

# A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO NA REALIDADE BRASILEIRA DURANTE A PANDEMIA DO CORONAVÍRUS

## THE SUPREMACY OF PUBLIC INTEREST OVER PRIVATE IN THE BRAZILIAN REALITY DURING THE CORONAVIRUS PANDEMIC

EDINA PAULA RODRIGUES DE SOUZA<sup>1</sup>

IRANILDE SOUZA DE CARVALHO SILVA<sup>2</sup>

MAXILENE SOARES CORREA<sup>3</sup>

NUBIA NASCIMENTO<sup>4</sup>

### RESUMO

É sabido que o Direito Administrativo não conta com um Código próprio, assim sendo, os Princípios servem para uniformizar, sistematizar e nortear todo o Direito Administrativo, atuando como fundamentos basilares normativos para as atividades da Administração Pública. O presente trabalho tem por objetivo apresentar os princípios que regem a Administração Pública, com enfoque no princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, tido como um supraprincípio do Direito Administrativo. Partindo desse contexto, a problemática desse artigo é: o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado é suficiente para dar base jurídica às medidas restritivas impostas pela Administração Pública durante a pandemia de coronavírus no Brasil, considerando a relação vertical entre estado e indivíduo? Para tanto, utilizou-se metodologia de abordagem bibliográfica com movimento dedutivo, já que se partiu dos princípios em geral, chegando ao princípio em questão e, ao final, realizou-se um estudo de caso, relacionando o princípio com o primeiro decreto de contenção do coronavírus do Estado de São Paulo no contexto pandêmico. A análise mostra forte ligação do ato normativo que estabeleceu a quarentena em São Paulo com o princípio de supremacia do interesse público, inclusive pelo seu caráter de poder de polícia, e os resultados apontam que, apesar da controvérsia gerada pelas medidas de restrição, diante da complexidade das circunstâncias, naquele momento, elas foram ao encontro do interesse público.

**Palavras-chave:** Princípios do Direito Administrativo. Supremacia do Interesse Público. Poder de Império. Pandemia de Covid-19.

### ABSTRACT

It is known that Administrative Law does not have its own Code, therefore, the Principles serve to standardize, systematize and guide all Administrative Law, acting as basic normative foundations for the activities of Public Administration. The present work aims to present the principles that govern Public Administration, focusing on the principle of the supremacy of public interest over private interest, considered a supra-principle of Administrative Law. Based on this context, the issue of this article is: is the principle of the supremacy of the public interest over the private interest sufficient to provide a legal basis for the restrictive measures imposed by the Public Administration during the coronavirus pandemic in Brazil, considering the vertical relationship between the state and the individual? To this end, a bibliographical approach methodology was used with a deductive movement, as it started from principles in general, arriving at the principle in question and, in the end, a case study was carried out, relating the principle with the first containment decree of the coronavirus in the State of São Paulo in the pandemic context. The analysis shows a strong connection between the normative act that established the quarantine in São Paulo with the principle of supremacy of the public interest, including its police power character, and the results indicate that, despite the controversy generated by the restriction measures, given the complexity of the circumstances, at that time, they met the public interest.

**Keywords:** Principles of Administrative Law. Supremacy of the Public Interest. Empire power. Covid-19 pandemic.

<sup>1</sup> Técnica em segurança do trabalho pela ETEC Parque Belém. Graduanda em Direito pela Faculdade Piaget, Campus Suzano. São Paulo, São Paulo, Brasil. E-mail: paulinnaleite@gmail.com.

<sup>2</sup> Graduanda em Ciências Contábeis pela Universidade Cidade de São Paulo. Graduanda em Direito pela Faculdade Piaget, Campus Suzano. São Paulo, São Paulo, Brasil. E-mail: paulinnaleite@gmail.com. São Paulo, São Paulo, Brasil. E-mail: iranildesouzadecarvalho@gmail.com

<sup>3</sup> Maxilene Correa, advogada e professora universitária. Mestre em Direito pela Universidade de Coimbra, pós-graduanda em Relações Internacionais e em Gestão da Aprendizagem. Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Goiás. Docente do curso de Direito da Faculdade Evangélica Raízes. São Paulo, São Paulo, Brasil.

<sup>4</sup> Nubia Nascimento, mestre em Letras – Inglês pela Universidade de São Paulo. Graduanda em Letras – Português e Inglês pela Universidade de São Paulo. Graduanda em Direito pela Faculdade Piaget, Campus Suzano. São Paulo, São Paulo, Brasil. E-mail: nubia.nascimento21@gmail.com

## INTRODUÇÃO

Os princípios, no período pós-positivista, adquiriram caráter cogente, pois expressam certo consenso social em torno de valores básicos no Estado Democrático de Direito. Como o Direito Administrativo não tem um código próprio, os princípios administrativos adquirem uma importância ainda maior, conferindo sistematização e unidade às normas. (NOHARA, 2022)

O presente trabalho parte de uma pesquisa bibliográfica sobre os princípios administrativos de forma geral e especificamente sobre o supraprincípio da supremacia do interesse público sobre o privado, seu objeto de análise, para então tratar deste no contexto das restrições de atividades durante a pandemia de coronavírus no Brasil.

O advento da pandemia do coronavírus aterrorizava o mundo, pois se tratava de um vírus novo, em torno do qual não se sabia muito, mas que se sabia ser altamente contagioso, e a doença se disseminava em grande escala em nível mundial. Os brasileiros acompanhavam as informações na imprensa, temendo que o vírus chegasse ao Brasil, e vendo países da Europa, como Espanha e Itália, enterrar centenas de mortos diariamente, com seus sistemas de saúde colapsados. Em 27 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde confirmava o primeiro caso da doença no Brasil. O paciente era um homem de 61 anos, de São Paulo. Em 21 de março de 2020, data de anúncio das medidas de quarentena no estado de São Paulo, de acordo com o Ministério da Saúde, eram 220 mil casos e mais de 10 mil mortes no mundo, e o Brasil contabilizava 1128 casos, com 18 mortes, sendo 459 casos e 15 mortes em São Paulo, de acordo com o Ministério da Saúde. Nesse contexto o governador do estado de São Paulo, João Doria, anunciou a “quarentena” no Brasil, regulamentada pelo Decreto 64.881, de 22 de março de 2020.

Assim, unem-se no presente estudo dois temas de extrema relevância: o princípio da supremacia do interesse público, um princípio central no Direito Administrativo, já que seu fim último é o interesse público, e a pandemia de Covid-19, um evento de proporções internacionais sem precedentes em número de casos e mortes registrados - o mundo registra mais de 600 milhões de casos e mais de 6 milhões de mortes, ao passo que o Brasil registra mais de 34 milhões de casos e mais de 680 mil mortes - e que teve impactos sociais e políticos extraordinários, afetando, para além dos efeitos do vírus em si, a saúde mental, o cotidiano e a renda das famílias.

Partindo desse contexto, o presente artigo traz a seguinte questão: O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado é suficiente para dar base jurídica às medidas restritivas impostas pela Administração Pública durante a pandemia de coronavírus no Brasil, considerando a relação vertical entre estado e indivíduo?

Para tanto, utilizou-se metodologia de abordagem bibliográfica com movimento dedutivo, já que se partiu dos princípios em geral, chegando ao princípio em questão e, ao final, realizou-se um estudo de caso, relacionando o princípio com o primeiro decreto de contenção do coronavírus do Estado de São Paulo no contexto pandêmico, o Decreto 64.881, de 22 de março de 2020.

No item 2 do artigo, tratou-se dos princípios administrativos de forma geral e sua importância, mostrando-se que os princípios têm especial relevância no Direito Administrativo e apresentando-se cada um dos cinco princípios constitucionais, explícitos, e 3 dos princípios implícitos encontrados no ordenamento jurídico. No item 3, passou-se ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, destacando-se sua centralidade no Direito Administrativo e relacionando-se alguns argumentos contrários ao princípio e o entendimento dominante na doutrina. Finalmente, no item 4, tratamos do Decreto 64.881/2020, abordando sua relação com o princípio da supremacia do interesse público e respondendo a pergunta de partida do trabalho.

## 1. OS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS E SUA RELEVÂNCIA

Princípios condensam os valores fundamentais de um sistema e são ideias-chave extraídas da totalidade de normas. Como o Direito Administrativo não é codificado, os princípios exercem a função sistematizadora e unificadora de leis. (MAZZA, 2022)

Os princípios são normas jurídicas de caráter geral e elevada carga valorativa, que, até a metade do século XX, eram consideradas fontes secundárias e meramente supletivas de lacunas, como se apresenta na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657/42 com denominação dada pela Lei nº 12.376, de 30.12.2010): “Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.” (NOHARA, 2022, p.41)

No entanto, no período pós-positivista, os princípios adquiriram status de normas jurídicas constitucionais e, portanto, têm caráter vinculante e cogente (obrigatório), já que expressam um consenso social sobre valores básicos no Estado Democrático de Direito, o que se torna especialmente importante diante do fato de que o ordenamento jurídico não é coeso e não tem respostas prontas para todas as questões. Assim, com o pós-positivismo e a nova hermenêutica, tem-se a noção de um sistema aberto e flutuante, de natureza teleológica (finalística), em vez de simplesmente lógica. (NOHARA, 2022)

Assim, de acordo com Mazza (2022), os princípios têm dupla função: a função hermenêutica, ou seja, em caso de dúvida auxiliam na interpretação de normas, e a função integrativa, suprindo lacunas normativas.

Os princípios são mandamentos de otimização que, diferentemente das regras, permitem sua aplicação em diferentes graus, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas, em cada caso concreto, e podem ser diversos e contraditórios, já que o juízo de proporcionalidade/razoabilidade servirá de parâmetro para sua aplicação em cada caso concreto (MAZZA, 2022).

Justamente por seu caráter aberto, os princípios atuam de maneira a afastar interpretações extremistas que levam à concepção de que a sociedade deve servir ao Direito, em vez do Direito como orientado pragmaticamente para certas finalidades sociais (NOHARA, 2022).

Observa-se a centralidade do princípio da supremacia do interesse público na doutrina, pois é considerado um princípio basilar, ao lado da legalidade, já que eles “conferem o equilíbrio entre a satisfação dos interesses coletivos e as liberdades individuais” (NOHARA, 2022, p. 42). A supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade do interesse público são dois supraprincípios do Direito Administrativo, pois são princípios centrais que originam todos os princípios e regras desse ramo do Direito, expressando a oposição entre os poderes da Administração Pública e os direitos dos administrados (MAZZA, 2022).

O *caput* do Art. 37 da Constituição Federal traz expressamente 5 princípios do Direito Administrativo: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (este último acrescentado pela Emenda Constitucional no 19/1998).

O art. 2º da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/99) traz os seguintes princípios: legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

A Constituição do Estado de São Paulo apresenta, além da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, os princípios da razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público. A Lei estadual nº 10.177/1998, sobre o processo administrativo em no Estado de São Paulo, relaciona os seguintes princípios em seu art. 4º: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, interesse público e motivação.

Considerando este contexto, a seguir tratar-se-á dos cinco princípios explícitos na Constituição, bem como dos chamados implícitos.

Começamos pelo princípio da legalidade, o qual baseia-se na premissa de que a Administração Pública somente pode agir de acordo com o que está previsto em lei. Enquanto o particular pode fazer tudo, menos o que a lei proíbe, o agente público somente pode fazer o que está na lei, sob pena de nulidade do ato e responsabilização do agente público (GASPARINI, 2011).

O princípio da impessoalidade, por sua vez, prega que a administração pública deve ser imparcial e dispensar igual tratamento a pessoas em igual situação jurídica, ou seja, não deve favorecer ou desfavorecer ninguém em nome de interesses particulares, já que o objetivo é satisfazer

o interesse público (GASPARINI, 2011).

No que toca a moralidade, está ligada a princípios éticos, à honestidade, boa-fé e lealdade. À Administração não basta agir legalmente, é necessário agir moralmente, de acordo com regras de conduta que demonstrem lisura e visando ao interesse público. O princípio da moralidade permite a vedação do nepotismo na Administração e a ação de improbidade administrativa (Lei nº 8.429, de 1 de junho de 1992)<sup>5</sup> (GASPARINI, 2011).

Já o Princípio da Publicidade reza que a regra na Administração Pública é que atos, contratos e demais instrumentos sejam amplamente divulgados, para fins de conhecimento e controle por parte do administrado, bem como de sua eficácia. O sigilo, de questões referentes à segurança nacional, é exceção. A publicidade garante a transparência para que o administrado possa controlar e avaliar a legitimidade dos atos da Administração. Além disso, a Administração tem o dever de fornecer qualquer informação solicitada pelo cidadão, a menos que seja sigilosa (ver a Lei nº 12.527, de 18.11.2011 - Lei de Acesso à Informação) (FILHO, 2022).

Por fim, o princípio da eficiência estabelece que a Administração deve primar pela rapidez, qualidade, rendimento e economicidade na gestão da coisa pública, de forma a oferecer os melhores resultados com o menor custo possível, otimizando o uso dos recursos públicos. Esse princípio, trazido pela EC nº 19/1998, visa a garantir o direito do administrado ao serviço de qualidade com celeridade, bem como a economia de recursos (FILHO, 2022).

Passemos aos princípios implícitos, a partir do princípio da Indisponibilidade do Interesse Público. Como os bens, direitos, serviços e interesses públicos não pertencem ao administrador, ele deve geri-los de maneira zelosa e visando a atender ao interesse da coletividade. Ao agente público não é permitido proceder de maneira arbitrária no trato da coisa pública, mas deve observar as mais diversas leis (como por exemplo, das licitações e contratos administrativos) em prol do interesse coletivo (GASPARINI, 2011).

Ainda, tem-se o princípio da Presunção de legitimidade e veracidade. Decorrente do princípio da legalidade, a presunção de legitimidade e veracidade é a presunção de que os atos da Administração Pública, até que se prove o contrário, estão em conformidade com a lei. À Administração não cabe provar a legitimidade e veracidade, a menos que seja questionada pela via administrativa, judicial ou perante o Tribunal de Contas (GASPARINI, 2011).

Por fim, entre os princípios implícitos temos a Supremacia do Interesse Público sobre o Privado. Este será tratado no tópico posterior, uma vez que ocupa especial relevância no que tange a problemática desse artigo.

---

<sup>5</sup> Em julgamento do RE579951, o Tribunal Pleno do STF manifestou que a vedação do nepotismo dispensa edição de lei formal, por ser uma consequência dos princípios constitucionais, especialmente o da moralidade. Qualquer cidadão pode propor ação popular para anular ato lesivo à moralidade administrativa (art. 5º, LXXIII, da CF), e os atos de improbidade na Administração são punidos com base na Lei federal no. 8.429, de 2 de junho de 1992. (NOHARA, 2022)

## 2.A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO COMO ALICERCE DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Alicerce do Direito Público e cerne do Direito Administrativo, a supremacia do interesse público sobre o interesse privado é um princípio implícito no ordenamento jurídico brasileiro, segundo o qual o interesse geral ou comum deve prevalecer sobre o interesse privado. Para tanto, estabelece-se uma relação de verticalidade do Estado em relação aos cidadãos. (NOHARA, 2022)

O administrador não pode priorizar os interesses particulares em detrimento do interesse público, pois isso caracteriza desvio de finalidade. A supremacia do interesse público deve orientar tanto o legislador quanto o aplicador da lei (juiz ou administrador). O juiz, “quando interpretar normas de direito público, deve ter em mente que o Estado maneja poderes que devem ser justificados com base em interesses coletivos e que o regime jurídico público contempla meios que ao restringirem parcela de interesses particulares devem guardar proporcionalidade em relação aos fins coletivos tutelados”. (NOHARA, 2022, p. 44)

A supremacia do interesse público é considerada um supraprincípio ou superprincípio, ao lado da indisponibilidade do interesse público, pois ambos são considerados “princípios centrais, dos quais derivam todos os demais princípios e regras do Direito Administrativo” (MAZZA, 2022, p. 59), sendo que o primeiro está relacionado aos poderes da administração pública e o segundo aos direitos dos administrados.

Para NOHARA (2022), o fundamento do princípio da supremacia do interesse público é inerente à Teoria Geral do Estado e trata-se da mesma ideia da obra *Leviatã*, de Hobbes, e das teorias contratualistas em geral, de acordo com a qual, em um Estado, as pessoas renunciam a alguns de seus interesses particulares em nome de um interesse comum.

A ideia da necessidade de uma instância maior, que articule os interesses individuais e sujeite interesses particulares que violam direitos fundamentais aos interesses gerais e que essa instância seja manejada na consecução de objetivos comuns, está presente em quase todas as concepções estatais, sejam elas de qualquer orientação ideológica. (NOHARA, 2022, p. 45)

A doutrina distingue os interesses públicos primários dos secundários. Os interesses públicos primários são aqueles verdadeiramente conectados aos interesses da coletividade, ao bem-estar geral ou comum. Já os interesses públicos secundários relacionam-se aos interesses imediatos da administração, não necessariamente correspondendo aos interesses coletivos e sendo normalmente de ordem fazendária, ligados ao erário. Os interesses públicos secundários somente

devem ser atendidos quando coincidirem com os primários, já que a administração necessita balizar-se pelo interesse coletivo, sua finalidade. Somente existe a supremacia do interesse público primário sobre o interesse privado, pois o interesse patrimonial do Estado como pessoa jurídica, ou interesse público secundário, não tem supremacia sobre o interesse do particular. (MAZZA, 2022)

A noção da supremacia do interesse público fica bastante evidente ao observarmos certas prerrogativas da administração, tais como: desapropriação, requisição de bens, convocação de particulares para execução de atividades públicas (ex.: mesários), prazos processuais em dobro, rescisão unilateral de contratos, dever do particular de dar passagem a viaturas com sinal de emergência no trânsito, presunção de legitimidade, impenhorabilidade e imprescritibilidade dos bens públicos, presença de cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos, exercício do poder de polícia sobre particulares, imperatividade (criação de obrigações aos particulares) (MAZZA, 2022).

A expressão mais clara da supremacia do interesse público se dá nos atos administrativos de império, caracterizados pela relação de verticalidade entre a administração pública e o particular, havendo aplicação direta do princípio, em oposição aos atos de gestão, em que a relação é mais horizontal, havendo aplicação apenas indireta (MAZZA, 2022).

Ainda, são expressões da supremacia do interesse público a imperatividade, a exigibilidade e a excoutoriedade, dos atos administrativos, assim como o poder de autotutela, prerrogativa da administração pública de anular e revogar seus próprios atos sem autorização judicial. (MAZZA, 2022)

A doutrina mostra também as controvérsias em torno do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, destacando-se a questão do próprio conceito de interesse público e da garantia dos direitos fundamentais quando em conflito com o interesse público.

O interesse público se opõe ao interesse privado, disponível ou individual. Um exemplo disso é o distanciamento social durante a pandemia de Covid-19, em que o interesse coletivo de minimizar a propagação do vírus, principalmente diante do colapso do sistema de saúde, deveria prevalecer sobre a liberdade individual de se aglomerar em reuniões e festas. O interesse público não é o mero interesse da maioria nem a soma dos interesses individuais, mas a síntese das vontades individuais (segundo Rousseau). Ele corresponde ao que a sociedade considera como de interesse geral, ao consenso social. (NOHARA, 2022)

Existem duas visões opostas sobre o papel do Estado frente às liberdades individuais, a liberal, segundo a qual o indivíduo deve ter total liberdade frente ao Estado, cabendo a este somente garantir essa liberdade, sob pena de constituir uma ameaça a ela, e a institucional, para a qual a

regulação do Estado não representa ameaça e é necessária para a garantia dos direitos fundamentais (NOHARA, 2022).

Na visão institucional, a razoabilidade e proporcionalidade devem estar presentes na regulação estatal, para que se atenda o fim social. Além disso, na atividade legislativa, o princípio da supremacia do interesse público não é absoluto e, portanto, deve ser aplicado em conjunto com os demais princípios e garantias fundamentais, na análise de cada caso concreto. (NOHARA, 2022)

A existência dos direitos fundamentais não elimina a complexidade do princípio da supremacia do interesse público, e o princípio em discussão não precisa ser elidido, mas sim reconstruído, adaptado à dinâmica social. (FILHO, 2022).

Da aplicação desse princípio não decorre a desconsideração do interesse privado, pois a Administração deve respeitar o direito adquirido, a coisa julgada e o ato jurídico perfeito, conforme o Art. 5º, XXXVI da Constituição Federal, de forma que os interesses patrimoniais atingidos pela aplicação do princípio devem ser indenizados. (GASPARINI, 2011)

Atualmente, algumas das questões levantadas ao se questionar o princípio da supremacia do interesse público referem-se ao uso da categoria do interesse público para satisfazer interesses particulares, à existência do terceiro setor, que faz parte da iniciativa privada, mas atende ao interesse público e à existência de interesses transindividuais, que ficam entre o público e o privado, quando empresas se responsabilizam por ofertar serviços públicos (NOHARA, 2022).

Apesar das controvérsias apontadas acima e de que uma nova sociedade possa exigir uma revisão de conceitos, o princípio da supremacia do interesse público é de extrema importância para o direito administrativo, pois o Estado existe para satisfazer os interesses públicos primários e, se assim não fosse, poderia utilizar seu poder coercitivo para a satisfação de interesses particulares (NOHARA, 2022).

### **3. A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO NO CONTEXTO PANDÊMICO NO BRASIL**

Assim, no dia 21 de março de 2020, o governador de São Paulo, João Doria, veio a público, em evento transmitido ao vivo pelas redes de rádio e televisão, anunciar a quarentena no Estado de São Paulo, que teria início em 3 dias, regulamentada pelo Decreto 64.881, a ser publicado no dia seguinte ao anúncio. O Decreto 64.881, de 22 de março de 2020, regulamentava a Lei federal 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, que por sua vez tratava das medidas de enfrentamento ao surto

de coronavírus no Brasil, elencando a “quarentena” como uma medida possível, em seu Art. 3º, § 7º, inciso II. O Art. 2º, Inciso I da mesma lei trazia o conceito de quarentena: “**restrição de atividades** ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus” (grifo nosso).

O governador informava nos meios de comunicação que as medidas que estabeleciam a restrição de atividades na quarentena eram baseadas em informações da “área de saúde” do Centro de Coordenação de Covid-19, no âmbito do governo estadual. O decreto determinava que não poderia existir atendimento presencial em todo o comércio e serviços não essenciais, em 645 municípios do Estado de São Paulo, pelo período de 15 dias, a partir do dia 24 de março. Portanto, seriam fechados estabelecimentos como restaurantes, bares, cafés, *shopping centers*, locais de culto religioso, academias de ginástica, salões de beleza, escolas, universidades e serviços públicos em geral. Permaneceriam abertos serviços de saúde humana e veterinária, abastecimento e segurança, considerados essenciais. Prefeitos deveriam emitir decretos de acordo com a realidade local, e a medida poderia ser prorrogada.

No presente caso, um decreto regulamentar, ato administrativo privativo do chefe do poder executivo, o governador João Doria, regulamentava uma lei federal no tocante a uma das medidas de enfrentamento ao surto de coronavírus, a quarentena, entendida como “restrição de atividades”, em todo o estado de São Paulo, tornando-a exequível.

Conforme a definição do princípio de supremacia do interesse público sobre o privado encontrada na doutrina, observa-se que, em nome do interesse coletivo de conter a propagação do coronavírus e evitar o colapso do sistema de saúde, foram tomadas uma série de medidas que limitavam as liberdades individuais, já que seriam afetados os proprietários, trabalhadores e usuários dos serviços fechados pela quarentena, numa relação de verticalidade entre a Administração Pública e os administrados. Estava em questão um interesse público primário, já que era uma preocupação de toda a sociedade diminuir a circulação do vírus para salvar vidas. (MAZZA, 2022).

Além da criação das regras restritivas, ocorreria a fiscalização e sanção para quem descumprisse as determinações. Assim, o Decreto 64.881, ao disciplinar a quarentena no Estado de São Paulo, autorizada por lei, mostrou-se como uma expressão do poder de polícia do Estado. NOHARA (2022, p. 117) define o poder de polícia como a “atividade de condicionar e restringir o exercício dos direitos individuais, tais como a propriedade e a liberdade, em benefício do interesse público”. No caso do Decreto em questão, trata-se de um instrumento pelo qual o Estado manifestou uma forma de poder de polícia, pois restringiu as atividades de diversos setores da

economia, criando a obrigação de não fazer, ou seja, de que os serviços não oferecessem atendimento presencial, em muitos casos impedindo seu funcionamento de qualquer forma, já que nem todos podiam oferecer outras formas de atendimento aos clientes. Ainda, o Art. 3º do decreto trazia a sanção para quem descumprisse a ordem de fechamento, mencionando dois artigos do Código Penal, o 268 e o 330, que preveem, respectivamente, pena de um mês a um ano, e multa, a quem infringir determinação do poder público para impedir introdução ou propagação de doença contagiosa, e pena de detenção de quinze dias a seis meses, e multa, a quem desobedecer ordem legal de funcionário público, reforçando a ideia de poder de polícia.

O decreto recomendava, ainda, que a circulação de pessoas no estado se restringisse a casos de necessidades imediatas referentes à alimentação, saúde e atividades essenciais. Houve um incentivo por parte das autoridades para que a locomoção de pessoas ocorresse apenas em casos de necessidade, o que foi fomentado também pela campanha com o mote “Fique em casa”, amplamente difundida na imprensa e nas redes sociais. Porém, sendo apenas uma recomendação, não cabia sanção em caso de não observância. No entanto, o efeito dessa recomendação, somada ao fechamento dos estabelecimentos, seria a drástica redução na circulação de pessoas e no consumo.

A determinação do fechamento de comércio e serviços, que ocorreu também nos demais Estados e no DF, causou grande controvérsia na sociedade, devido, principalmente à questão do direito das empresas de desenvolverem suas atividades, bem como do trabalhador de trabalhar para obter sua renda, além dos impactos na economia. Um mês depois, o governo federal editaria a Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020, que entre outras providências, flexibilizava regras trabalhistas e estabelecia o teletrabalho, com a finalidade de manter os empregos. Somente nove meses mais tarde, o Congresso aprovaria o auxílio emergencial. Tivemos, ainda, a aprovação da Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020, chamada de Lei Aldir Blanc, destinada a amparar os trabalhadores do setor cultural durante o estado de calamidade.

Tais medidas, embora tenham sido de suma importância, foram insuficientes, dada a gravidade e amplitude da crise, e o debate em torno da paralisação de atividades e do isolamento social se manteve intenso. Havia ainda a contradição dos trabalhadores dos setores que não podiam parar, como os da própria saúde, e a situação do transporte público lotado, além das altíssimas taxas de contágios pelo coronavírus e mortes, que também colocavam em xeque a legitimidade das medidas.

Cabe salientar que a Lei 13.979/2020, que estabeleceu as medidas possíveis para o enfrentamento da emergência, dentre as quais a quarentena, também trouxe importantes salvaguardas de direitos fundamentais, como a determinação de que as medidas deveriam ter

respaldo em dados científicos e informações estratégicas de saúde, a duração apenas necessária das restrições, o direito às pessoas afetadas de serem informadas sobre seu estado de saúde e o direito a tratamento digno (VENTURA *et al*, 2021). A presença dessas garantias na lei ilustra que, como já apontado neste artigo, o princípio da supremacia do interesse público não é absoluto, pois deve ser equilibrado com os demais princípios, além de ser utilizado sempre considerando a proporcionalidade e razoabilidade.

A questão extremamente complexa de “salvar vidas” versus garantir a subsistência da população e preservar a economia ficou no centro do debate. Pode-se dizer que, no fundo, a discussão que dominava a sociedade tinha como base a questão da supremacia do interesse público. Afinal, era legítimo que a Administração Pública impusesse tais limitações às atividades e, por conseguinte, às liberdades individuais? O que seria melhor para a coletividade, o isolamento social com perda de renda e ou a manutenção das atividades normais com a propagação ainda maior do vírus? As medidas restritivas se justificavam, eram razoáveis?

Avaliando o material selecionado para este estudo, o Decreto 64.881/2020, que inaugurava a quarentena no Estado de São Paulo e no Brasil, conclui-se que, dadas a gravidade e a complexidade de toda a situação da pandemia no Brasil e no mundo, e considerando-se a razoabilidade e proporcionalidade das medidas trazidas pelo Decreto, embora severas e insuficientes, estas foram necessárias e adequadas naquele momento. O princípio da supremacia do interesse público foi suficiente como base jurídica para as restrições, já que foram limitados direitos dos particulares com a finalidade de se alcançar o bem comum que, naquele contexto, consistia na redução da circulação do vírus.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os princípios, que no Direito já foram considerados supletivos, no período pós-positivista passaram a ser considerados normas de caráter vinculante e cogente, pois exprimem consenso em torno de determinados valores considerados essenciais na sociedade. Pelo fato de o Direito Administrativo não ter um código, os princípios administrativos adquirem ainda maior importância.

Os princípios auxiliam a interpretação das leis e suprem lacunas normativas. Ainda, permitem sua aplicação em diferentes graus, ao contrário das normas propriamente ditas.

São 5 os princípios expressos na Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O princípio da legalidade é aquele segundo o qual a Administração somente pode fazer o que está na lei. O princípio da impessoalidade veda a parcialidade e o favorecimento de particulares pela Administração. De acordo com o princípio da

moralidade, a Administração deve agir de maneira honesta, com boa-fé. O princípio da publicidade obriga a Administração a ter a publicidade de seus atos como regra. Já o princípio da eficiência visa a trazer qualidade e agilidade para os serviços no âmbito da Administração.

Além deles, existem outros princípios implícitos no ordenamento jurídico, dentre os quais selecionamos o princípio da indisponibilidade do interesse público, presunção de legitimidade e veracidade e a supremacia do interesse público sobre o privado, tema deste escrito. O princípio da indisponibilidade do interesse público é aquele segundo o qual deve haver zelo na gestão da coisa pública, não podendo o gestor renunciar ao que for de interesse público. A presunção de legitimidade e veracidade faz com que os atos da Administração sejam presumidos legais e verdadeiros. Já o princípio da supremacia do interesse público,

basilar no Direito Administrativo e tema do presente artigo, prega que o interesse coletivo tenha primazia sobre o interesse particular.

A supremacia do interesse público tem sua mais clara expressão nos atos de império, caracterizados pela relação de verticalidade entre a Administração e os administrados. Isso pode ser observado no Decreto 64.881/2020, pois foi um ato administrativo do executivo que instituiu importantes medidas de restrição para a contenção da Covid-19 no âmbito do estado de São Paulo. Na edição do decreto se observa, ainda, forte expressão do poder de polícia, pois o decreto criou obrigações aos particulares, prevendo inclusive fiscalização e sanção.

As medidas restritivas foram objeto de polêmica na sociedade, colocando-se a questão de sua conveniência diante das consequências econômicas e a necessidade premente de subsistência do trabalhador, apesar das medidas que visaram a mitigá-las.

Em resposta à questão central do artigo, tem-se que, em análise do Decreto 64.881/2020, considerando-se o contexto social particularmente complexo no qual foi editado, o princípio da supremacia do interesse público estava na base do ato normativo, bem como era fundo do próprio debate que se estabeleceu na sociedade naquele momento. Diante da situação peculiar de surto de um vírus altamente contagioso, as medidas foram adequadas, tinham como objetivo o interesse coletivo, que era conter a proliferação do coronavírus, e, portanto, o princípio em questão era suficiente para legitimar as medidas restritivas.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei 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. Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm). Acesso em 12 set. 2022.

G1. Casos de coronavírus no Brasil em 21 de março. **G1**, 21 de março de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/21/casos-de-coronavirus-no-brasil-em-21-de-marco.ghtml>. Acesso em 12 set. 2020.

FILHO, José dos Santos C. **Manual de Direito Administrativo**. Barueri, SP: Editora Atlas, 2022.

GASPARINI, Diogénes. **Direito administrativo**. São Paulo, SP: Editora Saraiva, 2011.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. São Paulo, SP: Editora Saraiva, 2022.

NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito Administrativo**. Barueri, SP: Editora Atlas, 2022.

SÃO PAULO. Decreto 64.881, de 22 de março de 2020. Decreta quarentena no Estado de São Paulo, no contexto da pandemia do COVID-19 (Novo Coronavírus), e dá providências complementares. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-64881-22.03.2020.html>. Acesso em: 12 set. 2022.

UNIVERSITY OF OXFORD. Oxford Martin School. **Our World in Data**. Disponível em: <https://ourworldindata.org/explorers/coronavirus-data-explorer>. Acesso em 12 set. 2022.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima; AITH, Fernando Mussa Abujamra; RACHED, Danielle Hanna. A emergência do novo coronavírus e a “lei de quarentena” no Brasil. Revista **Direito e Práxis**. Rio de Janeiro. Vol. 12, núm. 1, 2021. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/3509/350966160004/html/>. Acesso em: 19 set. 2022.

VERDÉLIO, Andreia. **Primeira morte por covid-19 no Brasil aconteceu em 12 de março**. Agência Brasil. Brasília, DF, 28 de junho de 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-06/primeira-morte-por-covid-19-no-brasil-aconteceu-em-12-de-marco>. Acesso em: 19 set. 2022.