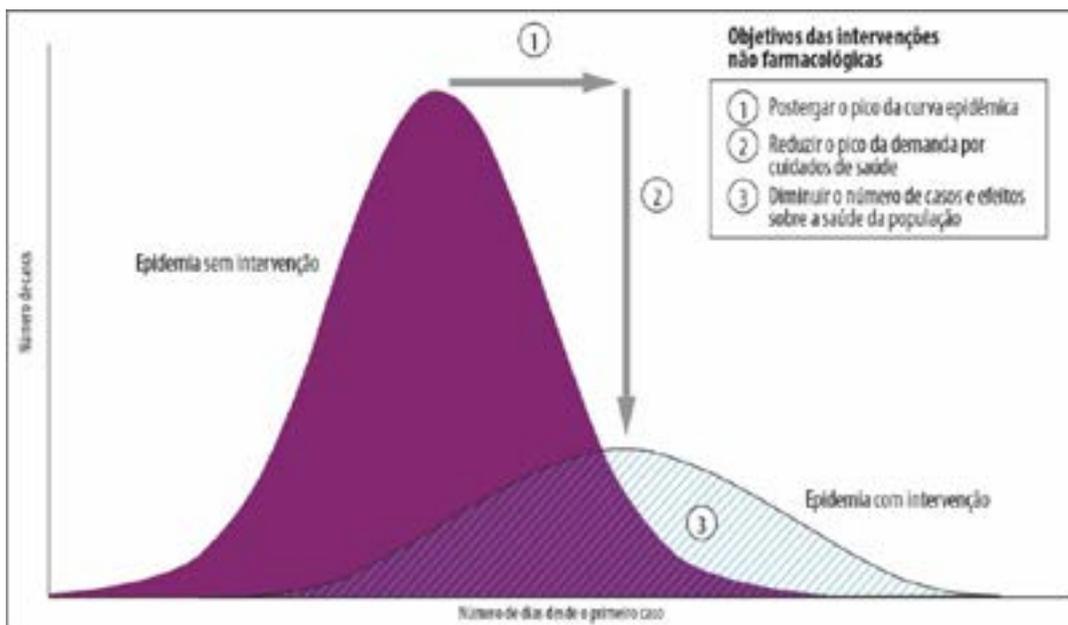
2 O município de Viçosa, localizado na Zona da Mata do Estado de Minas Gerais, de acordo com dados do IBGE (c2021), tem uma população estimada de 79.910 pessoas. O nível de escolaridade local é 99%, sendo que o município abriga uma universidade federal, a Universidade Federal de Viçosa, e três universidades privadas. A economia local tem, no setor de serviços, o principal motor econômico. A quantidade e diversidade de estudantes, provenientes de diversas partes do país e do mundo é que ajudam a manter a cidade econômica, cultural e socialmente ativa. O índice de desenvolvimento humano (IDHM) é de 0,775 e o PIB per capita do município é de R\$ 20.832,20. Em 2009 o município tinha 32 estabelecimentos de saúde pública. 57,8% das receitas de saúde são oriundas ou do Estado ou da União. Em 2017 o município realizou um total de R\$207.830,85 em saúde.

(FERREIRA, 2020, p. 1). O autor cita que a cidade, com as medidas implantadas, incluindo as barreiras, conseguiu atrasar o contágio do vírus, fazendo com que os hospitais e unidades de saúde se preparassem para o enfrentamento à pandemia (FERREIRA, 2020, p. 9). Contudo, para ele, não gerou tanto impacto, que só seria atingindo com o devido distanciamento e o isolamento social.

O que podemos dizer, na situação em que o país vivenciava, é que atrasar o contágio foi um aspecto positivo, já que, de certo modo, leitos de hospitais, medicamentos e demais suprimentos necessários poderiam ser melhor alocados e assim, vidas poupadas. O município de Viçosa, como já citado, demorou, em relação às cidades à sua volta, a ter o primeiro caso positivo e, após isso, a ter casos de internação. Assim, seu sistema de saúde pôde, desta maneira, ser utilizado pelos contaminados de outras cidades, já que possui hospital referência na região com infraestrutura considerável para situações como a que estava vivendo.

Retardar o contágio ou tentar evitá-lo foi importante, já que, com isso, foi possível manter o comércio essencial aberto ao longo do tempo, com as devidas restrições, e também ajudou a manter os casos em níveis baixos e controláveis. Vale dizer que medidas como as barreiras sanitárias, fechamento de comércio não-essencial, quarentena e isolamento social são chamadas de intervenções não farmacológicas, sendo estratégias que diminuem a transmissão entre humanos e produzem efeitos de alcance individual, ambiental e comunitário (GARCIA; DUARTE, 2020). Deste modo, como Garcia e Duarte (2020, p. 1) colocam em seu editorial, a figura a seguir, adaptada de Centers for Disease Control and Prevention (CDC), 2007, intervenções deste tipo produzem efeitos consideráveis para reduzir o pico da demanda e potencializar os cuidados com a saúde (CORONAVÍRUS..., 2020):

Figura 1 – Curva epidêmica hipotética mostrando o curso normal da epidemia e o achatamento da curva esperado com a adoção de intervenções não farmacológicas



Fonte: Garcia e Duarte (2020).

Além dessas medidas, no município de Viçosa-MG, ficou suspensa a circulação de transporte coletivo municipal e também de táxis e veículos utilizados para transporte via aplicativo, colocando, no art. 3º, I e II do Decreto Municipal 5.439 de 2020 (VIÇOSA, 2020e), que o único objetivo destas medidas era de resguardar o interesse coletivo na prevenção do contágio e no combate à propagação do vírus. Por este mesmo Decreto Municipal, 5.439 de 2020 (VIÇOSA, 2020e), ficou determinado, no art. 5º, I a XIV, o fechamento do comércio, ressalvados aqueles estabelecimentos essenciais, como consultórios médicos, hospitais, laboratórios, farmácias, supermercados e derivados, postos de combustíveis, correios, instituições bancárias, estabelecimentos funerários e restaurantes, lanchonetes, distribuidores de gêneros alimentícios, lojas de materiais de construção funcionando sob o regime de *delivery*. Além disso, pelo Decreto Municipal 5.446 de 2020 (VIÇOSA, 2020f), publicado em 01 de abril de 2020, foi acrescentado ao Decreto 5.439 (VIÇOSA, 2020e), o art. 5º-A, estabelecendo sanções àqueles que descumprissem as medidas elencadas no instrumento, sendo elas a cassação de alvarás, fechamento sumário de estabelecimento e imposição de multa, sem prejuízo de outras penalidades previstas em lei, trazendo à tona, mais uma vez, o poder de polícia para garantir o cumprimento das medidas impostas pela Administração Pública.

A reabertura do comércio não-essencial foi determinada a partir do Decreto Municipal 5.450 de 16 de abril de 2020 (VIÇOSA, 2020g), onde o funcionamento dos estabelecimentos seguiria as normas determinadas pela municipalidade.

Este contexto leva também a outra discussão: quais seriam os critérios utilizados para considerar um determinado serviço como essencial? As atividades essenciais seriam aquelas cuja atividade envolva a área da saúde, segurança e serviços públicos essenciais à manutenção da saúde e qualidade de vida das pessoas (SCHAEFER; RESENDE; EPITÁCIO, 2020, p. 1430). O Decreto Federal 10.282, de 20 de março de 2020 (BRASIL, 2020a), regulamentando a Lei 13.979 de 2020 (BRASIL, 2020b), ampliando a noção de serviços essenciais à manutenção da saúde e qualidade de vida das pessoas, elencou no art. 3º, §1º, quais seriam os serviços considerados essenciais, conceituando-os como aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, que, se não atendidos, colocam perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.

Com o tempo, por fatores de cunho econômico e político, a lista de serviços essenciais foi ganhando acréscimos³, nem sempre destinados a conformar na realidade a ideia de atividade de saúde, segurança e serviços públicos essenciais à manutenção da saúde e qualidade de vida das pessoas (BRASIL, 2020b).

No município de Viçosa, entre as medidas que permitiriam a volta gradual dos serviços essenciais e não essenciais foi o mecanismo de rodízio de CPF, facilitando o controle de eventuais filas e ida em massa de pessoas ao comércio. Consistia em uma divisão durante os dias da semana de acordo com o dígito final do documento do cidadão, autorizado a se locomover no comércio local duas vezes durante a semana. Dentre as medidas já citadas, aqui também podemos ver

³ Para além da essencialidade de saúde, segurança e manutenção das condições básicas de qualidade de vida o artigo 3º, §1º do Decreto 10.282 de 2020 (BRASIL, 2020a) prevê como serviços essenciais: academias de esportes, salões de beleza e barbearia, atividades industriais de construção civil e atividade de locação de veículos.

restrição ao direito de locomoção, instituído no art. 5º, XV, da Constituição de 1988: “é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens” que, apesar de ser direito fundamental, não é absoluto e, neste caso em questão, a pandemia da COVID-19 enseja que o direito à saúde e à vida seja protegido (LIMA; ARAÚJO; SOTTILI, 2020, p. 11).

Para reforçar este âmbito de restrição, principalmente, do direito à liberdade de locomoção, por meio do Decreto Municipal 5.458 de 2020 (VIÇOSA, 2020h), publicado em 20 de abril de 2020, a situação de emergência em saúde pública foi convertida em situação de calamidade pública, sendo que esta diz respeito a uma situação anormal, seja por desastres naturais ou provocados, causando danos graves à sociedade e ameaça a vida dessa população (BLUME, 2016) e que a capacidade de ação e resposta do poder público municipal ou estadual se torna grandemente comprometida.

O município estava se destacando entre os demais da região pela eficiência das medidas adotadas, até que, em 22 de abril de 2020, três casos de COVID 19 foram confirmados. O número foi alterado novamente em 06 de maio de 2020, quando os casos positivos passaram a ser de oito, e, em 19 de maio de 2020, mudando para treze casos, quando a taxa passou a aumentar em um lapso de tempo mais recorrente.

Durante esse tempo, pouca coisa foi modificada na dinâmica administrativa do município. A volta gradual dos serviços de transporte público, inclusive, foi retomada, pelo Decreto 5.464 de 2020 (VIÇOSA, 2020i), publicado em 06 de maio de 2020, elencando as medidas de proteção que deveriam ser seguidas. A suspensão do transporte coletivo intermunicipal e interestadual permaneceu, com o Decreto 5.472 de 2020 (VIÇOSA, 2020j) pelo Decreto 5.464 de 2020 (VIÇOSA, 2020i), publicado em 20 de maio de 2020, onde, em art. 1º, parágrafo único, assegurou o cumprimento de decisões judiciais que haviam sido prolatadas versando sobre este tema.

O transporte intermunicipal só foi reativado com o Decreto 5.523 de 2020 (VIÇOSA, 2020l), publicado em 31 de julho de 2020, após demandas judiciais. Por meio de mandado de segurança impetrado pela Viação Pássaro Verde LTDA (Processo de número 5001250-43.2020.8.13.0713, 2ª Vara Cível da Comarca de Viçosa-MG) (MINAS GERAIS, 2020b), no dia 03 de abril de 2020, a impetrante indicou abuso de poder do Prefeito Municipal de Viçosa em limitar sua atividade de transporte coletivo de passageiros, instituído no Decreto Municipal 5.349 de 2020 (VIÇOSA, 2019). Em defesa, o município argumentou que as medidas tomadas foram pensadas observando a situação de emergência em saúde pública que o país enfrentava, em consonância com as orientações da OMS e que atentou à previsão legal (inciso VI do art. 3º da Lei 13.979 de 2020 (BRASIL, 2020b), uma vez que a competência para tratar da matéria é concorrente entre a União, os Estados e os Municípios. Além disso, o município indicou que eventual deferimento do mandado de segurança poderia trazer consequências devastadoras à saúde pública municipal e que o mesmo não seria capaz de monitorar e fiscalizar se a prestação de serviço seria feita observando as medidas sanitárias.

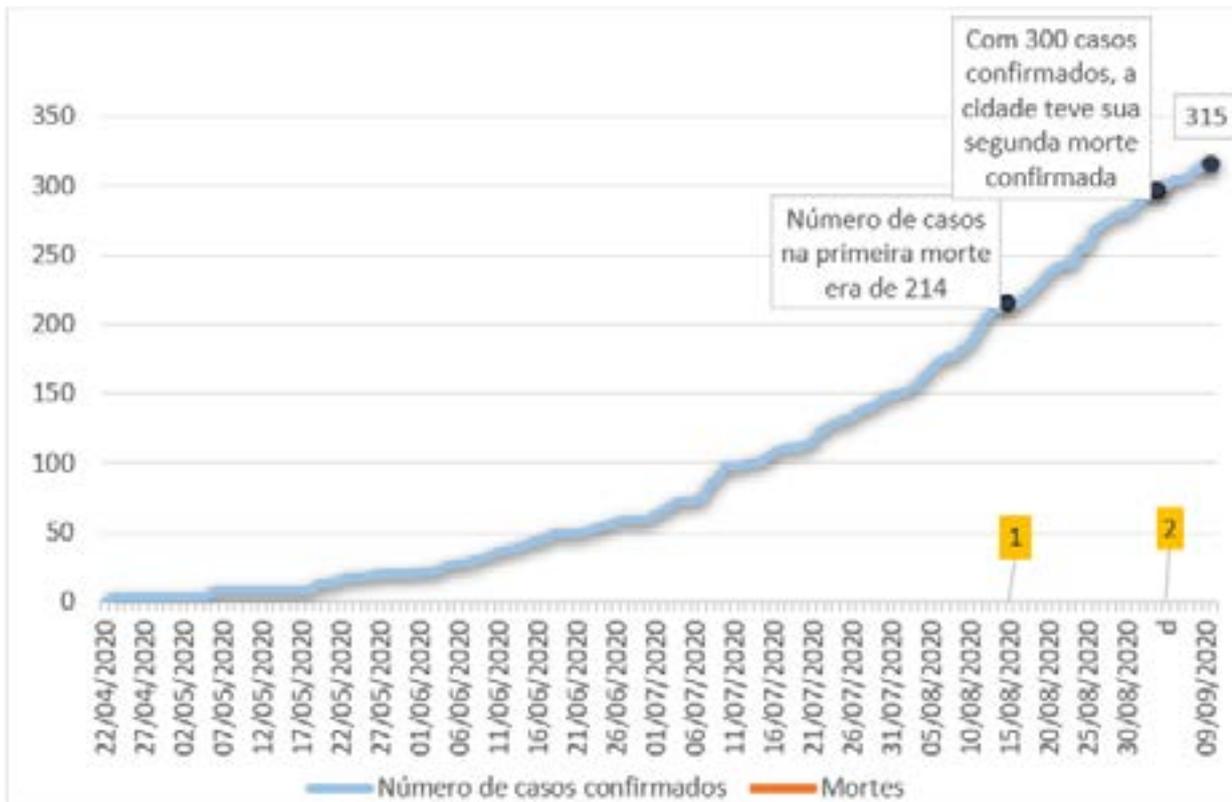
A liminar requerida para o retorno das atividades foi deferida parcialmente pela Juíza de Direito Daniele Viana da Silva Vieira Lopes. Sua decisão foi fundamentada, principalmente, no fato

de que, por mais que a Lei Federal 13.979 de 2020 (BRASIL, 2020b), art. 3º, VI, tenha instituído que as autoridades teriam competência para restringir a locomoção interestadual e intermunicipal, as medidas deveriam ser tomadas seguindo orientações da ANVISA, sendo que esta delegou a função ao Estado-membro por meio da Resolução – RDC nº 353, de 23 de março de 2020. Portanto, o Comitê Extraordinário COVID-19 do Estado de Minas Gerais, por meio da Deliberação nº 8, art. 3º, II, estatuiu que o transporte coletivo intermunicipal de passageiros, público ou privado, poderia funcionar, desde que sem exceder a metade da capacidade de passageiros sentados.

Diante disso, sobre a competência concorrente, a Juíza indicou que o município de Viçosa só teria, neste caso, e com estas situações, competência suplementar para legislar, já que o Estado de Minas Gerais não havia proibido o transporte intermunicipal, apenas o limitou. A decisão foi mantida em segunda instância pelo Desembargador Nelson Missias de Moraes (1.0000.20.056168-6/000) e teve o processo extinto sem resolução do mérito em 01 de março de 2021 por perda do objeto, já que o Decreto 5.523 de 2020 (VIÇOSA, 2020l) autorizou o funcionamento do transporte intermunicipal.

O município de Viçosa teve sua primeira morte confirmada em 15 de agosto de 2020, quando atingia a marca de 214 casos. Apesar do retorno gradual das atividades comerciais, a cidade conseguiu retardar a ocorrência de mortes, tendo em vista os municípios da região, sendo que Ponte Nova/MG noticiou sua primeira morte em 18 de junho de 2020 (CIDADE..., 2020), Ouro Preto/MG, em 18 de maio de 2020, informado através dos boletins expedidos pela Prefeitura Municipal de Ouro Preto, e Ubá-MG, em 22 de maio de 2020 (ALBERT, 2020).

Cerca de 20 dias depois, em 04 de setembro de 2020, conforme mostra a Figura 2 abaixo, o município teve sua segunda morte confirmada, quando foi atingido o número de 300 casos confirmados. Estes dados são importantes, já que, no dia 10 de setembro de 2020, por meio do Decreto Municipal 5.540 de 2020 (VIÇOSA, 2020m), a Administração Pública aderiu ao Plano Minas Consciente, tendo, a partir daí, medidas mais flexíveis e uma maior alavancada na curva de casos confirmados.

Figura 2 – Casos confirmados e mortes notificadas até a adesão do Plano Minas Consciente

Fonte: Elaborado pelos próprios autores

2.2 SEGUNDO PERÍODO: DA ADESÃO DO MINAS CONSCIENTE ÀS ELEIÇÕES MUNICIPAIS

O Município, por meio do Decreto Municipal 5.540 de 2020 (VIÇOSA, 2020m), publicado no dia 10 de setembro de 2020, aderiu às diretrizes estaduais do Plano “Minas Consciente – Retomando a economia do jeito certo”. O nome diz por si qual era seu objetivo: a economia. Ficando, em segundo plano, a saúde e a vida. Segundo o Portal do Estado de Minas Gerais ([2021]), a proposta, criada pelo Governo de Minas Gerais, juntamente com as secretarias de Desenvolvimento Econômico (Sede) e de Saúde (SES-MG), objetivava a retomada gradual do comércio, serviços e outros setores, por meio de um sistema de critérios e protocolos sanitários. A partir disso, o município ficou vinculado aos comandos do Estado com o Plano, que implementaria suas medidas de acordo com as “ondas” elencadas pela proposta.

Assim, com o Decreto Municipal 5.540 de 2020 (VIÇOSA, 2020m), foi revogado o funcionamento das barreiras sanitárias, que estavam estruturadas há quase seis meses (art. 7º), o mecanismo de rodízio de CPF nos atendimentos presenciais do comércio local (art. 8º) e, segundo art. 9º, ficou revogada qualquer normatização municipal que conflitar ou for incompatível com as determinações e protocolos do Programa Minas Consciente. A partir disso, houve uma acentuada flexibilização das medidas preventivas que o Município vinha utilizando. Segundo o Portal de Comunicação da Prefeitura de Viçosa (2020o) o município iniciou na onda verde, sendo retomado

alguns estabelecimentos como cinemas, feiras, casas de festas, bares com entretenimento etc. Foram apresentados, também, dados quanto às barreiras sanitárias, esclarecendo que foram analisadas mais de 145 mil solicitações com um índice de 85,5% de aprovação dos pedidos.

Neste contexto, em julho de 2020, o Órgão Especial do TJMG, através dos autos da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 1.0000.20.459246-3/000 (MINAS GERAIS, 2020c), deferiu liminar requerida pelo Ministério Público de Minas Gerais que obrigava os prefeitos municipais a aderirem o Plano Minas Consciente ou a cumprir integralmente a Deliberação nº17 do Comitê Extraordinário COVID 19 de Minas Gerais. A matéria chegou ao STF, por meio da Reclamação 42.591 (BRASIL, 2020f), proposta pelo Município de Coronel Fabriciano, e da Reclamação 42.637 (BRASIL, 2020g), do Município de Poço Fundo.

O Município de Coronel Fabriciano defendeu que o deferimento da medida colocaria “os Prefeitos a meros ‘carimbadores’ de decisões do Governador do Estado, como se os municípios entes federativos não fossem”. Requereu, deste modo, que todos os efeitos da liminar deferida pelo TJMG fossem cassados. O Município de Poço Fundo, defendendo ainda mais o caráter concorrente das competências para atuar perante o enfrentamento da pandemia, relatou que a definição por decreto pelo Executivo Federal, sem a observância da autonomia dos entes locais, feriria o princípio da separação dos poderes. Não poderia, deste modo, impedir que o Executivo local não legislasse sobre o âmbito municipal, já que a adesão ao Minas Consciente faria com que todos os Municípios do Estado tivessem obrigados a tomar medidas que não correspondessem à sua situação atual.

O Ministro Alexandre de Moraes, em setembro de 2020, declarou inconstitucional o deferimento da liminar apresentada no TJMG, assistindo razão aos Municípios reclamantes. O Ministro relatou que o deferimento da medida cautelar em questão ia na contramão do federalismo cooperativo. A República Federativa do Brasil, como instituído em art. 1º da Constituição Federal, é formada pela união indissolúvel entre seus entes federativos e, como estipulado pelo art. 3º, do mesmo diploma, juntos devem atuar em prol do desenvolvimento nacional. O federalismo, assim, expressa a ideia de que a organização política deve se basear na solidariedade e na cooperação, e não na compulsão (FURTADO, 1984, p. 45). No caso da pandemia da COVID-19, quanto às políticas de saúde, os entes federativos, por determinação constitucional, possuem competência comum, onde o caráter cooperativo se torna vetor interpretativo importante (MARRAFON, 2018). Assim, há uma relação horizontal entre os entes, não podendo os Municípios serem colocados em posições desfavoráveis, violando o princípio da predominância do interesse local, tese esta que foi indicada na ADI 6341 MC.

Mesmo com esta decisão, o Município permaneceu vinculado ao Plano, chegando até às eleições de primeiro turno, no dia 15 de novembro de 2020, ao número de 633 casos. Totalizou, deste modo, pouco mais que o dobro em relação aos números de casos confirmados do dia da publicação do Decreto Municipal que aderiu o Plano Estadual (Figura 3) e também o dobro do número de mortos, conforme gráfico a seguir. Como Lelis (2020, p. 172) indica, “na via neoliberal, o discurso que se dirige à pandemia contém uma cisão forte entre a economia e o social”. Assim,

para o autor, a preocupação, sob esta ótica neoliberal, é de que o aumento do número de casos e mortes afeta não somente o processo produtivo capitalista, isto é, a economia não pode parar. Esta, realmente, não parou, mas custou a contaminação de mais de 1.300 pessoas, entre a Adesão do Plano até 31 de dezembro de 2020:

Figura 3 – Número de casos confirmados e de mortes entre a adesão do Minas Consciente e as eleições municipais



Fonte: Elaborado pelos próprios autores.

2.3 TERCEIRO PERÍODO: DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS 2020 ATÉ O ÚLTIMO DIA DA LEGISLATURA

Diante deste contexto, o Prefeito Municipal decretou determinadas medidas na tentativa de conter as aglomerações que vinham acontecendo. Por meio do Decreto Municipal 5.577 de 2020 (VIÇOSA, 2020n), publicado em 25 de novembro de 2020, foi ordenado que bares e restaurantes funcionassem até às 21h em todos os dias da semana (art. 1º). Além disso, ficou proibida a colocação de mesas e cadeiras em vias públicas, sendo mais uma forma de manter o isolamento social (art. 2º).

A situação foi piorando gradativamente, quando foi publicado Decreto Municipal 5.584 de 2020 (VIÇOSA, 2020o), no dia 03 de dezembro de 2020, integrando o Município na onda vermelha do Plano Minas Consciente, indicando a região como em situação crítica (MINAS GERAIS, 2020a). No preâmbulo do instrumento, o Prefeito deu destaque ao fato de ter ocorrido, um dia antes, 02 de dezembro de 2020, confirmação diária de 70 novos casos, fundamentando a escolha de vinculação às medidas mais restritivas deste modo. Contudo, com a publicação do Decreto Municipal 5.584 de 2020 (VIÇOSA, 2020o), em 10 de dezembro de 2020, sob deliberação do Estado de Minas Gerais, os comércios que teriam autorização para funcionar somente se o

Município estivesse na onda amarela, foram permitidos a abrir, mesmo estando na onda vermelha. Isso, principalmente, devido à proximidade das festas de fim de ano, quando o comércio tem sua alta de vendas. Ademais, em art. 2º do Decreto Municipal 5.584 de 2020 (VIÇOSA, 2020o), os bares e restaurantes foram também autorizados a fecharem mais tarde do que o permitido no decreto anterior, podendo funcionar até às 23h.

Como pode ser analisado no gráfico abaixo (Figura 4), em um período de 45 dias, os casos aumentaram em mais de 1.000 confirmações. No dia 15 de novembro, dia das eleições municipais, havia 633 casos confirmados, chegando a 1.642 em 31 de dezembro. Com relação ao número de mortes, no período das eleições, o aumento, no município de Viçosa, também foi significativo. Do início da pandemia até 12 de novembro de 2020, passados, portanto, 8 meses, o município havia confirmado apenas 4 mortes. Do dia 13 de novembro de 2020 ao dia 31 de dezembro de 2020, mais 5 mortes foram confirmadas. Esse aumento foi, grandemente, reflexo do contínuo relaxamento das restrições e o aumento do fluxo de pessoas no município de Viçosa-MG, durante as campanhas eleitorais para o pleito municipal, já que não estavam vigentes os mecanismos de CPF e barreiras sanitárias.

A despeito do que tenha acontecido no restante do Estado de Minas Gerais e do Brasil, escopos de análise que fogem ao objeto de estudo do presente trabalho, ao menos no município de Viçosa, como indica o gráfico abaixo, o aumento de casos durante o período das eleições municipais de 2020 até o último dia da legislatura, 31 de dezembro de 2020, justificariam, por parte da Administração municipal, a adoção de novas restrições administrativas com vistas a combater a pandemia de COVID-19.

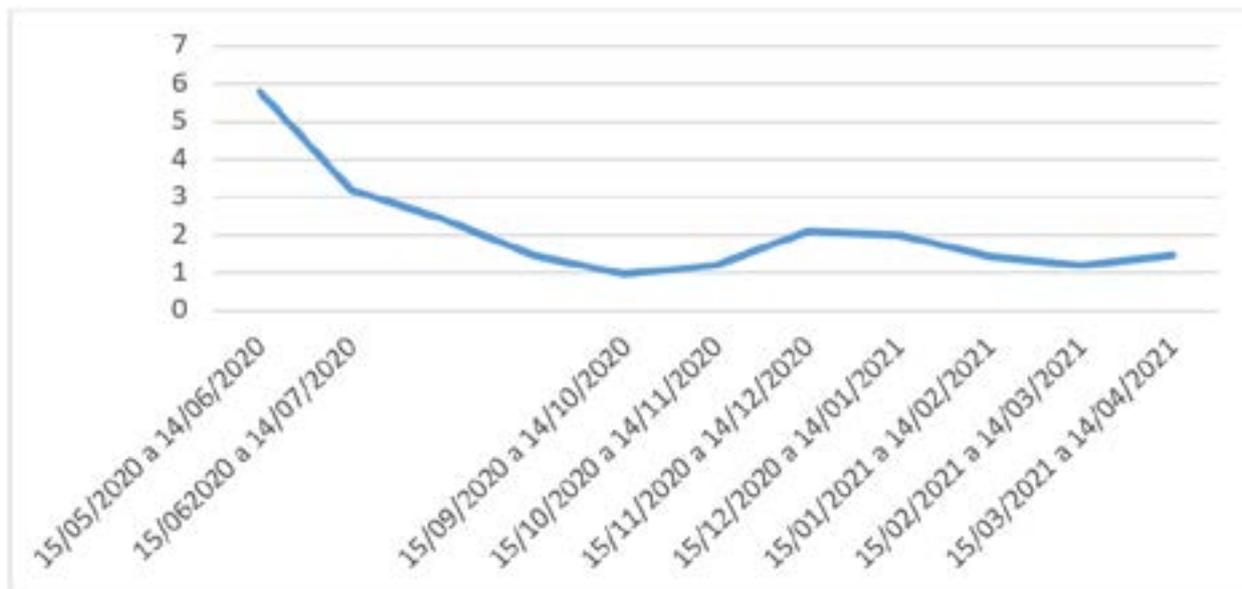
Figura 4 – Casos confirmados entre as eleições municipais de 2020 e 31 de dezembro de 2020



Fonte: Elaborado pelos próprios autores.

O fato fica evidenciado já que, como demonstrado pelo gráfico abaixo, a média diária de número de casos começa a aumentar a partir do período de 15 de outubro, chegando a 2,363 em dezembro.⁴

Figura 5 – Evolução média da variação diária do número de casos



Fonte: Elaborado pelos próprios autores.

O mesmo pode ser considerado em relação às mortes. A partir de agosto, quando surge a primeira notificação, a média da variação começa a aumentar expressivamente em meados 15 de novembro, como pode ser visto abaixo. No período do dia 15 do mês seguinte, em dezembro, a taxa média atinge o valor de 3,02, período também concomitante ao aumento da média de contaminação, como visto acima. Isto porque, considerando as informações médicas sobre o COVID-19, estudo publicado pelo portal Diário do Nordeste, de acordo com os dados fornecidos pelo SUS, até dezembro de 2020, o período entre a contaminação e a morte de pacientes, no Ceará, era de 18 dias (VIANA, 2021). Em linha parecida, notícia publicada pela CNN Brasil apresentou que, em São Paulo, até dezembro de 2020, a média neste mesmo período era de 14,1 dias (GALZO, 2021). Assim, pode-se averiguar o pico de contaminação e mortes neste período, quando, também em Viçosa, houve reflexo semelhante.

⁴ Agradeço à professora Lorena Vieira Costa, do Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa, pela colaboração no cálculo das médias de contaminação e morte.

Figura 6 – Evolução da média da variação diária do número de mortes

Fonte: Elaborado pelos próprios autores.

A flexibilização das medidas administrativas, como ocorrido em Viçosa, apresenta dados suficientes para se afirmar que a postura da Administração Pública é importante fator na contenção e controle da Pandemia. Quando se flexibilizaram as medidas de poder de polícia, a média de contágio aumentou, chegando, em outubro de 2020 à uma média diária de 2,363. Assertiva comprovada pela concentração do aumento de casos, passando de 633 em 15 de novembro de 2020 para 1642 em 31 de dezembro de 2020 e pelo aumento das mortes, 4 de março a novembro e 9 entre novembro e 31 de dezembro de 2020, quando a relativização estava em seu ápice, abaixando gradativamente, por certo tempo, após novembro quando a cidade voltou a endurecer, de certa forma, suas medidas administrativas.

Em todo os períodos analisados tem-se, portanto, aumentos significativos de casos e mortes quando as medidas administrativas foram menos contundentes e, quando as medidas administrativas foram mais aplicadas, teve-se, no Município, senão a diminuição dos casos e mortes, ao menos o controle possível do contágio e das mortes.

CONCLUSÕES

Podemos afirmar que o Direito Administrativo tem papel fundamental de regular uma situação de calamidade pública como também de decidir os próximos passos, já que um decreto influenciará não somente o município, mas também as cidades das redondezas, como, por exemplo, quem necessita, de alguma forma, de suas atribuições e serviços. Como Ohlweiler (2018, p. 97) destaca, o Direito Administrativo consegue, pelas suas prerrogativas, exercer suas competências de modo a proteger a população, reduzir os possíveis danos causados, como também conseguir

retirá-la da situação de exposição. Tais ideias devem estar bem consolidadas, já que, é possível dizer, nos três lapsos temporais analisados, que a Administração Pública cumpriu este papel.

A primeira conclusão que podemos observar é que o relaxamento das medidas significou, no município de Viçosa, um aumento do número de casos confirmados e, conseqüentemente, do surgimento e crescimento das notificações de mortes.

Prova disso, citamos, novamente, que a cidade, em julho de 2020, era uma das quatro com mais de 50 mil habitantes que ainda não possuía mortos. Nesta época, as barreiras sanitárias e o rodízio de CPF estavam em pleno vapor de funcionamento, sendo seguidos à risca pela população, pelos fiscais do Município e também pelos comerciantes. Contudo, com o tempo, a Administração municipal aderiu ao “Plano Minas Consciente – Retomando a economia do jeito certo”, em setembro de 2020.

Em pouco tempo, de 10 de setembro (adesão ao Plano) a 31 de dezembro, o Município teve um aumento relevante de mais de 1.300 casos notificados. Citando, novamente, Ohlweiler (2018, p. 102), do mesmo jeito que o direito administrativo tem o papel de tratar das vulnerabilidades, prevenindo e remediando-as, ele mesmo pode fazer com que novas vulnerabilidades surjam. Como exemplo, ao passo que um decreto determina o funcionamento do comércio, promoverá o maior trânsito de pessoas, ocorrendo, conseqüentemente, aumento no número de contaminação, já que o vírus irá se propagar. Assim, quando os atos da Administração fogem do seu curso principal, o atendimento ao interesse público, concretizando objetivos que estão fora desta enseada, poderá aprofundar ainda mais os processos de fragilização da comunidade (OHLWEILER, 2018, p. 105).

Retomando, novamente, a discussão sobre o que seria interesse público, quais das abordagens foram seguidas em cada uma das três análises: aquela que o caracteriza como o interesse da maioria, quando colocados como cidadãos, ou aquela que o relaciona à promoção de direitos fundamentais? É nítido perceber que, no início da quarentena, a Administração estava agindo segundo determina a proteção do interesse público da vida e da saúde; e, no terceiro período, já tendo aderido ao Plano Minas Consciente, à ideia de economia e interesses individuais. No início da quarentena, os habitantes estavam bem mais cautelosos e cumpriam com o estabelecido pelos decretos, principalmente quanto às medidas sanitárias. Com o tempo, a indiferença tomou conta e o número de aglomerações começou a surgir.

Reitera-se, deste modo, que tal análise deve ser pensada tendo em vista tanto o interesse público, da Administração, como os interesses individuais, que foram fundamentais, também, para definir quais rumos o Município tomaria, se continuaria gestor da crise ou se aderiria ao Plano Minas Consciente. Entre as duas possibilidades, prevaleceu a última. Neste contexto, vale citar Downbor (2017), quando reflete sobre o poder local e, como este é influenciado pela participação comunitária e o pelo planejamento descentralizado, acaba constituindo um mecanismo de ordenamento político, econômico e mesmo de poder, o que acabou ocorrendo de um certo momento em diante no Município. Isso pode ser explicado, como já foi explanado, também pela falta de uma liderança nacional no sentido correto da prevenção de contaminação, fazendo com que o poder local tomasse o comando do que seria ou não estabelecido.

E foi sob este discurso que vimos, não apenas no Município de Viçosa, mas em grande parte do País, os tristes números alavancarem sem parar. Ressalta-se que não são apenas números, são vidas, famílias, pais, filhos, netos, avós, ou seja, são pessoas, que se tornaram desculpas para, novamente, o processo produtivo não se interromper. O que também não produziu nenhum fator positivo, já que, neste contexto, o Brasil teve taxa de desemprego e de fome expressivamente alteradas, para pior.

Portanto, o que pode ser dito é que o Direito Administrativo teve grande importância sobre como, neste caso em estudo, o Município de Viçosa seguiria frente a uma pandemia de reflexos únicos e que produziu respingos em diversos setores da sociedade. Os limites e possibilidades do Direito Administrativo municipal frente ao COVID-19 estão dentro do campo onde a Constituição será concretizada, isto é, onde, dentro de uma pandemia desta expansão, o direito à vida e à saúde serão preservados. Infelizmente, preocuparam mais com a ordem econômica do que com a social do diploma e o resultado foi, em 23 de abril de 2021, um ano após a primeira contaminação, um número de 5.731 casos confirmados e 67 mortes no município.

REFERÊNCIAS

AJZENMAN, Nicolás; CAVALCANTI, Tiago; DA MATA, Daniel. More than words: leaders' speech and risky behavior during pandemic. *SSRN*, Rochester, p. 1-45, 2020.

ALBERT, Fellype. Prefeitura confirma primeira morte por Covid-19 em Ubá. **G1**, [S. l.], 22 maio 2020. Zona da Mata. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/zona-da-mata/noticia/2020/05/22/prefeitura-confirma-primeira-morte-por-covid-19-em-uba.ghtml>. Acesso em: 2 maio 2021.

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação**: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BLUME, Bruno André. Entenda o que é estado de calamidade. **Politize!**, Florianópolis, 28 jun. 2016. Economia Poder Executivo. Disponível em: <https://www.politize.com.br/estado-de-calamidade-publica/>. Acesso em: 13 abr. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 126, n. 191-A, p. 1-32, 5 out. 1988.

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 158, n. 55-G, p. 1, 20 mar. 2020a.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Lei nº 13.979, de 06 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 158, n. 27, p. 1, 7 fev. 2020b.

BRASIL. Ministério da 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 158, n. 55-G, p. 1, 20 mar. 2020c.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Plano de contingência nacional para infecção humana pelo novo Coronavírus COVID-19**. Brasília: Ministério da Saúde, 2020d. Disponível em: <https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2020/fevereiro/13/plano-contingencia-coronavirus-COVID19.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.341 Distrito Federal**. Saúde – crise – coronavírus – medida provisória – providências – legitimação concorrente. surgem atendidos os requisitos de urgência e necessidade, no que medida provisória dispõe sobre providências no campo da saúde pública nacional, sem prejuízo da legitimação concorrente dos estados, do distrito federal e dos municípios. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio, de 24 de março de 2020e.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 42.591 Minas Gerais**. Trata-se de reclamação, com pedido de medida liminar, proposta contra decisão proferida pelo órgão especial do tribunal de justiça do estado de minas gerais, nos autos da ação declaratória de constitucionalidade nº 1.0000.20.459246 3/000, que teria violado o que decidido por esta corte na ADI 6.341 MC (redator p/ o acórdão min. Edson Fachin, tribunal pleno, julgamento em 15/4/2020). Reclamante: Município de Coronel Fabriciano. Reclamado: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 9 set. 2020f.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 42.637 Minas Gerais**. Trata-se de Reclamação, com pedido de medida liminar, proposta contra decisão proferida pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, nos autos da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 1.0000.20.459246 3/000, que teria violado o que decidido por esta CORTE na ADI 6.341 MC (Redator p/ o Acórdão Min. EDSON FACHIN, Pleno, julgamento em 15/4/2020). Reclamante: Município de Poço Fundo. Reclamado: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 9 set. 2020g.

CAETANO, Marcelo. **Princípios fundamentais de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. Ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CIDADE da Zona da Mata de Minas registra a primeira morte pelo novo coronavírus. Belo Horizonte: ITATIAIA, 2020. Disponível em: <https://www.itatiaia.com.br/noticia/cidade-da-zona-da-mata-de-minas-registra-a-primeira-morte-por-covid-19>. Acesso em: 02 maio 2021.

CORONAVÍRUS: por que é fundamental ‘achatar a curva’ da transmissão no Brasil. [São Paulo]: BBC News Brasil, 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51850382>. Acesso em: 16 abr. 2021.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 2017.

FERREIRA, Silvio C. Sobre a eficiência de barreiras sanitárias restritivas para conter o avanço da COVID-19: Uma modelagem matemática simples. **SciELO Preprints**, São Paulo, p. 1-11, 2020. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/691/version/718>. Acesso em: 31 mar. 2021.

FIGUEIRA, Marcelo Lobato; BARROS, Jones Nogueira; NEBOT, Carmem Pineda. Brasil em tempos de pandemia: o poder do poder local. **Revista de Ciências Humanas**, Viçosa, v. 19, n. 2, p. 1-18, 2019.

FURTADO, Celso. **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

GALZO, Wesley. Tempo médio até morte por Covid-19 em UTIs de SP caiu 4 dias no último trimestre. **CNN Brasil**, São Paulo, 24 mar. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2021/03/24/tempo-medio-ate-morte-por-covid-19-em-utis-de-sp-caiu-4-dias-no-ultimo-trimestre>. Acesso em: 13 ago. 2021.

GARCIA, Leila Posenato; DUARTE, Elisete. Intervenções não farmacológicas para o enfrentamento à epidemia da COVID-19 no Brasil. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 29, n. 2, p. 1-4, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5123/s1679-49742020000200009>. Acesso em: 11 abr. 2021.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **[Conheça cidades e estados do Brasil]** *Viçosa*. [S. l.]: IBGE, c2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/vicosa/panorama>. Acesso em: 13 set. 2021.

LELIS, Davi Augusto Santana de. Direitos sem Dinheiro: do Novo Regime Fiscal à COVID-19. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, Vol. 56, N. 2, p.164-176, mai/ago, 2020.

LELIS, Davi Augusto Santana de. **Ensaio sobre a atuação estatal**: a política pública capaz da alteridade e uma análise do PRONAF como política pública da ética primeira. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

LIMA, Amanda Carolina Ferreira de; ARAÚJO, Fabiane da Silva; SOTTILI, Luciana Adélia. Colisão de direitos fundamentais durante a pandemia causada pela COVID-19. **Revista Eletrônica da ESA/RO**, Porto Velho, v. 3, n. 3, p. 1-18, 2020.

MARRAFON, Marco Aurélio. **Federalismo cooperativo exige reciprocidade entre entes federativos**. São Paulo: ConJur, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jul-09/constituicao-poder-federalismo-cooperativo-exige-reciprocidade-entre-entes-federativos>. Acesso em: 16 jun. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. Poder de polícia e segurança nacional. **Revista dos Tribunais**, v. 61,

n. 445, p. 290-291, 1972.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

MINAS GERAIS. **Decreto nº especial 113, de 12 de março de 2020**. Declara situação de emergência em Saúde Pública no Estado em razão de surto de doença respiratória - 1.5.1.1.0 - Coronavírus e dispõe sobre as medidas para seu enfrentamento, previstas na Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Minas Gerais Diário do Executivo: Belo Horizonte, col. 2, p. 1, 13 mar. 2020a.

MINAS GERAIS. **Minas Consciente**: retomando a economia do jeito certo. Belo Horizonte: Governo do Estado de Minas Gerais, 2020b. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/minasconsciente>. Acesso em: 5 maio 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. **Guia básico para os jurisdicionados em situação de emergência ou em estado de calamidade pública**. Belo Horizonte: TCEMG, [2021]. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/MunicipioEmergencia/roteiros.shtml>. Acesso em: 13 abr. 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça (2º. Turma). Processo n. 5001250-43.2020.8.13.0713. Mandado de Segurança. Viação União X Município de Viçosa. 2020b.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Ação de Constitucionalidade nº 1.0000.20.459246-3/000**. medida cautelar em ação declaratória de constitucionalidade – lei estadual nº 13.317/1999 e deliberação nº 17/2020 do estado de minas gerais – pandemia de covid-19 – validade e eficácia das disposições restritivas estaduais – necessidade de observância pelos municípios – medida cautelar deferida. Relatora: Des. Márcia Milanez, 9 de julho de 2020c.

OHLWEILER, Leonel Pires. A vulnerabilidade no direito administrativo: perspectivas da dimensão social no exercício do poder de polícia. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 34, n. 2: 89-111, 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020.

OMS - ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **Coronavírus (COVID-19) Situation dashboard**. Disponível em: <https://covid19.who.int/>, acesso em 23 de setembro de 2020.

PINHEIRO, Regina. **STF reconhece competência de estados e municípios em regras de isolamento**. Brasília: Radio Senado, 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/stf-reconhece-competencia-concorrente-de-estados-df-municipios-e-uniao-no-combate-a-covid-19>. Acesso em: 27 out. 2020.

QUAL é a origem do novo coronavírus?. **G1**, [S. l.], 27 fev. 2020. Bem Estar Coronavírus. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/02/27/qual-e-a-origem-do-novo-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 21 out. 2020.

SCHAEFER, Bruno Marques; RESENDE, Roberta Carnelos; EPITÁCIO, Sara de Sousa

Fernandes; ALEIXO, Mariah Torres. Ações governamentais contra o novo coronavírus: evidências dos estados brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 5, p. 1429-1445, 2020. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122020000501429&lng=en&nrm=iso. Acesso em :11 abr. 2021.

SCHIRATO, Vitor Rhein; SCHIRATO, Sérgio Rhein. Poder de polícia em tempos de pandemia: proporcionalidade nas restrições impostas ao direito de ir e vir? Uma abordagem interdisciplinar. **Revista dos Tribunais Online**, [São Paulo], v. 4, n. 14, p. 1887-207??, 2020.

VIANA, Theyse. **Tempo médio entre início de sintomas e morte por Covid no Ceará é 10 dias maior na segunda onda**. [S. l.]: Diário do Nordeste, 2021. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/tempo-medio-entre-inicio-de-sintomas-e-morte-por-covid-no-ceara-e-10-dias-maior-na-segunda-onda-1.3097493>. Acesso em: 13 ago. 2021.

VIÇOSA. **Confirma 3 casos de Covid-19**. Viçosa: Prefeitura de Viçosa, 2020a. Disponível em: <https://www.vicosamg.gov.br/detalhe-da-materia/info/vicosaconfirma3casosdecovid1982226> Acesso em: 21 out. 2020a.

VIÇOSA. **Decreto nº 5.349, de 14 de agosto de 2019**. Disciplina o uso do Sistema Viário Urbano municipal para exploração de serviço de transporte individual privado remunerado de passageiros, intermediado por aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede e da outras providências. Viçosa: Prefeitura de Viçosa, 2019.

VIÇOSA. **Decreto nº 5.429, de 14 de março de 2020**. Estabelece estado de “alerta” local em razão Decreto de Situação de Emergência em saúde Pública determinado pelo Estado e pelo Ministério da saúde outras providências. Viçosa: Prefeitura de Viçosa, 2020b.

VIÇOSA. **Decreto nº 5.430, de 15 de março de 2020**. Estabelece providências complementares ao estado de “alerta” local, publicado na data de 14 de março de 2020, em razão Decreto de Situação de Emergência em Saúde Pública determinado pelo Estado e pelo Ministério da Saúde outras providências. Viçosa: Prefeitura de Viçosa, 2020c.

VIÇOSA. **Decreto nº 5.432, de 16 de março de 2020**. Estabelece medidas complementares ao Decreto Municipal n. 5.340, de 15 de março de 2020, e dá outras providências. Viçosa: Prefeitura de Viçosa, 2020d.

VIÇOSA. **Decreto nº 5.439, de 20 de março de 2020**. Dispões sobre novas providencias complementares à situação de emergência em saúde pública no Município de Viçosa e dá outras providencias. Viçosa: Prefeitura de Viçosa, 2020e.

VIÇOSA. **Decreto nº 5.446, de 1 de abril de 2020**. Altera redação do Decreto n. 5.439, de 20 de março de 2020, e dá outras providencias. Viçosa: Prefeitura de Viçosa, 2020f.

VIÇOSA. **Decreto nº 5.450, de 16 de abril de 2020**. Estabelece normatização técnica e sanitária destinada aos estabelecimentos comerciais, bancários e Administração Pública Municipal durante o período de emergência em saúde pública decorrente do novo coronavírus (COVID-19) e dá outras providências. Viçosa: Prefeitura de Viçosa, 2020g.

VIÇOSA. **Decreto nº 5.458, de 20 de abril 2020**. Dispõe sobre providências complementares

ao enfrentamento da pandemia de COVID-19 e dá outras providências. Viçosa: Prefeitura de Viçosa, 2020h.

VIÇOSA. **Decreto nº 5.464, de 6 de maio de 2020.** Estabelece normatização técnica e sanitária destinada ao funcionamento do serviço de transporte coletivo municipal durante a pandemia do novo coronavírus (COVID-19) e dá outras providências. Viçosa: Prefeitura de Viçosa, 2020i.

VIÇOSA. **Decreto nº 5.472, de 20 de maio de 2020.** Prorroga a vigência das barreiras sanitárias instituídas pelo Decreto Municipal n. 5.439, de 20 de março de 202, altera dispositivo do Decreto Municipal n. 5.450 de 16 de abril de 2020 e dá outras providências. Viçosa: Prefeitura de Viçosa, 2020j.

VIÇOSA. **Decreto nº 5.523, de 31 de julho de 2020.** Estabelece normatização técnica e sanitária destinada a regulamentar o funcionamento do serviço de transporte intermunicipal de passageiros no Município de Viçosa e dá outras providências. Viçosa: Prefeitura de Viçosa, 2020k.

VIÇOSA. **Decreto nº 5.523, de 31 de julho de 2020.** Estabelece normatização técnica e sanitária destinada a regulamentar o funcionamento do serviço de transporte intermunicipal de passageiros no município de Viçosa e dá outras providências. Viçosa: Prefeitura de Viçosa, 2020l.

VIÇOSA. **Decreto nº 5.540, de 10 de setembro de 2020.** Dispõe sobre a adesão do Município de Viçosa ao Plano Minas Consciente e dá outras providências. Viçosa: Prefeitura de Viçosa, 2020m.

VIÇOSA. **Decreto nº 5.577, de 25 de novembro de 2020.** Estabelece medidas de prevenção ao contágio pela COVID-19 diante do agravamento do quarto epidemiológico local e dá outras providências. Viçosa: Prefeitura de Viçosa, 2020n.

VIÇOSA. **Decreto nº 5.584, de 3 de dezembro de 2020.** Estabelece providências de enfrentamento à COVID-19 à vista do enquadramento da Macrorregião de Saúde Leste-Sul, da qual o Município de Viçosa é integrante, na onda vermelha do Plano Minas Consciente. Viçosa: Prefeitura de Viçosa, 2020o.

VIÇOSA. Sistema Autônomo de Água e Esgoto. **Viçosa é a única cidade mineira com mais de 50 mil habitantes sem óbito por Covid-19.** Viçosa: SAAE, [2020p]. Disponível em: <http://www.saaevicosamg.gov.br/noticias/item/315-vicosamg-e-a-unica-cidade-mineira-com-mais-de-50-mil-habitantes-sem-obito-por-covid-19> Acesso em: 21 out. 2020.

VIÇOSA. **Viçosa adere ao programa estadual Minas Consciente.** Viçosa: Prefeitura de Viçosa, 2020q. Disponível em: <https://www.vicosamg.gov.br/detalhe-da-materia/info/vicosamg-adere-ao-programa-estadual-minas-consciente/82483> Acesso em 02 mar. 2021.

Como citar: LELIS, Davi Augusto Santana de; PIMENTA, Mariana Suelen Martins. Limites e possibilidades do Direito Administrativo municipal no contexto da COVID-19: análise do município de Viçosa-MG. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 18, n. 1, p. 127-150, mai.2023 DOI: 10.5433/24157-108104-1.2022v18n1p. 127. ISSN: 1980-511X

Recebido em: 26/11/2021

Aceito em: 20/10/2022