



# MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público*

---

## NOTA TÉCNICA CAOPP/MPMG N° 03/2020

### Força-Tarefa COVID-19

#### 1. A Pandemia do COVID-19 e o Direito Administrativo

A Organização Mundial da Saúde (OMS), no dia 11 de março de 2020, declarou a pandemia do Covid-19, doença causada pelo novo Coronavírus (Sars-Cov-2). Uma pandemia é declarada quando uma nova doença se espalha pelo mundo além das expectativas. Identificado, inicialmente, no final de 2019, na cidade chinesa de Wuhan, o vírus se espalhou rapidamente por países de todos os continentes, inclusive pelo Brasil.

Segundo a OMS, a classificação como “pandemia” destaca a importância de países em todo o mundo trabalharem cooperativamente e abertamente atuando em conjugação de esforços para controlar a situação<sup>1</sup>.

Para além dos graves riscos que envolvem a saúde dos cidadãos e cidadãs de todo mundo, a pandemia reflete-se fortemente nos sistemas público e privado de saúde, bem como gera contingências de ordem econômica e social, desafiando as autoridades públicas e a população a adotarem medidas profiláticas e curativas para superação da crise.

*Pari passu* à necessidade de pesquisas científicas para compreensão do vírus e a busca de vacinas e remédios eficazes para combatê-lo, o Poder Público precisa adotar medidas para controlar sua disseminação e a contaminação das pessoas. Diante da situação excepcional, o Poder Público tem o poder-dever de adotar **condutas excepcionais e temporárias** para contenção do problema extraordinário.

---

<sup>1</sup> THE GUARDIAN. What is a pandemic and does it change the approach to coronavirus? Publicação em 14.03.2020. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/14/what-is-a-pandemic-coronavirus-covid-19>. Acesso em 23.03.2020.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público*

---

Segundo Rafael Oliveira<sup>2</sup>, tradicionalmente, o Direito Administrativo apresenta ferramentas importantes para os momentos de excepcionalidade. São exemplos: a) **Desapropriação por necessidade pública** (art. 5º, XXIV, da [CRFB](#) e [DL 3.365/41](#)); b) **Requisição de bens no caso de iminente perigo público** (art. 5º, XXV, da CRFB); c) **Contratação temporária de servidores públicos**, sem concurso público, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da CRFB); d) **Contratação direta, com dispensa de licitação**, de empresas para prestação de serviços, fornecimento de bens e execução de obras, nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem, bem como nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando houver risco de prejuízo ou comprometimento à segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares (art. 24, III e IV, da [lei 8.666/93](#)), entre outras medidas.

Assim é que, em situação de anormalidade (estado de necessidade administrativa), o próprio ordenamento jurídico reconhece medidas excepcionais (legalidade extraordinária) para o atendimento do interesse público.

Nas situações de estado de necessidade administrativa, a visão rígida e tradicional sobre o princípio da legalidade, segundo a qual a Administração Pública somente poderia atuar se autorizada pela lei, sem qualquer margem de inovação, sofre mitigações para viabilizar atuações administrativas normativas (regulamentos de necessidade) ou concretas caracterizadas como urgentes, excepcionais, temporárias e proporcionais. Segundo Miranda<sup>3</sup>:

O estado de necessidade administrativa é uma espécie de cláusula habilitadora, com efeitos derogatórios, suspensivos ou até criativos, de uma atuação da Administração Pública interventiva e ordenadora na sociedade, não prevista em lei ou contrária a esta, integrando o conceito de legalidade alternativa, sem prescindir da constatação de circunstâncias

---

<sup>2</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Direito Administrativo e coronavírus. In: Portal Migalhas. Publicação em 17.03.20. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/321892/direito-administrativo-e-coronavirus>>. Acesso em 26.03.2020.

<sup>3</sup> MIRANDA, Juliana Gomes. A teoria da excepcionalidade administrativa: a juridicização do estado de necessidade. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010, p.116.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

## *Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público*

---

excepcionais que clamam por uma ação urgente e necessária, posto o resguardo do interesse maior sopesado e ponderado .

Em face da emergência sanitária originada a partir da Pandemia Coronavírus, dois institutos do Direito Administrativo sobressaem-se: os **serviços públicos** e o **Poder de Polícia**<sup>4</sup>.

No tocante aos serviços públicos, há que se destacar os serviços públicos de saúde. Afinal, a gestão e a execução destes serviços são de fundamental importância para prevenção e contenção da disseminação do novo Coronavírus. A pandemia, muito provavelmente, acarretará sobrecarga no sistema de saúde, seja ele público ou privado. Há de se ter em conta, ainda, que ordinariamente, a rede pública de saúde lida com problemas estruturais e gerenciais, daí que o momento impõe aos gestores públicos o desafio de racionalizar o serviço público, de modo a atingir o maior número de atendimentos aos que dele necessitem.

**Em relação ao Poder de Polícia** (Direito Administrativo Ordenador), a Administração Pública tem a prerrogativa de exercer tal poder com a implementação de restrições à propriedade e à liberdade das pessoas, na forma da legislação vigente.

## 2. O Poder de Polícia

Segundo Hely Lopes Meirelles<sup>5</sup>, **Poder de Polícia** é a “faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”.

Trata-se, em sentido amplo, de um sistema total de regulamentação interna, pelo qual o Estado busca não só preservar a ordem pública, mas também estabelecer, no tocante às relações privadas dos cidadãos, regras de boa conduta que se supõem necessárias para evitar conflito de

---

<sup>4</sup> OLIVEIRA, Rafael. Op. Cit.

<sup>5</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo: Malheiros, 1999, p.112.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público*

---

direitos e para garantir a cada um o gozo ininterrupto de seu próprio direito, até onde for razoavelmente compatível com o direito dos demais.

Em sentido estrito, o poder de polícia corresponde aos atos do Poder Executivo que impliquem limitação da propriedade e da liberdade individual em favor da coletividade, quer estes sejam intervenções gerais e abstratas (como regulamentos), quer sejam concretas e específicas (como as licenças e autorizações).

Pelos termos legais, consoante artigo 78 do Código Tributário Nacional, é possível delimitar o Poder de Polícia:

Art. 78. Considera-se poder de polícia a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único: Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Por fim, e pelo poder de síntese, Caio Tácito<sup>6</sup> afirma que: o poder de polícia é o principal instrumento do Estado no processo de disciplina e continência dos interesses individuais. De simples meio de manutenção da ordem pública, ele expande-se ao domínio econômico e social, subordinando ao controle e à ação coercitiva do Estado uma larga porção da iniciativa privada.

### **2.1. Poder de Polícia e a Emergência Sanitária do COVID-19**

A conformação de situações emergenciais no âmbito da saúde pública exige medidas estatais restritivas ao direito de liberdade e à autonomia privada.

---

<sup>6</sup> CAIO TÁCITO. Poder de polícia e seus limites. Revista de direito administrativo. Ano VIII, n. 27. Rio de Janeiro: Renovar, jul/ago/set/1952, p. 1-12.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público*

---

Na atualidade, reconhecida a pandemia do Covid-19, justifica-se, com maior razão, a adoção de medidas urgentes e restritivas, necessárias para conter o avanço da contaminação que coloca em risco a saúde pública, sem prejuízo do imprescindível sopesamento dos direitos fundamentais em face das atitudes excepcionais.

## **2.2. Vigilância epidemiológica e Poder de Polícia**

A Constituição Federal qualificou a proteção e defesa da saúde como interesse público a ser perseguido pelo Estado, a quem incumbe "*cuidar da saúde*" (art. 23, II - competência comum da União, estados, Distrito Federal e municípios) ou fazer a "*proteção e defesa da saúde*" (art. 24, XII - competência legislativa concorrente da União e estados). Segundo a Constituição, isso envolve, entre outras, a atribuição de "*executar ações de vigilância sanitária e epidemiológica*" (art. 200, II - competências do Sistema Único de Saúde).

O conceito de Vigilância Epidemiológica está na Lei Orgânica da Saúde (Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, editada pelo Congresso Nacional com base na competência legislativa do art. 24, XII da CF), que assim a define:

entende-se por vigilância epidemiológica um conjunto de ações que proporcionam o conhecimento, a detecção ou prevenção de qualquer mudança nos fatores determinantes e condicionantes de saúde individual ou coletiva, com a finalidade de recomendar e adotar as medidas de prevenção e controle das doenças e agravos (art. 6º, §20).

Não obstante a legislação vigente já autorizasse a adoção de medidas excepcionais para garantia da saúde pública, optou-se pela edição da Lei 13.979/2020, fixando normas sobre as medidas emergenciais para o enfrentamento da Covid-19.

Trata-se de lei temporária, cuja vigência é restrita à duração do estado de emergência internacional pelo novo coronavírus, cabendo ao Ministério da Saúde a edição de atos normativos necessários à sua regulamentação e operacionalização (arts 7º e 8º).



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público*

---

Em seu art. 3º, o legislador elencou, exemplificativamente, algumas medidas que poderão ser adotadas pelas autoridades competentes, a saber: a) isolamento; b) quarentena; c) determinação de realização compulsória de exames médicos, testes laboratoriais, coleta de amostras clínicas, vacinação e outras medidas profiláticas; ou tratamentos médicos específicos; d) estudo ou investigação epidemiológica; e) exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver; f) restrição excepcional e temporária de entrada e saída do País, conforme recomendação técnica e fundamentada da Anvisa, por rodovias, portos ou aeroportos; g) requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas; e h) autorização excepcional e temporária para a importação de produtos sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa, desde que sejam registrados por autoridade sanitária estrangeira e previstos em ato do Ministério da Saúde.

Além dos limites destacados anteriormente, o art. 3º, § 2º, da citada lei resguarda determinados direitos às pessoas afetadas pelas medidas restritivas, como, por exemplo: a) direito de serem informadas permanentemente sobre o seu estado de saúde e a assistência à família conforme regulamento; b) direito de receberem tratamento gratuito; e c) pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas, na forma do art. 3º do Regulamento Sanitário Internacional, cujo texto foi promulgado pelo Decreto Federal 10.212/20.

Em matéria de contratação pública, o art. 4º da lei 13.979/20 dispensa a licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus.

O art. 5º dispõe que toda pessoa colaborará com as autoridades sanitárias na comunicação imediata de (I) possíveis contatos com agentes infecciosos do Coronavírus e (II) circulação em áreas consideradas como regiões de contaminação pelo Coronavírus. Por sua vez, o art. 6º determina o compartilhamento obrigatório entre órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal de dados essenciais à identificação de pessoas



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público*

---

infectadas ou com suspeita de infecção pelo Coronavírus, com a finalidade exclusiva de evitar a sua propagação. As pessoas jurídicas de direito privado também devem compartilhar os referidos dados quando houver solicitação da autoridade sanitária (art. 6º, § 1º).

No caso específico de Minas Gerais, o Decreto 47.886 de 15 de Março de 2020, dispõe sobre medidas de prevenção ao contágio e de enfrentamento e contingenciamento, no âmbito do Poder Executivo, da epidemia de doença infecciosa viral respiratória causada pelo agente Coronavírus (COVID-19), institui o Comitê Gestor do Plano de Prevenção e Contingenciamento em Saúde do COVID-19 - Comitê Extraordinário COVID-19 e dá outras providências.

Em sequência o Decreto 47.886/2020, o Governo do Estado de Minas Gerais decretou estado de calamidade pública em Minas Gerais por meio do Decreto 47.891/2020, o qual ficará vigente até o dia 31 de dezembro de 2020, em razão dos impactos socioeconômicos e financeiros decorrentes da pandemia do COVID –19.

O Decreto 47.891, de 20 de março de 2020, autoriza a ocupação e o uso temporário de bens e serviços necessários ao enfrentamento da crise causada pelo COVID-19, garantida a indenização justa, em dinheiro e imediatamente após a cessação da situação de calamidade pública, dos danos e custos decorrentes. Caberá aos dirigentes máximos dos órgãos e entidades da Administração Pública decidir, motivadamente, sobre a ocupação e o uso de bens e serviços (artigo 2º).

Ademais, os dirigentes máximos dos órgãos e entidades da Administração Pública estão autorizados a adotar, em caso de necessidade, medidas extraordinárias para viabilizar o pronto atendimento à população durante a situação de calamidade pública em saúde (artigo 3º).

Por fim, o Decreto preceitua aplicar-se durante todo o período de calamidade pública, no âmbito do Poder Executivo, o disposto no inciso IV do art. 24 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (dispensa de licitação).



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público*

---

A deliberação nº 17 do Comitê Extraordinário COVID-19, de 22 de março de 2020 dispõe sobre medidas emergenciais de restrição e acessibilidade a determinados serviços e bens públicos e privados cotidianos a serem adotadas pelo Estado e Municípios, enquanto durar o estado de Calamidade Pública de todo o território do Estado de Minas Gerais. Esclarece que as medidas previstas na deliberação, quando adotadas, deverão resguardar a acessibilidade a serviços e bens que, públicos ou privados, sejam essenciais à manutenção cotidiana das pessoas e da sociedade.

Urge fazer um comentário sobre o até aqui exposto. O arcabouço normativo, constitucional e infraconstitucional, que trata da vigilância epidemiológica, bem como das medidas excepcionais e restritivas que podem ser adotadas em contexto de emergência sanitária parece, à primeira vista, suportar juridicamente medidas interventivas, como o ingresso de agentes sanitários nos ambientes privados.

Segundo Ari Carlos Sundfeld<sup>7</sup>, o "controle de doenças" é, segundo a Constituição, uma missão pública. Para viabilizar seu cumprimento, as leis conferiram às autoridades sanitárias competência para adotar "as medidas indicadas para o controle da doença, no que concerne a indivíduos, grupos populacionais e ambiente", ficando as pessoas "sujeitas ao controle determinado" (Lei nº 6.259/1975, arts. 12 e 13).

Não há dúvida que o controle de doenças configura interesse público, ao menos em sentido mínimo, já que a atuação estatal foi autorizada. Mas as normas foram além, pois conferiram ao Estado o poder de sujeitar os indivíduos e seus direitos em nome do controle de doenças. Logo, em princípio, estão presentes elementos para reconhecer a presença de interesse público em sentido forte.

---

7 SUNDFELD, Carlos Ari. Combate à dengue X inviolabilidade de domicílio: Vigilância epidemiológica e direitos constitucionais. Disponível em : <http://www.saude.mppr.mp.br/pagina-361.html>. Acesso em 25.03.2020.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público*

---

O que há de se verificar quando em face de medidas, potencialmente, restritivas das liberdades e de direitos fundamentais em casos de conjunturas anômalas é se tais medidas passam por um teste de duas fases:

1) **Aferição de legitimidade**, isto é, se tais medidas atendem a um interesse público definido normativamente, na Constituição Federal ou em leis no sentido formal. Se sim, a primeira parte do teste foi bem sucedida e a medida, conquanto restritiva, é adequada. No caso que ora analisamos, o interesse público resta observado já que se objetiva impedir a propagação da pandemia.

2) **Análise de como a medida atinge o direito individual**. Se for de modo impróprio, a medida não será adequada.

Quanto a este ponto, Sundfeld<sup>8</sup> propõe uma tríplice análise a fim de verificar a dimensão da medida restritiva no âmbito dos direitos individuais. O pressuposto é que as ações estatais no campo da vigilância epidemiológica, muito embora atendam a objetivos públicos assumidos pela ordem jurídica, com frequência serão onerosas ou incômodas para os indivíduos, obrigados a agir (a notificar a ocorrência de doenças, p.ex.), a abster-se (não usar substâncias tóxicas) ou a suportar interferências estatais (como o isolamento e a quarentena). Nada obstante, há de se aferir o vigor destas mesmas interferências.

A aferição envolve a pesquisa de três aspectos: (i) **a carga ablativa da medida atinge o conteúdo mínimo de algum direito individual?** (ii) **Há reserva legal?** (iii) **É constitucionalmente viável a aplicação da medida por ato administrativo, sem autorização judicial?**

Quanto ao primeiro aspecto, relacionado ao conteúdo mínimo de certo direito, discussões constitucionais delicadas serão suscitadas em cada caso concreto. A título de exemplo destacamos que direitos individuais frequentemente invocados contra medidas sanitárias, como os da

---

<sup>8</sup> SUNDFELD, Carlos. Op. Cit.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público*

---

*intimidade* (art. 5º, X), *propriedade* (art. 5º, XXII) e *inviolabilidade do domicílio* (art. 5º, XI), têm sido objeto de debate no STF.

A análise das restrições impostas em situações de excepcionalidade sanitária, requer o sopesamento dos eventuais direitos em conflitos. A noção de *razoabilidade*, em boa medida, tem sido utilizada como pressuposto orientador para verificação se há, ou não, desrespeito ao conteúdo mínimo dos direitos em apreço. Neste sentido, o Min. Celso de Mello:

A jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal bem por isso, tem **censurado a validade jurídica de atos estatais, que, desconsiderando as limitações que incidem sobre o poder normativo do Estado, veiculam prescrições que ofendem os padrões de razoabilidade e que se revelam destituídas de causa legítima**, exteriorizando abusos inaceitáveis e institucionalizando agravos inúteis e nocivos aos direitos das pessoas (RTJ 160/140, rel. Min. Celso de Mello; ADIn 1063-DF, rel. Min. Celso de Mello, v.g.)<sup>9</sup> (destaque nosso)

**O segundo aspecto parece ser o que envolve menor celeuma.** Trata-se de requisito formal, preenchido a partir da verificação da reserva legal. Ocorre a “reserva legal” quando uma norma constitucional atribui determinada matéria exclusivamente à lei formal (ou a atos equiparados, na interpretação firmada na praxe), subtraindo-a, com isso, à disciplina de outras fontes, àquela subordinada<sup>10</sup>.

**Por fim, o terceiro aspecto é: como verificar a existência de uma causa legítima para o condicionamento de um direito previsto constitucionalmente?** Para respondê-lo o STF tem se valido de dois critérios: *interesse público* e *poder de polícia*. Analisa-se o seguinte: a) em nome do *interesse público* é viável à lei ou à Administração Pública estabelecer condicionamentos a direitos individuais, ainda que conferidos pela Constituição; b) o Estado dispõe de um *poder de polícia* para conformar o exercício dos direitos individuais ao interesse público<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Ver: Despacho na Suspensão de Segurança 1.320-9, União Federal x TRF da 1a. Região, 6.4.1999

<sup>10</sup> CRISAFULLI, *Vezio apud* SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 421.

<sup>11</sup> SUNDFELD, Carlos. Op. Cit.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público*

---

Aplicando essa formulação aos casos concretos, avalia-se se o interesse por trás do condicionamento é relevante a ponto de merecer o rótulo de *interesse público em sentido forte*. Trata-se de uma ponderação de interesses, destinada a verificar, por um lado, a importância social da finalidade objetivada, e, de outro, a necessidade, adequação e proporcionalidade da medida.

### **2.3. O Decreto de Calamidade Pública no Estado de Minas Gerais.**

Em situações de anormalidade, como a que ora se impõe em razão Pandemia do COVID-19, é possível que o Poder Executivo decrete uma situação jurídica especial a fim de executar ações de socorro e assistência humanitária à população atingida.

A situação de anormalidade pode ser identificada como: situação de emergência ou estado de calamidade. O Decreto n.º 7.257 de 2010 e a Instrução Normativa 02 de 2016, do então Ministério de Integração Nacional, são as normativas federais que melhor esclarecem estes termos.

Importante constar que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE- MG) elaborou o “Guia Básico para os jurisdicionados em situação de emergência ou estado de calamidade”<sup>12</sup> que contém instruções precisas acerca das situações de anormalidade.

Em termos simplificados, a diferença entre situação de emergência e estado de calamidade se dá em nível de intensidade. A situação de emergência caracteriza-se pela iminência de danos à saúde e aos serviços públicos. Já o estado de calamidade é decretado quando essas situações já se instalaram, prejudicando a capacidade de ação do poder público.

Especificamente, concentramo-nos no estado de calamidade. Esta situação jurídica possibilita, dentre outros, os seguintes reflexos: flexibilização das metas fiscais, aporte de recursos emergenciais para os entes federativos e auxílio emergencial financeiro para famílias de baixa renda.

---

<sup>12</sup> Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/MunicipioEmergencia/roteiros.shtml>. Acesso em 25.03.2020.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público*

---

Acerca dos reflexos nas metas fiscais tecemos os seguintes comentários:

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece em seu artigo 65 que “na ocorrência de *calamidade pública* reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas **Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios**, enquanto perdurar a situação: I – serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos artigos 23, 31 e 70; II – serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no artigo 9º”.

Portanto, a LRF permite, com a decretação de calamidade pública pelo Poder Executivo – mas desde que reconhecida formalmente pela respectiva Casa Legislativa<sup>13</sup> –, afastar temporariamente algumas das suas exigências. Entre as quais: a) da contagem dos prazos de controle para adequação e recondução das despesas de pessoal (artigos 23 e 70) e dos limites do endividamento (artigo 31); b) do atingimento das metas de resultados fiscais e; c) da utilização do mecanismo da limitação de empenho (artigo 9º).

Importa dizer que os entes políticos tão somente se beneficiarão das benesses fiscais previstas na LRF se, e somente se, o decreto do Poder Executivo for formalmente reconhecido pela respectiva Casa Legislativa, valendo esclarecer que a falta de reconhecimento por parte do órgão legislativo não afeta a validade e a eficácia do decreto do estado de calamidade pública.

A condição, na seara da responsabilidade fiscal, de reconhecimento formal pelo Poder Legislativo do ato do Poder Executivo de decretação da calamidade pública decorre do princípio da democracia fiscal, pelo qual os representantes do povo são chamados – em nome da sociedade – a autorizar a adoção de um regime de exceção na aplicação das normas gerais e regulares constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal.

---

<sup>13</sup> Em Minas Gerais, o Decreto de Calamidade Pública (47.891/2020) foi reconhecido pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais através da aprovação Projeto de Resolução (PRE) 20/20 em 25.03.2020.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público*

---

O Governador do Estado de Minas editou o Decreto n.º 47.891/2020, já referendado pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

### **2.4. Os reflexos do decreto de calamidade pública nos municípios mineiros.**

A edição do Decreto 47.891/2020 estabelecendo o estado de calamidade pública possibilita a estadualização das medidas dispostas em seu texto. Por estadualização entendemos que os municípios ficam vinculados às premissas fixadas pelo ato normativo estadual. Assim é que, para garantir o cumprimento da medida, **o Executivo estadual poderá contar com o apoio da Polícia Militar no exercício do poder de polícia administrativa das prefeituras e poderá atuar, efetivamente, para garantir a fiscalização dos órgãos municipais.**

O artigo 2º autoriza, nos termos do § 3º do art. 40 da Constituição do Estado, a ocupação e o uso temporário de bens e serviços necessários ao enfrentamento da crise, garantida a indenização justa, em dinheiro e imediatamente após a cessação de calamidade pública, dos danos e custos decorrentes.

Já o artigo 3º do Decreto de calamidade autoriza os dirigentes máximos dos órgãos e entidades da administração pública a adotarem, em caso de necessidade, medidas extraordinárias para viabilizar o pronto atendimento à população durante a situação de calamidade pública em saúde.

**Ambas as medidas deverão ser submetidas à ratificação do Comitê Gestor do Plano de Prevenção e Contingenciamento em Saúde do Covid-19 – Comitê Extraordinário Covid-19.**

Percebe-se, portanto, que a compreensão e efetivação do disposto no Decreto 47.891/2020 estão intrinsecamente relacionadas às determinações do Comitê Gestor do Plano de Prevenção e Contingenciamento em Saúde do COVID-19 – Comitê Extraordinário COVID-19 –, criado pelo Decreto 49.886 de 17 de março de 2020.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público*

---

O Comitê Extraordinário COVID-19 possui caráter deliberativo, com competência extraordinária para acompanhar a evolução do quadro epidemiológico do novo Coronavírus, inclusive detendo prerrogativa para adotar e fixar medidas de saúde pública necessárias para a prevenção e controle do contágio e o tratamento das pessoas afetadas.

Diante disso, é importante deixar assente que as determinações que os municípios deverão cumprir em atendimento à declaração do estado de calamidade estão (e estarão) em constante atualização e deverão observar as deliberações do Comitê Covid -19. As deliberações atualizadas podem ser encontradas em: <https://www.portaldoservidor.mg.gov.br/index.php/2-noticias/435-deliberacoes-do-comite-extraordinario-covid-19><sup>14</sup>.

Ademais, ressaltamos que o entendimento e efetivação do Decreto estadual, também, devem estar relacionados à observância da Lei Federal nº.13.979 - que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus- e seu regulamento, o Decreto Federal nº 10.282/202, bem como a outras normativas federais, como a Medida Provisória 926/2020 - que dispõe, dentre outros assuntos, sobre dispensa de licitação no contexto da emergência sanitária -, e a Portaria Interministerial nº 05 de 2020, que dispõe sobre a compulsoriedade das medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública previstas na Lei nº 13.979. Neste ponto, reafirmamos a advertência do parágrafo anterior: a legislação federal também estará sujeita à constante modificação, pelo que se recomenda atenção permanente às suas atualizações.

Por ora, vamos nos concentrar nas deliberações já publicadas pelo Comitê após a declaração do estado de calamidade, quais sejam: Deliberação nº 17, de 22 de março de 2020; Deliberação nº 18, de 22 de março de 2020, Deliberação nº 19, de 22 de Março de 2020, Deliberação nº 21, de 26 de março de 2020, e Deliberação nº 22, de 26 de março de 2020.; **destacando que as situações**

---

<sup>14</sup> Acesso em 26.03.2020



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público*

---

**fáticas advindas da interpretação e aplicação da legislação trazidas à análise do CAOPP serão discutidas nos Anexos desta nota.**

A Deliberação nº 17, em seu artigo 6º, determina que os Municípios, no âmbito de suas competências, devem suspender serviços, atividades ou empreendimentos, públicos ou privados, com circulação ou potencial aglomeração de pessoas como: I – eventos públicos e privados de qualquer natureza, em locais fechados ou abertos, com público superior a trinta pessoas; II – atividades em feiras, observado o disposto no inciso III do parágrafo único; III – shopping centers e estabelecimentos situados em galerias ou centros comerciais; IV – bares, restaurantes e lanchonetes; V – cinemas, clubes, academias de ginástica, boates, salões de festas, teatros, casas de espetáculos e clínicas de estética; VI – museus, bibliotecas e centros culturais.

Trata-se de enumeração não exaustiva, que permite interpretação expansiva, de modo que os Municípios poderão incluir outras atividades que não as expressas. Por óbvio, a inclusão de novas atividades, serviços ou empreendimentos deve ser motivadamente justificada e não pode se realizar ao alvedrio da gestão municipal.

As justificativas do gestor municipal, necessariamente, deverão ser transdisciplinares, uma vez que dependem da articulação de conhecimentos de diversos campos técnico-científicos e deverão estar amparadas em análise de cunho econômico social. Há de se ter sempre em conta que o estado de calamidade não suspende direitos e garantias fundamentais, mas tão somente limita temporariamente as formas de seu exercício. Esse mesmo entendimento aplica-se ao disposto no artigo 7º da Deliberação 17, que estabelece que aos Municípios caberá no âmbito de suas competências e visando instituir restrições e práticas sanitárias:

- I – suspender ou limitar o acesso a parques e demais locais de lazer e recreação;
- II – restringir visitas a centros de convivência de idosos;
- III – em relação aos serviços de transporte de passageiros: (...) limitar a lotação do serviço de transporte coletivo intramunicipal de passageiros e determinar aos concessionários (...) e permissionários do serviço de transporte coletivo, aos responsáveis por veículos de transporte coletivo e individual que instruem e orientem seus empregados;
- IV - determinar aos estabelecimentos comerciais e industriais que permanecerem abertos que adotem sistemas de escalas, revezamento de turnos e alterações de jornadas, para



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público*

---

reduzir fluxos, contato e aglomeração de trabalhadores, e que implementem medidas de prevenção ao contágio pelo COVID-19, disponibilizando material de higiene  
V – determinar aos estabelecimentos comerciais e industriais que permanecerem abertos que estabeleçam horários ou setores exclusivos para atendimento ao grupo de clientes que, por meio de documento ou autodeclaração, demonstrem (...)

É importante considerar, também, que as atividades essenciais devem ser mantidas. O Artigo 9º da Deliberação n.º 17 elenca serviços públicos essenciais que não podem ser descontinuados. Novamente, temos que citada lista não é exaustiva. Senão, vejamos:

- I – tratamento e abastecimento de água;
- II – assistência médico-hospitalar;
- III – serviço funerário;
- IV – coleta, transporte, tratamento e disposição de resíduos sólidos urbanos e demais atividades de saneamento básico;
- V – exercício regular do poder de polícia administrativa.

Destaque-se que o rol das atividades tidas como “essenciais” pela Lei Federal n.º 13.979/2020 é bem mais amplo que as enumeradas na Deliberação estadual. Como temos reafirmado, muitas das recomendações aqui expostas são de caráter provisório, haja vista que tanto o contexto fático quanto as normativas dele decorrentes estão em constante transformação.

A deliberação n.º 18 do Comitê Extraordinário faz alusão ao sistema estadual de ensino.

A Deliberação n.º 19 dispõe sobre as medidas adotadas no âmbito do Sistema Estadual de Saúde, enquanto durar o estado de Calamidade pública em todo o território do Estado. O artigo 2º da Deliberação suspende, no Sistema Estadual de Saúde, as cirurgias e os procedimentos cirúrgicos eletivos. Por sua vez, o artigo 3º suspende, na rede pública e privada de saúde do Estado, a entrada de acompanhante e visita em hospital, clínica ou outro local de atendimento a sintomático ou infectado pelo Coronavírus COVID-19.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público*

---

Por fim, e essa disposição merece relevo, o artigo 4º destaca que o Sistema Municipal de Saúde, hospital, clínica ou local de prestação de serviço de saúde da rede particular **observarão as normas do Sistema Estadual de Saúde, como medida de prevenção e controle sanitário e epidemiológico da expansão da pandemia Coronavírus COVID-19, no âmbito de suas competências.**

Aqui, mais uma vez, verifica-se a “estadualização” acima mencionada, de modo que os Municípios devem vincular-se ao que fora disposto pelo Estado quanto à condução dos protocolos de gestão sanitária de hospitais, clínicas e locais de prestação de serviços de saúde, sob pena de responsabilização dos gestores municipais.

Calha salientar que o artigo 11 da Deliberação nº 17 que se aplica a todo o exposto e, também, às futuras Deliberações do Comitê. Pela importância:

Art. 11 – Os Municípios, no âmbito de suas competências legislativas e administrativas, deverão adotar as providências necessárias ao cumprimento das medidas e atribuições estabelecidas nesta deliberação.

Este artigo estabelece que os Municípios devem densificar as normativas estaduais de modo a dar-lhes aplicação e cumprimento. Isto é: os gestores municipais não podem ficar inertes diante das normas estaduais editadas, pelo contrário: devem zelar e contribuir ativamente para que sejam cumpridas as restrições necessárias neste momento de emergência sanitária. Envidando, para tanto, vigilância, recursos e pessoal. Quando necessário deverão, também, emitir suas próprias normativas (no âmbito de suas competências), de modo a facilitar e viabilizar medidas profiláticas e curativas à pandemia, inadmitindo-se, entretanto, aquelas alicerçadas no achismo, sem qualquer pertinência com a finalidade de conter a circulação do vírus e desprovida de sustentação em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público*

---

Aliás, a respeito desta normativa, cumpre registrar a seguinte alteração de interesse produzida em seu texto pela Deliberação nº 21, de 26 de março de 2020, **publicada na data de hoje (27/03/2020)**:

Art . 1º – Fica acrescentado ao art . 1º da Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 17, de 22 de março de 2020, o seguinte § 2º, passando seu parágrafo único a vigorar como § 1º, com a redação a seguir:

“Art . 1º – ( . . . )

§ 2º – As medidas adotadas pelo Poder Executivo e que sejam decorrentes do estado de calamidade pública de que trata esta deliberação observarão a autonomia dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública em relação às suas competências, funcionamentos e definições de suas ações e programas.”.

Art . 2º – Ficam acrescentados ao art. 4º da Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 17, de 2020, os seguintes §§ 2º e 3º, passando seu parágrafo único a vigorar como § 1º, com a redação a seguir:

“Art . 4º – ( . . . )

§ 2º – A limitação de lotação a que se refere o caput considerará a capacidade de passageiros sentados quando se tratar do transporte coletivo metropolitano de passageiros e do transporte comercial de que trata o inciso XVI do art . 5º do Decreto nº 44 .603, de 22 de agosto de 2007.

§ 3º – A Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade – Seinfra poderá instituir horário diferenciado para os serviços de transporte coletivo sob sua competência durante o estado de calamidade pública, observadas as limitações de lotação de que trata este artigo.”

Art . 3º – Ficam acrescentados ao art . 8º da Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 17, de 2020, os seguintes incisos XIV ao XVII:

“Art . 8º – ( . . . )

XIV – lavanderias;

XV – assistência veterinária e pet shops;

XVI – transporte e entrega de cargas em geral;

XVII – serviço de call center .” .

Já a Deliberação nº 22, de 26 de março de 2020, **também publicada na data de hoje (27/03/20)**, altera o texto do art. 2º, da Deliberação nº 11, assim prevendo:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público*

---

Art . 1º – O art . 2º da Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 11, de 20 de março de 2020, passa a vigorar com a seguinte redação:

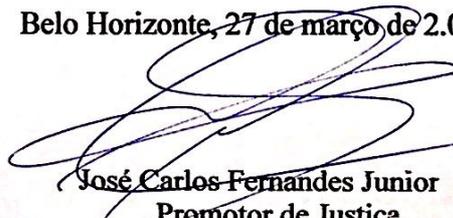
“Art . 2º – A proibição de que trata o art . 1º observará recomendação técnica e fundamentada, nos termos do inciso VI do art . 3º da Lei Federal nº 13 .979, de 6 de fevereiro de 2020, e da resolução – RDC da Agência Nacional de vigilância Sanitária nº 353, de 23 de março de 2020 .” .

### **3. Arremate**

O que fora até aqui exposto é apenas um anteparo teórico, cujo intuito é o de situar a conjuntura epidemiológica e alguns dos desafios jurídicos que estão postos aos gestores e órgãos de controle da administração pública, no afã de auxiliar Promotores e Promotoras de Justiça do MPMG na formação de sua *opinio* diante das demandas que lhe possam ser apresentadas por gestores públicos municipais, por qualquer cidadão ou entidades da iniciativa privada ou mesmo do terceiro setor, neste momento excepcional pelo qual passamos, em decorrência da pandemia do COVID-19.

As situações trazidas ao conhecimento deste centro de apoio operacional serão enfrentadas especificamente no formato de ANEXOS, de modo a dispensar que a cada análise de caso seja necessária a repetição da fundamentação introdutória aqui exposta, inclusive permitindo a revisão pontual na hipótese de redefinição do quadro fático levado em consideração à época do estudo, bem como a apresentação da conclusão da análise de novos casos práticos em harmonia com o instante em que se finaliza o respectivo estudo.

Belo Horizonte, 27 de março de 2020.

  
José Carlos Fernandes Junior  
Promotor de Justiça  
Coordenador do CAO - Patrimônio Público