

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DE DIREITO  
YURAN QUINTÃO CASTRO**

**A ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO  
MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA/MG NO CONTEXTO DA PANDEMIA:**

**Uma análise da máxima da proporcionalidade a partir do conflito entre  
o direito à saúde e a livre iniciativa**

**Juiz de Fora  
2022**

**YURAN QUINTÃO CASTRO**

**A ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO  
MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA/MG NO CONTEXTO DA PANDEMIA:  
Uma análise da máxima da proporcionalidade a partir do conflito entre  
o direito à saúde e a livre iniciativa**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação *stricto sensu* em Direito e Inovação da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial a obtenção do grau de Mestre, na área de concentração Direito, Argumentação e Políticas Públicas, sob orientação do Profa. Dra. Luciana Gaspar Melquíades Duarte

**Juiz de Fora  
2022**

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Castro, Yuran Quintão.

A ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA/MG NO CONTEXTO DA PANDEMIA: Uma análise da máxima da proporcionalidade, a partir do conflito entre o direito à saúde e a livre iniciativa/ Yuran Quintão Castro. -- 2022.  
103 f.

Orientadora: Luciana Gaspar Melquíades Duarte

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2022.

1. Administração pública municipal. 2. Livre iniciativa. 3. Direito à saúde. 4. Pandemia. 5. Proporcionalidade. I. Duarte, Luciana Gaspar Melquíades, orient. II. Título.

**Yuran Quintão Castro**

**A Atuação da Administração Pública do Município de Juiz de Fora/MG no Contexto da Pandemia:** uma análise da máxima da proporcionalidade a partir da colisão entre os direitos à saúde e à livre iniciativa

Dissertação  
apresentada ao  
Programa de Pós-  
graduação em  
Direito  
da Universidade  
Federal de Juiz de  
Fora como requisito  
parcial à obtenção do  
título de Mestre em  
Direito. Área de  
concentração:  
Direito e Inovação.

Aprovada em 26 de abril de 2022.

**BANCA EXAMINADORA**

**Prof.(a) Dr.(a) Luciana Gaspar Melquíades Duarte** - Orientadora e Presidente da banca  
Universidade Federal de Juiz de Fora

**Prof.(a) Dr.(a) Maria Tereza Fonseca Dias** - Membro titular externo  
Universidade Federal de Minas Gerais

**Prof.(a) Dr.(a) Girlene Alves da Silva** - Membro titular interno  
Universidade Federal de Juiz de Fora

Juiz de Fora, 04/05/2022.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha família, em especial aos meus pais, Gilce e Waldecy, à minha irmã, Yara, e à minha madrinha, tia Giani, que sempre me apoiaram e incentivaram nos desafios que surgiram durante mais esta etapa de aperfeiçoamento acadêmico.

Agradeço à minha professora orientadora, Dra. Luciana Gaspar Melquíades Duarte, que me acompanha com a mesma dedicação, paciência, atenção, sabedoria e cuidado, desde os meus primeiros passos na área da pesquisa científica em Direito, ainda na graduação, na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora. Sou extremamente grato por essa oportunidade.

Agradeço à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora por fornecer os meios necessários para a consecução de um curso de mestrado em Direito com tamanha excelência.

## RESUMO

Desde o início da pandemia da Covid-19, os gestores públicos, representando as respectivas unidades federativas, adotaram medidas céleres para controlar o avanço da doença nos respectivos territórios jurisdicionados, pois o vírus causador possuía alta taxa de transmissibilidade. Em epidemias causadas por vírus que atingiram o trato respiratório dos seres humanos, ações eficazes, não farmacológicas, para se controlar o avanço do agente causador, envolviam o distanciamento e o isolamento social, que foram amplamente adotadas. Percebeu-se, contudo, que elas oportunizavam a colisão entre os direitos à livre iniciativa e à saúde, por restringir a plenitude do exercício de atividades comerciais, uma vez que, intrinsecamente, promovem aglomeração de pessoas. A legitimidade dessas iniciativas foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (princípio do federalismo). Necessário, portanto, avaliar se houve proporcionalidade das medidas restritivas para a promoção dos direitos à saúde e à vida concretamente, frente à preservação do núcleo essencial da livre iniciativa, acerca da aferição da constitucionalidade da limitação de qualquer direito fundamental. Considerando que esta análise em concreto apenas poderia ser efetuada mediante investigação empírica, elegeu-se, para estudo, a cidade de Juiz de Fora, entre os meses de fevereiro de 2020 a dezembro de 2021. Para caracterizar o quadro epidemiológico existente, examinaram-se os dados referentes à quantidade de casos e óbitos no município em cada dia de publicação dos decretos municipais que veicularam medidas restritivas ao comércio. A pesquisa foi amparada pelas teorias dos direitos fundamentais e da argumentação jurídica (ALEXY, 2001; 2002), tendo em vista a averiguação racional (argumentativa) e proporcional da implementação dos direitos fundamentais, diante de conflitos no caso concreto. Ainda, fez-se uso da teoria consequencialista (POSNER, 2010), a fim de avaliar se, nas iniciativas adotadas, preponderou-se o exame dos impactos econômicos, sociais e políticos dessas para a sociedade. Partiu-se do pressuposto de que os direitos inerentes ao exercício da atividade econômica estariam preponderando, em detrimento da adoção das medidas sanitárias de controle. Mediante o emprego da metodologia empírica de pesquisa, aliada a estratégias qualitativas em relação ao levantamento interdisciplinar bibliográfico e de inferência, a hipótese de pesquisa não se confirmou, pois a atuação da administração municipal de Juiz de Fora, proporcionalmente, considerou a primazia do direito à saúde, frente à livre iniciativa.

**Palavras-chave:** 1. Administração pública municipal. 2. Livre iniciativa. 3. Direito à saúde. 4. Pandemia. 5. Proporcionalidade.

### ***ABSTRACT***

Since the beginning of the Covid-19 pandemic, public managers, representing the respective federative units, have taken swift measures to control the spread of the disease in their respective jurisdictional territories, as the virus that caused it had a high rate of transmissibility. In epidemics caused by viruses that reached the respiratory tract of humans, effective, non-pharmacological actions to control the progression of the causative agent involved distancing and social isolation, which were widely adopted. It was noticed, however, that they provided opportunities for the collision between the rights to free enterprise and health, by restricting the full exercise of commercial activities, since, intrinsically, they promote agglomeration of people. The legitimacy of these initiatives was recognized by the Federal Supreme Court (principle of federalism). It is therefore necessary to assess whether there was proportionality in the restrictive measures for the promotion of the rights to health and life, specifically, in view of the preservation of the essential core of free enterprise, regarding the assessment of the constitutionality of the limitation of any fundamental right. Considering that this specific analysis could only be carried out through empirical investigation, the city of Juiz de Fora was chosen for study, between the months of February 2020 and December 2021. To characterize the existing epidemiological picture, we examined data referring to the number of cases and deaths in the municipality on each day of publication of municipal decrees that published restrictive measures to trade. The research was supported by the theories of fundamental rights and legal arguments (ALEXY, 2001; 2002), in view of the rational (argumentative) and proportional investigation of the implementation of fundamental rights, in the face of conflicts in the concrete case. Furthermore, the consequentialist theory was used (POSNER, 2010) in order to assess whether, in the initiatives adopted, the examination of the economic, social and political impacts of these on society prevailed. It started from the assumption that the rights inherent to the exercise of economic activity would prevail, to the detriment of the adoption of sanitary control measures. Through the use of empirical research methodology, combined with qualitative strategies in relation to the interdisciplinary bibliographic and inference survey, the research hypothesis was not confirmed, since the performance of the municipal administration of Juiz de Fora, proportionally, considered the primacy of the right to health, in the face of free enterprise.

***Keywords:*** 1. *Municipal public administration.* 2. *Free enterprise.* 3. *Right to health.* 4. *Pandemic.* 5. *Proportionality.*

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CEPEDISA - Centro de Pesquisas e Estudos de Direito Sanitário

CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas

LINDB – Lei de Introdução ao Direito Brasileiro

OMS – Organização Mundial da Saúde

PDT – Partido Democrático Trabalhista

STF – Supremo Tribunal Federal

SUS – Sistema Único de Saúde

USP - Universidade de São Paulo

UTI – Unidade de Tratamento Intensivo

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2 O PÓS-POSITIVISMO COMO TEORIA FORTALECEDORA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO</b> .....	18
2.1 BREVE DIGRESSÃO AO POSITIVISMO JURÍDICO: ORIGEM E SUPERAÇÃO .....	18
2.2 O PÓS-POSITIVISMO JURÍDICO: PRESSUPOSTO TEÓRICO DO AGIR ARGUMENTATIVO .....	23
2.3 TEORIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: CONSEQUÊNCIA DO AGIR ARGUMENTATIVO.....	27
<b>3 O CONSEQUENCIALISMO JURÍDICO DE RICHARD POSNER</b> .....	34
3.1 INFLUÊNCIA DO CONSEQUENCIALISMO JURÍDICO NA POSTURA DO LEGISLADOR ORDINÁRIO E O ESTÍMULO À INSEGURANÇA JURÍDICA.....	37
3.2 CONSTATAÇÃO DA PRESENÇA DO CONSEQUENCIALISMO JURÍDICO NA TEORIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E NA TEORIA DA ARGUMENTAÇÃO; ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA TEORIA NA POSTURA DO ADMINISTRADOR PÚBLICO E O GIRO PRAGMÁTICO DO DIREITO ADMINISTRATIVO.....	41
<b>4 METODOLOGIA DE OBTENÇÃO E ANÁLISE DA QUANTIDADE DE CASOS E ÓBITOS PELA COVID-19, DOS DECRETOS MUNICIPAIS DE RESTRIÇÃO AO COMÉRCIO E DAS ONDAS DE FLEXIBILIZAÇÃO DO PLANO MINAS CONSCIENTE</b> .....	45
<b>5 DESCRIÇÃO DOS DADOS: O MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA EM CADA DIA DE PUBLICAÇÃO DOS DECRETOS MUNICIPAIS</b> .....	57
<b>6 AFERIÇÃO DA MÁXIMA DA PROPORCIONALIDADE A PARTIR DOS DADOS OBTIDOS</b> .....	67
<b>7 CONCLUSÃO</b> .....	83
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	89

## 1 INTRODUÇÃO

A pandemia de COVID-19 desencadeou, entre outros problemas, um conflito principiológico marcante a ser solucionado pelos entes públicos, qual seja, a opção por medidas que privilegiem o direito à livre iniciativa (corolário do direito à liberdade, à propriedade, ao trabalho e aos demais direitos financiados pela renda que ele gera) ou a preponderância do direito à saúde e, de forma reflexa, do direito à vida. Muitas atividades econômicas promovem, em alguma medida, aglomeração de pessoas e, em função disso, implicam a propagação da COVID-19, de maneira que os representantes do Poder Executivo tiveram que optar pela adoção de iniciativas que restringissem a liberdade econômica ou que as mantivessem em certa medida, a despeito das consequências que essas poderiam acarretar para o aumento de casos da doença.

Demandaram-se iniciativas rápidas e eficientes por esses gestores públicos, enquanto representantes da Administração Pública, impossibilitando a espera pelas deliberações regularmente ocorridas no bojo do processo legislativo, já que o avanço da doença foi célere. Tais iniciativas foram respaldadas pela Lei nº 13.979 (BRASIL, 2020a). Desse modo, como a legislação federal determinou medidas relacionadas ao combate da pandemia em todo o território brasileiro, os atos administrativos exarados apenas pelo Poder Executivo pautaram-se nessas disposições.

A referida lei considerou a possibilidade de imposição de sanções aos indivíduos, caso houvesse o descumprimento de medidas de proteção contra o vírus adotadas pelo poder público, desde que fosse instituída lei específica para tanto. Sendo assim, a despeito da celeridade na promoção das ações, o Poder Legislativo ainda necessitou ser acionado para cancelar a implementação de medidas de cunho sancionatório.

Ademais, a lei acima tramitou em regime de urgência, sendo proposta no dia 04 de fevereiro de 2020 e sancionada em 06 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020b). Com isso, houve o apoio do Congresso Nacional para que o Brasil pudesse ter, em seu ordenamento jurídico, lei específica que regulamentasse as atitudes adotadas pelos gestores públicos nos respectivos territórios jurisdicionados.

O Supremo Tribunal Federal (STF), por sua vez, atuou de modo a evitar a concentração dos poderes em somente um ente federado. Vale destacar que, a despeito da discussão sobre a correta interpretação da competência constitucionalmente assegurada à União para se tratar sobre normas gerais acerca da defesa da saúde, conforme dispõe, por

exemplo, o inciso XII, artigo 24 da Constituição (BRASIL, 1988), esta pesquisa não se debruçou sobre a argumentação da corte superior nas decisões atinentes à temática aludidas neste trabalho. Assim, partiu-se somente do posicionamento adotado para se estabelecer as discussões propostas e alcançar as conclusões ao final do relatório de pesquisa.

Sendo assim, destaca-se que o Governo Federal publicou a Medida Provisória nº 926 (BRASIL, 2020c), com o escopo de alterar dispositivos da referida Lei nº 13.979 (BRASIL, 2020a). Aquele ato normativo, inclusive, foi posteriormente transformado na Lei nº 14.035 (BRASIL, 2020d), consolidando algumas modificações no conteúdo da Lei nº 13.979 (BRASIL, 2020a).

Entre as alterações procedidas, uma modificou a redação do *caput* do artigo 3º da lei acima. Isso, por seu turno, motivou o Partido Democrático Trabalhista (PDT) a ingressar com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, posteriormente denominada de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341 (BRASIL, 2020e). O partido entendeu que a mudança no conteúdo da lei criou prerrogativas excessivas para a União, desequilibrando, com isso, a cooperação entre os entes. Diante desse questionamento, o plenário do STF, no dia 15 de abril de 2020, confirmou a liminar inicialmente proferida pelo Ministro Edson Fachin, reafirmando que os entes públicos possuem competência concorrente para legislar sobre assuntos atinentes à saúde pública de cada localidade.

Dessa forma, não foi permitido ao Chefe do Poder Executivo Federal determinar quais seriam os serviços essenciais em todo o país, sem que se respeitasse a autonomia de cada ente local. Assim, reforçou-se a atenção ao conteúdo do inciso II do artigo 23 da Constituição (BRASIL, 1988), que considera a competência comum de todos os entes públicos para assuntos relacionados à saúde.

Em momento anterior a essa decisão, no dia 08 de abril de 2020, por meio de decisão monocrática, o Ministro Alexandre de Moraes do STF considerou, em sede da Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672 (BRASIL, 2020f), que os governos estaduais, municipais e distrital, no âmbito de jurisdição de seus territórios, teriam competência para adotar as medidas necessárias à contenção da COVID-19, independentemente da anuência dos demais.

Como ressaltado, o Poder Judiciário, por meio do Supremo Tribunal Federal, que possui a atribuição precípua de uniformizar a jurisprudência nacional acerca da interpretação da Constituição (BRASIL, 1988), considerou que não caberia apenas à União o papel de determinar as regras de combate à pandemia. Aos demais entes, no

limite das respectivas jurisdições, foi permitida a adoção das iniciativas que fossem necessárias para a contenção do avanço da doença.

A adoção do isolamento social, atendendo às orientações das autoridades mundiais de saúde pública ligadas à Organização Mundial de Saúde (OMS) e à Organização Pan-Americana de Saúde (2020), fez com que os representantes de cada ente municipal, utilizando das prerrogativas do poder de polícia, editassem decretos determinando o fechamento de estabelecimentos comerciais que não desenvolvessem atividades econômicas de cunho essencial, assim concebidas as imprescindíveis para a sobrevivência dos indivíduos em sociedade.

Com isso, o conflito entre a higidez econômica e a preservação da saúde acentuou-se. As medidas restritivas geraram quedas consideráveis na receita dos estabelecimentos comerciais que não estavam autorizados a funcionar ou que não conseguiram adaptar-se rapidamente ao sistema de vendas pela rede mundial de computadores (*e-commerce*) ou por *delivery* (PAPEL, 2020).

Diante disso, evidenciaram-se discussões sobre a competência e a legitimidade dos atos administrativos publicados pelo Poder Executivo, no âmbito do poder de polícia administrativa<sup>1</sup>, pois as normas constitucionais que tratam dos direitos à liberdade, à livre iniciativa, à vida e à saúde necessitaram ser ponderadas. A análise da construção das normas mais adequadas diante das circunstâncias fáticas tornou-se desafiadora. A edição de decretos pelo chefe do Executivo para tratar de medidas relacionadas ao controle da doença necessitou ser cada vez mais corriqueira, principalmente no contexto municipal.

Assim, Juiz de Fora, uma das maiores cidades do Estado de Minas Gerais, com cerca de 500 mil habitantes, referência econômica e no sistema de saúde na região (sede de Microrregião) da Zona da Mata de Minas Gerais, com PIB per capita de R\$ 6,2 mil reais, uma das maiores expectativas de vida do Brasil, localizada em posição estratégica entre os maiores mercados consumidores do país e sedia a Universidade Federal de Juiz de Fora, foi selecionada para essa aferição (JUIZ DE FORA, 2022).

---

<sup>1</sup> Segundo o artigo 78 da Lei nº 5.172 (BRASIL, 1966), o poder de polícia é definido da seguinte maneira: “Art. 78. Considera-se poder de polícia 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 tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.”

Além disso, durante o período pandêmico analisado, o aludido município vivenciou a sucessão de representante do Poder Executivo, em virtude das eleições municipais ocorridas no ano de 2020. Com isso, a aferição da maneira como a Administração Pública agiu, independente do indivíduo ocupante do cargo de prefeito municipal, foi uma circunstância relevante para os objetivos deste trabalho.

Frente a esse cenário, a presente pesquisa buscou responder se houve a preponderância do direito à saúde, diante da análise dos atos administrativos de controle da pandemia no contexto do Município de Juiz de Fora, ou se ocorreu a prevalência da livre iniciativa.

É importante salientar que a opção pelo estudo da livre iniciativa, como direito fundamental advindo do direito à liberdade econômica, retrata estratégia metodológica utilizada para se aumentar a precisão dos resultados da pesquisa. Os direitos fundamentais, assim como o ordenamento jurídico como um todo, em consonância aos ensinamentos de Dworkin (2002), são dotados de unicidade (indissociabilidade)<sup>2</sup>. Sendo assim, também poderia ser objeto de investigação a relação dos direitos à saúde e à vida, no contexto da COVID-19, com todos os demais direitos fundamentais que sofreram restrição pelas medidas necessárias para a contenção da pandemia, como os direitos ao trabalho, ao lazer, à alimentação, à propriedade e à liberdade de locomoção.

O recorte da análise recaiu sobre o direito à livre iniciativa para permitir a seleção de decretos editados pelo Município de Juiz de Fora, cujo escopo foi a contenção ao avanço do contágio pelo coronavírus, que regularam o desempenho de atividades comerciais no contexto da pandemia. A averiguação de demais elementos nos decretos selecionados e em outros atos dessa natureza, que implicaram a constrição de outros direitos, dificultaria, sobremaneira, a colheita dos dados em relação ao impacto dos decretos em todos os demais direitos, sua posterior análise e registro no relatório da pesquisa com a acuidade necessária em uma investigação científica. A limitação do tempo disponível para esta pesquisa, a dinamicidade da mudança do quadro epidemiológico e a quantidade elevada de atos administrativos, devido à necessidade de iniciativas rápidas da municipalidade, foram fatores determinantes para tal escolha.

---

<sup>2</sup> Segundo Sarlet (*apud* PINHEIRO; MOTTA; SOUZA, 2014, p. 630), os direitos fundamentais são indissociáveis em uma ordem jurídica, pois, como são reconhecidos institucionalmente pelo ordenamento, sendo, portanto, delimitados no espaço e tempo, representam o caráter básico e fundamentador do sistema jurídico (fundamentalidade). Diante disso, considera que há a indissociabilidade entre direitos fundamentais e a constituição.

De mais a mais, a metodologia de investigação utilizada foi a indutiva, pois consistiu no exame da realidade de um município. A partir da constatação do ocorrido na municipalidade, pretendeu-se aferir a adequada solução da colisão entre as normas equalizadoras dos problemas de saúde e econômicos ocasionados pela pandemia. Desse modo, a verificação, em concreto, do conflito entre o direito à saúde e o direito à livre iniciativa pautou, sobremaneira, a elaboração das premissas gerais para o enfrentamento da questão apresentada.

A pesquisa ganhou o predicado de qualitativa em relação ao estudo do referencial teórico e da revisão de literatura. O método empírico, consubstanciado no levantamento e na verificação de atos do Poder Executivo municipal, também foi utilizado para apurar os decretos do Município de Juiz de Fora, bem como para averiguar a quantidade de casos e mortes no município, divulgados pelo boletim epidemiológico diário publicado pelo Estado de Minas Gerais. O estudo da situação vivenciada em Juiz de Fora, como destacado, foi a base para a formulação de parâmetros analíticos da colisão entre os princípios da saúde e da livre iniciativa no cenário da pandemia de COVID-19. Apesar da limitação da análise derivada do recorte de pesquisa, a metodologia aplicada pode ser replicada em outros municípios, a fim de se constatar a ocorrência ou não dos mesmos resultados.

Também se analisou o Plano Minas Consciente, elaborado pelo Governo do Estado de Minas Gerais, pois foi a ferramenta utilizada pelo Estado para se tentar uniformizar as ações dos 853 (oitocentos e cinquenta e três) municípios de Minas Gerais, relacionadas ao controle das atividades econômicas. Apesar da não obrigatoriedade na adesão ao programa, Juiz de Fora optou por segui-lo, em meados do mês de maio de 2020. A partir desse momento, comprometeu-se a respeitar as diretrizes fixadas nas deliberações do governo mineiro (MINAS GERAIS, 2020a). Outrossim, na esteira da abertura conferida pelo programa do governo estadual, Juiz de Fora criou, em janeiro de 2021, o Programa Juiz de Fora pela Vida, também com o objetivo de regulamentar as atividades econômicas e sociais no território municipal (JUIZ DE FORA, 2021a).

A metodologia eleita para o alcance dos objetivos apresentados consistiu na subdivisão da análise dos protocolos sanitários para o desempenho das atividades comerciais, escalonadas de acordo com o potencial delas para promover aglomerações, bem como frente à relevância para a manutenção da subsistência dos indivíduos em sociedade (MINAS GERAIS, 2020a).

De acordo com a referida estratégia metodológica, houve a subdivisão do Estado de Minas Gerais em macrorregiões e microrregiões. Dessa forma, o programa permitiu que cada município se enquadrasse no conjunto de restrições próprio à macro ou à microrregião em que se situasse, podendo, inclusive, restringir, ainda mais, o exercício das atividades econômicas no território municipal, com base nos protocolos elaborados pela equipe técnica de cada um (MINAS GERAIS, 2020a).

Assim, em dois anos de levantamento de dados, foram analisados 35 (trinta e cinco) decretos municipais, 30 (trinta) boletins epidemiológicos e 22 (vinte e dois) relatórios do Programa Minas Consciente.

Cumprido destacar que, como a manifestação do ente municipal, nesse contexto de pandemia, em relação às medidas restritivas às atividades comerciais, ocorreu preponderantemente por meio de decretos, a análise do conteúdo de tais atos administrativos foi essencial para se responder à pergunta de pesquisa proposta neste trabalho.

Por meio da teoria consequencialista de Posner (2010), em que se prioriza a verificação da relevância das consequências dos atos decisórios em detrimento da análise detalhada da aplicação da norma que melhor coexista com o escopo do ordenamento jurídico, averiguou-se se tais atos têm o intuito de conferir maior importância aos aspectos econômicos das decisões administrativas, em prejuízo à preservação do direito fundamental à saúde, o que se considerou como hipótese de pesquisa.

Analisou-se, também, a influência de tal pensamento no âmbito do Direito Administrativo. Nesse sentido, atentou-se para os estudos de Binbenjy (2020), em relação ao denominado giro pragmático do Direito Administrativo, que transfere as preocupações desse ramo do Direito para a análise dos resultados das decisões estatais e das consequências práticas verificáveis na realidade.

Também foram utilizados os parâmetros doutrinários do Pós-positivismo, concernentes aos ensinamentos de que toda a Constituição (BRASIL, 1988) deve ser respeitada, bem como de que o Direito é capaz de oferecer as respostas necessárias a problemas sociais, não havendo, então, lacuna normativa ensejadora de anomia social. Lançou-se mão, dessa forma, da Teoria do Direito como Integridade, elaborada por Dworkin (2002), na qual se afirma a unicidade do ordenamento jurídico, formado por normas que se interligam e por decisões jurídicas que formam precedentes capazes de pautar adequadamente o conteúdo das decisões subsequentes. Outrossim, valeu-se da Teoria dos Direitos Fundamentais, evidenciada por Alexy (2001), na qual se busca a

origem, justificativa e as características normativas dos direitos humanos inseridos no ordenamento. Ademais, os ditames da Teoria da Argumentação Jurídica (ALEXY, 2002) foram aproveitados. Nessa, parte-se do entendimento de que a análise dos argumentos deve caracterizar-se como racional, atendendo, pois, aos ditames do Estado Democrático de Direito. Assim, tais teorias auxiliaram na defesa da normatividade dos princípios constitucionais.

Na pesquisa em tela, verificou-se a necessidade da utilização da técnica da ponderação de Dworkin (2002), pelo administrador público, na qualidade de representante da Administração, ao avaliar qual direito teria maior peso, perante as circunstâncias pandêmicas. Desse modo, efetuou-se, a partir da experiência do Município de Juiz de Fora, o sopesamento entre o direito fundamental à saúde e a livre iniciativa, reitera-se corolário do direito fundamental à liberdade.

Diante do conflito de direitos, conforme ressaltado, buscou-se verificar, a partir do teor dos decretos atinentes ao controle das atividades comerciais, aliado ao exame da quantidade de casos e óbitos na municipalidade, além da aferição do nível de flexibilização conferido pelo Plano Minas Consciente para o município, todos examinados no mesmo dia de publicação de cada decreto municipal, se Administração Pública local se inclinou favoravelmente às consequências econômicas que poderiam advir da decisão administrativa ou se privilegiou a preservação da saúde pública.

É importante destacar que a pesquisa realizada apresenta a limitação própria das investigações conduzidas pela estratégia metodológica do estudo de caso, qual seja, a necessidade de cautela para a universalização dos dados, já que é fundamental, para a universalização das conclusões obtidas pela análise de um caso dado, identificar a coincidência de condições em relação aos demais casos em que se pretenda aplicar tais ilações (FREITAS; JABBOUR, 2011, p. 19). Essa universalização apenas poderá ser efetuada caso se averigüe que os resultados derivados da análise da amostra em questão sejam coincidentes com a realidade inerente a outras municipalidades, o que necessita de apuração em pesquisas adicionais. Assim, o objetivo do estudo de caso é obter um padrão de replicação que permita aos leitores estabelecer conexões diante de realidades outras a serem consideradas (EPSTEIN; KING, 2013, p. 53).

Sendo assim, primeiramente, discutiu-se a respeito da coadunação da teoria pós-positivista com os preceitos do Estado de Direito. Discorreu-se brevemente sobre o Positivismo Jurídico, por se tratar de teoria superada pelo Pós-positivismo. Em seguida, evidenciou-se a busca pela argumentação (racionalidade) no agir do indivíduo, a fim de

se garantir a segurança jurídica e a igualdade entre todos. Após, tratou-se de demonstrar a relação da Teoria dos Direitos Fundamentais, elaborada por Alexy (2001; 2002), em que se desenvolve a proporcionalidade como estratégia argumentativa na escolha do princípio que prepondera, diante do contexto fático analisado e com base na principiologia do Estado de Direito.

Em seguida, foram tecidas considerações acerca do Consequencialismo Jurídico, teoria cujo principal autor é Posner (2010), em que se discute a inserção de preceitos econômicos no Direito, que proporcionem o bem-estar da sociedade em geral, a fim de se buscar maior eficiência na aplicação das normas. Ademais, demonstrou-se a influência desse pensamento na elaboração de dispositivos legais pelo Legislador Ordinário. No mesmo sentido, constatou-se a influência do Consequencialismo entre as regras da ponderação.

Apesar disso, verificaram-se críticas a esse pensamento, uma vez que não se vislumbra segurança jurídica no posicionamento adotado pelo indivíduo que decide determinado conflito. Atentou-se para a influência de tal teoria na atuação do administrador público e analisou-se a influência do ideal consequencialista no Direito Administrativo mediante observação do giro pragmático do Poder de Polícia proposto por Binembjom (2020).

Após, especificou-se a metodologia de obtenção e análise dos decretos municipais publicados pelo Município de Juiz de Fora, entre o ano de 2020 e o mês de dezembro do ano de 2021, em relação à quantidade de casos e de mortes pela COVID-19 na municipalidade, aferidos a partir do sítio eletrônico oficial da Secretaria Estadual de Saúde, no mesmo período.

Logo depois, foram descritos, detalhadamente, tais dados, a fim de se verificar a maneira como ocorreu a postura da Administração Pública municipal, acerca das restrições ao comércio local, frente à quantidade de casos e de óbitos pela doença. Aliado a isso, examinou-se a evolução dos protocolos sanitários do Plano Minas Consciente para a macro e a microrregião onde se situou Juiz de Fora, de acordo com as demarcações efetuadas pelo Programa.

Por último, teceram-se considerações sobre a ação do poder público local no contexto da pandemia de COVID-19, no recorte de pesquisa proposto, no que tange ao conflito entre o direito à saúde e a livre iniciativa.

## **2 O PÓS-POSITIVISMO COMO TEORIA FORTALECEDORA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Neste capítulo, serão analisadas, em síntese, as contribuições da teoria pós-positivista à ideia de respeito ao ordenamento jurídico, instrumento de controle da atuação da Administração Pública, tendo em vista a necessidade de garantir a todos os indivíduos a igualdade e a segurança jurídica para se estabelecerem socialmente.

O Positivismo Jurídico, segundo análises sob a ótica pós-positivistas, em função de suas limitações à análise da norma, restou superado. Dessa forma, pode ser compreendida como uma teoria voltada ao entendimento da implementação formal do Direito, por se tratar de instrumento balizador das relações sociais e, em razão disso, não poderia sofrer influências que comprometessem as estruturas (essência) do sistema jurídico (ordenamento jurídico).

Com efeito, inicialmente, de forma rápida, serão discutidas as origens e as principais características do Positivismo clássico (considerando que peculiaridades filosófico-jurídicas ensejam a inferência de mais de um espectro nessa teoria). Além disso, tratar-se-á das incongruências que ocasionaram críticas contundentes quanto à permanência da norma jurídica enquanto objeto central de estudo do Direito.

Ato contínuo, discutir-se-á sobre as origens do Pós-positivismo, a partir do enfraquecimento do Positivismo Jurídico decorrente das lacunas não superadas por esta teoria. Por fim, demonstrar-se-á a relação da teoria pós-positivista com a construção do conhecimento sobre os direitos fundamentais, devido ao fato de esses serem imprescindíveis aos seres humanos, por se coadunarem aos ditames do Estado Democrático de Direito e, mormente, à dignidade da pessoa humana.

### **2.1 BREVE DIGRESSÃO AO POSITIVISMO JURÍDICO: ORIGEM E SUPERAÇÃO**

Em primeiro lugar, é preciso que se debata sobre a teoria jurídica estabelecida previamente ao Pós-positivismo Jurídico, qual seja, o Positivismo Jurídico, considerado como a convergência de três escolas: Pandectismo, na Alemanha; Escola de Exegese, na França e Escola Analítica, na Inglaterra (PINHEIRO, 2017, p. 42). Além disso, afirma-se que a corrente positivista sofreu influências do Positivismo Filosófico, na medida em que rejeita as teses metafísicas sobre a natureza do Direito (MOREIRA, 2019, p. 189).

A ciência jurídica, a partir do Século XIX, não se satisfazia com as respostas advindas do Direito Natural. De acordo com Aristóteles (*apud* PINHEIRO, 2017, p. 48), esta maneira de analisar o Direito detinha autoridade, em toda parte, prescrevia ações que preservavam os valores intrínsecos à humanidade, por meio de uma normatividade natural. Porém, nas palavras de Bobbio (*apud* SILVA; SOUZA, 2014, p. 213): “(...) Agindo contra a objetividade da Teoria Pura do Direito (e sem objetividade não há ciência), o Direito Natural exprime valores subjetivos ou até irracionais, os quais, por isso mesmo são irreduzíveis a análises científicas”.

O Positivismo Jurídico fortaleceu-se ao mesmo tempo em que se iniciou a monopolização do poder político pelo Estado (MOREIRA, 2019, p. 189). Essa monopolização inseriu premissas voltadas para a busca de maior objetividade (racionalidade) nos atos da administração. A subjetividade não se coadunaria com a razão. O poder de comando está no homem que a detém e não em explicações transcendentais como outrora (SCREMIN, 2004, p. 150).

É preciso destacar, contudo, que essa corrente filosófico-jurídica possui distintas abordagens por diferentes autores que, por sua vez, não são objeto de análise neste trabalho. Lado outro, demonstra-se, a título de exemplificação, que o Positivismo Jurídico pode ser subdividido em inclusivo e exclusivo. No primeiro, tenta-se conciliar a abordagem positivista com proposições moralistas, acenando-se à leitura moral do Direito, relacionada a princípios como a dignidade da pessoa humana, a liberdade e a igualdade. No Positivismo Jurídico de ordem exclusiva, considera-se que o critério moral não pode ser utilizado na interpretação no Direito, tampouco para conferir validade a ele. A moral sequer interferiria no conceito de Direito (MOREIRA, 2019, p. 190).

Neste trabalho, adotar-se-ão, para análise, os entendimentos a respeito do Positivismo Jurídico que se consubstanciam ao denominado por Bodenheimer (*apud* MOREIRA, 2019, p. 190) Positivismo Analítico, cujos principais expoentes são Austin, Kelsen e Hart. A ciência jurídica, consoante a teoria positivista clássica difundida por Kelsen (1979), deveria se distanciar das demais ciências a ela correlatas, como a Filosofia, a Sociologia e a Política, que comprometeriam a essência do Direito.

O método positivista, então, atinge o objetivo de descrever, com neutralidade, o Direito como ele “é” e não como deveria ser (ALMEIDA, 2012, p. 6483). Nas palavras de Kelsen (1979, p. 17):

De um modo inteiramente acrítico, a jurisprudência tem-se confundido com a psicologia e a sociologia, com a ética e a teoria política. Esta confusão pode porventura explicar-se pelo facto de estas ciências se referirem a objectos que

indubitavelmente têm uma estreita conexão com o Direito. Quando a Teoria Pura empreende delimitar o conhecimento do Direito em face destas disciplinas, fá-lo, não por ignorar ou, muito menos, por negar essa conexão, mas porque intenta evitar um sincretismo metodológico que obscurece a essência da ciência jurídica e dilui os limites que lhe são impostos pela natureza do seu objecto.

O estudo das normas jurídicas, pois, deveria apenas se pautar naquelas que estivessem positivadas, sob pena das interferências externas ao sistema ocasionarem o comprometimento do sistema jurídico. Nesse sentido, Raz (*apud* MOREIRA, 2019, p. 190) considerou que o Direito válido seria determinado somente por teses que verificassem a fonte e/ou a origem, deixando de lado conteúdos morais ou de outra natureza. Desse modo, o Direito, para ser válido, não precisaria satisfazer nenhum valor moral particular (ALMEIDA, 2012, p. 6478).

A separação entre Direito e Moral, como afirmado, teria o objetivo de conferir impessoalidade ao trabalho jurídico. Apesar do Direito ser resultado da atividade política, distingue-se desta e não inclui em sua definição elementos dela (PINHEIRO, 2017, p. 43). Enquanto o objeto de estudo da Sociologia, por exemplo, é o fenômeno social, o Direito, como ciência independente, não contempla, em seu objeto de estudo, os fenômenos das relações humanas, mas as normas que as qualificam (SILVA; SOUZA, 2014, p. 213-214).

Como demonstrado, nos ditames do Positivismo Analítico, o Direito deveria ser apartado das demais ciências a ele correlatas. Diante disso, dever-se-ia examiná-lo unicamente, sem a interferência de entendimentos externos aos ditames legais que poderiam comprometer a integridade das normas. Para Kelsen (1979), onde há valoração, há vontade, enquanto manifestação subjetiva. A partir disso, segundo Bobbio (*apud* SILVA; SOUZA, 2014, p. 213) a Teoria Pura do Direito apresenta-se como levante a duas trincheiras, contra o Direito Natural e contrário à Sociologia.

Desse modo, questionamentos quanto à justiça do conteúdo normativo não deveriam entrar em pauta por essa possuir conteúdo variado, de acordo com os indivíduos interessados. A justiça, então, não possuiria um valor objetivo, seria o que cada sociedade entendesse como válido. Para Kelsen (*apud* PINHEIRO, 2017, p. 57), o valor da justiça não seria o mesmo que o valor do Direito, uma vez que, para ele, “enquanto o liberal considera a liberdade como o ideal da justiça, o socialista vê na igualdade o ideal de justiça”. Ainda segundo o autor (*apud* CAVALCANTE, 2013, p. 303), aquilo que constitui o Direito como Direito é a validade, não afirma que o direito válido também é

justo, pois os ideais de justiça são subjetivos e irracionais, constituindo-se o problema da justiça um problema ético e distinto do problema jurídico de validade.

Nesse aspecto, Hart (2012, p. 207) salienta:

A estrutura da ideia de justiça tem, portanto, certa complexidade. Podemos dizer que compreende duas partes: uma característica uniforme ou constante, resumida no preceito “Tratem-se igualmente os casos iguais”, e um critério cambiante ou variável, usado para determinar quando os casos devem ser considerados semelhantes ou diferentes para determinado objetivo. Sob esse aspecto, justiça se assemelha às noções de do que é ser autêntico, alto, ou quente, que contêm uma referência implícita a um padrão que varia conforme a classificação da coisa à qual se aplicam. (...) Mas a justiça é muito mais complexa que essas noções, porque o padrão variável de semelhanças pertinentes entre casos diferentes a ela incorporado não apenas muda conforme o tipo de assunto a que se aplica, mas pode também muitas vezes ser questionado, mesmo no que se refere a um único tipo de assunto.

Com isso, percebe-se que os critérios que envolvem semelhanças e diferenças pertinentes podem variar com frequência conforme a perspectiva moral básica de determinado indivíduo ou sociedade, o que aumenta as chances de surgirem contra-argumentos pautados em uma moral diferente (HART, 2012, p. 211).

O Direito deveria, tão somente, salvaguardar a hierarquia normativa, para que ocorresse a concatenação lógica dos preceitos legais, em consonância à norma-basilar de todo o ordenamento, qual seja, a Constituição. Esta, por sua vez, não deve ser confundida com a Norma Fundamental (MOREIRA, 2019, p. 191), considerada por Kelsen (1979) como norma não positivada, ideia originária de todo o ordenamento jurídico.

De mais a mais, desde que se respeitasse a hierarquia normativa constituída no ordenamento, dever-se-ia aplicar o comando estabelecido no texto da norma considerada, sob pena da conseqüente sanção previamente estabelecida, a partir do mesmo comando normativo ou do código no qual a norma estivesse inserida (KELSEN, 1979). Assim, para Kelsen (*apud* MOREIRA, 2019, p. 191), o Direito seria um sistema ordenado de normas coercitivas.

Já Hart (2012, p. 103) afirma que o “o modelo simples do direito como um conjunto de ordens coercitivas do soberano não reproduz, em vários aspectos fundamentais, algumas das principais características dos sistemas jurídicos”.

Frente a isso, o referido autor (HART, 2012, p. 105) considera que o ordenamento jurídico seria formado por regras primárias e secundárias. Aquelas veiculariam o que as pessoas, destinatárias das normas, deveriam ou não fazer. Já estas deveriam solucionar os problemas ocorridos com as normas primárias. Acrescenta, ainda, que

As normas do primeiro tipo impõem deveres; as do segundo tipo outorgam poderes, sejam estes públicos ou privados. As do primeiro tipo dizem respeito a atos que envolvem movimento físico ou mudanças físicas; as do segundo tipo dispõem sobre operações que conduzem não apenas a movimentos ou mudanças físicas, mas também à criação ou modificação de deveres ou obrigações.

Bastava, com isso, que fosse respeitado o teor formalista do Direito para que se ensejasse a obrigatoriedade de seu cumprimento, independente de discussões valorativas que pudessem contaminar a dogmática jurídica, considerada um fim em si mesmo. Uma vez positivada, a norma deveria ser considerada válida para dirimir os conflitos e regular a vida em sociedade. A norma apenas deve ser posta por um órgão dotado de competência e poder para tanto, sendo esses conferidos pelo ordenamento (MOREIRA, 2019, p. 192). Além disso, para Austin (*apud* MOREIRA, 2019, p. 191), a lei não necessitava ser emanada apenas pelo Legislativo, ela poderia advir de órgão oficial, ao qual o soberano houvesse delegado poder de legislar.

Como o Direito seria uma ciência formal, caberia ao intérprete a melhor análise da norma, determinando que essa se limitasse à moldura predeterminada pelo ordenamento (CARVALHO; DUARTE, p. 128). Com efeito, o valor seria inerente ao Direito; porém, inexistiria delimitação quanto à natureza do valor relacionado à norma.

A partir do giro hermenêutico-linguístico-pragmático, que ocasionou a mudança drástica de entendimento na Filosofia e na Filosofia do Direito, mediante a alteração do pressuposto metodológico do “eu penso” para o “eu argumento”, o juiz intérprete adquiriu ônus argumentativo, guiado por uma ética racional discursiva, dando contornos aos Direitos Humanos. O ato vinculado do magistrado passou a se relacionar a um proceder racional, devidamente fundamentado (SILVA; SOUZA, 2014, p. 236-237).

Nesse contexto, a teoria pós-positivista desenvolveu-se e adquiriu grande relevância, principalmente após a segunda metade do Século XX, depois das batalhas ocorridas na Segunda Guerra Mundial. Até os acontecimentos da referida guerra, acreditava-se que o Positivismo Jurídico seria o modelo ideal de justificação e existência do Direito, conforme salientam Carvalho e Duarte (2012, p. 126). As críticas lançadas em face à teoria positivista, relacionadas à chancela das barbáries cometidas pelos governos nazifascistas, tendo em vista as justificativas de que as atrocidades não se opunham à estrutura do ordenamento jurídico vigente à época e, em razão disso, não infringiria o Estado de Direito estabelecido, fez cair em desuso o Positivismo Jurídico.

De acordo com Bustamante (*apud* SILVA; SOUZA, 2014, p. 233):

Um direito garantido unicamente pela força, definido de forma absolutamente independente de um conteúdo moral e incapaz de promover qualquer critério para as valorações jurídicas fatalmente não conseguiria dar conta das expectativas sociais, nem muito menos fortalecer a racionalidade necessária para reverter o quadro de descrença nas instituições por que passa o final da Idade Moderna.

Nas palavras de Soares (*apud* SILVA; SOUZA, 2014, p. 213):

Essa seria então a verdadeira herança do positivismo jurídico, que desprezando a evolução de valores jusnaturalistas como a igualdade e a liberdade, teria imposto regimes políticos opressivos ou, pelo menos, justificando e legitimado as experiências autoritárias da primeira metade do século passado

A partir do descrédito e da defasagem pelos quais se considerou passar a teoria positivista, o Pós-positivismo Jurídico elevou-se como corrente filosófico-jurídica que poderia conferir contornos inovadores à ciência jurídica. Os problemas humanitários precisavam ser superados por meio de uma teoria que não pudesse ser utilizada para legitimar o cometimento de outras barbáries. Ademais, a teoria positivista permite a atuação discricionária do julgador ou do indivíduo que decida determinada questão, em caso de inexistência de lei específica sobre a temática (DWORKIN, 2002). Destarte, há o aumento do subjetivismo em situações que necessitam de segurança jurídica, diante das implicações sociais.

Sendo assim, fomentou-se a construção teórico-jurídica que primasse pela racionalidade na argumentação, a despeito da análise da norma a ser aplicada ao caso. A segurança jurídica, alcançada por meio da fundamentação racional da decisão, confere consistência às decisões jurídicas, bem como controla a discricionariedade jurídica (TRIVISONNO; KHOURI, 2017, p. 363).

## 2.2 O PÓS-POSITIVISMO JURÍDICO: PRESSUPOSTO TEÓRICO DO AGIR ARGUMENTATIVO

Em um primeiro momento, pode-se evidenciar, como reação ao Positivismo, a Tópica, conceituada por Viehweg (1979) como uma técnica para se pensar os problemas. O Direito não deveria ter a lógica de um sistema fechado, mas, sim, um sistema aberto. Segundo Alexy (*apud* TRIVISONNO; KHOURI, 2017, p. 354-355): “a argumentação jurídica está aberta não somente a razões morais (...), mas também a razões ético-políticas e pragmáticas”. Os pontos de partida são abertos para discussão, devido ao

fato de o Direito ser a arte de pensar os problemas e, dessa forma, não poderia ser reduzido àquilo que esteja positivado, sob pena de não se obter a racionalidade a ele necessária, como demonstrado anteriormente.

O Pós-positivismo é uma corrente filosófico-jurídica que se utiliza dos pressupostos da Filosofia da Linguagem, pois essa considera que a existência do fato depende do discurso, da externalização por meio da linguagem. Como destaca Habermas (*apud* NIGRO, 2009, p. 172):

A linguagem e a realidade interpenetram-se de uma maneira indissolúvel para nós. Cada experiência está lingüisticamente impregnada, de modo que é impossível um acesso à realidade não filtrado pela linguagem. Esta descoberta constitui um forte motivo para atribuir às condições intersubjetivas de interpretação e entendimento mútuo lingüísticos o papel transcendental que Kant reservara para as condições subjetivas necessárias da experiência objetiva. No lugar da subjetividade transcendental da consciência entra a intersubjetividade destrancendentalizada do mundo da vida

Assim, a Filosofia da Linguagem analisa o objeto de estudo diferentemente da filosofia tradicional, em que a linguagem é compreendida como mero suplemento das ideias, incapaz de expressar a essência das coisas (NIGRO, 2009, p. 178). Nas palavras de Bennington (*apud* NIGRO, 2009, p.178):

[T]oda filosofia que coloca para si mesma o mundo e a linguagem como sendo dois reinos separados por um abismo que tem que ser atravessado permanece presa, exatamente no suposto ponto de travessia, no círculo do dogmatismo e do relativismo que ela não consegue quebrar

A realidade, então, é construída pelo indivíduo e é conhecida pelo discurso, apenas alcançando o ser humano por meio da linguagem. Não tem como se escapar da linguagem, inexistente um ambiente externo a ela, nem pensamentos prévios a ela (NIGRO, 2009, p. 179). O pensamento, com isso, é formado linguisticamente, o que demonstra a capacidade de se fundamentar as proposições perante os interlocutores. Desse modo, o indivíduo é capaz de fundamentar as considerações por ele formuladas em relação ao fato, desde o momento em que são realizadas as primeiras observações do ocorrido. Assim, os argumentos, considerados a externalização linguística do pensamento, podem ser racionalmente analisados por meio de regras do discurso (ALEXY, 2001).

Essas regras, contudo, devem ser universais para serem utilizadas perante qualquer auditório. Caso seja racional, o argumento pode ser reconhecido e aceito por aqueles que interajam em busca do consenso, considerada a melhor proposição argumentativa para a situação discutida perante os interlocutores. A racionalidade pode ser qualificada como a busca pela verdade, mediante o implemento de discurso que

observe as regras que racionalmente o constitua (REIS; BACK, 2019, p. 108). A verdade seria, com isso, construída consensualmente. Para Alexy (2001), seguir as regras e as formas argumentativas expostas aumenta a probabilidade de se alcançar um resultado racional em situações relacionadas à razão prática, mas não se pode garantir que haverá um acordo para cada questão, nem que o acordo firmado será definitivo.

O alcance dessa universalidade somente será possível caso aos interlocutores sejam conferidas a igualdade e a liberdade, consideradas as duas regras fundamentais para que os falantes possam estabelecer-se no discurso (ALEXY, 2001). Somente a partir da garantia desse *status* pode haver a busca pelo melhor argumento, sem que haja interferências externas àquilo que for exposto argumentativamente. Uma terceira regra, fundamental ao discurso, e derivada da regra da liberdade, também pode ser salientada, qual seja, a inexistência de coerção. O expositor não pode se sentir coagido, o que prejudicaria a racionalidade das proposições (ALEXY, 2001).

Desse modo, deve-se considerar que todo indivíduo que consiga expressar argumentativamente seus pensamentos pode participar do discurso. Essa, inclusive, é considerada a regra Democrática na Teoria da Argumentação (ALEXY, 2001). A liberdade, a igualdade e a inexistência de coerção, como dito, são fundamentais para que as regras do discurso possam ser implementadas de forma eficiente, sem que fatores externos prejudiquem a busca pelo melhor argumento e, com isso, comprometam o consenso.

Diante disso, há a pretensão, por meio da racionalidade, da manifestação da justiça. A razão, considerada a externalização objetiva do discurso, como observado, tem o condão de efetivar a paridade entre os interlocutores, enquanto a justiça tem por escopo a pretensão de correção, considerada a externalização da justiça material, tendo em vista que almeja a efetivação da verdade. Já a justiça, em âmbito formal, é entendida como o respeito às regras do discurso e do Direito Positivo (ALEXY, 2001). A pretensão de correção, aliás, é implícita ao Direito (BARBA, 2017, p. 76). Nesse sentido, Alexy (*apud* BARBA, 2017, p. 89-90) afirma

O Direito é um sistema de normas que (1) levanta uma pretensão de correção, (2) consiste na totalidade de normas que pertencem a uma Constituição com imensa eficácia social e não são extremamente injustas, assim como na totalidade das normas que estão de acordo com essa Constituição, que assumem um mínimo de eficácia social ou de chance de eficácia, se não são extremamente injustas, e que contém (3) os princípios pelos quais o procedimento de aplicação do Direito se apoia e/ou deve se apoiar para satisfazer a pretensão de correção

O discurso pode ser prático ou empírico. O primeiro, considerado o discurso normativo, advindo do Direito e da Moral, objetiva a demonstração do que seja empírico e do que seja bom, ao passo que o segundo tem o condão de ser descritivo, trata da análise do ser. Nesse sentido, o discurso jurídico pode ser entendido como um caso especial do discurso prático-geral. Tem como especificidade a vinculação ao Direito (TRIVISONNO; KHOURI, 2017, p. 354).

O discurso prático, assim como o jurídico, tem a pretensão de correção, estabelecida nas condições de validade do discurso (TRIVISONNO; KHOURI, 2017, p. 354). Conforme salienta Habermas (2012), a correção, a verdade, a inteligibilidade e a utilidade são condições de validade do discurso, são consideradas situações ideais de fala. O aspecto formal, nesse sentido, é o que satisfaz o conteúdo material do discurso. Sem o âmbito formal, não se alcança a matéria ideal do discurso (HABERMAS, 2012).

O discurso prático-geral, de acordo com Habermas (2012), constrói-se em três tipos de razões: pragmática, ética e moral. A primeira, lida com a escolha de técnicas e estratégias de ação, pauta-se, desse modo, na eficiência e na utilidade daquilo que seja exposto. Trata, destarte, da análise do meio e do fim alcançado. Já a segunda é fundada na tradição, na construção social. Tem o escopo de conferir identidade à sociedade. Por fim, a terceira considera os elementos universais, o que deve ser considerado bom para todos: são os direitos fundamentais. Assim, os argumentos de natureza moral acompanham os imperativos categóricos elaborados por Kant (1985). Esses têm o condão de universalizar a conduta, em busca do maior critério de justiça.

O discurso jurídico, dessa maneira, recepiona os elementos do discurso prático, mas com especificidades, consubstanciadas nas leis, nos precedentes e nas doutrinas, argumentos institucionais. O Direito, então, pode ser considerado um discurso prático por se direcionar ao agir humano. A ciência jurídica, como dito alhures, seria um caso especial do discurso prático-geral. Pode ser classificado como discurso prático especial, por abranger elementos do discurso prático-geral e argumentos institucionais. Reitera-se, contudo, que o discurso prático-geral não leva a decisões unânimes, mesmo sob as condições ideais do discurso (TRIVISONNO; KHOURI, 2017, p. 355).

O desenvolvimento dos argumentos práticos-gerais, então, sustentaria o posicionamento crítico do Direito e deveria justificar, racionalmente, o que o Direito deveria ser (ZOLET; MORAIS, 2016, p. 382). Segundo Trivisonno e Khouri (2017, p. 363), o Direito válido seria essencial para a solução de problemas práticos, pois, na medida em que possua comandos racionais para a solução de problemas, oferecendo

parâmetros objetivos, pode remediar as abstrações da moral. Diante disso, conduz a resultados mais eficazes e consistentes do que os proporcionados por mera justificativa moral ou por apelo a valores não institucionalizados.

Nesse sentido, em uma sociedade democraticamente estabelecida, é preciso que as conclusões institucionais ocorram a partir de procedimentos. A forma deve ser respeitada no contexto das decisões. O procedimento permite que se controle os poderes e, com isso, coíba o cometimento de tiranias. Visa-se a racionalização do processo de interpretação e aplicação do Direito, nos quais se situam as teorias da argumentação jurídica (CA'RVAlHO; DUARTE, p. 130). A argumentação é o convencimento a partir de razões.

Em tal contexto, desenvolveram-se as teorias a seguir expostas, consubstanciadas na salvaguarda do Estado de Direito, que, por sua vez, sustenta-se na consecução de direitos fundamentais, haja visto a busca pela igualdade e segurança jurídica aos indivíduos.

### 2.3 TEORIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: CONSEQUÊNCIA DO AGIR ARGUMENTATIVO

A busca pela racionalização do agir coaduna-se aos preceitos constitucionais, estabelecidos no Estado de Direito. O ideal previsto numa Constituição pode, então, ser entendido em duas perspectivas: política e jurídica. Na primeira, a Constituição surge como uma defesa fundamental dos indivíduos em face às arbitrariedades que possam surgir do poder público. Já na segunda, a Constituição aproxima-se do Estado de Direito, especialmente porque surge como critério de validade da ordem jurídica interna (ZOLET; MORAIS, 2016, p. 372).

Como demonstrado, a Constituição seria o arcabouço normativo que embasa o ordenamento jurídico e, com isso, confere a previsibilidade ao agir, uma vez que esse deve, necessariamente, ser argumentativo e, conseqüentemente, racional. Consoante dispõe Alexy (*apud* ZOLET; MORAIS, 2016, p. 382), na natureza do Direito há duas dimensões: real e ideal. Naquela, o Direito Positivo demarcaria o que seria o Direito, assumindo a característica de ser mais descritivo. Nesta, há a possibilidade, para que se estabeleça um juízo crítico sobre o Direito Positivo, de uma passagem para uma postura

prescritiva. Dessarte, nos casos em que não for possível decidir de acordo com o Direito Positivo, poderia o jurista recorrer à dimensão ideal ou crítica do Direito.

Ao recorrer a essa dimensão ideal, a fundamentação do ato de decidir mostra-se mais clara e racional, na medida em que os argumentos morais de um caso são relevados (KLATT; MEISTER, 2015, p. 45). É importante frisar, contudo, que a fundamentação racional somente o é se estiver em conformidade ao ordenamento jurídico vigente (BARBA, 2017, p. 77).

Como proposta para solucionar a problemática da racionalização do ato de decidir, Dworkin (2002), que sustenta, em síntese, a unicidade do ordenamento jurídico, composto por normas que se interligam e por decisões jurídicas que formam precedentes capazes de pautar adequadamente o conteúdo das decisões subsequentes, sem se criar antinomias, portanto, propõe que as normas que compõem o sistema jurídico possam ser classificadas em duas espécies: regras ou princípios; sendo que estes derivam dos valores sociais e, da mesma forma que aquelas, são vinculantes, ou seja, geram direitos e deveres a todos os indivíduos.

As regras diferenciam-se dos princípios por serem comandos definitivos, enquanto estes, por veicularem valores, refletem o aspecto moral da comunidade. Diante dessa distinção de origem, observa-se que os princípios são mais abstratos. Em razão disso, podem, com maior frequência, colidir entre si. Como forma de dirimir tal embate, deve haver o sopesamento, diante do caso concreto (DWORKIN, 2002).

Com isso, Dworkin (2002) referenda a ideia de que o Direito não é apartado da moral, tese defendida pela teoria positivista. O autor considera que a vinculação (vinculatividade) do Direito se dá devido à moral, pois ela materializa as práticas sociais que, em função disso, devem ser incorporadas pelo Direito. Desse modo, segundo a teoria pós-positivista, inexistem regras meramente programáticas no ordenamento jurídico. Isso posto, pondera que as decisões de cunho político são arriscadas, pois podem romper com o Estado de Direito, já que, não necessariamente, irão salvaguardar os princípios norteadores desse.

Avançando nas considerações de Dworkin (2002), Alexy (2001; 2002), que sustenta um conceito semântico da norma jurídica (BARBA, 2017, p. 59), utiliza a máxima da proporcionalidade<sup>3</sup> para dirimir o conflito entre princípios, a fim de que seja

---

<sup>3</sup> A máxima da proporcionalidade foi desenvolvida pelo Tribunal Constitucional Alemão, sendo utilizada pela primeira vez no ano de 1958, no denominado caso *Lüth*, para resolver um conflito entre direitos fundamentais na Constituição alemã (CARDOSO, 2016, p. 145).

demonstrado, argumentativamente, qual princípio deva sobressair, diante do contexto analisado. Alexy (2001; 2002) objetiva elaborar uma teoria jurídica que ofereça fundamentação racional para a aplicação dos direitos fundamentais.

A máxima da proporcionalidade pode ser considerada, também, como um instrumento de controle, tanto em face de eventuais excessos dos poderes estatais, quanto contra omissões ou ações insuficientes (TOLEDO *et al*, 2020, p. 239).

Alexy (2001; 2002), da mesma forma que Dworkin (2002), considera que os princípios possuem maior carga valorativa e, em função disso, são mais abstratos e abrangentes que as regras, o que aumenta as chances de colisão entre eles. Em razão disso, o autor evidencia que os princípios são mandados de otimização, devendo ser efetivados na maior medida possível, diante do caso em análise.

Segundo Alexy (2001; 2002), a Constituição representa um ponto de referência e estabelece, de forma indireta, a comparabilidade dos princípios. Esses são neutros, de acordo com a estrutura formal que possuem. Nesses limites, pode-se estabelecer um critério de constitucionalidade universalmente válido. Mas essa estrutura formal deve, inevitavelmente, ser preenchida com argumentos de natureza moral, referentes à perspectiva filosófica e às preferências políticas (KLATT; MEISTER, 2015, p. 46).

Como salientado, para dirimir os conflitos entre as normas de maior carga axiológica, Alexy (2001; 2002) utiliza a técnica de ponderação da máxima da proporcionalidade. De acordo com o autor (*apud* TREVISAN, 2015, p. 155), a ponderação seria um procedimento de argumentação e, em função disso, de correção. A racionalidade da ponderação é garantida pela observância de determinadas regras de argumentação, devendo a correção ou a verdade ser resultado de um procedimento, de um discurso racional (TREVISAN, 2015, p. 156). Sendo discursivamente racionais, são tornadas universais (TOLEDO, 2017, p. 5).

Conforme Klatt e Meister (2014, p. 32), todos os sopesamentos consistem em três fases de aferição. Primeiramente, deve-se determinar a intensidade da interferência no caso concreto. Em segundo lugar, debate-se sobre quão importante no caso concreto é o fim perseguido por meio da interferência. Em um terceiro momento, afere-se, considerando a relação entre as duas primeiras classificações, se a importância do objetivo pode justificar a intensidade da interferência. Para a classificação da interferência e da importância do objetivo, deve-se recorrer a uma escala triádica composta pelos níveis leve, moderado e sério (2014, p. 32).

Alexy (2001; 2002), nesse sentido, ao tratar da máxima da proporcionalidade, subdivide-a em três submáximas: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. A adequação orienta para a análise da aptidão da restrição a um princípio para promover o outro com ele colidente; a necessidade pressupõe o emprego do meio menos gravoso para a promoção desse princípio oposto; a proporcionalidade em sentido estrito, por fim, mensura se a efetivação do princípio prevalente supera a restrição a ser promovida sobre o princípio de menor peso, no caso concreto.

Pode-se observar, com isso, que a máxima da proporcionalidade somente pode levar a resultados corretos se a sua utilização refletir e considerar os juízos morais (KLATT; MEISTER, 2015, p. 42-43).

Diante disso, os direitos fundamentais, normas positivadas na Constituição (BRASIL, 1988) para a incorporação de direitos humanos<sup>4</sup> (jusnaturalismo), são considerados princípios constitucionais por se tratarem de normas abrangentes, tendo em vista a correlação com a condição humana<sup>5</sup> e, em razão disso, garantirem dignidade<sup>6</sup> ao indivíduo. Para Alexy (2002), as normas de direitos fundamentais são tanto aquelas dispostas na Constituição (normas de direitos fundamentais previstas), quanto as atribuídas à Constituição (normas de direitos fundamentais atribuídas). Assim, o autor (*apud* NASCIMENTO, 2021, p. 40) afirma que “o significado das normas de direitos fundamentais para o sistema jurídico é o resultado da soma de dois fatores: da sua fundamentalidade formal e da sua fundamentalidade substancial”.

O fator formal consubstancia-se na característica de que essa natureza de direitos constitui o ápice do ordenamento jurídico. Já o substancial refere-se ao fato de que os direitos fundamentais veiculam conteúdos ou decisões fundamentais sobre a estrutura do Estado e da sociedade (NASCIMENTO, 2021, p. 40). No mesmo sentido, Dworkin (*apud* BINENBOJM, 2008, p. 54) considera os direitos fundamentais como

---

<sup>4</sup> Direitos fundamentais podem ser entendidos como direitos humanos, porque são direitos atribuídos por um Estado a determinados seres humanos, podendo, também, ser destinados a pessoas jurídicas, quando possível (TRIVISONNO, 2020, p. 9). Para Alexy (*apud* LUCREDI, 2014, p. 115), os direitos humanos são universais, fundamentais, abstratos, direitos morais e estabelecidos com prioridade em relação a todos os outros direitos.

<sup>5</sup> Os direitos fundamentais protegem os bens sociais para os seres humanos. Estão na Constituição para poder vincular os poderes do Estado e as demais pessoas naturais ou jurídicas (TRIVISSONO, 2020, p. 14).

<sup>6</sup> O princípio da dignidade da pessoa humana é o fundamento do constitucionalismo contemporâneo, tendo em vista que impede a coisificação do ser humano, pela compreensão de sua condição singular de fim da proteção legal, jamais podendo ser tratado como objeto (PIOVESAN; RECK, 2017, p. 73).

direitos morais reconhecidos no seio de uma comunidade política, cujos integrantes são tratados com igual respeito e consideração.

Segundo Habermas (*apud* BINENBOJM, 2008, p. 56), os direitos fundamentais são consequências da decisão recíproca de cidadãos livres e iguais de, legitimamente, regular as respectivas vidas, por intermédio do Direito Positivo. Tais direitos, com isso, assegurariam a autonomia pública e privada dos cidadãos para que esses possam deliberar em um ambiente de liberdade e igualdade, no qual a única forma de coerção seja o melhor argumento.

Como destacam Klatt e Meister (2015, p. 36), a compreensão correta dos direitos fundamentais não é de que estão em igualdade a outros interesses privados e públicos, mas de que são situações jurídicas prioritárias. Os direitos fundamentais, devido a isso, possuem maior peso em abstrato (KLATT; MEISTER, 2015, p. 38).

Para Rawls (*apud* BINENBOJM, 2008, p. 52), uma liberdade fundamental somente pode ser limitada ou negada em favor de outra ou de outras liberdades fundamentais, e nunca por motivos de bem-estar geral ou de valores perfeccionistas. É possível apontar, diante disso, duas teorias relacionadas à restrição aos direitos fundamentais, quais sejam, teoria interna e externa. A primeira considera que os direitos fundamentais estão sujeitos a limites imanentes, os quais estariam inseridos no âmbito da própria norma de direito fundamental e que definem *a priori* a extensão do conteúdo desse direito, excluindo-se, de imediato, determinadas condutas do âmbito de proteção da norma. Já a segunda considera que as restrições às normas de direitos fundamentais vão incidir sobre os bens protegidos em abstrato e que, em razão disso, constituem conteúdo excedente da norma (NASCIMENTO, 2021, p. 55-57).

Alexy (*apud* VICTORINO, 2007, p. 15) pontua que os direitos fundamentais são democráticos na medida em que garantem os direitos de liberdade e igualdade, bem como assegurem o desenvolvimento e a existência de processos capazes de manter as condições funcionais do processo democrático. A necessidade de se garantir a observância dos direitos fundamentais entres os particulares implica, necessariamente, e, no mínimo, que haja a organização de uma jurisdição capaz de apreciar as lesões ou as ameaças a lesão a direitos fundamentais (NASCIMENTO, 2021, p. 48).

Devido a essas características, tal qualidade de direitos necessita ser efetivada na maior forma possível (norma *prima facie*). Contudo, quanto mais intensa for a interferência sobre determinado direito fundamental, maiores deverão ser as exigências constitucionais para a justificação da interferência (KLATT; MEISTER, 2014, p. 31). A

restrição somente vai ocorrer se esse princípio for uma razão para que, no lugar do direito ou liberdade fundamental *prima facie*, prevaleça uma não-liberdade definitiva ou um não-direito definitivo (NASCIMENTO, 2021, p. 57). Caso contrário, se for permitida a interferência em direitos fundamentais com base em premissas empíricas incertas relativas aos princípios colidentes, então se torna possível a recusa da proteção aos direitos fundamentais com base em suposições falsas, ocasionando, assim, a indevida violação a esses direitos (NASCIMENTO, 2021, p. 126).

Nesse sentido, Toledo (2013, p. 6) considera que “as interferências leves em um princípio cedem ante a proteção média ou grave de outro princípio e as médias cedem perante as graves”. Em outras palavras, Alexy (*apud* NASCIMENTO, 2021, p. 127) salientou que “quanto mais pesada for a intervenção em um direito fundamental, maior terá que ser a certeza das premissas nas quais essa intervenção se baseia”. Assim, continua o autor (*apud* NASCIMENTO, 2021, p. 128), “uma qualidade epistêmica baixa destrói quase completamente o poder até mesmo de razões materialmente mais fortes para a interferência em direitos fundamentais”.

Deve-se, porém, respeitar como limite o núcleo essencial de cada direito, considerado o arcabouço de prestações mínimas que caracterizam o direito fundamental (DUARTE; CASTRO, 2020). Nas palavras de Lucredi (2014, p. 99),

a definição adequada do conteúdo de um direito fundamental pressupõe a análise sensitiva de como a sociedade valora um direito, o que envolve a avaliação da constelação de valores políticos e morais que orbitam esse direito.

O princípio da vedação ao retrocesso é o que proíbe a afetação ao núcleo essencial do direito fundamental. Esse princípio possui o viés de primazia da segurança jurídica e social, indispensáveis à consecução dos objetivos do Estado Democrático de Direito, pois fomenta a efetividade e a perpetração das normas que garantam direitos fundamentais sociais, bem como limita as ações estatais (TOLEDO *et al*, 2020, p. 260-261).

A despeito do contexto em que se desenvolvem essas discussões ser o do Poder Judiciário, este trabalho traçou um paralelo com o âmbito do Direito Administrativo, tendo em vista que a Administração Pública municipal, ao editar decretos, também precisa decidir fundamentadamente sobre quais direitos deverão ser preservados na situação fática apresentada.

Sendo assim, constatou-se, no contexto da presente pesquisa, a necessária ponderação pelo Poder Público entre os direitos à saúde e à vida, em relação à livre

iniciativa (corolário do direito à liberdade). Dessa forma, é importante evidenciar o pensamento de Balkin e Levinson (2001) sobre a importância da manutenção dos princípios constitucionais, independente das mudanças que a Constituição possa sofrer com o passar dos anos e as consequentes reinterpretações advindas dessas.

A Constituição deve preservar, em seu texto, os princípios que tenham identificação com a sociedade. Desse modo, como acima evidenciado, trata-se de conflito entre direitos socialmente valorizados e que têm o escopo de garantir ao indivíduo a dignidade a ele inerente. Assim, a ponderação, diante do contexto de colisão entre os direitos fundamentais à saúde e à livre iniciativa em exame, é, mais uma vez, essencial.

### 3 O CONSEQUENCIALISMO JURÍDICO DE RICHARD POSNER

A teoria consequencialista surgiu a partir do processo de inserção da análise econômica<sup>7</sup> na seara jurídica. A reaproximação do Direito e da Moral<sup>8</sup>, o aumento de decisões sem a devida racionalidade na argumentação, a utilização descontextualizada de normas constitucionais abertas e de princípio jurídicos, culminaram no surgimento de movimentos que evidenciam a necessidade de que o embasamento das decisões judiciais contemple as consequências da adjudicação judicial (ALVES, 2019, p. 121).

Nesse sentido, considera-se que os princípios poderiam ser utilizados para atingir os fins de ações políticas; contudo, não deveriam gozar de *status* argumentativo especial (DIAS; PAZ, 2020, p. 135). Não seriam, com isso, uma ferramenta adequada para fornecer respostas claras e precisas a questões de maior complexidade (DAMASCENO, 2018, p. 21).

Segundo Vitorelli (2020, p. 89), o fundamento básico do Consequencialismo Jurídico relaciona-se à noção de que, como o passado já seria uma situação inalterada, somente se poderia considerar bom aquilo que proporciona melhorias para o futuro. Dessa forma, a decisão deveria ser capaz de solucionar a contenda e, ao mesmo tempo, permitir o desenvolvimento da coletividade de modo geral.

MacCormick (*apud* ALVES, 2019, p. 126) considera que o modelo de justificação da decisão jurídica, a partir das consequências, deve considerar o caráter universalizante da solução proposta, para que a decisão sirva de critério a todos os demais casos.

Nesse contexto, Posner (*apud* RIEFFEL, 2006, p. 53-55), principal expoente do Consequencialismo Jurídico, concebe tal teoria abarcando como fatores centrais a economia, o Pragmatismo e o Liberalismo. O Pragmatismo constitui elemento auxiliar da superação do Direito, na medida em que o desvincula da Filosofia. Torna-se, pois, ferramenta para perceber determinada ação como se essa fosse baseada em fatos e consequências, ignorando, com isso, abstrações e conceitos metafísicos. Leva em consideração, também, os melhores resultados à coletividade (KATAOKA, 2016, p. 85).

---

<sup>7</sup> Consoante o entendimento de Posner (*apud* RIEFFEL, 2006, p. 28-42), a economia é a ciência de escolha racional, estabelecida em um mundo de escassez de recursos. Além disso, o autor caracteriza a economia como a ciência instrumental por excelência.

<sup>8</sup> Para Posner (*apud* RIEFFEL, 2006, p. 26-28), a moral retrata um fenômeno local, pois os deveres em relação a cada indivíduo variam nas diferentes sociedades. Ademais, afirma que teorias morais não fornecem argumentos suficientemente robustos para embasar tanto julgamentos morais, quanto jurídicos.

Binenbojm (2020, p.54) salienta que a máxima pragmática se converte em um método de apuração da verdade de qualquer hipótese, conceito ou mesmo de crenças metafísicas; busca verificar qual a consequência concreta e particular da adoção de uma verdade, conceito ou crença na experiência futura. Sendo assim, seria um meio para se constatar a verdadeira consequência de determinada situação.

De mais a mais, tal autor (BINENBOJM, 2020, p. 55) menciona que “a postura pragmática é, assim, essencialmente crítica e experimental, sempre aberta a novas possibilidades que possam falsear as hipóteses até então descritas como verdadeiras”.

Para Posner (*apud* BINEBONJM, 2020, p. 57), a postura pragmática procura identificar os estados de coisas que seriam prognosticamente gerados por cada decisão possível, mas o critério para a definição da escolha mais adequada pode ou não incluir a maximização do bem-estar. Dessa forma, liga-se ao entendimento a respeito de que se trata de via para se aferir as consequências de certa questão para a sociedade.

O juiz pragmatista, então, deseja encontrar a solução mais adequada aos interesses gerais da coletividade ou em relação aos interesses de determinadas políticas públicas, sem se restringir, por vezes, às discussões jurídico-normativas que as partes evidenciam no processo (LEDO, 2019, p. 45). Observa-se que inexistente a preocupação quanto ao emprego racional da argumentação, para que essa inquietude não comprometa o papel do julgador de proporcionar à sociedade a mais adequada solução do caso.

O Pragmatismo, conforme destacam Fraga e Moreira (2016, p. 7) é fundado, em síntese, em três características: contextualismo, consequencialismo e antifundacionalismo. A primeira dispõe sobre o julgamento das situações dentro das necessidades humanas e sociais. Binenbojm (2020, p. 55) acrescenta que é um método de libertação das abstrações atemporais, desenraizado das circunstâncias imanentes ao contexto.

Sobre a segunda característica, Fraga e Moreira (2016, p. 7) salientam que é fundado na antecipação das consequências e dos resultados possíveis. Para Binenbojm (2020, p. 55-56), constitui-se em uma investigação voltada para o futuro, mediante uma antecipação pragmática. Acrescenta que se trata de saber elementar para o Pragmatismo, tendo em vista que é por meio dessa característica que se pode avaliar qual a diferença que se produzirá sobre a realidade.

Em relação à terceira característica, Fraga e Moreira (2016, p. 7) consideram que se busca a rejeição dos conceitos abstratos e metafísicos. Binenbojm (2020, p. 54-

55), por sua vez, afirma que o antifundacionismo rejeita que o pensamento tenha algum ponto de partida estático, perpétuo, imutável, abstrato e atemporal.

Quanto ao fator do Liberalismo, para Posner (*apud* RIEFFEL, 2006, p. 55), essa característica tem o condão de enfatizar as medidas que se coadunem ao individualismo. Além disso, cria as condições práticas necessárias à liberdade pessoal e à prosperidade econômica.

De acordo com Rieffel (2006, p. 10), a abordagem voltada para o campo da economia (terceiro fator de influência do consequencialismo) atribui maior caráter descritivo ao fenômeno jurídico. Tal aspecto confere postura neutra à decisão frente aos valores, e objetiva identificar traços econômicos nas relações jurídicas (POSNER *apud* RIEFFEL, 2006, p. 55).

Assim, segundo Posner (*apud* DUTRA, 2015, p. 3), como as consequências são fatos e esses não possuem significado normativo próprio, um valor deve ser atribuído a cada consequência. Isso compatibiliza-se à sobredita condição descritiva da ciência econômica.

Posner (*apud* RIEFFEL, 2006, p. 6) considera que a aplicação do Direito estaria melhor resguardada e atingiria postura mais realista, caso se considerassem as concepções de racionalidade e eficiência<sup>9</sup>, encontradas no aspecto econômico do Consequencialismo. Para o autor (*apud* KATAOKA, 2016, p. 84), as pessoas, naturalmente, são maximizadoras das próprias satisfações e metas. A ciência econômica teria a capacidade de demonstrar a forma mais propícia para balizar tais pretensões. Pode-se compreender, com efeito, que o autor desenvolve uma teoria que visa a busca de aplicação mais equânime do Direito, a fim de proporcionar à coletividade o devido bem-estar.

Nesse sentido, a teoria consequencialista enaltece norma jurídica que valoriza o bem-estar social, na medida em que, além de levar em consideração o conjunto das preferências individuais, considera o bem-estar das pessoas, a partir da análise das consequências da implementação do texto normativo (RIEFFEL, 2006, p. 11). O Direito, ao buscar na ciência econômica mecanismos que se coadunem à realidade social, pode proporcionar resultados mais eficientes (KATAOKA, 2016, p. 85).

Além disso, conforme Alves (2019, p. 124) destaca, a teoria em comento também admite que haja a superação da norma, caso a sua observância acarrete

---

<sup>9</sup> Segundo Rieffel (2006, p. 5), a noção de eficiência envolve a maximização de riquezas e a eficiência econômica.

consequências drásticas, diante de casos extremos ou emergenciais. A busca pelo bem-estar da coletividade é a tônica desse pensamento filosófico-jurídico.

Por fim, a título de ilustração, deve-se ressaltar a teoria realista, também de matriz norte-americana. Essa defende que a postura decisional dos juízes seja voltada para a observância da relação entre os fatos e as convicções íntimas dos julgadores, não apenas considerando a implementação das regras que levariam a resultados particulares das partes envolvidas na relação processual (GOMES; SAMPAIO; ARAÚJO, 2020, p. 451). Assim como a teoria consequencialista, considera o Direito como um organismo vivo, construído na prática, em que se deva conceder atenção aos fatos sociais e as suas repercussões (MORAIS; ZOLET, 2018, p. 505).

Desse modo, como se descreve na sequência, notou-se que o ideal consequencialista adquiriu relevância no contexto nacional, frente à expansão do normativismo dos princípios, em especial, e promoveu importantes mudanças na forma de se implementar as normas dispostas no ordenamento.

### 3.1 INFLUÊNCIA DO CONSEQUENCIALISMO JURÍDICO NA POSTURA DO LEGISLADOR ORDINÁRIO E O ESTÍMULO À INSEGURANÇA JURÍDICA

De acordo com o afirmado alhures, o Consequencialismo surgiu como reação ao entendimento normativista da ciência jurídica, ou seja, trata-se de uma resposta ao pensamento de que a ciência seria composta apenas por normas subdivididas em princípios e regras. Aqueles, por serem mais abstratos que estas, frequentemente seriam utilizados como justificativas sobre o posicionamento da autoridade julgadora, o que geraria vagueza ao ato decisional, bem como se afastaria da realidade dos fatos.

Dessa forma, Justen Filho (2018, p. 21) destaca que “a proliferação de normas principiológicas acarreta a elevação do grau de indeterminação da disciplina jurídica”. Acrescenta, ainda, que “a multiplicidade de princípios dá oportunidade e multiplicidade de soluções decisórias”. O recurso a um princípio vago acaba por enviesar a argumentação, pois somente uma das dimensões do comando abstrato é considerada na solução do caso concreto (LEAL, p. 2020, p. 26).

Para Sundfeld (*apud* JUSTEN FILHO, 2018, p. 21-22), a generalidade e as abstrações dos princípios podem resultar na acomodação do exercício decisório. Diante da complexidade do caso, poder-se-ia gerar decisão simplista, mediante a invocação de

normas abertas. Nesse sentido, Justen Filho (2018, p. 23) considera que a utilização de fórmulas gerais e imprecisas seria uma maneira retórica de impedir a crítica e de ocultar solução arbitrária para o caso.

Normas vagas, então, gerariam insegurança jurídica, de modo que seria necessário ir além dessas, a fim de aplicá-las corretamente (DAMASCENO, 2018, p. 30). Com isso, em busca da redução do subjetivismo e da superficialidade nas decisões, considerou-se que as circunstâncias do caso seriam suficientes para tanto (JUSTEN FILHO, 2018, p.15).

Ressalta-se que Atienza (*apud* GOMES; SAMPAIO; ARAÚJO, 2020, p. 453) considera que o Direito é composto por normas jurídicas de dupla natureza: grau de validade das normas postas; a eficácia dessas, quando forem compatíveis com os fins, os valores e os interesses da sociedade a que se destinem.

Em meio a essas influências, inseriu-se, no texto do Decreto-Lei nº 4.657 (BRASIL, 1942), a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB), por meio da Lei nº 13.655 (BRASIL, 2018), o artigo 20. Tal dispositivo determina que haja a avaliação das consequências práticas da decisão, pela autoridade julgadora, nas esferas administrativa, controladora e judicial.

O mencionado artigo, pois, tem por objetivo suprimir voluntarismos do agente, a fim de salvaguardar a segurança jurídica (GOMES; SAMPAIO; ARAÚJO, 2020, p. 442). Desse modo, almeja-se que a autoridade pública se comprometa em analisar os efeitos do ato por ela produzidos, tendo em vista que esse tem o condão de alterar determinado *status quo* social. A redação conferida à LINDB (BRASIL, 1942) propõe, com efeito, um modelo de interpretação realista e crítico como método de compreender as normas e as suas variáveis (MORAIS; ZOLET, 2018, p. 512).

Pode-se inferir, ainda, que o Legislador Ordinário se preocupou, no parágrafo único do sobredito artigo, de impor o cumprimento do ônus da argumentação nas decisões. Objetivou-se tutelar a devida transparência e a previsibilidade de atuação da Administração Pública e das instâncias de controle (PEREIRA, 2018, p. 1).

Percebe-se que o Legislador Ordinário, ao impor o dever ao agente público de buscar a adequação e a necessidade do posicionamento adotado, além de que se rechacem outras possíveis alternativas, evidencia, com isso, as submáximas da máxima da proporcionalidade de Alexy (2001; 2002). Desse modo, como acima salientado, a adequação relaciona-se ao fato de se verificar se o princípio escolhido é capaz de promover o direito; a necessidade coaduna-se à escolha do meio menos gravoso entre os

princípios colidentes; a proporcionalidade em sentido estrito liga-se à necessidade de superação do princípio de menor peso, diante do caso. Esta submáxima, aliás, como será destacado, possui relação com a teoria consequencialista, diante do fato de que, para se optar pelo princípio de maior peso no contexto, o agente deve analisar as consequências práticas de tal escolha.

Sendo assim, cabe à autoridade considerar a relevância política, social e econômica das decisões que adotará (JUSTEN FILHO, 2018, p. 30). Porém, o referido artigo 20 (BRASIL, 2018), segundo Justen Filho (2018, p. 38), não impôs que se preponderasse a concepção consequencialista do Direito. Não estabeleceu que a avaliação dos efeitos determinaria a solução adotada, independente das regras jurídicas aplicadas ao caso.

Desse modo, a argumentação consequencialista assumiria somente caráter instrumental e subsidiário, não prevalecendo sobre os argumentos substanciais da Constituição (BRASIL, 1988), sob pena de acarretar insegurança jurídica à decisão (TOLEDO, 2019, p. 47).

Lado outro, é possível se verificar que, ao propor a consideração das consequências práticas de uma decisão judicial, a redação conferida à LINDB (BRASIL, 1942) avança sobre espaço controverso da teoria do direito contemporâneo, qual seja, a possibilidade das decisões judiciais se utilizarem de argumentação consequencialista, sem resvalarem o ativismo judicial<sup>10</sup> (MORAIS; ZOLET, 2018, p. 510). Desse modo, não confere a segurança jurídica de se desestimular a propagação de decisões que extrapolem o âmbito de jurisdição do Poder Judiciário.

Nesse sentido, a LINDB (BRASIL, 1942) amplia a margem de incertezas do ordenamento jurídico, devido ao fomento da busca por decisões mais afeitas às circunstâncias do caso (VITORELLI, 2020, p. 100). Ao apenas exigir a consideração de consequências, sem estabelecer critérios para neutralizar certas dificuldades intrinsecamente relacionadas ao trabalho com efeitos de alternativas de decisões, as inclinações pragmáticas que inspiraram as reformas da LINDB podem não ser capazes de

---

<sup>10</sup> A definição desse instituto não é pacífica na doutrina nacional, principalmente por se tratar de fenômeno relativamente recente, caracterizado, principalmente, pela expansão do Poder Judiciário, frente aos demais poderes, devido à crescente diminuição de influência política dos poderes Legislativo e Executivo. A despeito disso, para melhor delimitar tal instituto, Campos (2012, p. 24) define o ativismo judicial “como o exercício expansivo, não necessariamente ilegítimo, de poderes político-normativos por parte de juízes e cortes em face dos demais atores políticos, que: (a) deve ser identificado e avaliado segundo os desenhos institucionais estabelecidos pelas constituições e leis locais; (b) responde aos mais variados fatores institucionais, políticos sociais e jurídico-culturais presentes em contextos particulares e em momentos históricos distintos; (c) se manifesta por meio de múltiplas dimensões de práticas decisórias”.

reduzir as incertezas de processos decisórios que se sustentem sobre princípios vazios ou que invalidem os atos referidos no artigo 21 da referida lei (LEAL, 2020, p. 29).

Assim, percebe-se que o julgador consequencialista não se detém perante textos normativos e não se restringe ao universo dos insumos disponíveis para a justificação das decisões. Utiliza o direito positivo, a dogmática jurídica, as teorias e as estratégias gerais de aplicação do Direito como objetos de sua escolha. Converte tais elementos em fontes de informação e em ferramentas, cujo emprego apenas deverá justificar-se instrumentalmente, em função de sua maior ou menor contribuição para a produção da consequência tratada como a melhor, sob o ponto de vista social. Ainda, a relação entre a dogmática e o Consequencialismo é subordinada à visão do decisor sobre os interesses sociais relevantes para o caso (SCHUARTZ, 2011, p. 406).

Nesse sentido, o modelo consequencialista não oferece critérios para selecionar e valorar as consequências relevantes. Aumenta o espaço de discricionariedade sobre a análise do momento em que precedentes e interpretações jurídicas poderão ser superadas, em busca das melhores consequências para a comunidade (DUTRA, 2015, p. 4). Segundo Dworkin (*apud* DUTRA, 2015, p. 4), tal teoria realça os direitos como meros instrumentos, sem lhes atribuir força ou fundamentos independentes.

Além disso, a busca por uma fundamentação prática apenas permite o surgimento de um número ilimitado de presunções que, possivelmente, utilizarão de razões hipotéticas de decidir (MORAIS; ZOLET, 2018, p. 520). Considerar os efeitos alternativos decisórios não reduz ou mantém sob níveis administráveis as incertezas subjacentes à tomada de decisões (LEAL, 2020, p. 31). Diante disso, a autoridade pública está sujeita ao cometimento de práticas de abuso de poder e de improbidade administrativa (SOUZA, 2018, p. 127).

Essa teoria, então, não possui compromisso com a busca pela segurança jurídica ou com a coerência lógica (FRAGA; MOREIRA, 2016, p. 9). De igual forma, para Dworkin (*apud* ALVES, 2019, p. 131), o Consequencialismo falha ao aumentar a insegurança jurídica, haja vista as diferentes concepções dos juízes sobre o que seria bom para o futuro.

É difícil justificar, racionalmente, decisões que, conquanto não sejam propriamente pessoais, colocam-se, por certo, de acordo com a visão individual de mundo de cada um, quando se analisam as consequências do ato de decidir (SOUZA, 2018, p. 127).

Se apelos consequencialistas dependem de esforços de antecipação do futuro, bastaria, especialmente com o apoio da ciência, desconstituir as relações de causalidade ou correlações afirmadas entre as alternativas decisórias privilegiadas por uma decisão administrativa, controladora ou judicial e as suas consequências projetáveis para que, com maiores graus de objetividade, a decisão possa ser problematizada (LEAL, 2020, p. 28).

Logo, a despeito da intenção de se buscar a melhor decisão para o caso, sendo essa não restrita às partes do processo, a busca pela tutela da coletividade esbarra nas limitações cognitivas de cada indivíduo, independente da previsão legal para o fato em análise. Tal constatação não se coaduna ao Estado de Direito, instituído para dirimir os conflitos sociais, ao mesmo tempo que garanta a igualdade e a segurança jurídica a todos.

### 3.2 CONSTATAÇÃO DA PRESENÇA DO CONSEQUENCIALISMO JURÍDICO NA TEORIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E NA TEORIA DA ARGUMENTAÇÃO; ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA TEORIA NA POSTURA DO ADMINISTRADOR PÚBLICO E O GIRO PRAGMÁTICO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Conforme destacado, o ideal consequencialista também é encontrado na Teoria da Argumentação e na Teoria dos Direitos Fundamentais (ALEXY, 2001; 2002), orientando a efetivação da máxima da proporcionalidade. Nesse sentido, Alexy (*apud* BARBA, 2017, p. 79) considera a implementação de uma regra pragmática, em que se permite a sobreposição dos argumentos que expressam uma vinculação ao teor literal da lei ou à vontade do legislador sobre os demais, salvo se apresentados os motivos racionais que prevaleçam sobre aqueles.

De igual forma, para Dworkin (*apud* DUTRA, 2015, p. 5), os argumentos de princípio que se referem a direitos também acolhem considerações de consequência que condicionem a sua incidência ou não em casos concretos.

Além disso, as decisões pautadas em normas gerais e abstratas pressupõem um processo de ponderação relacionado ao contexto fático ao qual estejam inseridas. Assim, considera-se a verificação das consequências práticas de uma decisão, inclusive, para se evitar a consumação de danos irreparáveis aos valores utilizados como fundamentos para se decidir (JUSTEN FILHO, 2018, p. 23).

Ademais, a ausência de previsão dos prováveis efeitos de uma decisão desrespeita a proporcionalidade, cuja aplicação torna-se impossível se a autoridade não projetar os efeitos práticos das diversas soluções cabíveis (JUSTEN FILHO, 2018, p. 31). A ponderação, baseada nas lições de Alexy, revela-se complementar ao consequentialismo (GOMES; SAMPAIO; ARAÚJO, 2020, p. 455-456).

Com efeito, ao analisar as consequências da decisão, observar-se-ão as repercussões práticas de tal ato e, então, dever-se-á propor, por meio da ponderação, a melhor argumentação para corrigir e justificar, racionalmente, as decisões escolhidas, buscando-se, assim, o acerto do ato a ser praticado (GOMES; SAMPAIO; ARAÚJO, 2020, p. 456).

Ademais, destaca-se que do gestor, diante do *múnus* público por ele exercido, exige-se um melhor e mais apurado desenvolvimento da interpretação jurídica; proporciona-se, para tanto, o uso e o manuseio de técnica jurídica, sem descuidar da realidade fática circundante do meio ambiente da Administração Pública (GOMES; SAMPAIO; ARAÚJO, 2020, p. 450-451).

Para Sundfeld (*apud* MORAIS; ZOLET, 2018, p. 509), o Direito Público é evitado de uma visão romantizada; muitos agentes se consideram legitimados a decidir com base em retórica, sobretudo para impor obrigações ao estado. A alteração da LINDB (BRASIL, 1942) demonstrou que o agir administrativo do gestor deveria voltar-se para a perspectiva de um direito mais vivo, com supedâneo nos fatos ocorridos em sociedade, sem preterir as consequências (GOMES; SAMPAIO; ARAÚJO, 2020, p. 452).

O aspecto multifacetado das políticas e atividades públicas que incidem sobre as realidades dos indivíduos, sob distintos vieses, não pode ser reduzido a uma espécie de consequência (VITORELLI, 2020, p. 92).

Segundo Vitorelli (2020, p. 94), o Administrador público deveria levar em consideração as consequências práticas da decisão analisando os seguintes elementos: as microconsequências relacionadas às pessoas imediatamente destinatárias da decisão; as macroconsequências atinentes ao grupo social que será impactado pela adoção da medida, sem ser dela destinatário (inclui as pessoas inseridas nas políticas públicas e aquelas que arcam com os custos de sua implementação); a distribuição temporal das consequências de curto, médio e longo prazo, na medida em que forem previsíveis; a maximização do bem-estar à luz das alternativas à maneira pelo qual o ato promove o bem-estar do grupo social e dos indivíduos afetados, em comparação com outros atos que poderiam ter praticado; a representatividade concernente na análise da medida do ato ser

desejado pelo grupo social por ele afetado; a distribuição social estabelecida acerca da repartição das consequências sobre os grupos sociais afetados pela decisão, com especial atenção para os grupos vulneráveis; a economicidade, quanto a ponderação das consequências econômicas da adoção ou não da decisão, em face das alternativas disponíveis e dos direitos materiais do grupo social afetado pelo ato, além do orçamento disponível.

Para Posner (*apud* DIAS; PAZ, 2020, p. 135), um juiz de um caso difícil seria um formador de políticas públicas, assim como o Legislador Ordinário, podendo atuar com razoabilidade e racionalidade, em uma margem de liberdade e discricionariedade, sempre observando as consequências práticas da decisão. Nesse sentido, a aplicação do Direito, por depender da interpretação da norma, seria um ato de criação do Direito (OLIVEIRA, 2011, p. 142).

Nessa senda, a eficiência do ato exarado não pode determinar a sua invalidação, já que tal entendimento contraria a compreensão de que apenas os vícios do ato seriam capazes de invalidá-lo (MASTRODI; LAURENTIIS, 2020, p. 269).

Desde que sejam bem ponderadas, as consequências podem servir de guia para a boa atividade administrativa, bem como de justificativa para as situações excepcionais em que o gestor adote medidas que acarretem consequências sociais claramente positivas, apesar da possível polêmica que as envolva (VITORELLI, p. 98).

Diante disso, observa-se evidente interferência do movimento pragmatista, conforme alhures salientado, consubstanciado em preocupações situadas na adoção de estruturas, conceitos, procedimentos e decisões administrativas que produzam melhores resultados. Nesse contexto, então, surgem discussões acerca da economicidade na gestão do Estado, que passam a conduzir as escolhas do administrador (BINENBOJM, 2020, p. 33).

Cita-se a influência do Giro Pragmático no âmbito do Direito Administrativo, considerado por Binjenbojm (2020, p. 61) como a mola propulsora de mudanças voltadas ao enfrentamento de problemas concretos e à descoberta de soluções práticas. O autor acrescenta que, gradativamente, o Direito Administrativo converte-se ao saber tecnológico, estruturado para produzir decisões em que as melhores consequências práticas preponderem (BINENBOJM, 2020, p. 62).

O referido autor chega a tal entendimento a partir de considerações em sentido favorável acerca da influência do pragmatismo como estratégia interpretativa social e jurídica, como forma de se buscar a melhor solução para as situações colocadas perante

à sociedade. Assim, realça que o pragmatismo é mais benéfico para se elucidar tais questões, tendo em vista que as perspectivas empiricista e contextual, aliadas à busca pelas consequências práticas das decisões, fornecem melhores subsídios para o enfrentamento dos problemas concretos do cotidiano de maneira mais esclarecida, informada e, de certa forma, mais inteligente (BINENBOJM, 2020, p. 68).

Por fim, destaca que o desvalor econômico da medida administrativa precisa ser apropriado e igualmente valorado pela ordem político-jurídica. Dessa forma, salienta que a guinada pragmática do Direito Administrativo auxilia para se “compreender, explicar e justificar a tendência à economicização do poder de polícia” (BINENBOJM, 2020, p. 60-69).

#### **4 METODOLOGIA DE OBTENÇÃO E ANÁLISE DA QUANTIDADE DE CASOS E ÓBITOS PELA COVID-19, DOS DECRETOS MUNICIPAIS DE RESTRIÇÃO AO COMÉRCIO E DAS ONDAS DE FLEXIBILIZAÇÃO DO PLANO MINAS CONSCIENTE**

Como destacado, este trabalho estabeleceu, como recorte, a verificação do contexto pandêmico vivenciado no Município de Juiz de Fora, que possui a quarta maior população de Minas Gerais (CAROL DELGADO, 2022); além disso é considerada a principal cidade da região da Zona da Mata de Minas Gerais, já que é referência no desenvolvimento econômico e no setor de saúde da localidade. Em relação ao nível de desenvolvimento da atividade econômica do terceiro setor, Juiz de Fora é a quarta cidade do estado (IBGE, 2022). Salienta-se, também, que o município foi definido referência para tratamento da COVID-19, entre os Municípios da Zona da Mata (MG1, 2022).

Essa característica vai ao encontro, inclusive, do princípio da descentralização político-administrativa das ações e serviços públicos de saúde que integrem o Sistema Único de Saúde, que, na alínea “b”, inciso IX, artigo 7º da Lei nº 8.080 (BRASIL, 1990), dispõe sobre a regionalização e a hierarquização da rede de serviços de saúde.

Ademais, o escopo da produção foi contribuir com a localidade onde se situa a Universidade Federal de Juiz de Fora, instituição de ensino que proporcionou os meios para que se realizasse a presente pesquisa, no âmbito do programa de pós-graduação *stricto sensu* em Direito e Inovação.

Fixou-se o recorte temporal da pesquisa entre as datas de publicação da Lei nº 13.979 (BRASIL, 2020a) e o dia 31 de dezembro de 2021. A referida lei, como salientado alhures, foi editada com o objetivo de conferir respaldo às iniciativas dos entes públicos, no contexto de combate à pandemia de COVID-19. Quanto ao marco final para a realização das pesquisas dos atos administrativos, foi necessário determinar o final do ano de 2021. Apesar do desenvolvimento de vacinas e do início da vacinação em território nacional, em fevereiro de 2021 (CRISTALDO; BRANDÃO, 2021), os casos da doença permaneceram mesmo após o encerramento do ano de 2021.

Assim, em virtude da necessidade de entrega do relatório de pesquisa para correção e posterior depósito para a banca de avaliação, delimitou-se o final do ano de 2021 como termo final para a coleta de dados.

De mais a mais, como forma de se verificar a atuação da Administração Pública do Município de Juiz de Fora, analisaram-se os decretos municipais publicados no período em comento, ainda que se tenha constatado autorização, em alguns atos administrativos de tal natureza, para que a Administração Pública pudesse regulamentá-los, mediante resolução e notas técnicas. Sendo assim, por respeito à opção metodológica deste trabalho, tendo em vista que os decretos são a principal espécie de ato administrativo utilizada pela Administração Pública para manifestar o seu posicionamento frente ao contexto em análise, bem como para não prejudicar a comparabilidade dos dados levantados, não foram averiguadas as resoluções e as notas técnicas publicadas pelo município em tela, uma vez que elas não existiam em relação a todos os decretos que foram objeto de análise.

Para mais, os decretos foram obtidos por meio de consulta ao sítio eletrônico oficial da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, no campo relacionada aos “Atos do Governo”. Uma vez selecionado, preencheu-se, no espaço referente ao “Tipo de Ato”, a palavra-chave: “Decreto”. Em seguida, delimitou-se o lapso temporal em que se daria a pesquisa, na parte denominada “Publicado em”. Nesse espaço, especificou-se como “Data inicial” o dia 06 de fevereiro de 2020, momento em que foi publicada a Lei nº 13.979 (BRASIL, 2020a). Na parte relacionada à “Data final”, fixou-se o dia 31 de dezembro de 2021.

Ainda que se tenha cogitado a extensão da coleta de dados até 31 de fevereiro de 2022, a fim de se efetivamente concretizar a formação de uma amostra referente a dois anos de pandemia, entendeu-se mais adequado não proceder dessa forma. Em 26 de novembro de 2021 foi detectada, na África do Sul, uma nova variante do Novo Coronavírus, Ômicron, que causou aumento de casos e mortes nos lugares que foi detectada. No Brasil, essa nova cepa do vírus foi detectada no início do ano de 2022 e interrompeu a queda no número de mortes e casos da doença. Entre os dias 16 de janeiro a 22 do mesmo mês, por exemplo, a Ômicron correspondia a 99,7% das amostras positivas no Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2022).

Conforme se percebeu, essa variante apresentou comportamento atípico em relação às anteriores, pois se caracterizou pela elevada transmissibilidade, tendo em vista que infectava mais rapidamente os tecidos do trato respiratório superior, em detrimento dos pulmões. Porém, foi gizada pela menor gravidade dos quadros dos pacientes infectados. Isso também contribuiu com a menor taxa de detecção e, por consequência, facilitou, ainda mais, a transmissão do vírus. Assim, indivíduos, mesmo infectados, não

adotavam as medidas sanitárias necessárias para se evitar o contágio de outras pessoas, como o isolamento social (SÃO PAULO, 2022). Então, diante das significativas peculiaridades da variante Ômicron, optou-se pela ausência de incorporação do período em que sua presença foi considerável no quadro epidemiológico em estudo.

Vale destacar que a Prefeitura de Juiz de Fora também elaborou sítio eletrônico específico para relatar aos cidadãos todo o contexto de enfrentamento à pandemia no município. Nesse *site*, por exemplo, destacaram-se os dados da vacinação, dicas de prevenção à doença e os serviços disponibilizados pela prefeitura para oferecer suporte ao cidadão nesse momento pandêmico. Contudo, percebeu-se que não houve o mesmo cuidado do ente municipal em listar todos os decretos atinentes à temática, publicados pelo município, nesse portal específico. No sítio eletrônico oficial da prefeitura, mediante as ferramentas de pesquisa dispostas acima, encontraram-se decretos que não estavam no campo “Legislação”, listado a partir da aba “Transparência” inserida no portal criado para tratar da temática da COVID-19. Destarte, em busca de maior precisão na análise proposta neste trabalho, optou-se, como mencionado, por aferir os decretos editados pelo Poder Executivo municipal a partir do sítio eletrônico oficial da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora.

Dito isso, após estabelecer tais filtros da pesquisa, o site oficial da prefeitura listou uma gama de decretos, já que esse filtro apresentou todos os atos do Município de Juiz de Fora dessa natureza, publicados em mais de um ano, de acordo com marco temporal da pesquisa. Diante disso, selecionaram-se apenas os atos administrativos relacionados às medidas restritivas ao comércio local, editados com o objetivo de se evitar a propagação da doença.

É preciso, porém, ressaltar o que esta pesquisa considerou como “comércio local” para se estabelecer os parâmetros de análise da restrição às atividades econômicas privadas. Evidencia-se que o conceito de comércio evoluiu com o tempo, principalmente entre os autores cujo objeto de estudo envolve o Direito Comercial.

Tomazette (2017, p. 38) ressalta que o ordenamento jurídico pátrio, principalmente a Lei nº 10.406 (BRASIL, 2002), o Código Civil, evidenciou que a concepção estudada pelo referido ramo do Direito concentra seus esforços na figura do empresário, uma vez que busca a “tutela do crédito e da circulação de bens ou serviços<sup>55</sup>, vale dizer, não são protegidos os agentes que exercem atividades econômicas empresariais, mas a torrente de suas relações<sup>56</sup>”. Acrescenta que o

sistema subjetivo moderno, porquanto a concepção passa a ser centrada em um sujeito, o empresário (que é aquele que exerce atividade econômica organizada para a produção ou circulação de bens ou serviços para o mercado). Daí falar-se em direito empresarial hoje em dia (TOMAZETTE, 2017, p. 38).

Ressalta-se que o artigo 966 da Lei nº 10.406 (BRASIL, 2002) considera empresário “quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços”.

Com base nisso, Carvalho de Mendonça (*apud* TOMAZETTE, 2017, p. 35-36) definiu os atos de comércio por natureza ou subjetivos da seguinte maneira:

São aqueles atos nos quais pelo menos uma das partes atua como comerciante, no exercício da profissão. São traços característicos dos atos de comércio por natureza ou subjetivos: a habitualidade, o intuito de lucro e a intermediação<sup>43</sup>. Pela intermediação, uma das partes não pode se encontrar em qualquer das extremidades da cadeia de produção, nem no início, nem no fim da mesma, não podendo ser produtor nem consumidor. O agente não pode comprar as mercadorias para si, tem que comprá-las para revenda. Na prática de tais atos, deve haver uma intenção de lucrar inerente ao comércio, sob pena de configurar uma atividade gratuita, que foge ao âmbito mercantil. Por fim, é necessário que a prática de tais atos seja habitual, isto é, o agente deve fazer de tais atos sua profissão, e não uma prática esporádica.

Este trabalho, pois, utilizou tal definição como parâmetro para aferição do conteúdo dos decretos. As atividades de compra e venda realizadas em estabelecimentos comerciais (lojistas) foram o enfoque do exame. Atividades de bares e restaurantes, além de restrições a eventos e demais ocupações que necessitem de público, por envolverem a prestação de serviços, propriamente dita, em detrimento da oferta de produtos ou bens, não foram incluídas na amostra, em virtude do aumento significativo que implicariam nela, prejudicando, assim, a análise. As atividades de bares e restaurantes não abarcam, em um primeiro momento, a compra de mercadorias para revenda, pelos donos dos estabelecimentos, mas, sim, a oferta de serviços para os clientes que frequentem o ambiente. A comercialização de bebidas e comidas, por exemplo, em eventos são secundárias, frente ao intuito de se garantir aos clientes o espaço (local) para que possam confraternizar entre si. Como ilustração, demonstra-se que a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) adotada para bares e outros estabelecimentos especializados em servir bebidas, com entretenimento (CNAE 5611-2/05), envolve atividades cujo intuito é o fornecimento de serviços dessa natureza (IBGE, 2021a); a classe de nº 8230-0, que se relaciona a atividades de organização de eventos, exceto culturais e esportivos, permite que o empreendedor desenvolva ações de organização e promoção de eventos de festas, feiras, leilões, congressos, convenções, conferências, exposições comerciais, profissionais e gestão do espaço (IBGE, 2021b).

Também não foram analisadas as restrições referentes à realização de feiras-livre, uma vez que não estão adstritas à venda de produtos. Elas incluem o fornecimento de serviços de consumo de gêneros alimentícios. Ademais, trata-se de atividade de relevante apego cultural para a localidade, sendo primordialmente realizadas ao ar-livre. Com efeito, pautando-se no conceito supra, a atividade em comento também envolve o produtor do bem comercializado, por isso não foi aferida nesta produção.

Selecionaram-se, então, mediante a sedimentação do conceito de “comércio local”, trinta e cinco decretos, que foram examinados de acordo com o teor do nível de restrição ao comércio lojista de Juiz de Fora. Para tanto, estabeleceram-se, com base na escola triádica de Alexy (2008), três faixas de restrição: alta, média e baixa.

A proposta de escalonamento dos decretos municipais tem como referência a graduação apresentada por Alexy (2008, p. 599), na vinculação estatal aos direitos fundamentais em diferentes graus, a saber: “leve”, “moderado” e “sério”. Nessa, o autor atribui valores numéricos às referidas variáveis, que consistem na representação formal do que é tratado em abstrato (MAIA, 2020, p. 20). Diante disso, a fórmula do peso, como também é conhecida tal escala triádica, garante maior visibilidade aos argumentos, auxilia na organização do raciocínio e na redução da subjetividade (MAIA, 2020, p. 23).

Alexy atribui peso 1 para o grau “leve”, 2 para o “moderado” e 4 para o “sério” (ZANITELLI, 2017, p. 282). Tais valores são alcançados a partir do crescimento exponencial de  $2^0$ ,  $2^1$  e  $2^2$ .

Vale destacar que o autor considera outras possibilidades de classificação, além da escala triádica, como a que se subdivide nos seguintes graus: leve, leve-médio, leve-grave, médio-leve, médio-médio, médio-grave, grave-leve, grave-médio e grave-grave. Nessa proposta, aliás, os graus variam em progressão geométrica, sendo de  $2^0$  a  $2^8$ , ou seja, vão de 1 a 256 (GAVIÃO FILHO; LORENZONNI, 2019, p. 216). Contudo, Alexy (*apud* ZANITELLI, 2017, p. 281) considera a inviabilidade de se multiplicar o número de classes de intervenções, além de determinado ponto, pois essa multiplicação de possibilidades precisaria ser acompanhada de refinamento argumentativo, o que seria certamente inviável de ser alcançado com o esforço humano.

O conteúdo de cada ato administrativo atinente à temática em tela, destarte, foi analisado para avaliar o nível de restrição às atividades comerciais, tendo em vista que essas limitações contribuem, em alguma medida, para a diminuição da aglomeração de pessoas.

Avaliou-se se a medida administrativa adotada proporcionou aumento (ou diminuição) no número de trabalhadores em circulação, uma vez que a autorização para funcionamento de estabelecimentos comerciais com menores restrições, por exemplo, permite que haja maior quantidade de trabalhadores nos salões das lojas liberadas, a fim de atender à demanda de clientes, que tende a ser maior. Diante disso, analisou-se, também, o quantitativo de cidadãos/clientes em circulação, já que a diminuição de restrições aos horários de funcionamento proporciona a abertura do comércio por mais tempo; conseqüentemente, propicia-se aos clientes mais alternativas de horário para frequentar o estabelecimento e adquirir os produtos pretendidos.

Outro aspecto verificado foi o nível de aglomeração de pessoas inerente à atividade. Assim, o estabelecimento que comercialize apenas um tipo de item, como roupas, por exemplo, tende a receber distinta quantidade de público, bem como demandar quantitativo diferente de funcionários, em relação a outro estabelecimento que possa comercializar, além de roupas, outros itens do vestuário, além de eletrodomésticos e materiais de papelaria. Exemplificativamente, uma loja de departamento considerada de grande porte, situada em um *shopping center* autorizado a funcionar durante maior período de tempo e em todos os dias da semana, contou com maiores chances de aglomeração de pessoas, entre funcionários e clientes.

Ademais, averiguou-se o nível de contágio inerente à atividade comercial. Sendo assim, os estabelecimentos que demandem, necessariamente, a realização presencial da atividade, por exemplo, e possuam autorização para funcionar, podem proporcionar maiores possibilidades de contágio da doença aos indivíduos que frequentem o ambiente, a partir da aferição dos níveis de transmissibilidade da doença vírus na localidade, após a autorização para tal abertura. Também se avaliou se ocorreu a adaptabilidade do setor (horários flexíveis, turnos e atendimento a distância). A título de exemplo, a permissão para que comerciantes de menor porte, que não utilizem meios digitais de *e-commerce* para realização das vendas dos produtos, abram os estabelecimentos durante maior período de tempo, bem como por mais dias, propicia o aumento de aglomerações.

É importante destacar que, ainda que o decreto municipal fosse classificado como de baixa restrição, não implicou na inexistência de restrições à plenitude do exercício da atividade econômica praticada no estabelecimento comercial. A todo o momento, foram fixadas determinações em relação ao uso de máscaras, higienização do

ambiente e de mercadorias, limitações no quantitativo de pessoas por metro quadrado (funcionários e clientes), por exemplo.

Apesar do Município de Juiz de Fora ter aderido às diretrizes do Plano Minas Consciente, esse programa de governo não cerceou ao ente municipal a autonomia que lhe é devida (Princípio do Federalismo<sup>11</sup>) para a adoção, diante da situação vivenciada na municipalidade, de medidas mais restritivas que as veiculadas no protocolo de abertura controlada dos estabelecimentos comerciais, conforme cada espécie de flexibilização (MINAS GERAIS, 2020a).

Essa permissibilidade, ressalta-se, respeita o posicionamento firmado pelo STF, como salientado anteriormente. Nesse aspecto, como exemplo, evidencia-se outra decisão da suprema corte brasileira, no bojo da Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 770 (BRASIL, 2020g), em que se reforçou, em sede liminar, proferida pelo Ministro Relator Ricardo Lewandowski, a impossibilidade dos entes regionais e locais serem

alijados do combate à Covid-19, notadamente porque estão investidos do poder-dever de empreender as medidas necessárias para o enfrentamento da emergência sanitária resultante do alastramento incontido da doença.

O referido ministro ainda destacou:

Assim, considerado o arcabouço constitucional acima descrito, e tendo em conta a jurisprudência desta Suprema Corte sobre o tema, é possível concluir que a defesa da saúde incumbe não apenas à União, mas também a qualquer das unidades federadas, seja por meio da edição de normas legais, respeitadas as suas competências, seja mediante a realização de ações administrativas, sem que, como regra, dependam da autorização de outros níveis governamentais para levá-las a efeito, cumprindo-lhes, apenas, consultar o interesse público que têm a obrigação de preservar.

Além do mais, para melhor delimitar os protocolos de autorização de funcionamento das atividades econômicas, de modo a não impactar negativamente os indicadores de transmissão da doença, o governo do Estado de Minas Gerais subdividiu o território estadual em 14 (quatorze) macrorregiões, mediante o seguinte agrupamento regional: Centro, Centro-Sul, Jequitinhonha, Leste, Leste do Sul, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Sudeste, Sul, Triângulo do Norte, Triângulo do Sul e Vale do Aço. O

---

<sup>11</sup> A Constituição (BRASIL, 1988), no *caput* do artigo 1º, classifica a República Brasileira como República Federativa e estatui que ela é composta pela união, indissolúvel, dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. Dessa forma, o Legislador Constituinte Originário esclareceu o caráter descentralizado do poder, bem como demonstrou a elementaridade de cada ente público para a formação do Estado brasileiro. Como forma de resguardar essa conformação de país, o mesmo legislador elencou, no inciso I do § 4º do artigo 60 da Constituição (BRASIL, 1988), a federação como uma cláusula pétrea no ordenamento jurídico pátrio. Com isso, ainda que o Legislador Constituinte Derivado almeje alterar o teor do texto constitucional, uma emenda que comprometa o Federalismo não pode sequer ser proposta.

Município de Juiz de Fora foi alocado na macrorregião Sudeste (MINAS GERAIS, 2020a).

Contudo, percebeu-se que nem todos os municípios que estavam inseridos em determinada macrorregião possuíam as mesmas características em relação ao nível de evolução da doença, bem como acerca da realidade econômica. Com isso, necessitou-se da subdivisão do território estadual em 62 (sessenta e duas) microrregiões, para se estabelecer análise mais individualizada da realidade de cada local. Juiz de Fora foi inserido na microrregião composta pelos seguintes municípios: Lima Duarte, São João Nepomuceno, Bicas e Juiz de Fora (MINAS GERAIS, 2020a).

Sendo assim, por exemplo, o município que estivesse inserido na macrorregião constante na onda amarela e na microrregião com a onda verde poderia optar por uma dessas. Outrossim, diante das circunstâncias apresentadas no território municipal, poderia restringir ainda mais que o previsto no Programa Minas Consciente o exercício das atividades econômicas e determinar que fosse adotado, durante determinado período, o protocolo estabelecido pela onda vermelha (MINAS GERAIS, 2020a).

Realça-se que essa maior delimitação do território, em busca do aumento da individualização das orientações sanitárias, ocorreu somente em meados do ano de 2020. Dessa forma, nas primeiras versões do programa, para o Município de Juiz de Fora, foram estabelecidos os protocolos de flexibilização atinentes à macrorregião Sudeste.

Na última versão do referido plano, foram estipuladas quatro ondas de abertura gradual das atividades econômicas: verde, amarela, vermelha e roxa. A primeira permitiu o funcionamento das atividades não essenciais com alto risco de contágio; a segunda estabeleceu protocolos sanitários que autorizaram o funcionamento de atividades não essenciais; a terceira restringiu-se às de cunho essencial; a quarta possibilitou que uma lista ainda mais restrita de atividades essenciais funcionasse (MINAS GERAIS, 2020a).

Vale destacar que a onda roxa possuiu caráter impositivo, diante da necessidade de se evitar o colapso da rede de saúde da localidade em que ela foi determinada. Desse modo, caberia apenas ao ente municipal seguir os protocolos estabelecidos, diante da característica semelhante ao denominado *lockdown* - funcionamento apenas de serviços específicos e extremamente essenciais para a sobrevivência do indivíduo em sociedade (MINAS GERAIS, 2020a).

Como mencionado, no decorrer do período analisado, houve mudanças na metodologia de análise dos dados coletados pelo Estado de Minas Gerais e na

consequente reelaboração de protocolos sanitários de flexibilização aos distintos grupos de atividades econômicas (MINAS GERAIS, 2020a). Apesar das considerações sobre os reagrupamentos de atividades econômicas e demais orientações quanto ao funcionamento das atividades econômicas, esta pesquisa verificou apenas as distintas formas de reunião dessas atividades por meio de ondas de flexibilização, que foram classificadas em colorações diferentes.

Sendo assim, na primeira versão, o programa possuiu quatro ondas de flexibilização: verde (serviços essenciais), branca (atividades de baixo risco), amarela (atividades de médio risco) e vermelha (atividades de alto risco). Verificou-se que essa versão permaneceu até o mês de julho do ano de 2020. Já em agosto, aferiu-se que houve modificação da coloração e classificação das ondas, passando para apenas três níveis: vermelha (serviços essenciais), amarela (serviços não-essenciais) e verde (serviços não-essenciais que possuem maior risco de contágio). Com isso, observou-se que, desde o começo, o programa passou por adaptações, em busca de melhorias na efetividade dos objetivos traçados pelo governo estadual (MINAS GERAIS, 2020a).

No mês de março de 2021, ocorreu outra modificação na metodologia de análise dos dados, o que ocasionou a última formatação da progressão de ondas, conforme salientado acima. A Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 130 (MINAS GERAIS, 2021a), que incluiu a onda roxa entre as demais (vermelha, amarela e verde), delimitou protocolos de quarentena para as cidades situadas em tal faixa, autorizando-se o funcionamento, ainda mais restritivo, das atividades econômicas essenciais, diante da iminência da desassistência da infraestrutura de saúde.

Salienta-se que o Município de Juiz de Fora aderiu ao Minas Consciente apenas no mês de maio do ano de 2020, por meio do Decreto Municipal nº 13.959 (JUIZ DE FORA, 2020a). Desse modo, desde o início da pandemia de COVID-19, a Administração Pública editou decretos que determinavam o fechamento de estabelecimentos comerciais, além de estipular o horário de funcionamento desses, tão somente com base em parâmetros internos. Sendo assim, havia maior autonomia para o ente municipal regulamentar as atividades econômicas.

Concomitantemente à verificação dos decretos municipais, examinou-se a quantidade de casos e óbitos da doença no município, disponibilizados pelo Boletim Epidemiológico Diário do Estado de Minas Gerais, no dia de publicação de cada decreto. Tais boletins foram coletados a partir do sítio eletrônico oficial da Secretaria Estadual de Saúde.

Esses documentos especificam a quantidade de casos da doença em todo Estado de Minas Gerais, bem como em relação a cada município. Contudo, observou-se que os dados discriminados por meio de cada município não foram divulgados diariamente. Sendo assim, para se concretizar as confrontações dos dados, em relação ao teor dos decretos, optou-se por selecionar o boletim divulgado no dia anterior ao da publicação do decreto municipal.

Como observado, para fins de viabilização de uma pesquisa empírica, é necessário um recorte. Na presente investigação, operou-se mediante a eleição da variável “número diário de casos e de mortes” para se caracterizar o cenário epidemiológico. A escolha destas variáveis se justifica diante de sua maior relevância para a avaliação deste cenário, em conformidade com os dados científicos disponíveis até o momento (CORRÊA *et al*, 2020, p. 1).

Também se verificou, em relação às datas de publicação de cada decreto, qual seria a modalidade de flexibilização indicada pelo Programa Minas Consciente para cada região. Para tanto, buscou-se, no site oficial do programa, o Relatório de Transparência publicado na data do decreto ou em data aproximada.

Com efeito, aos decretos publicados conferiram-se as classificações em relação ao nível de restrição ao comércio local. Essas foram estabelecidas com base na análise conjunta dos critérios destacados acima. Cumpre destacar que também foram classificados determinados decretos municipais com base na onda de flexibilização do Programa Minas Consciente adotada pelo município no dia analisado, uma vez que o ente municipal optou por seguir na íntegra, em algumas oportunidades, as diretrizes do programa. Com efeito, conforme explicitado, as ondas de flexibilização do comércio são bem definidas e possuem o escalonamento próprio, que foi considerado no momento da fixação das classificações adotadas por esta pesquisa.

Desse modo, em relação aos parâmetros adotados por este trabalho, ao verificar os decretos com medidas independentes do programa do governo do Estado de Minas Gerais, foram classificados como de “alta restrição” ao funcionamento de estabelecimentos comerciais aqueles que impediram o funcionamento dos que demandariam quantidade razoável de trabalhadores em circulação, uma vez que a atividade desenvolvida atrairia clientes de maneira presencial ao local de venda. Além disso, esse tipo de ato impossibilitou o funcionamento de locais que envolviam a comercialização de variadas qualidades de produtos, não necessariamente sendo todos essenciais para a permanência (subsistência) do indivíduo em sociedade. Ademais,

restringiu a quantidade de atividades classificadas como essenciais. Ainda, considerou-se que esses itens chegariam, em regra, ao consumidor final, mediante o acesso direto ao local de venda, em horário comumente adotado pelo comércio, não se vislumbrando a venda por meio de serviços de *delivery* ou *e-commerce*. Por fim, geralmente, não possibilitou o funcionamento em horários diferenciados para diferentes faixas de atividades comerciais consideradas não-essenciais.

Já os decretos de “média restrição”, ainda que adotassem medidas restritivas à plenitude do funcionamento de estabelecimentos comerciais, em relação aos de “alta restrição”, são mais permissivos. Sendo assim, os decretos foram considerados de “média restrição” ao comércio local quando permitiram que distintas atividades comerciais funcionassem, não se restringindo apenas ao comércio de atividades essenciais. Com isso, possibilitou que houvesse o aumento do fluxo de clientes nos estabelecimentos comerciais, não fomentando, necessariamente, o desenvolvimento da atividade comercial por meio de *delivery* ou por *e-commerce*. Além disso, foram estabelecidas faixas de horário de funcionamento para as atividades autorizadas.

Por último, os decretos foram classificados como de “baixa restrição” ao comércio local, quando não impuseram medidas consideradas relevantes para se restringir o funcionamento regular das atividades comerciais, ainda que previssessem restrições gerais para a contenção da doença, como: distanciamento social nos estabelecimentos comerciais; fixação de avisos para a utilização de máscaras, higienização das mãos e marcação horizontal no piso do local; fiscalização para que todos os indivíduos usassem máscaras durante o período de permanência no local; limitação do quantitativo de pessoas por metro quadrado; disponibilização de luvas descartáveis a clientes para manusear os produtos. Desse modo, os decretos de baixa limitação ao funcionamento da atividade não determinaram grandes limites ao comerciante, tendo em vista que esse pôde exercer a atividade durante o horário regular, bem como sem necessidade de limitar o quantitativo de funcionários e sem alterar sobremaneira o modo convencional de atendimento ao cliente, apenas demandando a adaptação dessa modalidade às regras gerais do protocolo sanitário.

Simultaneamente, confrontou-se cada classificação do ato administrativo com o quantitativo de casos e mortes pela doença em cada dia de publicação do respectivo decreto. Em seguida, conferiu-se qual foi a onda de flexibilização proposta pelo Programa Minas Consciente para o mesmo dia analisado.

Assim, foi utilizada a metodologia empírica de inferência de obtenção e análise dos dados neste trabalho, já que se pretendeu, com base nos critérios estabelecidos para a classificação dos decretos, formular conclusões sobre os que foram eleitos como objeto deste estudo (EPSTEIN; KING, 2013, p. 36). Outrossim, mediante a estratégia de pesquisa da inferência, buscou-se revelar todo o processo, do momento em que se originaram as restrições ao comércio, após o avanço da doença sobre o território de Juiz de Fora, até o instante em que se levantaram tais dados (EPSTEIN; KING, 2013, p. 42).

Dessa forma, procurou-se, por meio de análise segundo os ditames da máxima da proporcionalidade (Alexy, 2001; 2002), averiguar se a Administração municipal de Juiz de Fora orientou-se em busca da tutela da saúde pública e, por consequência, salvaguardou a vida ou se preponderaram as razões econômicas em tal postura.

## **5 DESCRIÇÃO DOS DADOS: O MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA EM CADA DIA DE PUBLICAÇÃO DOS DECRETOS MUNICIPAIS**

Após a apresentação das estratégias metodológicas para obtenção e análise dos dados, discutir-se-á, neste capítulo, a descrição de tais dados, a fim de se testar a hipótese desta pesquisa, o que será observado no capítulo subsequente. Para tanto, conforme mencionado, averiguou-se o teor da publicação de cada decreto municipal editado no contexto da pandemia e classificou-se, em conformidade com os parâmetros anteriormente apresentados, o nível de restrição às atividades econômicas promovido por ele; confrontou-se com a quantidade de casos de contágio e óbitos pela COVID-19 no dia em que se publicou o decreto, ou em dia anterior, se não houvesse a divulgação discriminada dos números oficiais pela Secretaria Estadual de Saúde de Minas Gerais; após, verificou-se a onda de flexibilização das atividades econômicas, de acordo com as diretrizes do Programa Minas Consciente, para a macro e a microrregião onde Juiz de Fora situou-se, no dia de publicação do decreto municipal.

O primeiro decreto municipal que teve por propósito o combate à pandemia foi publicado pelo Município de Juiz de Fora na data de 17 de março de 2020 contendo restrições iniciais ao comércio local; trata-se do Decreto Municipal nº 13.893 (JUIZ DE FORA, 2020b). Neste, o ente municipal limitou-se a estabelecer recomendações ao exercício das atividades econômicas de comércio. Dessa forma, classificou-se como de baixa restrição. No mesmo dia, foram constatados 2 (dois) casos oficiais da doença (MINAS GERAIS, 2020b). Como ainda não ocorrera a adesão ao Programa Minas Consciente, inexistiu onda de flexibilização prevista para o período em análise.

O Decreto Municipal nº 13.894 (JUIZ DE FORA, 2020c), publicado no dia subsequente, 18 de março de 2020, promoveu restrições mais severas ao exercício das atividades comerciais. Classificou-se, assim, como de alta restrição. Além de se decretar situação de emergência em saúde pública na municipalidade, autorizou o funcionamento apenas das atividades econômicas consideradas essenciais. Determinou-se o fechamento de *shopping centers*, galerias e demais centros comerciais. Mediante consulta ao Boletim Epidemiológico publicado no mesmo dia (MINAS GERAIS, 2020c), aferiu-se o registro oficial de 2 (dois) casos da doença. Em relação aos dados do Programa Minas Consciente, esses não foram verificados, tendo em vista que o município ainda não aderira às diretrizes do programa.

No dia seguinte (19 de março de 2020), ocorreu a publicação do Decreto Municipal nº 13.897 (JUIZ DE FORA, 2020d), cujas previsões mantiveram a alta restrição às atividades comerciais. Foram delimitadas as atividades essenciais que poderiam trabalhar, além de permitir apenas as entregas de produtos por meio de *delivery*, para os estabelecimentos comerciais que conseguissem adaptar a atividade a tal modalidade de relação com o consumidor. Nesse dia, permaneceram contabilizados, oficialmente, 2 (dois) casos da doença (MINAS GERAIS, 2020d). Além disso, o Município de Juiz de Fora manteve a não adoção dos protocolos sanitários do Minas Consciente.

O Poder Executivo municipal editou o Decreto Municipal nº 13.898 (JUIZ DE FORA, 2020e), no dia 20 de março de 2020, ainda com alta restrição às atividades econômicas de comércio. Foram inseridas atividades essenciais ao rol previamente estabelecido nos decretos municipais anteriormente publicados, mas sem ampliá-lo demasiadamente. Nesse dia, verificou-se o primeiro aumento oficial no número de casos pela COVID-19 na municipalidade. Foram contabilizados 5 (cinco) casos da doença (MINAS GERAIS, 2020e). Por fim, nada se atestou quanto ao Minas Consciente, devido aos mesmos motivos anteriormente apontados.

O Decreto Municipal nº 13.920 (JUIZ DE FORA, 2020f), de 07 de abril de 2020, foi o ato administrativo publicado em sequência. Aferiu-se que houve a permanência da alta limitação às atividades comerciais, devido à manutenção do controle previsto no decreto anterior. Outrossim, por meio desse ato, o Município de Juiz de Fora declarou calamidade pública, ocasionada pela COVID-19. Quanto à quantidade de casos da doença, esses aumentaram em relação à aferição anterior. Documentaram-se 42 (quarenta e dois) casos no território municipal (MINAS GERAIS, 2020f). Ainda não foi possível se estabelecer correlação com os dados do Minas Consciente, uma vez que a adesão ao programa não ocorrera.

O ato administrativo publicado em seguida foi o Decreto Municipal nº 13.929 (JUIZ DE FORA, 2020g), no dia 17 de abril de 2020. Nesse instante, observou-se inclinação favorável do ente municipal em relação às medidas de flexibilização às atividades comerciais. Ampliou-se o rol de atividades essenciais que poderiam permanecer em funcionamento. Contudo, mantiveram-se as restrições aos lojistas. Dessa forma, a classificação da restrição como alta permaneceu, a despeito dessas considerações. Sobre o quantitativo de casos e mortes pela doença, em tal dia foram constatadas, oficialmente, as primeiras mortes. Verificou-se o número de 82 (oitenta e

dois) casos confirmados e 2 (duas) mortes (MINAS GERAIS, 2020g). Já sobre o Minas Consciente, ainda não foi possível aferir os dados.

De mais a mais, no dia 16 de maio de 2020, foi publicado o Decreto Municipal nº 13.959 (JUIZ DE FORA, 2020a), cujo intuito foi o de estabelecer a adesão do Município de Juiz de Fora ao Programa Minas Consciente. Mantiveram-se as disposições apenas para se autorizar os serviços essenciais a funcionar, o que classifica tal ato como de alta restrição às atividades comerciais. Quanto ao número de casos pela doença, foram contabilizados 392 (trezentos e noventa e dois); em relação às mortes, anotaram-se 16 (dezesseis), oficialmente (MINAS GERAIS, 2020h). Assim, como houve a adesão ao programa no dia em comento, verificou-se que o Relatório de Transparência publicado pela Secretaria Estadual de Saúde Minas Gerais com a descrição da onda de flexibilização indicada para o dia em análise indicou, para a macrorregião de Juiz de Fora, a onda verde, em que se autoriza o funcionamento de atividades econômicas consideradas essenciais (MINAS GERAIS, 2020i).

Em seguida, observou-se o Decreto Municipal nº 13.975 (JUIZ DE FORA, 2020h), publicado no dia 12 de junho de 2020. Mantiveram-se as restrições às atividades de comércio, salvo as de cunho essencial. Na normativa, estabeleceu-se, também, que o município seguiria as diretrizes do Minas Consciente, além de criar outras restrições. Dessa forma, tal ato classificou-se como de alta restrição. Nessa data, quantificaram-se 811 (oitocentos e onze) casos da doença e 38 (trinta e oito) mortes (MINAS GERAIS, 2020j). Por fim, manteve-se a indicação para a macrorregião da cidade de Juiz de Fora da onda verde (MINAS GERAIS, 2020k).

Após, publicou-se o Decreto Municipal nº 13.991 (JUIZ DE FORA, 2020i), no dia 27 de junho de 2020. Nesse, mantiveram-se as restrições ao comércio local, assim permaneceu a alta restrição ao comércio. Acerca dos casos de COVID-19, foram anotados 1480 (mil quatrocentos e oitenta), enquanto as mortes somaram 49 (quarenta e nove) (MINAS GERAIS, 2020l). O Programa Minas Consciente manteve a indicação da onda verde para esse dia (MINAS GERAIS, 2020m).

A seguir, analisou-se o Decreto Municipal nº 14.000 (JUIZ DE FORA, 2020j), publicado no dia 04 de junho de 2020. Esse ato foi classificado de alta restrição às atividades comerciais, já que não veiculou norma autorizativa em relação a possível flexibilização ao funcionamento do comércio local. Segundo a Secretaria de Saúde de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2020n), em Juiz de Fora, havia 2004 (dois mil e quatro) casos oficiais da doença e 57 (cinquenta e sete) mortes. Sobre o Programa Minas

Consciente, manteve-se a indicação da onda verde para a localidade (MINAS GERAIS, 2020o).

Analisou-se, após, o Decreto Municipal nº 14.041 (JUIZ DE FORA, 2020k), do dia 08 de agosto de 2020. Esse ato, diferentemente dos demais, foi classificado como de média restrição, tendo em vista que flexibilizou o horário de funcionamento do comércio local, o que permitiu a operação de maior variedade de estabelecimentos. Nessa data, não houve publicação do Boletim Epidemiológico; sendo assim, optou-se por analisar os dados do dia anterior ao do decreto em tela. Destarte, no dia 07 de agosto de 2020, somavam-se 3604 (três mil, seiscentos e quatro) casos da doença e 121 (cento e vinte e uma) mortes (MINAS GERAIS, 2020p). O Minas Consciente também apresentou mudança em relação às indicações anteriores. Como mencionado no capítulo anterior, nesse momento, houve modificação na metodologia de análise dos dados pelo governo estadual. Subdividiu-se o território estadual em microrregiões e diminuiu-se a quantidade de ondas de flexibilização. Desse modo, de acordo com o Relatório de Transparência divulgado em 05 de agosto de 2020, para o dia em que se publicou o decreto em comento, indicou-se, tanto para a macrorregião, quanto para microrregião, a onda amarela que, por sua vez, foi considerada de média restrição às atividades comerciais (MINAS GERAIS, 2020q).

A média restrição às atividades comerciais em Juiz de Fora manteve-se, conforme se verificou pelo teor do Decreto Municipal nº 14.045 (JUIZ DE FORA, 2020l), no dia 14 de agosto de 2020. Nesse ato, não se evidenciaram mudanças em relação às disposições relacionadas às atividades comerciais dispostas no decreto anteriormente salientado. Os casos subiram para 3931 (três mil, novecentos e trinta e um) e as mortes para 134 (cento e trinta e quatro), oficialmente (MINAS GERAIS, 2020r). O Minas Consciente manteve a onda amarela para a macro e a microrregião de Juiz de Fora (MINAS GERAIS, 2020s).

No Decreto Municipal nº 14.058 (JUIZ DE FORA, 2020m), de 22 de agosto de 2020, também classificado como de média restrição, ampliou, apesar disso, a flexibilização ao comércio local. No dia anterior ao da publicação do decreto (MINAS GERAIS, 2020t), os casos da doença chegaram a 4179 (quatro mil, cento e setenta e nove) e as mortes em 147 (cento e quarenta e sete). O Programa Minas Consciente manteve a onda amarela para ambas as regiões do Município de Juiz de Fora (MINAS GERAIS, 2020u).

O próximo ato administrativo examinado foi o Decreto Municipal nº 14.068 (JUIZ DE FORA, 2020n), do dia 29 de agosto de 2020. Nesse, constatou-se a ampliação de flexibilizações, mas, acerca do comércio local, verificou-se a determinação para que fossem seguidas as diretrizes do Minas Consciente. Dessa forma, o referido programa havia estabelecido a onda amarela, tanto para a macro, quanto para a microrregião (MINAS GERAIS, 2020v). Com isso, esse ato administrativo classificou-se como de média restrição às atividades comerciais. Sobre a quantidade de casos da doença, contabilizaram-se, no dia 28 de agosto de 2020, 4516 (quatro mil, quinhentos e dezesseis) casos e 159 (cento e cinquenta e nove) mortes (MINAS GERAIS, 2020w).

No mês subsequente, especificamente no dia 12 de setembro de 2020, o Município de Juiz de Fora editou o Decreto Municipal nº 14.084 (JUIZ DE FORA, 2020o), cujo conteúdo não evidenciou distinções em relação ao que se praticava na municipalidade. Não houve mudança para o comércio local, o que ensejou a classificação de tal ato como de média restrição. No dia 11 de setembro de 2020, os números oficiais de casos e mortes pela doença foram: 4978 (quatro mil, novecentos e setenta e oito) casos e 175 (cento e setenta e cinco) mortes (MINAS GERAIS, 2020x). O Programa Minas Consciente apesentou distinção em relação às indicações anteriores, pois se definiu para a microrregião a onda verde que, diferentemente da classificação apresentada na primeira versão, possuiu menores restrições às atividades econômicas de comércio. Enquanto para a macrorregião manteve-se a onda amarela (MINAS GERAIS, 2020y).

No dia 24 de outubro de 2020, publicou-se o Decreto Municipal nº 14.150 (JUIZ DE FORA, 2020p), em que se estabeleceu ao comércio local a determinação para que seguissem as diretrizes do Minas Consciente. Em tal programa, o Município de Juiz de Fora, no período analisado, estava inserido, em ambas as regiões, na onda verde de flexibilização (MINAS GERAIS, 2020z). Com efeito, o ato administrativo em análise classificou-se como de baixa restrição às atividades comerciais. No dia 23 de outubro de 2020, quantificaram-se 6553 (seis mil, quinhentos e cinquenta e três) casos da doença e 254 (duzentos e cinquenta e quatro) mortes (MINAS GERAIS, 2020α).

Em novembro de 2020, no dia 14, publicou-se o Decreto Municipal nº 14.179 (JUIZ DE FORA, 2020q), cuja determinação acerca do exercício das atividades comerciais considerou as previsões do Minas Consciente. Sendo assim, em consulta ao Relatório de Transparência, constatou-se que, para a macrorregião, definiu-se a onda verde de flexibilização, já para a microrregião, estabeleceu-se a amarela (MINAS GERAIS, 2020β). Contudo, no decreto em exame, permitiu-se que o prefeito municipal

editasse resolução para definir a onda a que o município iria aderir (JUIZ DE FORA, 2020q). Diante disso, publicou-se a Resolução Municipal nº 02 (JUIZ DE FORA, 2020r), na qual se situou o município na onda amarela do programa. Com efeito, esse ato foi classificado de média restrição. No tocante aos casos da doença (MINAS GERAIS, 2020Γ), no dia anterior, esses somavam-se 7391 (sete mil, trezentos e noventa e um), enquanto as mortes perfaziam 274 (duzentas e setenta e quatro).

No mês de novembro de 2020, ocorreram as eleições municipais e houve a modificação do ocupante do cargo de Chefe do Poder Executivo na municipalidade (G1, 2020). Apesar da eleição de novo chefe do governo municipal e da possibilidade de o município adotar outra postura de controle à pandemia, observou-se a manutenção das restrições às atividades comerciais em grau médio. Em 08 de janeiro de 2021, publicou-se o Decreto Municipal nº 14.265 (JUIZ DE FORA, 2021b), em que se autorizou o funcionamento dos estabelecimentos comerciais em horários predeterminados pelo Poder Executivo.

No mesmo dia, publicou-se o Decreto Municipal nº 14.267 (JUIZ DE FORA, 2021c), cujo conteúdo relacionou-se à manutenção do município no Programa Minas Consciente, bem como situou o referido ente público na onda amarela, de média restrição. Com isso, esses atos foram definidos como de média restrição, também segundo os critérios adotados nesta pesquisa. Os casos da doença somavam 13554 (treze mil, quinhentos e cinquenta e quatro) e as mortes, 551 (quinhentas e cinquenta e uma) (MINAS GERAIS, 2021b). Contudo, verificou-se desrespeito ao Programa Minas Consciente, tendo em vista que, segundo as diretrizes do referido plano, para a macro e a microrregião da cidade de Juiz de Fora, no dia em análise, estava indicada a onda vermelha (MINAS GERAIS, 2021c).

No dia seguinte, publicou-se o Decreto Municipal nº 14.268 (JUIZ DE FORA, 2021d), considerado de média restrição, uma vez que foram mantidas as limitações dispostas nos atos anteriores. Nesse dia, não houve divulgação discriminada do quantitativo de casos e mortes pela doença. Então, utilizaram-se como referência os números mencionados acima, do dia 08 de janeiro (MINAS GERAIS, 2021b). Sobre as disposições do Minas Consciente, constatou-se que, para o dia em análise, na macrorregião, permaneceu a onda vermelha, já para a microrregião, permitiu-se a onda amarela (MINAS GERAIS, 2021c).

Após, publicou-se o Decreto Municipal nº 14.269 (JUIZ DE FORA, 2021e), do dia 16 de janeiro de 2021, com o aumento das restrições às atividades comerciais,

permitindo o funcionamento apenas das atividades essenciais, o que demandou a classificação de tal ato como de alta restrição. Nesse dia, não foram publicados os dados detalhados de cada município de casos e mortes da doença. Assim, no dia 15 de janeiro, em Juiz de Fora, contabilizaram-se 14365 (quatorze mil, trezentos e sessenta e cinco) casos e 589 (quinhentas e oitenta e nove) mortes (MINAS GERAIS, 2021d). No Programa Minas Consciente, a macrorregião foi classificada na onda vermelha, já a microrregião manteve-se na onda amarela (MINAS GERAIS, 2021e).

Posteriormente, em 26 de janeiro de 2021, publicou-se o Decreto Municipal nº 14.276 (JUIZ DE FORA, 2021a), cujas determinações sobre o comércio local envolveram o retorno às disposições contidas no Decreto Municipal nº 14.268 (JUIZ DE FORA, 2021c). Com isso, atribuiu-se a mesma classificação, de média restrição, para aquele ato. Os casos e as mortes pela doença (MINAS GERAIS, 2021f) somavam 15681 (quinze mil, seiscentos e oitenta e um) e 654 (seiscentas e cinquenta e quatro), respectivamente. Consoante as diretrizes do Minas Consciente, o Município de Juiz de Fora, na data investigada, estava situado na onda vermelha em ambas as regiões (MINAS GERAIS, 2021g).

Já no dia seguinte, Juiz de Fora publicou outro decreto, o Decreto Municipal nº 14.277 (JUIZ DE FORA, 2021f), que classificou o município na onda vermelha e estabeleceu pequena flexibilização ao comércio. Desse modo, tal ato, para a finalidade desta pesquisa, foi classificado em alta restrição. Os números de casos e mortes, respectivamente (MINAS GERAIS, 2021h), nesse mesmo dia, subiram para 15725 (quinze mil, setecentos e vinte e cinco) e 673 (seiscentas e setenta e três). No Minas Consciente, não houve mudança na onda de flexibilização indicada para o dia 26 de janeiro (MINAS GERAIS, 2021g).

Em sequência, no dia 28 de janeiro de 2021, publicou-se o Decreto Municipal nº 14.287 (JUIZ DE FORA, 2021g), que não veiculou mudanças em relação àquilo que estava disposto no ato administrativo anteriormente editado. Sendo assim, o decreto em comento também foi classificado como de alta restrição às atividades de comércio. Os números da doença subiram para 15841 (quinze mil, oitocentos e quarenta e um) casos e 680 (seiscentas e oitenta) mortes (MINAS GERAIS, 2021i). De igual maneira aos dias anteriores, o Programa Minas Consciente manteve a onda vermelha para a macro e a microrregião em que se situou o Juiz de Fora (MINAS GERAIS, 2021j).

No mês seguinte, em 04 de fevereiro de 2021, publicou-se o Decreto Municipal nº 14.301 (JUIZ DE FORA, 2021h), sem mudanças relevantes acerca das

atividades comerciais. Com isso, tal ato foi classificado de alta restrição. Somavam-se 16805 (dezesseis mil, oitocentos e cinco) casos de contágio e 720 (setecentas e vinte) mortes pela doença (MINAS GERAIS, 2021k). Acerca das determinações do Minas Consciente, manteve-se a onda vermelha nos mesmos termos que outrora (MINAS GERAIS, 2021l).

Logo no dia seguinte, foi publicado o Decreto Municipal nº 14.303 (JUIZ DE FORA, 2021i), em que se permitiu flexibilização de outras atividades econômicas, em detrimento daquelas analisadas por esta pesquisa. Sendo assim, manteve-se a alta restrição ao comércio local. Nesse dia, contabilizaram-se 17110 (dezessete mil, cento e dez) casos da doença e 724 (setecentas e vinte e quatro) mortes (MINAS GERAIS, 2021m). Foram mantidas as altas restrições às atividades econômicas, conforme as determinações do Programa Minas Consciente, para ambas as regiões onde se situou Juiz de Fora (MINAS GERAIS, 2021l).

Quase um mês após a publicação do último decreto analisado, no dia 02 de março de 2021, o Município de Juiz de Fora editou o Decreto Municipal nº 14.368 (JUIZ DE FORA, 2021j). Nesse, veiculou-se normativa de menor restrição às atividades comerciais, em comparação aos decretos anteriores. Permitiram-se flexibilizações ao comércio local, o que ensejou a classificação de tal ato como de média restrição. Nesse dia, oficialmente, haviam 18211 (dezoito mil, duzentos e onze) casos da doença e 809 (oitocentas e nove) mortes (MINAS GERAIS, 2021n). Para o Minas Consciente, Juiz de Fora, em ambas as regiões, situava-se na onda amarela (MINAS GERAIS, 2021o).

Três dias depois, isto é, no dia 05 de março de 2021, foram publicados dois novos decretos, quais sejam, Decreto Municipal nº 14.376 (JUIZ DE FORA, 2021k) e Decreto Municipal nº 14.377 (JUIZ DE FORA, 2021l). Em ambos, segundo os parâmetros de análise adotados neste trabalho, foram mantidas as restrições ao comércio local em grau médio. Observou-se que houve erro na divulgação, pela Secretaria Estadual de Saúde de Minas Gerais, da quantidade de casos da doença no município. Foram anotados 18195 (dezoito mil, cento e noventa e cinco) casos, ou seja, 16 (dezesseis) a menos que o dia anterior, apesar da permanência da pandemia de COVID-19. Já a quantidade de mortes subiu para 825 (oitocentas e vinte e cinco), oficialmente (MINAS GERAIS, 2021p). A onda amarela permaneceu indicada para as regiões onde se situou a cidade de Juiz de Fora (MINAS GERAIS, 2021o).

No dia 07 de março de 2021, publicizou-se o Decreto Municipal nº 14.380 (JUIZ DE FORA, 2021m), cuja determinação normativa envolveu o *lockdown* no

município. Com isso, tal ato foi classificado de alta restrição. Não foram publicados boletins epidemiológicos, pela Secretaria Estadual de Saúde, com o número detalhado de casos e mortes pela doença, no dia em discussão, nem no dia anterior. Dessa forma, em respeito à metodologia de pesquisa praticada neste trabalho, não foram verificados tais dados discriminados nessa oportunidade. Para as diretrizes do Minas Consciente, Juiz de Fora, na macro e na microrregião, estava situada na onda amarela (MINAS GERAIS, 2021p).

Em seguida, no dia 08 de março de 2021, publicizaram-se dois novos decretos municipais: Decreto Municipal nº 14.382 (JUIZ DE FORA, 2021n) e Decreto Municipal nº 14.383 (JUIZ DE FORA, 2021o). Em ambos, foram mantidas as restrições veiculadas no Decreto Municipal nº 14.380 (JUIZ DE FORA, 2021m), de modo que os atos administrativos em tela foram classificados como de alta restrição. No dia estudado, contabilizavam-se 19837 (dezenove mil, oitocentos e trinta e sete) casos e 836 (oitocentos e trinta e seis) mortes pela doença (MINAS GERAIS, 2021q). A onda amarela permaneceu delimitada para as regiões da cidade de Juiz de Fora, segundo o Programa Minas Consciente (MINAS GERAIS, 2021p).

Ainda no mês de março de 2021, especificamente no dia 15, publicou-se o Decreto Municipal nº 14.400 (JUIZ DE FORA, 2021p), cujo conteúdo não diferenciou da linha adotada nos atos administrativos anteriormente publicados. A despeito de se verificar flexibilização às atividades econômicas, em relação ao objeto aferido neste trabalho, tal ato ainda foi classificado como de alta restrição às atividades comerciais. Nesse dia, foram anotados 20905 (vinte mil, novecentos e cinco) casos e 872 (oitocentas e setenta e duas) mortes (MINAS GERAIS, 2021r). Houve modificação nas ondas de flexibilização indicadas para as regiões em que se situou o Município de Juiz de Fora. Para a macrorregião, estabeleceu-se a onda vermelha, enquanto para a microrregião, estipulou-se a onda roxa (MINAS GERAIS, 2021s).

No mês seguinte, foi publicado o Decreto Municipal nº 14.487 (JUIZ DE FORA, 2021q), no dia 17 de abril, que criou o “Programa Juiz de Fora pela Vida” e, a partir desse momento, estabeleceu-se que as diretrizes a respeito do funcionamento do comércio local seriam fixadas pelo Comitê Científico de Assessoramento no Executivo, mediante a publicação de notas técnicas. Apesar disso, em tal ato administrativo, evidenciaram-se normas gerais de controle do comércio local, que mantiveram, em síntese, restrições anteriormente estabelecidas ao comércio local. Sendo assim, foi classificado de alta restrição o ato em comento. No dia anterior, foram apurados,

oficialmente, 24902 (vinte e quatro mil, novecentos e dois) casos e 1206 (mil, duzentas e seis) mortes pela doença (MINAS GERAIS, 2021t). Em relação ao Programa Minas Consciente, observou-se a indicação dos protocolos sanitários atinentes à onda roxa para a macro e a microrregião do Município de Juiz de Fora (MINAS GERAIS, 2021u).

O último decreto municipal levantado dentro do recorte temporal desta pesquisa, Decreto Municipal nº 14.775 (JUIZ DE FORA, 2021r), publicado no dia 22 de setembro, modificou especificações sobre o funcionamento do “Programa Juiz de Fora pela Vida”, revogou o decreto municipal acima e determinou normas gerais para o comércio. Assim como o ato administrativo anterior, conforme os critérios deste trabalho, foi classificado de alta restrição. No dia em tela, foram constatados 43014 (quarenta e três mil e quatorze) casos e 1966 (mil novecentos e sessenta e seis) mortes (MINAS GERAIS, 2021v). Quanto ao Minas Consciente, indicou-se, tanto para a macro, quanto para a microrregião de Juiz de Fora, a onda verde (MINAS GEERAI, 2021w).

## **6 AFERIÇÃO DA MÁXIMA DA PROPORCIONALIDADE A PARTIR DOS DADOS OBTIDOS**

Em dois anos de levantamento de dados, foram analisados 35 (trinta e cinco) decretos municipais, 30 (trinta) boletins epidemiológicos e 22 (vinte e dois) relatórios de transparência do Programa Minas Consciente. Constatou-se, com isso, que houve a preocupação do município em, constantemente, atualizar as medidas de restrição ao comércio local, tendo em vista que os índices de contaminação pela COVID-19 variaram rapidamente, diante da facilidade de disseminação do vírus (NAVAS, 2020).

Nesse sentido, identificou-se a publicação de mais de um decreto no mesmo dia, todos no ano de 2021, especificamente nos dias 08 de janeiro, 05 de março e 08 de março. Ademais, o maior período em que Juiz de Fora passou sem publicar ato administrativo dessa natureza a respeito das restrições ao comércio local foi de cerca de cinco meses, de abril a setembro de 2021. Anteriormente, o tempo máximo sem publicação foi de quase dois meses, já que o último decreto listado do ano de 2020 foi datado de 14 de novembro e o primeiro de 2021 em 08 de janeiro. Cumpre destacar, também, que, outro maior período sem edição de decretos municipais compreendeu os meses de setembro a dezembro de 2021, cerca de três meses.

O mês de janeiro de 2021 foi o período em que houve maior quantidade de decretos publicados pelo Município de Juiz de Fora; contabilizaram-se 7 (sete) atos no mesmo mês. Uma justificativa possível para tal fato pode ser, consoante salientado algures, a modificação de governo no município. Como houve o início de outra gestão, possivelmente buscou-se a elaboração de atos administrativos que melhor adequassem às políticas do novo governo que se iniciara.

No ano de 2020, observaram-se 9 (nove) decretos de alta restrição às atividades comerciais, já os de média restrição somaram 6 (seis) e os de baixa restrição perfizeram o montante de 2 (dois). Nesse ano, os casos da doença somaram-se 7391 (sete mil, trezentos e noventa e um) e as mortes 274 (duzentas e setenta e quatro).

Em 2021, não se notaram decretos de baixa restrição. Lado outro, os de alta restrição foram em maior quantidade, no total de 11 (onze), enquanto os de média somaram 7 (sete). Percebeu-se o crescimento, em cerca de oito meses, de 29460 (vinte e nove mil, quatrocentos e sessenta) casos e de 1415 (mil quatrocentos e quinze) mortes.

Quanto aos meses de março de 2020 a julho do mesmo ano, verificou-se a manutenção da alta restrição ao comércio local. Publicaram-se 9 (nove) decretos em

sequência com tal teor. Nesse mesmo período, havia 2004 (dois mil e quatro) casos confirmados e 57 (cinquenta e sete) mortes.

A partir do mês de julho de 2020, houve flexibilização do comércio, já que, de agosto a novembro, foram publicados 6 (seis) decretos de média restrição e 1 (um) de baixa, este no mês de outubro 2020, especificamente. Nesse período, constatou-se que os casos subiram de 3604 (três mil, seiscentos e quatro) para 7391 (sete mil, trezentos e noventa e um), perfazendo o crescimento de 3787 (três mil, setecentos e oitenta e sete). Já as mortes, no mesmo espaço de tempo, saíram de 121 (cento e vinte e uma) para 274 (duzentos e setenta e quatro), crescendo 153 (cento e cinquenta e três mortes).

O ano de 2021 começou da mesma forma que se encerrou o ano anterior, com a Administração Pública municipal optando por decretos de média restrição ao comércio. Assim, nos dois primeiros dias em que se verificou a publicação de decretos sobre as restrições ao comércio local, dias 08 e 09 de janeiro, esses foram considerados de média restrição.

Frisa-se que o início de 2021 começou mais restritivo que 2020, principalmente em razão dos conhecimentos acumulados em virtude da perpetuação do contexto pandêmico, não apenas na municipalidade, mas em todo o mundo. Nesse aspecto, salienta-se que Juiz de Fora editou o primeiro decreto com recomendações de restrição ao comércio no dia 17 de março de 2020 e, como dito, nesse ato apenas foram descritas recomendações aos empresários. Em tal dia, contabilizaram-se, oficialmente, 2 (dois) casos da doença, somente. Com o avançar da doença e do conhecimento científico sobre ela, a postura no início do ano subsequente foi um tanto quanto distinta.

Nesse sentido, logo no dia 16 de janeiro de 2021, ou seja, 7 (sete) dias após a publicação do último decreto municipal, editou-se outro ato administrativo, mas com o conteúdo restritivo. Verificou-se, nesse período, o crescimento de 811 (oitocentos e onze) casos da doença, enquanto as mortes subiram em 38 (trinta e oito).

Essa postura se manteve durante 10 (dez) dias, pois, no dia 26 de janeiro, divulgou-se decreto de média restrição às atividades comerciais. Segundo o teor desse ato, deveriam ser retomadas as restrições ao horário de funcionamento do comércio estabelecidas no decreto publicado em 09 de janeiro. Revelou-se, nesse espaço de tempo, o crescimento de 1316 (mil, trezentos e dezesseis) casos e 65 (sessenta e cinco) mortes.

Contudo, no dia seguinte, 27 de janeiro de 2021, Juiz de Fora optou por modificar as medidas anteriormente adotadas e publicou decreto com alta restrição ao comércio. Essa postura, aliás, manteve-se nos três decretos publicados em sequência, nos

meses de janeiro e fevereiro do mesmo ano. Nesse mesmo período, apurou-se o aumento de 1385 (mil, trezentos e oitenta e cinco) casos e de 51 (cinquenta e uma) mortes.

Em março, modificaram-se as diretrizes sanitárias, especificamente entre os dias 02 e 05 de março. Editaram-se 3 (três) decretos de média restrição. Como ressaltado alhures, não se pôde aferir com precisão a quantidade de casos da doença, tendo em vista a divulgação equivocada de tal dado pela Secretaria Estadual de Saúde. Lado outro, as mortes, que foram corretamente evidenciadas, subiram em 16 (dezesesseis).

Logo 2 (dois) dias após a publicação do último ato, o poder público local optou por restringir as medidas anteriormente fixadas e estabeleceu protocolos sanitários de alta restrição ao comércio local. Esse posicionamento, aliás, manteve-se até o último decreto analisado nesta pesquisa, qual seja, o Decreto Municipal nº 14.775 (JUIZ DE FORA, 2021r), divulgado no dia 22 de setembro. Nesse ínterim, houve o aumento de 23177(vinte e três mil, cento e setenta e sete) casos e 1130 (mil cento e trinta) mortes.

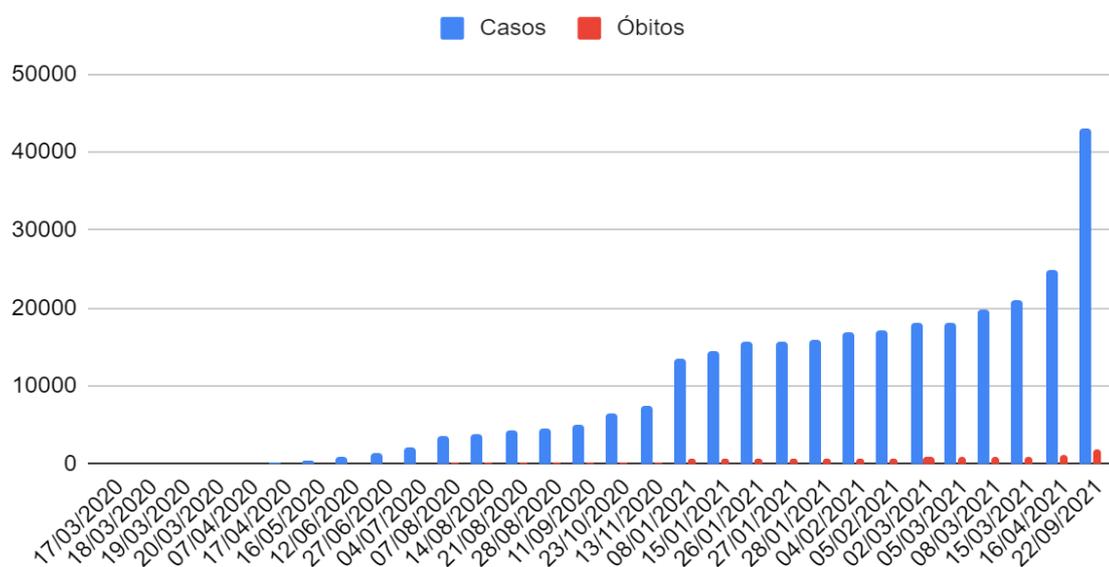
Diante disso, apurou-se que, dos 35 (trinta e cinco) decretos analisados, 20 (vinte) foram classificados como de alta restrição, 13 (treze) como de média e 2 (dois) como de baixa restrição. Constatou-se, pois, que a hipótese de pesquisa não se confirmou, uma vez que se pressupôs que o ente municipal teria conferido primazia às medidas de maior flexibilidade às atividades comerciais, em detrimento das de cunho mais restritivo.

Para melhor realçar a análise descrita neste capítulo, foram elaborados dois gráficos com as curvas de restrição às atividades comerciais e a evolução da quantidade de casos e óbitos pela COVID-19:



Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

**Evolução de casos e óbitos pela COVID-19 entre fevereiro de 2020 e setembro de 2021**



Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

É importante salientar, conforme acima se destacou, que foram analisados 30 (trinta) boletins epidemiológicos, os quais evidenciaram a quantidade de casos e óbitos pela doença, nas datas dos decretos selecionados ou em datas próximas. Tais dados foram

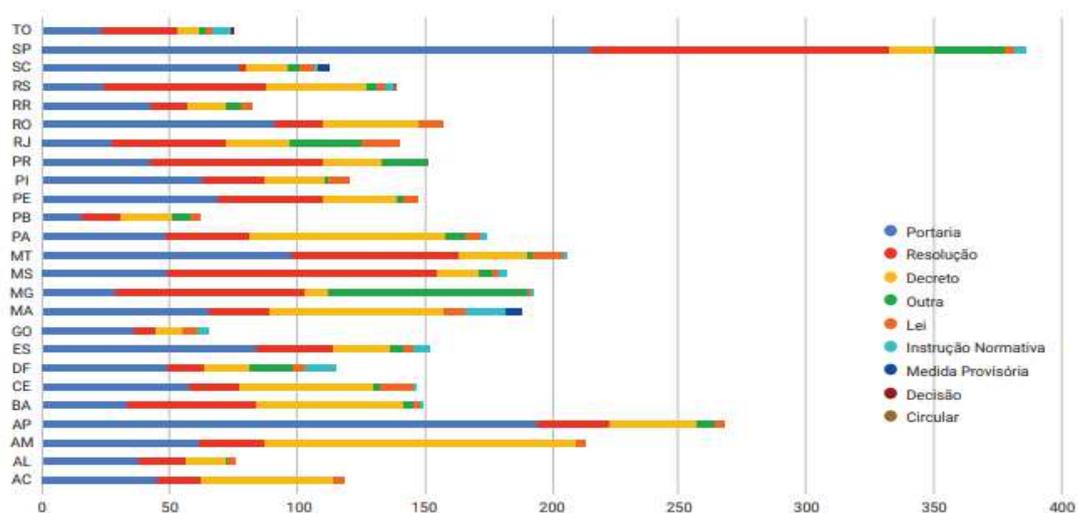
transcritos em representação gráfica, como demonstrado pelo segundo gráfico. Com efeito, as colunas em azul e laranja evidenciam, respectivamente, a quantidade de casos e óbitos pela COVID-19 na municipalidade, entre fevereiro de 2020 e setembro de 2021.

De mais a mais, a título de ilustração, verificou-se que o ente federativo Estado de Minas Gerais, nos meses de janeiro a abril de 2021, não publicou em grande medida decretos, conforme se aferiu em relação ao Município de Juiz de Fora. Lado outro, constatou-se a opção por resoluções e outras medidas normativas.

Ademais, diferentemente de Juiz de Fora, Minas Gerais publicou a maior quantidade de normas, segundo análise realizada no sobredito período, no mês de abril de 2021. Ressalta-se que, no mês de março do mesmo ano, editou-se quantidade semelhante de normas.

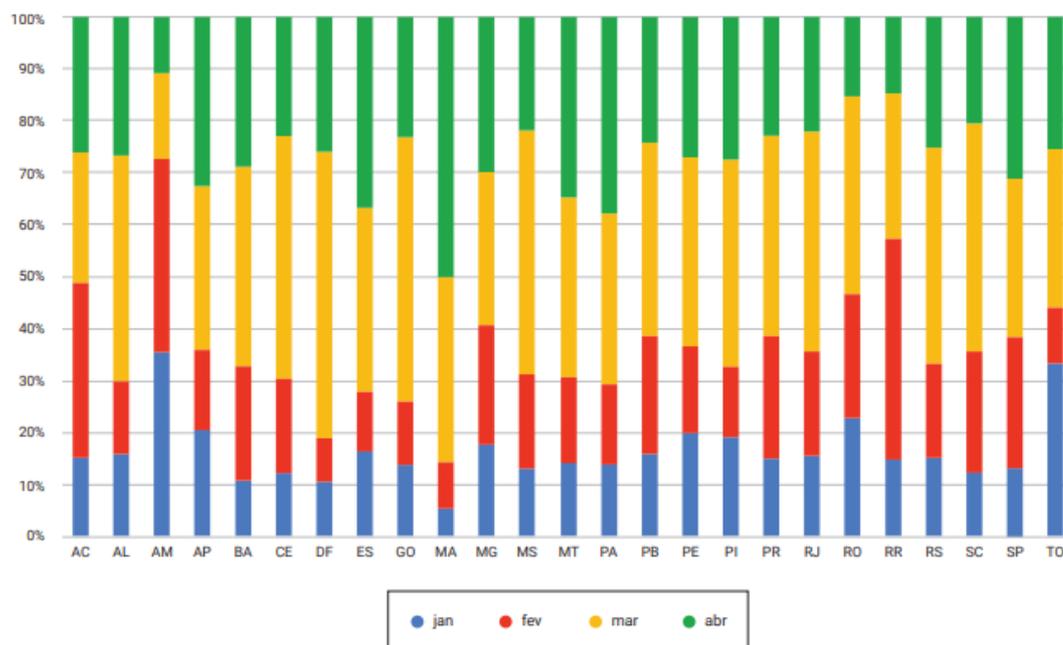
Tais considerações podem ser melhor analisadas a partir dos gráficos a seguir, elaborados pelos Centro de Pesquisas e Estudos de Direito Sanitário (Cepedisa) da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP, 2021):

#### Distribuição dos tipos de normas dos estados com publicação de janeiro a abril de 2021



Fonte: Centro de Pesquisas e Estudos de Direito Sanitário (Cepedisa) da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP)

## Distribuição mensal das normas dos estados com publicação de janeiro a abril de 2021



Fonte: Centro de Pesquisas e Estudos de Direito Sanitário (Cepedisa) da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP)

Assim, observou-se postura restritiva da administração municipal de Juiz de Fora, frente ao crescimento constante de casos e mortes pela doença. Ainda que se tenha aferido a flexibilização das atividades comerciais em momento de elevado crescimento desses dados da doença, percebeu-se que essas medidas não perduraram por longos períodos e foram seguidas do aumento da restrição.

Frente a isso, avalia-se a primeira submáxima da proporcionalidade, qual seja, a adequação. Consoante destacado alhures, tal submáxima avalia, em síntese, se o meio adotado tem a condição (adequado) de satisfazer o direito pretendido. Sendo assim, como destacaram Barros, Lucena e Gondim (2021, p. 163), em estudo realizado na cidade de Fortaleza-CE, após a implementação da política de *lockdown*, verificou-se maior suavização na volatilidade na taxa de transmissão da doença, bem como uma queda acentuada no número de casos. No mesmo sentido, Kerr *et al* (2020, p. 4117), ao analisarem o comportamento da COVID-19 em estados na Região Nordeste do Brasil, constataram que medidas de restrição à circulação de pessoas diminuem a propagação da

epidemia, em especial as que envolvem o fechamento do comércio e serviços não-essenciais.

Desse modo, a alta restrição ao comércio local, tendo em vista que se trata de atividade socioeconômica intrinsecamente estimuladora de contato interpessoal, em momentos de considerável elevação na quantidade de casos, demonstra-se adequada para se atingir ao fim pretendido, que é a salvaguarda da vida dos indivíduos em sociedade. A correlação entre o distanciamento social e a diminuição da quantidade de casos e óbitos é direta. Com isso, a saúde percebe impacto imediato, diante de medida restritiva dessa natureza.

Ressalta-se, também, que, conforme a mencionada correlação, quando não houver o aumento significativo dos casos e das mortes, as restrições ao comércio também podem ser balizadas, para serem de natureza média ou baixa. De igual maneira, são medidas salutares para a sobredita pretensão e não inviabilizam por completo as atividades comerciais, de modo geral, bem como não ocasionam considerável retração da economia, que pode se manter diante de outras formas de movimentação de dívidas em sociedade, a exemplo de atividades econômicas que possam ser desenvolvidas em meio digital. Além disso, ela pode se reerguer em caso do controle da doença, principalmente se houver a implementação de políticas governamentais de incentivo, como benefícios fiscais e aberturas especiais de créditos.

A constante ampliação da quantidade de casos e mortes pela doença é justificável por diversos fatores, como dificuldades em manter as medidas de distanciamento social, elevada desigualdade social, precariedade no acesso a serviços de saúde, maior circulação de vírus respiratórios em períodos mais frios e falta de higienização devida das mãos. Alguns desses fatores dependem da adoção de política governamental eficiente, capacidade de governança no planejamento, preparo e resposta emergencial, medidas jurídicas para promover a divulgação das melhores informações científicas (ORELLANA *et al*, 2021, p. 11-12).

Desse modo, a comparação do gráfico do aumento do número de casos e óbitos com o do grau de restrição das medidas não é necessariamente de paralelismo. Ao contrário, no início, é esperado que o número de casos e óbitos seja menor, em função da menor circulação do vírus; porém, o grau de restrição é elevado, tendo em vista o desejo de contenção do avanço da doença, em virtude do conhecimento da considerável transmissibilidade do vírus, de sua letalidade, além da restrição ao contato entre indivíduos ser medida anteriormente conhecida de contenção de epidemias, como da

síndrome respiratória aguda grave e da síndrome respiratória do Médio Oriente (SZWARCOWALD *et al*, 2020, p. 2). Assim sendo, é possível destacar a incidência do princípio da precaução, em sua versão mais intensa, cujo enfoque é na eliminação do pior cenário, diante de contextos catastróficos. Mesmo frente a custos econômicos elevados, as restrições são justificáveis para se combater riscos elevados. A aceitação dos custos atua como uma espécie de prêmio securitário (CARVALHO, 2020, p. 252).

Ademais, as características intrínsecas da população, como idade, doenças prévias, hábitos de vida; além da oferta/disponibilidade de recursos terapêuticos, a exemplo de leitos hospitalares, equipes de saúde, ventiladores mecânicos e medicamentos (SOUZA *et al*, 2020, p. 1), também são variáveis que influenciam as decisões sobre a necessidade de medidas mais ou menos restritivas.

A opção pela postura, de modo geral, mais restritiva pode ter contribuído para a inexistência de quantidades ainda maiores de casos e mortes pela doença, a exemplo da situação vivenciada em Portugal e destacada na parte introdutória desta pesquisa. Nesse sentido, inclusive, salientam Baptista e Fernandes (2020, p. 42) que o não cumprimento de tal postura pode incorrer em aumento do número de mortes. Acrescentam que “quanto maior o adiamento das medidas de supressão de transmissão com o isolamento social, piores os resultados e menos vidas salvas” (2020, p. 43).

Vale destacar, entretanto, que algumas medidas, pela elevada implicação no direito à livre iniciativa, precisam ser balizadas e não podem ser mantidas por muito tempo. Nota-se, nesse contexto, consideráveis impactos também a outros direitos, reflexos à livre iniciativa, como o direito à propriedade, ao trabalho, à alimentação, à previdência e ao lazer, tendo em vista a interdependência e a indivisibilidade dos direitos humanos (BERTON; FOGUESATTO; SCHONARDIE, 2017, p. 4-5).

Esse reflexo da saúde em demais direitos atinentes à organização social e econômica também é demonstrado pelo artigo 3º da Lei nº 8.080 (BRASIL, 1990), que evidencia como fatores determinantes e condicionantes para a saúde, por exemplo, “a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais.”.

Nesse aspecto, é relevante se considerar que as medidas de restrição têm a limitação estabelecida pelo núcleo essencial dos direitos em conflito. Conforme acima mencionado, esse núcleo é composto pelas características mínimas que perfazem o direito. Então, em relação ao direito à saúde, o conteúdo essencial abarca as prestações de prevenção e recuperação da saúde, de baixa, média e alta complexidade, que garantam

a vida do indivíduo, bem como que sejam muito intensamente vinculadas à dignidade (DUARTE; CASTRO, 2020, p. 224). No que tange ao direito à livre iniciativa, também é possível se estabelecer como conteúdo mínimo o conjunto das medidas que envolvam a subsistência dos indivíduos, capazes de garantir um padrão mínimo de dignidade.

Vale destacar que a definição do núcleo essencial de cada direito não foi o escopo deste trabalho e, por isso, não foi desenvolvida durante o relatório de pesquisa. Assim, a evidenciação dos conteúdos de cada um, neste momento, tem o condão de ilustrar a impossibilidade de se manter por longos períodos as restrições à plenitude de funcionamento do comércio local, sob pena de descaracterizar a livre iniciativa, já que ocasiona problemas econômicos severos aos indivíduos, além de distúrbios de saúde às pessoas atingidas pela medida (indivisibilidade dos direitos fundamentais).

Destarte, outros fatores também se confluem com esse ideal, como a ausência de adesão da população a medidas muito restritivas por muito tempo e os impactos na saúde mental dos cidadãos, sendo comuns, por exemplo,

a sensação de impotência, tédio, solidão, irritabilidade, tristeza e medos diversos (de adoecer, morrer, perder os meios de subsistência, transmitir o vírus), podendo levar a alterações de apetite e sono, a conflitos familiares e a excessos no consumo de álcool ou drogas ilícitas (LIMA, 2020, p. 5)

Percebe-se que, frente a esse contexto, o paralelismo das linhas de quantidade de casos e mortes, em comparação ao grau de restrição das medidas adotadas no município em estudo, não se segue. Assim, a ausência de prolongamento de medidas mais rígidas de contenção da circulação de pessoas, ainda que diante da elevação do quadro epidemiológico, justifica-se.

Com isso, realça-se que uma pandemia se configura como um fenômeno singular, emergente, totalizado e complexo, tal como furacões, tsunamis e guerras (ALMEIDA FILHO, 2020, p. 97). Para a aferição de elementos atinentes a ela (pandemia), inseridos em determinado recorte de pesquisa, a complexidade do contexto necessita de análise, sob pena de se fragilizar as conclusões a que se chegar.

Nesse sentido, para se alcançar o panorama integral do comportamento da evolução pandêmica na localidade, dever-se-ia efetuar o exame de diversos meios de combate à doença. Porém, diante da inviabilidade imposta pelo tempo disponível para o curso do mestrado, a presente pesquisa limitou-se à análise das medidas de controle do funcionamento de estabelecimentos comerciais, em virtude dos impactos econômicos por ela gerados.

Desse modo, avalia-se a segunda submáxima da proporcionalidade, qual seja, a necessidade. Como mencionado algures, trata-se de aferição do meio menos gravoso para a consecução do direito pretendido. Dessa forma, ressalta-se que a restrição ao livre exercício das atividades comerciais não tem o escopo de se fechar em definitivo os estabelecimentos comerciais, bem como é medida que se adequa ao nível de transmissão do vírus na localidade, podendo se tornar mais ou menos restritiva. Assim, não fere gravemente a livre iniciativa e a limitação estabelecida pelo núcleo essencial do direito não foi desrespeitada.

Além disso, reitera-se que os impactos na economia podem ser revertidos, mediante iniciativas governamentais devidamente planejadas para tanto. Nesse aspecto, inclusive, repisa-se que há a possibilidade da atividade econômica ser exercida de outra maneira, de modo a se adequar ao contexto pandêmico, sem que haja considerável prejuízo nas receitas da empresa.

Ainda, conforme apontado, o distanciamento social é a medida não-farmacológica de maior eficiência no controle da propagação do vírus, frente à ausência de outras medidas, como a testagem em massa da população. Assim, ao se utilizar tal estratégia de contenção do avanço da doença, preserva-se a saúde da população, bem como não se descaracteriza o direito contraposto, ainda que não se trate do meio menos gravoso para tanto, mas de relevante eficiência, ao se optar pela consecução do direito à saúde.

Em seguida, a terceira submáxima da proporcionalidade, denominada proporcionalidade em sentido estrito, analisa o custo-benefício da medida. Nesse momento, deve-se verificar quanto maior for o grau de afetação de um princípio, de igual maneira deverá ser a importância de satisfação do outro.

Segundo Alexy, essa submáxima poderia ser dividida em três passos, a saber: a avaliação do grau de insatisfação ou afetação de um princípio, a avaliação da importância da satisfação do princípio colidente e a aferição da maior relevância da satisfação do princípio colidente em relação à afetação ou não satisfação do outro princípio (ALEXY, 2008, p. 594).

Desse modo, a restrição ao comércio afeta a livre iniciativa, mas não restringe ao ponto de descaracterizar tal direito, tendo em vista que a medida não inviabiliza por completo a atividade, bem como pode ser dirimida conforme a doença se estabeleça no território. Ao passo que, essa mesma iniciativa, em relação ao direito à saúde, promove-o em grande medida, inclusive sendo considerada como uma das principais ações não-

farmacológicas para se conter a doença. Ainda, cabe mencionar que o direito à saúde se coaduna à preservação da vida, principal bem-jurídico tutelado pelo ordenamento jurídico pátrio. Mesmo que a livre iniciativa seja corolário do direito à liberdade, considera-se que, sem a garantia da vida, a liberdade não pode ser usufruída.

Destarte, a efetivação do direito à saúde prepondera em relação às restrições impostas à livre iniciativa, devido à relevância daquele direito para o exercício dos demais presentes no ordenamento. A sobreposição de aspectos econômicos atenderia apenas a uma parcela da população, em detrimento da inerente disseminação do vírus, que teria a possibilidade de se propagar, ainda mais, pelo território.

Diante do marco teórico consequencialista utilizado nesta investigação, considerou-se serem essas medidas as mais adequadas para a mensuração da preponderância dos valores inerentes à saúde e à vida dos cidadãos diante da livre iniciativa, ainda que se reconheça a indissociabilidade entre os direitos fundamentais. Em relação ao marco teórico pós-positivista, em especial a Teoria dos Direitos Fundamentais, a despeito da indicada indissociabilidade dos direitos fundamentais, também foi possível apontar a existência de uma tensão imanente entre os direitos destacados, resvalada por frequentes colisões entre eles.

Dessa forma, a presente pesquisa pretendeu examinar, no contexto da pandemia, na cidade de Juiz de Fora, se, no momento em que a quantidade de casos e óbitos pela COVID-19 elevavam-se, houve a proporcionalidade na ação da Administração Pública, diante da colisão dos direitos fundamentais à saúde e à livre iniciativa, mediante análise dos decretos municipais a respeito do controle do comércio local, razão pela qual a medida de promoção do direito à saúde aferida refere-se ao funcionamento dos estabelecimentos de comércio. Não se refuta, portanto, a imbricação entre saúde e livre iniciativa, direitos fundamentais que, a despeito de contribuírem mutuamente para a maior eficácia um do outro, também se posicionam, eventualmente, em rota de colisão, o que demanda decisões proporcionais para a sua solução.

Os estabelecimentos comerciais, contudo, mesmo que tenham exigido o distanciamento entre clientes, imposto a utilização de máscaras, disponibilizado álcool em gel e reduzido a quantidade de funcionários em circulação, por exemplo, não são capazes, por si só, de controlar suficientemente o avanço da COVID-19.

Como enfatizado, a medida sanitária do distanciamento social foi essencial para se reduzir os riscos de contaminação pela doença, ainda que houvesse a utilização de equipamentos de proteção individual (máscara e álcool em gel, por exemplo). A

permissão para que quantidade considerável de estabelecimentos comerciais funcionem, lado outro, ainda que por horários específicos e mediante adoção de outras restrições sanitárias, não contribui para o controle da doença.

Nesse aspecto, é importante mencionar o posicionamento do Ministro Roberto Barroso, na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 669 (BRASIL, 2020h). Ao examinar a pretensão liminar do Partido Rede Sustentabilidade, o referido ministro destacou que

não há efetivamente uma dicotomia entre proteção à saúde da população e proteção à economia e aos empregos da mesma população  
 (...)
   
 Nota-se, portanto, que a economia precisa que a saúde pública seja protegida para que volte a funcionar em situação de normalidade.  
 (...)
   
 A supressão das medidas de distanciamento social, como informa a ciência, não produzirá resultado favorável à proteção da vida e da saúde da população  
 (...)

Com efeito, detectou-se a priorização da tutela da saúde, em detrimento das consequências econômicas que poderiam gerar, frente à fixação de níveis mais severos de restrição à plenitude do exercício de atividades comerciais, o que vai ao encontro dos fundamentos do Estado de Direito, em que se preponderam os direitos fundamentais (busca da dignidade da pessoa humana) em prejuízo das liberdades econômicas. A verificação da maior quantidade de decretos publicados de alta restrição, principalmente, e de média restrição, na sequência, acompanhando o contínuo avanço da doença, respaldaram tal consideração.

Ainda que se tenha aferido a flexibilização das atividades comerciais em momento de elevado crescimento desses dados da doença, percebeu-se que essas medidas não perduraram por longos períodos e foram seguidas do aumento da restrição. Como exemplo, podem-se citar os dias 26 e 27 de janeiro de 2021, em que, no primeiro dia, foi estabelecido decreto de média restrição às atividades comerciais, mas, já no dia seguinte, retomaram-se as medidas de alta restrição.

Nesse aspecto, é importante destacar o auxílio do Comitê de Prevenção e Enfrentamento ao Coronavírus, criado a partir da publicação do Decreto Municipal nº 13.893 (JUIZ DE FORA, 2020b), cujo objetivo foi auxiliar a Administração Municipal na elaboração de ações de controle da doença na municipalidade. Os membros de tal comitê modificaram-se no decorrer da pandemia. No primeiro momento, por exemplo, esse órgão consultivo foi formado por representantes do gabinete do prefeito, da secretaria municipal de saúde, da secretaria municipal de educação, da secretaria municipal de

desenvolvimento social, da secretaria municipal de administração e recursos humanos, da secretaria municipal de governo e da procuradoria-geral do município.

Além disso, no ano de 2021, foi criado o Gabinete de gestão da crise da COVID-19, por meio do Decreto Municipal nº 14.309 (JUIZ DE FORA, 2021s), “com a finalidade de acompanhar as questões problemáticas surgidas nesse âmbito, bem como oferecer recomendações quanto ao seu encaminhamento”, composto pelos titulares das secretarias de saúde, assistência social, educação, direitos humanos, desenvolvimento sustentável e inclusivo, inovação e competitividade, sustentabilidade em meio ambiente e atividades urbanas, e comunicação pública.

Assim, a Administração Municipal, frente à quantidade de casos e mortes pela doença, no período analisado, em relação ao controle do comércio local, adotou postura que privilegiou o direito à saúde, diante do direito à livre iniciativa, tendo demonstrado maior aderência à Teoria dos Direitos Fundamentais, em detrimento da Teoria Consequencialista. A aferição da preponderância do direito fundamental à saúde coaduna-se à pretensão de salvaguarda da vida como o bem jurídico de maior relevância do ordenamento jurídico, tendo em vista que, sem ela, não é possível desfrutar de quaisquer outros direitos respaldados pela Constituição (BRASIL, 1988), bem como impossibilita-se a exigência do exercício dos deveres.

Vale registrar, porém, que, ao se acessar o sítio eletrônico oficial criado pelo Município de Juiz de Fora para divulgar as ações promovidas pela prefeitura no combate à doença (JUIZ DE FORA, 2022a), não se constatou a realização de campanha de distribuição em massa para a população de máscaras. Apenas se verificou a dispensação delas para indivíduos em situação de rua e servidores do município. A utilização de máscaras foi considerada atitude eficaz no combate à doença, conforme orientações da OMS, da Sociedade Brasileira de Infectologia e do Ministério da Saúde (ABUD; SOUZA, 2020, p. 37).

Além disso, não se detectou a implementação da “estratégia de Testar- Investigar-Isolar, principal e mais eficiente recurso recomendado pela OMS para o combate da pandemia”, conforme destaca Conti (2020, p. 34). Considera o autor que, com a falta de leitos, sem esforços preventivos à pandemia, sem a população inteira bem informada e comprometida com os esforços de distanciamento e prevenção do Covid-19, as possibilidades de enfrentamento da pandemia são limitadas.

Dessa feita, é possível considerar que medidas menos restritivas ao direito estudado (livre iniciativa) poderiam ser implementadas, o que desafia o subnível da

máxima da proporcionalidade “necessidade”, ou seja, medidas menos gravosas seriam possíveis de serem adotadas. Contudo, conforme já apontado, tais medidas não foram objeto do recorte efetuado pela presente pesquisa, que se propôs ao exame da colisão entre o direito à saúde e o direito à livre iniciativa, de maneira a permitir a análise de acordo com a referência teórica consequencialista, ou seja, a opção da Administração Pública em considerar mais relevante os impactos econômicos, sociais e políticos das restrições, quando comparados à prevenção da saúde.

Então, diante das premissas estabelecidas, avaliaram-se como proporcionais as medidas de controle das atividades comerciais no Município de Juiz de Fora durante o período analisado. Observou-se que, no início, ainda que o rigor das medidas fosse elevado, diante do reduzido número de casos e mortes, ele se justificou na necessidade de contenção ao avanço da pandemia. Os números iniciais não refletiram a realidade da carga viral à qual a sociedade estaria exposta, tendo em vista a ausência de testagem em massa e de controle da incidência do vírus em cada região do território municipal, além disso houve a falta de conhecimentos específicos sobre a nova variante do coronavírus, causadora da COVID-19. O que se tinha ciência, porém, foi em relação à alta capacidade de transmissibilidade do vírus, bem como os possíveis impactos que essa situação poderia causar para o sistema de saúde como um todo, devido à ausência de preparação prévia de recursos humanos e materiais para receber tamanha demanda. Outrossim, os conhecimentos adquiridos a partir de outras endemias, ocasionadas por vírus que geraram problemas no trato respiratório dos indivíduos e que envolveram a adoção de medidas relacionadas ao distanciamento e isolamento social, inseriram-se nessa perspectiva.

Uma vez instalada a crise sanitária, observou-se que a intensidade da restrição das medidas de controle do funcionamento dos estabelecimentos de comércio variou de maneira a acompanhar o aumento ou o decréscimo da gravidade da crise sanitária. Assim, medidas de cunho flexibilizador das atividades comerciais coadunaram-se ao momento em que a situação pandêmica se mostrou mais controlada pelo poder público local. Reitera-se que o crescimento da quantidade de casos e óbitos pela doença não poderia ser aferido de maneira quantitativa, mas, sim, qualitativa, tendo em vista que, no decorrer da pandemia, o ente municipal adotou outras medidas cientificamente reconhecidas como eficazes para o combate da doença e não restritivas ao direito à livre iniciativa, como o aumento da quantidade de leitos de Unidade de Tratamento Intensivo (UTI) na rede do Sistema Único de Saúde (SUS) e a testagem dos indivíduos com sintomas da doença (JUIZ DE FORA, 2022a), a aquisição de respiradores mecânicos (JUIZ DE FORA,

2022b), de outros equipamentos hospitalares e de equipamentos de proteção individual para profissionais da saúde (G1 ZONA DA MATA, 2022).

Outrossim, verificou-se, conforme mencionado, que, em algumas oportunidades, o rigor das medidas restritivas à livre iniciativa não poderia se manter de maneira prolongada, ainda que diante do agravamento do quadro epidemiológico, em virtude do impacto mais intenso que a extensão dessas medidas extremas ocasiona no direito à saúde mental. Diante disso, o surgimento de doenças psicossomáticas, como depressão, crise de pânico e ansiedade, além do desenvolvimento de problemas com alcoolismo e consumo de drogas ilícitas, culminando, ainda, com a elevação de casos de violência doméstica, demonstram que, ao invés de se gerar benefícios para a consecução da saúde, as medidas de restrição ao comércio local, se mantidas de forma rígida, ou seja, com a manutenção apenas das atividades de caráter essencial, não haveria a adequada tutela dos direitos à saúde e à vida, bem como haveria o aumento da demanda do sistema de saúde.

Além disso, o elevado prolongamento da restrição à livre iniciativa atinge a obtenção de renda necessária para a subsistência, o que justifica a ausência de prorrogação do fechamento, total ou parcial, do comércio, tendo em vista a possibilidade de ofensa do núcleo essencial de direito fundamental constante no ordenamento jurídico.

A limitação à plenitude do desenvolvimento das atividades comerciais teve o objetivo de tutelar a saúde, sem atingir gravemente a natureza da livre iniciativa, pois esse também constitui a esfera individual dos cidadãos e, por isso, participa da construção da dignidade humana. Se assim o fosse, não passaria pela análise da submáxima da “necessidade”, devido à alta intensidade no atingimento do direito conflitante.

Então, importante salientar que, em conformidade com a Teoria da Argumentação Jurídica, apresentada também como fundamento teórico desta investigação, a análise da proporcionalidade da solução de uma colisão entre direitos fundamentais deve ser efetuada mediante a apresentação de argumentos sensíveis ao controle racional e que observem as regras do discurso, conforme aqui se procedeu. Assim, nota-se a implementação da máxima da proporcionalidade em etapas discursivas propriamente aplicadas (discurso prático especial), por meio de razões (argumentos) objetivas, em relação à situação vivenciada em Juiz de Fora.

Cumprido mencionar, ainda, que, à medida que a pandemia avançou no decorrer do tempo, conhecimento científico a respeito do controle e combate da COVID-19 foi adquirido e acumulado, fazendo com que medidas de combate inicialmente indicadas

fossem rechaçadas à medida que novos saberes vieram à tona. Assim, notou-se, por exemplo, que a dificuldade de se controlar a doença seria em razão da grande capacidade de disseminação do vírus, inclusive a partir de indivíduos assintomáticos; da ausência de imunização prévia da população; da ausência de alternativas profiláticas eficazes; da prevalência de condições de saúde como obesidade, cardiopatias e diabetes e da vulnerabilidade de considerável parcela da população nacional, contribuindo para a desigualdade de acesso a testes, atendimento médico, equipamentos de proteção individual e condições de efetuar o isolamento social (TAKENAMI; PALÁCIO; OLIVEIRA, 2021, p. 3). Dessa forma, como mencionado alhures, a fluidez do conhecimento científico, que amparou as medidas de regulação do funcionamento de estabelecimentos comerciais, também foram consideradas quando da análise da proporcionalidade entre elas e o direito à saúde.

Reitera-se que há a necessidade de cautela para a universalização dos dados, tendo em vista que ela apenas poderá ser efetuada caso se averigüe a correlação com a realidade inerente a outras municipalidades, o que demanda apuração em pesquisas adicionais.

Esta investigação delineou os caminhos metodológicos a serem empreendidos e permite a relevante conclusão parcial de que, na experiência do Município de Juiz de Fora, houve a preponderância do direito à saúde, frente ao direito à livre iniciativa. Tal circunstância é fruto de uma maior identidade ética da comunidade política respectiva com a Teoria dos Direitos Fundamentais, em prejuízo às considerações da Teoria Consequencialista, que, além de ser difundida em um período mais recente, possui respaldo em disposições infralegais, somente.

A integração dos direitos fundamentais ao conteúdo constitucional é característica do Estado Democrático de Direito, que, por sua vez, promove e respeita os direitos e as liberdades fundamentais dos indivíduos (TEIXEIRA; NEVES, 2016, p. 88). No mesmo sentido, Bobbio (*apud* OLIVEIRA, 2014, p.55) ressalta que a proteção dos direitos fundamentais no Estado de Direito é a própria efetivação da democracia, e considera que “sem direitos do homem, reconhecidos e protegidos, não há democracias; sem democracias, não existem condições mínimas para a solução pacífica de conflitos”.

Essa preponderância, dessarte, deve ser respeitada, de igual maneira, diante da colisão entre outros direitos, que impliquem o mesmo confronto teórico.

## 7 CONCLUSÃO

Como demonstrado no decorrer deste trabalho, a pandemia de COVID-19 tornou-se desafiadora aos gestores públicos, diante da necessidade de se buscar, da melhor maneira possível, o bem-estar da população, sem se desvencilhar do necessário respeito aos ditames legais que respaldam o Estado de Direito.

A presente pesquisa buscou analisar o conflito entre o direito fundamental à saúde e à livre iniciativa. Almejou-se examinar, nessa perspectiva, a atuação da Administração Pública do Município de Juiz de Fora.

As consequências advindas da pandemia, notoriamente, não se restringiram aos impactos no sistema público de saúde, tendo se alastrado a outras searas, entre elas, a econômica. As restrições provocadas pelas medidas de distanciamento social ocasionaram impacto direto no desenvolvimento das atividades comerciais de maneira geral, como aumento de desemprego e queda no consumo. Em contrapartida, para atenuar o impacto negativo na sociedade como um todo, o governo federal necessitou adotar estratégia de contenção dos danos econômicos, a fim de não prejudicar sobremaneira a dignidade das pessoas em situação de vulnerabilidade.

Ademais, em busca de respaldar as diversas medidas de enfrentamento à doença, publicou-se, de maneira célere, a Lei nº 13.979 (BRASIL, 2020a). Com isso, os entes públicos federados possuíram, desde o mês de fevereiro de 2020, o respaldo legal necessário para adotar as iniciativas cientificamente comprovadas para se controlar o avanço da doença, bem como prevenir o contágio da população, tendo em vista a inexistência de imunizante, no início, desenvolvido e, no curso da crise sanitária, a ser distribuído em larga escala.

Nesse sentido, destaca-se que o posicionamento firmado pelo STF em relação à reafirmação dos ditames do Princípio do Federalismo foi elementar para se evitar ruptura do Estado de Direito frente às discussões acerca da possibilidade de se limitar as ações dos demais entes públicos, para que fossem concentradas, majoritariamente, no âmbito da União. Com isso, rechaçou-se o estímulo ao agigantamento dos entes federados de maior poderio econômico.

Para melhor se precisar a maneira como a Administração Pública municipal agiu, diante do conflito entre os direitos acima mencionados, delimitou-se o estudo no contexto da cidade de Juiz de Fora, a partir da análise dos decretos municipais publicados pelo Poder Executivo, que versaram sobre as restrições às atividades comerciais na

municipalidade. Ainda que o município aderira às diretrizes do Programa Minas Consciente, não lhe foi cerceada a autonomia para adotar as medidas que melhor coadunassem à realidade pandêmica local, desde que não se estimulasse o exercício de atividades econômicas que pudessem acarretar aumento de aglomerações, além das previamente autorizadas.

Aliás, conforme mencionado no decorrer deste trabalho, tal programa, elaborado pelo governo do Estado de Minas Gerais, teve o condão de apresentar diretrizes (protocolos sanitários) aos municípios mineiros, a fim de que esses pudessem retomar, de forma gradual e segura, o desenvolvimento da economia local. Procedeu-se ao exame dos decretos, por se tratar do ato administrativo competente para a Administração Pública expressar a vontade dela em relação a determinada matéria, impondo à população normativas que possam, inclusive, restringir direitos. Como salientado, o conteúdo veiculado em tal natureza de ato administrativo consubstanciou-se na Lei nº 13.979 (BRASIL, 2020a).

Diante disso, o estudo do Pós-positivismo Jurídico, em especial da Teoria dos Direitos Fundamentais e da Teoria da Argumentação (ALEXY, 2001; 2002), demonstrou ser relevante para se constatar se o posicionamento manifestado pela administração pública local se coadunou à principiologia basilar do ordenamento jurídico pátrio, principalmente acerca do respeito aos direitos fundamentais.

Constatou-se, em um primeiro momento, que essa corrente filosófico-jurídica tem o condão superar os ensinamentos carreados durante anos pelo Positivismo Jurídico. Esta, por sua vez, atribuiu preponderância ao Direito, em relação às demais searas do conhecimento ligadas ao campo jurídico, como a Filosofia, a Sociologia e a Política. Considerou-se que o Direito seria uma ciência meramente formal e, por isso, deveria ser apartada de influências que poderiam macular tal caráter.

Contudo, como se verificou a partir da bibliografia consultada, essa cisão contribuiu para a chancela de barbáries cometidas no período da segunda grande guerra, tendo em vista que essas, a despeito do caráter desumano que possuíam, estariam em consonância com a previsão legal contida no ordenamento jurídico naquele momento. Dessa forma, uma vez que a norma fosse formalmente válida, deveria ser efetivada.

A partir do aumento das críticas ao Positivismo Jurídico, o Pós-positivismo conquistou mais espaço, uma vez que procurou relacionar o Direito às áreas do conhecimento que se coadunassem a ele, devido ao engrandecimento que elas ocasionam à ciência jurídica. Assim, como essas ciências também compõem o conhecimento

proveniente da sociedade, como o Direito advém dela e é utilizado para dirimir os conflitos sociais, deveria abarcar tais circunstâncias.

Nesse sentido, houve o estímulo ao normativismo (vinculatividade) dos princípios, considerados de maior abrangência que as regras, devido ao aspecto valorativo (axiológico) que possuem. Sendo assim, verificou-se que essas normas (princípios e regras) compõem todo o arcabouço normativo do ordenamento e, em razão disso, devem ser seguidas de forma vinculativa. Os princípios, por serem mais abrangentes, devem ser atendidos da melhor maneira possível, diante do contexto analisado. Além disso, são correlacionados aos direitos veiculados no ordenamento, devido à formação a partir da moral proveniente da sociedade.

Desse modo, a Teoria dos Direitos Fundamentais (ALEXY, 2001; 2002) considera a vinculatividade da norma proveniente dos direitos fundamentais, tendo em vista que essa natureza de direitos almeja a salvaguarda da dignidade do indivíduo. Ainda, Alexy (2001; 2002) desenvolveu a máxima da proporcionalidade, estratégia argumentativa a ser utilizada para se alcançar, racionalmente, a solução ao conflito entre direitos, no caso concreto, que melhor se coadune aos preceitos do Estado de Direito.

A Teoria da Argumentação (ALEXY, 2001; 2002), com isso, é concebida como uma forma de se utilizar a argumentação jurídica de maneira racional, independente da situação em que estejam inseridos os falantes. Assim, busca-se a utilização da racionalidade na expressão do argumento, com o escopo de se evitar que sejam praticadas rupturas na harmonia das normas inseridas no âmbito do Estado de Direito.

Sendo assim, possibilitou-se o aumento do controle da Administração Pública pela sociedade, já que, caso haja o desrespeito a determinado direito fundamental, essa aferição torna-se mais perceptível. Para haver elevada restrição a direitos fundamentais, demanda-se a desincumbência de considerável ônus argumentativo, a fim de se justificar tal limitação, frente à necessidade de se controlar, racionalmente, a aplicação das normas de caráter vinculativo.

Porém, outra teoria que adquiriu relevância com o passar do tempo, diante da inexistência, até então, do estímulo à busca pela aferição das consequências econômicas, sociais e políticas das correntes filosófico-jurídicas, foi o Consequencialismo Jurídico, cujo principal expoente é Posner (2010). Essa considera que a decisão adotada pela Administração Pública deve verificar as possíveis repercussões do posicionamento adotado na sociedade, a fim de se buscar a melhor atenção à coletividade. De acordo com esta corrente filosófica, a procura pelo respeito aos direitos fundamentais, aferidos em

cada caso, não se demonstrou satisfatória, diante da possibilidade de se gerar consequências que não beneficiariam os demais indivíduos inseridos na sociedade. Assim, ainda que essas repercussões não se limitem aos ditames do Estado de Direito, deveriam ser consideradas, para não ocasionar malefícios à coletividade.

Essa teoria influenciou a postura do Legislador Ordinário diante da constante verificação da utilização de argumentos vagos, ausentes de racionalidade, nas decisões que conferiam determinados direitos aos indivíduos. Com isso, a aferição das consequências tende a proporcionar maior segurança jurídica no ato de decidir. Assim, publicou-se a Lei nº 13.655 (BRASIL, 2018), que alterou a LINDB, cujo objetivo foi positivar o dever do administrador de vislumbrar as melhores consequências para a coletividade na decisão que for adotar, ainda que essa postura não promova, necessariamente, direitos fundamentais.

De mais a mais, ainda que essa busca pela melhor atenção ao bem-estar da coletividade vislumbrasse o aumento da segurança jurídica, diante da necessidade da constatação de situações concretas ao se decidir, tal segurança não foi devidamente alcançada. Não se proporciona à autoridade os meios necessários para que possa avaliar a melhor decisão para o caso, bem como para que essa postura possa ser adotada pelos demais indivíduos possuidores de igual poder, diante das mesmas circunstâncias.

Ressalta-se, porém, que se constatou que a máxima da proporcionalidade também se utiliza de pressupostos do Consequencialismo Jurídico, diante da necessidade de se verificar, no último momento de aferição do princípio a ser aplicado no caso concreto, quais serão as consequências práticas da opção por determinado princípio.

Também, detectou-se o crescimento da influência do Consequencialismo Jurídico no âmbito do direito administrativo. Nesse aspecto, salientou-se que Binembojm (2020) analisou a influência da perspectiva econômica no contexto do poder de polícia administrativa, o que ocasionou o denominado giro pragmático do direito administrativo.

Outrossim, conforme ressaltado, no estudo de caso proposto, realizou-se o levantamento dos decretos municipais, relacionados às restrições ao comércio local, publicados entre os meses de fevereiro de 2020, mês que de publicação da Lei nº 13.979 (BRASIL, 2020a), e junho de 2021, devido à necessidade de se cumprir o cronograma de entrega do presente relatório pesquisa. Concomitantemente, foram levantados os boletins epidemiológicos diários divulgados pela Secretaria Estadual de Saúde com a quantidade de mortes e casos da doença, nos dias de cada decreto. Além disso, aferiu-se a onda de flexibilização indicada pelo Minas Consciente para o período do decreto.

Evidenciou-se, ainda, que os decretos foram classificados em alta, média ou baixa restrição ao comércio, com base na escala triádica desenvolvida por Alexy (2008) acerca do nível de restrição aos direitos fundamentais. Para se estabelecer a classificação proposta pela pesquisa, considerou-se: se a medida administrativa proporcionou aumento (ou diminuição) no número de trabalhadores em circulação; o quantitativo de cidadãos/clientes em circulação; o nível de aglomeração de pessoas inerente à atividade; o nível de contágio inerente à atividade comercial; se ocorreu a adaptabilidade do setor (horários flexíveis, turnos e atendimento a distância).

Assim, foram levantados 35 (trinta e cinco) decretos. Desses, 20 (vinte) foram classificados, de acordo com os critérios apontados previamente, como de alta restrição, 13 (treze) de média e 2 (dois) de baixa. Avaliando a evolução de tais decretos de acordo com o desenvolvimento do cenário epidemiológico na municipalidade, constatou-se que a postura da administração pública municipal, no contexto da cidade de Juiz de Fora, fora proporcional à crise sanitária e teve como escopo prioritário a busca pela salvaguarda da saúde, em detrimento da tutela da livre iniciativa. Observou-se, também, ainda que fosse editado decreto de menor restrição e houvesse o aumento de casos e mortes pela doença, em quantidade proporcionalmente elevada, a administração municipal, em seguida, publicou decreto restringindo o desenvolvimento da atividade.

A pandemia, como mencionado, é um fenômeno complexo. Com isso, as medidas restritivas necessitaram ser balizadas conforme o desenvolvimento da situação na localidade, devido às limitações às restrições possíveis sobre direito à livre iniciativa em virtude da necessidade de respeito ao seu núcleo essencial. Além disso, observaram-se dificuldades em se manter o distanciamento social por longos períodos, tendo em vista a elevada desigualdade social e a necessidade premente de indivíduos carentes de trabalhar para a obtenção de renda necessária à subsistência, o desenvolvimento de doenças psicossomáticas e o aumento de outros problemas sócio-sanitários, como o alcoolismo e uso de drogas ilícitas.

Dessarte, a aferição da proporcionalidade das medidas de restrição ao comércio local não foi efetuada mediante análise linear, mas em conformidade com a estruturação argumentativa proposta pela Teoria da Argumentação Jurídica. Demonstrou-se que, no início, mesmo se tratando de medida de elevado rigor diante do reduzido número de casos e mortes, as restrições ao comércio se justificaram na necessidade de contenção ao avanço da pandemia. Não foi possível, diante da insuficiência de testes disponíveis no mercado e da ausência de vacinas desenvolvidas para o combate ao vírus,

a testagem e a vacinação em massa da população, medidas que teriam elevada eficácia e que, se houvessem sido viáveis, poderiam prejudicar a conclusão pela proporcionalidade das restrições à livre iniciativa.

Além disso, a intensificação ou a flexibilização das medidas acompanhou o conhecimento adquirido durante a pandemia a respeito do controle do vírus e das ações para se tratar a doença. Ainda, respeitou a estruturação do sistema de saúde local, que se equipou, à medida que a doença perdurou no território municipal. Essas constatações também favorecem a conclusão pela proporcionalidade das medidas restritivas ao comércio local.

Por outro lado, conforme destacado, o rigor das medidas não poderia se manter de maneira prolongada, em virtude do impacto mais intenso que ocasiona à saúde da população, principalmente no que tange ao aspecto mental e em decorrência da exposição a risco do núcleo essencial do direito à livre iniciativa. Assim, justifica-se eventual ausência de intensidade na implementação das medidas restritivas ao comércio em períodos em que o número de casos e de óbitos ainda poderia ser considerado elevado.

## REFERÊNCIAS

- ABUD, Carol de Oliveira; SOUZA, Luciano Pereira de. “Uso obrigatório de máscara facial para conter a COVID-19 no Brasil: limitação legítima ao direito fundamental de autodeterminação”. **Vigilância Sanitária em Debate: Sociedade, Ciência & Tecnologia**, vol. 8, no 3, agosto de 2020, p. 34–43. DOI.org (Crossref), <https://doi.org/10.22239/2317-269x.01651>.
- ALEXY, Robert. **Teoria da Argumentação Jurídica**. São Paulo: Landy, 2001.
- ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- ALMEIDA, Bruno Torrano Amorim de. Contra o Pós-Positivismo: breve ensaio sobre o conteúdo e a importância teórica do positivismo jurídico. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, Lisboa, n. 11, p. 6455-6506, 2012.
- ALMEIDA FILHO, Naomar de. Modelagem da pandemia Covid-19 como objeto complexo (notas samajianas). **Estudos Avançados**, [S.L.], v. 34, n. 99, p. 97-118, ago. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.3499.007>.
- ALVES, Francisco Sérgio Maia. O novo paradigma da decisão a partir do art. 20 da LINDB: análise do dispositivo segundo as teorias de Richard Posner e Neil MacCormick. **Rev. Direito Adm**, Rio de Janeiro, v. 278, n. 3, p. 113-144, set./dez. 2019.
- BALKIN, Jack M.; LEVINSON, Sanford. Understanding the constitutional revolution. **Virginia Law Review**. Charlottesville, v. 87, n. 6, p. 1045-1104, out. 2001.
- BAPTISTA, Anderson Barbosa; FERNANDES, Leonardo Vieira. COVID-19, ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DE PREVENÇÃO, CUIDADOS E COMPLICAÇÕES SINTOMÁTICAS. **Desafios - Revista Interdisciplinar da Universidade Federal do Tocantins**, [S.L.], v. 7, n. -3, p. 38-47, 22 abr. 2020. Universidade Federal do Tocantins. <http://dx.doi.org/10.20873/uftsuple2020-8779>.
- BARBA, Rafael Giorgio Dalla. **A (IN) TRANSPARÊNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: DAS ORIGENS AOS LIMITES DA TEORIA DISCURSIVA EM ROBERT ALEXY**. 140 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2017.
- BARROS, Luiz Alexandre Moreira; LUCENA, Raphael Douglas de Freitas; GONDIM, Georgia de Melo Castro. Análise da efetividade das políticas de restrição social para COVID-19 no município de Fortaleza-CE. **J Bras Econ Saúde**, [s. l.], v. 13, n. 2, p. 160-165, 2021.
- BINENBOJM, Gustavo. Direitos Fundamentais e Democracia como fundamentos estruturantes do Estado Democrático de Direito. O Neoconstitucionalismo e a

Constitucionalização do Direito Administrativo. In: BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 49-78.

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação: Transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do Direito Administrativo Ordenador**. Belo Horizonte: Forum, 2020.

BERTON, Daiane Calioni; FOGUESATTO, Ana Maria; SCHONARDIE, Elenise Felzke. A INDIVISIBILIDADE DOS DIREITOS HUMANOS E O MEIO AMBIENTE. *In*: XXII JORNADA DE PESQUISA, 2017, Rio Grande do Sul. **Anais XXII JORNADA DE PESQUISA**. Rio Grande do Sul: Unijuí, 2017. p. 1-9.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Diário Oficial da União. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 19 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4657, de 04 de setembro de 1942**. Diário Oficial da União. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 14. maio. 2021.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Diário Oficial da União. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm). Acesso em: 22 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Diário Oficial da União. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm). Acesso em: 16 mai. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Diário Oficial de União. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 28 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Diário Oficial da União. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm). Acesso em: 14. maio. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Diário Oficial da União. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm). Acesso em: 08 jan. 2020a.

BRASIL. **Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020**. Diário Oficial da União. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Lei/L14035.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14035.htm). Acesso em 19 mar. 2021d.

BRASIL. **Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020**. Diário Oficial da União. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm). Acesso em 19 mar. 2021c.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 23, de 04 de fevereiro de 2020**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236343>. Acesso em: 08 jan. 2020b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Preceito Fundamental nº 669. Brasília, 31 de março de 2020. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5884084>. Acesso em: 28 ago. 2021h.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341. Brasília, 15 de abril de 2020. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447>. Acesso em: 19 mar. 2021e.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Preceito Fundamental nº 672. Brasília, 08 de abril de 2020. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441075>. Acesso em: 19 mar. 2021f.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Preceito Fundamental nº 770. Brasília, 17 de dezembro de 2020. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6068402>. Acesso em: 28 ago. 2021g.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do ativismo judicial no Supremo Tribunal Federal**. 2012. 378 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

CARDOSO, Diego Brito. COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS, PONDERAÇÃO E PROPORCIONALIDADE NA VISÃO DE ROBERT ALEXY. **Revista Constituição e Garantia de Direitos**, Natal, v. 9, n. 1, p. 137-155, out. 2016.

CAROL DELGADO (Juiz de Fora). G1 Zona da Mata. **IBGE: Juiz de Fora segue com a 4ª maior população de MG; veja o desempenho das maiores cidades da Zona da Mata e Vertentes**. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/zona-da-mata/noticia/2021/08/27/ibge-juiz-de-fora-segue-com-a-4a-maior-populacao-de-mg-veja-o-desempenho-das-maiores-cidades-da-zona-da-mata-e-vertentes.ghtml>. Acesso em: 11 maio 2022.

CARVALHO, Caroline Pessoa de; DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades. **Aplicabilidade da Teoria da Argumentação Jurídica de Robert Alexy nas Decisões Judiciais**. Rev. Direitos Fundamentais e Justiça – ano 6, nº 21, p. 124-144, out./dez. 2012.

CARVALHO, Délton Winter de. A NATUREZA JURÍDICA DA PANDEMIA COVID-19 COMO UM DESASTRE BIOLÓGICO: um ponto de partida necessário para o direito. **Revista dos Tribunais**, online, v. 1017, p. 243-267, jul. 2020.

CAVALCANTE, Sérgio Nunes. NATURALISMO JURÍDICO, POSITIVISMO JURÍDICO E REALISMO JURÍDICO: ANTAGONISMOS E APROXIMAÇÕES;

ISOLACIONISMO E COMPLEMENTARIDADE. **Revista da Faculdade de Direito**, Fortaleza, v. 34, n. 2, p. 297-312, jul./dez. 2013.

CRISTALDO, Heloisa; BRANDÃO, Marcelo. **Vacinação contra a covid-19 começa em todo o país**. 2021. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-01/vacinacao-contracovid-19-comeca-em-todo-o-pais>. Acesso em: 23 jul. 2021.

CONTI, Thomas V. Crise Tripla do Covid-19: um olhar econômico sobre políticas públicas de combate à pandemia. **Versão 1.1**, *Online*, p. 1-78, abr. 2020. Disponível em: <http://thomasvconti.com.br/wp-content/uploads/2020/04/Conti-Thomas-V.-2020-04-06.-Crise-Tripla-do-Covid-19-olhar-econmico-sobre-as-politicas-pblicas-de-combate-pandemia.-Texto-para-discussao.-Verso-1.1.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2022.

CORREIA, Paulo Roberto Lopes, *et al.* “A importância da vigilância de casos e óbitos e a epidemia da COVID-19 em Belo Horizonte, 2020”. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, vol. 23, 2020, p. e200061. DOI.org (Crossref), <https://doi.org/10.1590/1980-549720200061>.

DAMASCENO, Vitória Costa. **REFORMA DA LINDB: CONSEQUENCIALISMO NO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?** 2018. 58 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

DIAS, Jean Carlos; PAZ, Melissa Mika Kimura. A arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 442: uma abordagem sob a ótica do pragmatismo jurídico de Richard Posner. **Redes: Revista Eletrônica Direito e Sociedade**, Canoas, v. 8, n. 3, p. 131-146, dez. 2020.

DUTRA, Alexandre Pereira. Argumentação consequencialista no direito: modelo teórico e exemplos de aplicação. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n.64, fev. 2015. Disponível em: [https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao064/Alexandre\\_Dutra.html](https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao064/Alexandre_Dutra.html). Acesso em: 12 maio 2021

DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades; CASTRO, Yuran Quintão. Núcleo essencial do direito à saúde: demandas de saúde de primeira. In: DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades; VIDAL, Victor Luna (org.). **Direito à Saúde: judicialização e pandemia do novo coronavírus**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 201-230.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa Empírica em Direito: as regras de inferência**. São Paulo: Direito Gv, 2013. 255 p. Tradução de: Fábio Morosini (coordenador); Bruno Migowski; Isadora Postal Telli; Luíza Leão Soares Pereira; Letícia Mariano Zenevich; Mariana Machado da Silveira Bom; Nathália Damico Gastmann; Rafaela Nicolazzi da Silva.

TOLEDO, Cláudia. Apresentação à edição brasileira. In: ALEXY, Robert. **Teoria da argumentação jurídica**: A teoria do discurso racional como teoria da fundamentação jurídica. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 1-17.

FRAGA, Juliana Machado; MOREIRA, Márcia. UM BREVE ENFRENTAMENTO DA TEORIA DA ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA DE ROBERT ALEXY EM ANÁLISE AO PRAGMATISMO JURÍDICO DE RICHARD POSNER COMO SOLUÇÃO PARA OS CASOS JUDICIAIS NO PÓS-POSITIVISMO. In: III COLÓQUIO DE ÉTICA, FILOSOFIA POLÍTICA E DIREITO, 2016, Santa Cruz do Sul. **Artigo**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2016. p. 1-15.

FREITAS, Wesley R. S.; JABBOUR, Charbel J. C.. UTILIZANDO ESTUDO DE CASO(S) COMO ESTRATÉGIA DE PESQUISA QUALITATIVA: boas práticas e sugestões. **Estudo & Debate**, Lajeado, v. 18, n. 2, p. 07-22, 2011.

G1. **ELEIÇÕES 2020 NA ZONA DA MATA**: Juiz de Fora, MG. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/zona-da-mata/eleicoes/2020/resultado-das-apuracoes/juiz-de-fora.ghtml>. Acesso em: 12 ago. 2021.

G1 ZONA DA MATA. **Prefeitura de Juiz de Fora já gastou mais de R\$ 3,7 milhões em ações de enfrentamento à Covid-19**: valor utilizado pela secretaria de saúde foi destinado à aquisição de epis para profissionais de saúde, insumos hospitalares e adaptações e melhorias nas unidades de saúde da cidade. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/zona-da-mata/noticia/2020/07/28/prefeitura-de-juiz-de-fora-ja-gastou-mais-de-r-37-milhoes-em-acoes-de-enfrentamento-a-covid-19.ghtml>. Acesso em: 13 mar. 2022.

GAVIÃO FILHO, Anízio Pires; LORENZONNI, Pietro Cardia. PROPOSTAS DE DESENVOLVIMENTO DA PONDERAÇÃO: UMA ANÁLISE DAS CRÍTICAS DE SIECKMANN SOBRE A TEORIA DOS PRINCÍPIOS DE ALEXY. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v. 39, n. 1, p. 209-226, jan./jun. 2019.

GOMES, Filipe Lobo; SAMPAIO, Thyago Bezerra; ARAÚJO, Lean Antônio Ferreira de. LINDB E ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA: DA EFETIVA MOTIVAÇÃO DOS ATOS PELO ADMINISTRADOR PÚBLICO PARA A SUPERAÇÃO DOS CONCEITOS JURÍDICOS ABSTRATOS. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Lisboa, n. 2, p. 439-464, ano 6. 2020.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Minas Consciente**: retomando a economia do jeito certo. 2020. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/minasconsciente/entenda-o-programa>. Acesso em: 24 mar. 2021a.

HABERMAS, J. **Teoria do Agir Comunicativo. v.1**. Racionalidade da ação e racionalização social. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

HART, H. L. A. **O Conceito de Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) (Brasil).  
**Comissão Nacional de Classificação (CONCLA)**. Disponível em:  
<https://cnae.ibge.gov.br/?view=subclasse&tipo=cnae&versao=10.1.0&subclasse=5611205&chave=5611205>. Acesso em: 27 set. 2021a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) (Brasil).  
**Comissão Nacional de Classificação (CONCLA)**. Disponível em:  
<https://cnae.ibge.gov.br/?view=classe&tipo=cnae&versao=10&classe=82300>. Acesso em: 27 set. 2021b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) (Brasil).  
**Produto Interno Bruto dos Municípios**. Disponível em:  
<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/juiz-de-fora/pesquisa/38/47001?tipo=ranking&indicador=47008>. Acesso em: 11 maio 2022.

JUIZ DE FORA. PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. **A Cidade**. Disponível em:  
<https://pjf.mg.gov.br/cidade/index.php>. Acesso em: 09 maio 2022.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 13.893, de 17 de março de 2020**. Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=74964](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=74964). Acesso em 13 ago. 2021b.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 13.894, de 18 de março de 2020**. Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=75017](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=75017). Acesso em 13 ago. 2021c.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 13.897, de 19 de março de 2020**. Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=75045](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=75045). Acesso em 13 ago. 2021d.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 13.898, de 20 de março de 2020**. Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=75055](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=75055). Acesso em 13 ago. 2021e.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 13.920, de 07 de abril de 2020**. Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=75321](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=75321). Acesso em 13 ago. 2021f.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 13.929, de 17 de abril de 2020**. Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=75480](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=75480). Acesso em 13 ago. 2021g.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 13.959, de 15 de maio de 2020**. Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=75832](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=75832). Acesso em 15 jul. 2021a.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 13.975, de 12 de junho de 2020**. Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=76323](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=76323). Acesso em 14 ago. 2021h.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 13.991, de 27 de junho de 2020.** Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=76607](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=76607). Acesso em 14 ago. 2021i.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 14.000, de 04 de julho de 2020.** Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=76811](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=76811). Acesso em 14 ago. 2021j.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 14.041, de 08 de agosto de 2020.** Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=77573](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=77573). Acesso em 14 ago. 2021k.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 14.045, de 14 de agosto de 2020.** Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=77731](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=77731). Acesso em 14 ago. 2021l.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 14.058, de 22 de agosto de 2020.** Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=77901](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=77901). Acesso em 14 ago. 2021m.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 14.068, de 29 de agosto de 2020.** Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=78049](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=78049). Acesso em 14 ago. 2021n.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 14.084, de 12 de setembro de 2020.** Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=78348](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=78348). Acesso em 14 ago. 2021o.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 14.150, de 24 de outubro de 2020.** Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=79304](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=79304). Acesso em 14 ago. 2021p.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 14.179, de 14 de novembro de 2020.** Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=79785](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=79785). Acesso em 14 ago. 2021q.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 14.265, de 08 de janeiro de 2021.** Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=81103](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=81103). Acesso em 15 ago. 2021b.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 14.267, de 08 de janeiro de 2021.** Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=81109](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=81109). Acesso em 15 ago. 2021c.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 14.268, de 09 de janeiro de 2021.** Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=81133](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=81133). Acesso em 15 ago. 2021d.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 14.269, de 16 de janeiro de 2021.** Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=81249](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=81249). Acesso em 15 ago. 2021e.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 14.276, de 26 de janeiro de 2021.** Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/anexos/14276a\\_231216.pdf](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/anexos/14276a_231216.pdf). Acesso em 15 ago. 2021a.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 14.277, de 27 de janeiro de 2021.** Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=81516](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=81516). Acesso em 15 ago. 2021f.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 14.287, de 28 de janeiro de 2021.** Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/anexos/14287a\\_135832.pdf](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/anexos/14287a_135832.pdf). Acesso em 15 ago. 2021g

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 14.301, de 04 de fevereiro de 2021.** Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=81738](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=81738). Acesso em 15 ago. 2021h

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 14.303, de 05 de fevereiro de 2021.** Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=81802](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=81802). Acesso em 15 ago. 2021i

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 14.309, de 08 de fevereiro de 2021.** Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=81855](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=81855). Acesso em 18 mai. 2022s

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 14.368, de 02 de março de 2021.** Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=82517](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=82517). Acesso em 15 ago. 2021j

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 14.376, de 05 de março de 2021.** Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=82642](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=82642). Acesso em 15 ago. 2021k

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 14.377, de 05 de março de 2021.** Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=82643](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=82643). Acesso em 15 ago. 2021l

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 14.380, de 07 de março de 2021.** Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=82687](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=82687). Acesso em 15 ago. 2021m

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 14.382, de 08 de março de 2021.** Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=82710](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=82710). Acesso em 15 ago. 2021n

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 14.383, de 08 de março de 2021.** Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=82707](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=82707). Acesso em 15 ago. 2021o

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 14.400, de 15 de março de 2021.** Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=82910](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=82910). Acesso em 15 ago. 2021p

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 14.487, de 16 de abril de 2021.** Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/anexos/14487a\\_220056.pdf](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/anexos/14487a_220056.pdf). Acesso em 15 ago. 2021q

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 14.775, de 21 de setembro de 2021.** Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=87582](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=87582). Acesso em 13 jan. 2021r.

JUIZ DE FORA. Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. **Enfrentamento ao Coronavírus (Covid-19):** Ações promovidas pela Prefeitura de Juiz de Fora. Disponível em: <https://covid19.pjf.mg.gov.br/acoes.php>. Acesso em: 03 mar. 2022a.

JUIZ DE FORA. Prefeitura de Juiz de Fora. 2020. **Prefeitura de Juiz de Fora recebe doação de 27 ventiladores mecânicos da Fiemg.** Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/noticias/view.php?modo=link2&idnoticia2=68711>. Acesso em: 13 mar. 2022c.

JUIZ DE FORA. Prefeitura de Juiz de Fora. 2020. **Juiz de Fora aumenta em cerca de 42% o número de leitos de UTI no SUS.** Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/noticias/view.php?modo=link2&idnoticia2=68161>. Acesso em: 13 mar. 2022b.

JUIZ DE FORA. **Resolução nº 02, de 19 de novembro de 2020.** Diário Oficial do Município. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=79867](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=79867). Acesso em 14 ago. 2021r.

JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. **Rev. Direito Adm**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 13-41, nov. 2018.

KANT, Emmanuel. **Fundamentos da metafísica dos costumes.** Rio de Janeiro: Ediouro, 1985.

KATAOKA, Karla Eliza Correa Barros. A RIQUEZA COMO VALOR: O DEBATE ENTRE RICHARD POSNER E RONALD DWORKIN. In: ALVES, Fernando de Brito; ROCHA, Leonel Severo (org.). **XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA.** Florianópolis: Conpedi, 2016. p. 79-97.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito.** Coimbra: Arménio Amado, 1979.

KERR, Ligia; KENDALL, Carl; SILVA, Antônio Augusto Moura da; AQUINO, Estela Maria L; PESCARINI, Julia M; ALMEIDA, Rosa Livia Freitas de; ICHIHARA, Maria Yury; OLIVEIRA, Juliane F; ARAËJO, Thália Velho Barreto de; SANTOS, Carlos Teles. COVID-19 no Nordeste brasileiro: sucessos e limitações nas respostas dos governos dos estados. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S.L.], v. 25, n. 2, p. 4099-4120, out. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1413-812320202510.2.28642020>.

KLATT, Matthias; MEISTER, Moritz. A Máxima da Proporcionalidade: um elemento estrutural do constitucionalismo global. **Observatório da Jurisdição Constitucional, Brasília**, n. 1, p. 23-41, jan/jun. 2014.

KLATT, Matthias; MEISTER, Moritz. A proporcionalidade como princípio constitucional universal. **Revista Publicum**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 30-70, 2015.

LEDO, Paulo Marcelo Silva. **CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: SUPERAÇÃO DO CONSEQUENCIALISMO PRAGMÁTICO PARA GARANTIA DO DIREITO AO MÍNIMO EXISTENCIAL**. 2019. 137 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2019.

LEAL, Fernando. Consequencialismo. Inclinações Pragmáticas no Direito Administrativo: Nova Agenda, Novos Problemas. In: VASCONCELOS, Agta Christie Nunes; FEITOSA NETO, Pedro Meneses; LEAL, Fernando; CARDOSO, Henrique Ribeiro (org.). **Direito Regulatório Comportamental e Consequencialismo: nudges e pragmatismo em temas de direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 25-32.

LIMA, Rossano Cabral. Distanciamento e isolamento sociais pela Covid-19 no Brasil: impactos na saúde mental. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, [S.L.], v. 30, n. 2, p. 1-10, abr. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-73312020300214>.

LUCREDI, Gustavo. **Cláusulas restritivas de direitos fundamentais e o ônus argumentativo delas decorrente: o recurso ao sopesamento na dogmática de Alexy**. 2014. 179 f. Dissertação (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

MAIA, Rita de Cássia Macedo. **A PROPORCIONALIDADE EM SENTIDO ESTRITO E APLICAÇÃO DA FÓRMULA DO PESO NO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE**. 2020. 30 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2020.

MAFFINI, Rafael; HEINEN, Juliano. Análise acerca da aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (na redação dada pela Lei nº 13.655/2018) no que concerne à interpretação de normas de direito público: operações interpretativas e princípios gerais de direito administrativo. **Rev. Direito Adm**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 247-278, set./dez. 2018.

MASTRODI, Josué; LAURENTIIS, Lucas Catib de. Proporcionalidade e ponderação na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: volta às origens ou mais do

mesmo?. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, [S.L.], v. 12, n. 2, p. 263-275, 14 jul. 2020. UNISINOS - Universidade do Vale do Rio Dos Sinos. <http://dx.doi.org/10.4013/rechtd.2020.122.06>.

MG1 (Juiz de Fora). **Juiz de Fora é definida como cidade de referência para tratamento do coronavírus na Zona da Mata**. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/zona-da-mata/noticia/2020/04/01/juiz-de-fora-e-definida-como-cidade-de-referencia-para-tratamento-do-coronavirus-na-zona-da-mata.ghtml>. Acesso em: 11 maio 2022.

MINAS GERAIS. **Deliberação Comitê Extraordinário COVID-19 nº 130, de 03 de março de 2021**. Diário Oficial do Estado. Belo Horizonte, 03 mar. 2021. Disponível em: <http://pesquisalegislativa.mg.gov.br/LegislacaoCompleta.aspx?cod=194797&marc=>. Acesso em: 10 ago. 2021a.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Boletim Epidemiológico Coronavírus 17/03/2020**. Disponível em: [https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/boletim/03-marco/17032020\\_Boletim\\_epidemiologico\\_COVID-19\\_MG.pdf](https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/boletim/03-marco/17032020_Boletim_epidemiologico_COVID-19_MG.pdf). Acesso em: 10 ago. 2021b.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Boletim Epidemiológico Coronavírus 18/03/2020**. Disponível em: [https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/boletim/03-marco/18032020\\_Boletim\\_epidemiologico\\_COVID-19\\_MG.pdf](https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/boletim/03-marco/18032020_Boletim_epidemiologico_COVID-19_MG.pdf). Acesso em: 10 ago. 2021c.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Boletim Epidemiológico Coronavírus 19/03/2020**. Disponível em: [https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/boletim/03-marco/19032020\\_Boletim\\_epidemiologico\\_COVID-19\\_MG.pdf](https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/boletim/03-marco/19032020_Boletim_epidemiologico_COVID-19_MG.pdf). Acesso em: 10 ago. 2021d.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Boletim Epidemiológico Coronavírus 20/03/2020**. Disponível em: [https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/boletim/03-marco/20032020\\_Boletim\\_epidemiologico\\_COVID-19\\_MG.pdf](https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/boletim/03-marco/20032020_Boletim_epidemiologico_COVID-19_MG.pdf). Acesso em: 10 ago. 2021e.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Boletim Epidemiológico Coronavírus 07/04/2020**. Disponível em: [https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/boletim/04-abril/07042020\\_Boletim\\_epidemiologico\\_COVID-19\\_MG.pdf](https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/boletim/04-abril/07042020_Boletim_epidemiologico_COVID-19_MG.pdf). Acesso em: 10 ago. 2021f.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Boletim Epidemiológico Coronavírus 17/04/2020**. Disponível em: [https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/boletim/04-abril/17042020\\_Boletim\\_epidemiologico\\_COVID-19\\_MG.pdf](https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/boletim/04-abril/17042020_Boletim_epidemiologico_COVID-19_MG.pdf).

abril/17042020\_Boletim\_epidemiologico\_COVID-19\_MG.pdf. Acesso em: 10 ago. 2021g.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Boletim Epidemiológico Coronavírus 16/05/2020.** Disponível em: [https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/boletim/05-maio/16052020\\_Boletim\\_epidemiologico\\_COVID-19\\_MG.pdf](https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/boletim/05-maio/16052020_Boletim_epidemiologico_COVID-19_MG.pdf). Acesso em: 10 ago. 2021h.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Boletim Epidemiológico Coronavírus 12/06/2020.** Disponível em: [https://www.saude.mg.gov.br/images/noticias\\_e\\_eventos/000\\_2020/Boletins\\_Corona/Boletim\\_Epidemiologico\\_COVID-19\\_12.06.2020.pdf](https://www.saude.mg.gov.br/images/noticias_e_eventos/000_2020/Boletins_Corona/Boletim_Epidemiologico_COVID-19_12.06.2020.pdf). Acesso em: 11 ago. 2021j.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Boletim Epidemiológico Coronavírus 27/06/2020.** Disponível em: [https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/boletim/Boletim\\_Epidemiologico\\_COVID-19\\_27.06.2020.pdf](https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/boletim/Boletim_Epidemiologico_COVID-19_27.06.2020.pdf). Acesso em: 11 ago. 2021i.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Boletim Epidemiológico Coronavírus 04/07/2020.** Disponível em: [https://www.saude.mg.gov.br/images/noticias\\_e\\_eventos/000\\_2020/Boletins\\_Corona/Atualizado\\_Boletim\\_Epidemiologico\\_COVID-19\\_04.07.2020.pdf](https://www.saude.mg.gov.br/images/noticias_e_eventos/000_2020/Boletins_Corona/Atualizado_Boletim_Epidemiologico_COVID-19_04.07.2020.pdf). Acesso em: 11 ago. 2021n.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Boletim Epidemiológico Coronavírus 07/08/2020.** Disponível em: [https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/boletim/07-08-Boletim\\_Epidemiologico\\_COVID-19.pdf](https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/boletim/07-08-Boletim_Epidemiologico_COVID-19.pdf). Acesso em: 11 ago. 2021p.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Boletim Epidemiológico Coronavírus 14/08/2020.** Disponível em: [https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/boletim/08-agosto/14-08-Boletim\\_Epidemiologico\\_COVID-19.pdf](https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/boletim/08-agosto/14-08-Boletim_Epidemiologico_COVID-19.pdf). Acesso em: 11 ago. 2021r.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Boletim Epidemiológico Coronavírus 21/08/2020.** Disponível em: [https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/boletim/08-agosto/21.08\\_Boletim\\_Epidemiologico\\_COVID-19\\_.pdf](https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/boletim/08-agosto/21.08_Boletim_Epidemiologico_COVID-19_.pdf). Acesso em: 11 ago. 2021t.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Boletim Epidemiológico Coronavírus 28/08/2020.** Disponível em: [https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/boletim/08-agosto/28.08-Boletim-Epidemiologico\\_COVID-19\\_.pdf](https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/boletim/08-agosto/28.08-Boletim-Epidemiologico_COVID-19_.pdf). Acesso em: 11 ago. 2021w.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Boletim Epidemiológico Coronavírus 11/09/2020.** Disponível em: [https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/Boletim-Epidemiologico\\_COVID-19\\_11.09.2020.pdf](https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/Boletim-Epidemiologico_COVID-19_11.09.2020.pdf). Acesso em: 11 ago. 2021x.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Boletim Epidemiológico Coronavírus 23/10/2020.** Disponível em: [https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/Boletim-Epidemiologico\\_COVID-19\\_23.10.2020\\_.pdf](https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/Boletim-Epidemiologico_COVID-19_23.10.2020_.pdf). Acesso em: 11 ago. 2021 $\alpha$ .

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Boletim Epidemiológico Coronavírus 13/11/2020.** Disponível em: [https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/boletim/11-\\_novembro/13-11-BoletimEpidemiologico\\_COVID19.pdf](https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/boletim/11-_novembro/13-11-BoletimEpidemiologico_COVID19.pdf). Acesso em: 11 ago. 2021 $\beta$ .

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Boletim Epidemiológico Coronavírus 08/01/2021.** Disponível em: [https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/2021/Boletim\\_Epidemiologico\\_08.01.2021\\_COVID-19\\_.pdf](https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/2021/Boletim_Epidemiologico_08.01.2021_COVID-19_.pdf). Acesso em: 12 ago. 2021 $b$ .

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Boletim Epidemiológico Coronavírus 15/01/2021.** Disponível em: [https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/2021/1401/Boletim\\_Epidemiologico\\_15.01.2021\\_COVID-19\\_.pdf](https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/2021/1401/Boletim_Epidemiologico_15.01.2021_COVID-19_.pdf). Acesso em: 12 ago. 2021 $d$ .

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Boletim Epidemiológico Coronavírus 26/01/2021.** Disponível em: [https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/2021/boletim/Boletim\\_Epidemiologico\\_26.01.2021\\_COVID-19\\_.pdf](https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/2021/boletim/Boletim_Epidemiologico_26.01.2021_COVID-19_.pdf). Acesso em: 12 ago. 2021 $f$ .

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Boletim Epidemiológico Coronavírus 27/01/2021.** Disponível em: [https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/boletim/2021/01/27-01\\_Boletim\\_Epidemiologico\\_COVID-19.pdf](https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/boletim/2021/01/27-01_Boletim_Epidemiologico_COVID-19.pdf). Acesso em: 12 ago. 2021 $h$ .

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Boletim Epidemiológico Coronavírus 28/01/2021.** Disponível em: [https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/2021/boletim/28-01\\_Boletim\\_Epidemiologico\\_COVID-19.pdf](https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/2021/boletim/28-01_Boletim_Epidemiologico_COVID-19.pdf). Acesso em: 12 ago. 2021 $i$ .

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Boletim Epidemiológico Coronavírus 04/02/2021.** Disponível em: [https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/2021/02/04-02-Boletim\\_Epidemiologico\\_COVID-19.pdf](https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/2021/02/04-02-Boletim_Epidemiologico_COVID-19.pdf). Acesso em: 12 ago. 2021 $k$ .

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Boletim Epidemiológico Coronavírus 05/02/2021.** Disponível em: [https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/2021/boletim/02/05-02\\_Boletim\\_Epidemiologico\\_COVID-19.pdf](https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/2021/boletim/02/05-02_Boletim_Epidemiologico_COVID-19.pdf). Acesso em: 12 ago. 2021 $m$ .

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Boletim Epidemiológico Coronavírus 02/03/2021.** Disponível em: <https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/2021/02/02-03-COVID-19-BOLETIM20210302.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2021 $n$ .

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Boletim Epidemiológico Coronavírus 05/03/2021.** Disponível em: [https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/1\\_2021/03-marco/05-03-COVID-19\\_-\\_BOLETIM20210305.pdf](https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/1_2021/03-marco/05-03-COVID-19_-_BOLETIM20210305.pdf). Acesso em: 12 ago. 2021p.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Boletim Epidemiológico Coronavírus 08/03/2021.** Disponível em: [https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/2021/boletim/COVID-19\\_-\\_BOLETIM20210308\\_2.pdf](https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/2021/boletim/COVID-19_-_BOLETIM20210308_2.pdf). Acesso em: 12 ago. 2021q.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Boletim Epidemiológico Coronavírus 15/03/2021.** Disponível em: [https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/1\\_2021/01-boletim/11-03-urs/15-03-COVID-19\\_BOLETIM20210315.pdf](https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/1_2021/01-boletim/11-03-urs/15-03-COVID-19_BOLETIM20210315.pdf). Acesso em: 12 ago. 2021r.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Boletim Epidemiológico Coronavírus 16/04/2021.** Disponível em: [https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/1\\_2021/01-boletim/16-03-COVID-19\\_BOLETIM20210316-Retificado.pdf](https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/1_2021/01-boletim/16-03-COVID-19_BOLETIM20210316-Retificado.pdf). Acesso em: 12 ago. 2021t.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Boletim Epidemiológico Coronavírus 22/09/2021.** Disponível em: [https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/1\\_2021/09-setembro/COVID-19\\_-\\_BOLETIM20210922.pdf](https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/1_2021/09-setembro/COVID-19_-_BOLETIM20210922.pdf). Acesso em: 13 jan. 2021v.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Relatório de Transparência – 15/05/2020.** Disponível em: [https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/relatorio\\_de\\_transparencia\\_15mai2020.pdf](https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/relatorio_de_transparencia_15mai2020.pdf). Acesso em: 11 ago. 2021i.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Relatório de Transparência – 12/06/2020.** Disponível em: <https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/deliberacao-ata-pareceres-12-06-2020.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2021k.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Relatório de Transparência – 25/06/2020.** Disponível em: <https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/25-06-2020.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2021m.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Relatório de Transparência – 01/07/2020.** Disponível em: <https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/deliberacao-01-07-2020.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2021o.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Relatório de Transparência – 05/08/2020.** Disponível em: <https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/05-08.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2021q.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Relatório de Transparência – 12/08/2020.** Disponível em: [https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/relatorio\\_de\\_transparencia\\_12ago2020.pdf](https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/relatorio_de_transparencia_12ago2020.pdf). Acesso em: 11 ago. 2021s.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Relatório de Transparência – 20/08/2020.** Disponível em: [https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/relatorio\\_de\\_transparencia\\_20ago2020.pdf](https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/relatorio_de_transparencia_20ago2020.pdf). Acesso em: 11 ago. 2021u.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Relatório de Transparência – 27/08/2020.** Disponível em: <https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/relatorio-27-8-2020.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2021v.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Relatório de Transparência – 10/09/2020.** Disponível em: [https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/relatorio\\_de\\_transparencia\\_10set2020.pdf](https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/relatorio_de_transparencia_10set2020.pdf). Acesso em: 11 ago. 2021y.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Relatório de Transparência – 22/10/2020.** Disponível em: [https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/relatorio\\_de\\_transparencia\\_22out2020.pdf](https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/relatorio_de_transparencia_22out2020.pdf). Acesso em: 11 ago. 2021z.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Relatório de Transparência – 12/11/2020.** Disponível em: [https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/relatorio\\_de\\_transparencia\\_12nov2020.pdf](https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/relatorio_de_transparencia_12nov2020.pdf). Acesso em: 11 ago. 2021Γ.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Relatório de Transparência – 07/01/2021.** Disponível em: [https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/relatorio\\_de\\_transparencia\\_07jan2021.pdf](https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/relatorio_de_transparencia_07jan2021.pdf). Acesso em: 12 ago. 2021c.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Relatório de Transparência – 14/01/2021.** Disponível em: [https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/relatorio\\_de\\_transparencia\\_14jan2021.pdf](https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/relatorio_de_transparencia_14jan2021.pdf). Acesso em: 12 ago. 2021e.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Relatório de Transparência – 21/01/2021.** Disponível em: [https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/relatorio\\_de\\_transparencia\\_21jan2021\\_-\\_errata\\_.pdf](https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/relatorio_de_transparencia_21jan2021_-_errata_.pdf). Acesso em: 12 ago. 2021g.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Relatório de Transparência – 28/01/2021.** Disponível em: [https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/relatorio\\_de\\_transparencia\\_28jan2020.pdf](https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/relatorio_de_transparencia_28jan2020.pdf). Acesso em: 12 ago. 2021j.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Relatório de Transparência – 04/02/2021.** Disponível em: [https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/relatorio\\_de\\_transparencia\\_04fev2020.pdf](https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/relatorio_de_transparencia_04fev2020.pdf). Acesso em: 12 ago. 2021l.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Relatório de Transparência – 04/03/2021.** Disponível em: [https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/relatorio\\_de\\_transparencia\\_04mar2021.pdf](https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/relatorio_de_transparencia_04mar2021.pdf). Acesso em: 12 ago. 2021o.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Relatório de Transparência – 11/03/2021.** Disponível em: [https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/relatorio\\_de\\_transparencia\\_11mar2021.pdf](https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/relatorio_de_transparencia_11mar2021.pdf). Acesso em: 12 ago. 2021p.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Relatório de Transparência – 18/03/2021.** Disponível em: [https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/relatorio\\_de\\_transparencia\\_18mar2021.pdf](https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/relatorio_de_transparencia_18mar2021.pdf). Acesso em: 12 ago. 2021s.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Relatório de Transparência – 16/04/2021.** Disponível em: [https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/relatorio\\_de\\_transparencia\\_16abr2021\\_0.pdf](https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/relatorio_de_transparencia_16abr2021_0.pdf). Acesso em: 12 ago. 2021u.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Relatório de Transparência – 24/09/2021.** Disponível em: [https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/relatorio\\_de\\_transparencia\\_24set2021.pdf](https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/relatorio_de_transparencia_24set2021.pdf). Acesso em: 13 jan. 2021w

MORAIS, Fausto Santos de; ZOLET, Lucas. A NOVA LINDB E OS PROBLEMAS DA ARGUMENTAÇÃO CONSEQUENCIALISTA. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 04, n. 53, p. 497-523, jul./set. 2018.

MOREIRA, Mônica Emília. REALISMO JURÍDICO E POSITIVISMO JURÍDICO: uma conexão necessária. **Revista Direito em Debate**, [S.L.], v. 28, n. 52, p. 184-194, 20 dez. 2019. Editora Unijui. <http://dx.doi.org/10.21527/2176-6622.2019.52.184-194>.

NASCIMENTO, Isabel Cristina Campos Vieira do. **O PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL E A PONDERAÇÃO: UMA PROPOSTA DE CRITÉRIOS PARA ANÁLISE DA CONFIABILIDADE EPISTÊMICA DE PREMISSAS EMPÍRICAS E NORMATIVAS.** 2021. 210 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2021.

NAVAS, María Elena. **Por que o novo coronavírus consegue se propagar com tanta eficiência.** 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52110672>. Acesso em: 20 ago. 2021.

NIGRO, Rachel. A virada linguístico-pragmática e o pós-positivismo. **Direito, Estado e Sociedade**, [s. l], n. 34, p. 170-211, jan/jun. 2009.

OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de. JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E DIREITO FUNDAMENTAL À DEMOCRACIA. In: MENDES, Gilmar Ferreira (org.). **JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E DIREITOS FUNDAMENTAIS**. Brasília: Editora Idp, 2014. p. 42-65.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. A releitura do direito administrativo à luz do pragmatismo jurídico. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 256, p. 129-163, jan. 2011.

Organização Pan-Americana de Saúde (org.). **Distanciamento social, vigilância e sistemas de saúde mais fortes são chaves para controlar pandemia de COVID-19, afirma diretora da OPAS**. Disponível em:

[https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6188:distanciamento-social-vigilancia-e-sistemas-de-saude-mais-fortes-sao-chaves-para-controlar-pandemia-de-covid-19-afirma-diretora-da-opas&Itemid=812](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6188:distanciamento-social-vigilancia-e-sistemas-de-saude-mais-fortes-sao-chaves-para-controlar-pandemia-de-covid-19-afirma-diretora-da-opas&Itemid=812). Acesso em: 06 jun. 2020.

ORELLANA, Jesem Douglas Yamall; CUNHA, Geraldo Marcelo da; MARRERO, Lihsieh; MOREIRA, Ronaldo Ismerio; LEITE, Iuri da Costa; HORTA, Bernardo Lessa. Excesso de mortes durante a pandemia de COVID-19: subnotificação e desigualdades regionais no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, [S.L.], v. 37, n. 1, p. 1-16, 2021. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311x00259120>.

PEIXOTO, Vasco Ricoca; VIEIRA, André; AGUIAR, Pedro; CARVALHO, Carlos; THOMAS, Daniel Rhys; ABRANTES, Alexandre. Initial Assessment of the Impact of the Emergency State Lockdown Measures on the 1st Wave of the COVID-19 Epidemic in Portugal. **Acta Médica Portuguesa**, [S.L.], v. 33, n. 11, p. 733, 2 nov. 2020. Ordem dos Médicos. <http://dx.doi.org/10.20344/amp.14129>.

PEREIRA, Anna Carolina Migueis. Consequencialismo, Segurança Jurídica e as Alterações na LINDB (Lei nº 13.655/2018): otimismo e cautela. **Revista Eletrônica da Pge-Rj**, [S.L.], v. 1, n. 2, p. 1-2, 12 jun. 2018. Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.46818/pge.v1i2.54>.

PIMENTA, Alex de Araújo; MOTTA, Ana Paula Pinheiro; SOUZA, Jairo Salvador de. A Concretização dos Direitos Fundamentais Sociais Através de Políticas Públicas e Orçamentos Públicos. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 07, nº. 02, p. 617-657, 2014.

PINHEIRO, Andressa Mendes de Freitas. **ENTRE DIREITO E JUSTIÇA: ELEMENTOS DO POSITIVISMO E DO PÓS-POSITIVISMO**. 2017. 111 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Unimontes, Montes Claros, 2017.

PIOVESAN, Fúlvio Machado; RECK, Janrie Rodrigues. Os direitos fundamentais enquanto pilares da democracia e condição para o Estado de Direito. **Revista Justiça do Direito**, [S.L.], v. 31, n. 1, p. 67, 5 maio 2017. UPF Editora. <http://dx.doi.org/10.5335/rjd.v31i1.6725>.

POSNER, Richard. **Direito, Pragmatismo e Democracia**. Tradução Teresa Dias Carneiro; revisão técnica Francisco B. M. Pinto Filho. RJ: Forense, 2010.

REIS, Mauricio Martins; BACK, Gabriela Cristina. DIREITOS FUNDAMENTAIS: A DISCRICIONARIEDADE EM ROBERT ALEXY E O BALANÇO CRÍTICO ENTRE JURISDIÇÃO E LEGISLAÇÃO. In: HOLANDA, Ana Paula Araújo de; GORDILHO, Heron José de Santana; SILVA, Maria dos Remédios Fontes; MARTINI, Sandra Regina; CARDIN, Valéria Silva Galdino (org.). **FILOSOFIA DO DIREITO HOJE: TEMAS ATUAIS**. Zaragoza: Prensas de La Universidad de Zaragoza, 2019. p.98-120.

RIEFFEL, Luiz Reimer Rodrigues. **Um mundo refeito: o consequencialismo na análise econômica do direito de Ricard Posner**. 2006. 130 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

SÃO PAULO. Instituto Butantan. **Seis fatos sobre a ômicron, a variante mais transmissível da Covid-19**: A ômicron é a última variante descoberta até o momento e já responde por mais de 99,7% das infecções de São Paulo. [S. l.], 7 fev. 2022. Disponível em: <https://butantan.gov.br/noticias/seis-fatos-sobre-a-omicron-a-variante-mais-transmissivel-da-covid-19>. Acesso em: 12 mar. 2022.

SCHUARTZ, Luis Fernando. Consequencialismo jurídico, racionalidade decisória e malandragem. In: MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto; BARBIERI, Catarina Helena Cortada (org.). **Direito e Interpretação: racionalidades e instituições**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 383-418.

SCREMIN, Mayra de Souza. DO POSITIVISMO JURÍDICO À TEORIA CRÍTICA DO DIREITO. **Revista da Faculdade de Direito Ufpr**, [S.L.], v. 40, n. 0, p. 149-162, 30 jun. 2004. Universidade Federal do Parana. <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v40i0.1740>.

SILVA, Nelson Finotti; SOUZA, Tiago Clemente. IDEOLOGIA, HERMENÊUTICA E JURISDIÇÃO: ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE O QUE SOBROU DO POSITIVISMO NO ATUAL PARADIGMA JURÍDICO. **REVISTA DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS**, Bebedouro, v. 2, n. 1, p. 208-245, jun. 2014.

SOUZA, Carlos Dornels Freire de; PAIVA, João Paulo Silva de; LEAL, Thiago Cavalcanti; SILVA, Leonardo Feitosa da; SANTOS, Lucas Gomes. *Spatiotemporal evolution of case fatality rates of COVID-19 in Brazil, 2020*. **Jornal Brasileiro de Pneumologia**, [S.L.], v. 46, n. 4, p. 1-3, 2020. Sociedade Brasileira de Pneumologia e Tisiologia. <http://dx.doi.org/10.36416/1806-3756/e20200208>.

SOUZA, Luiz Sergio Fernandes de. AS RECENTES ALTERAÇÕES DA LINDB E SUAS IMPLICAÇÕES. **Revista Jurídica Esmg-Sp**, São Paulo, v. 14, p. 123-132, 2018.

SZWARCWALD, Célia Landmann, *et al.* “Adesão às medidas de restrição de contato físico e disseminação da COVID-19 no Brasil”. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, vol. 29, no 5, 2020, p. e2020432. DOI.org (Crossref), <https://doi.org/10.1590/s1679-49742020000500018>.

TAKENAMI, Iukary; PALÁCIO, Maria Augusta Vasconcelos; OLIVEIRA, Pablo Rafael Silveira. COVID-19 & Ciência: o valor do conhecimento em tempos de

pandemia. **Research, Society And Development**, [S.L.], v. 10, n. 5, p. 1-11, 14 maio 2021. Research, Society and Development. <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v10i5.15120>.

TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; NEVES, Isadora Ferreira. O DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O MITO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO: OS DIREITOS FUNDAMENTAIS COMO DELIMITAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO. **Revista Jurídica – Ccj**, Blumenau, v. 20, n. 41, p. 79-102, jan. 2016.

TOLEDO, Cláudia; BAETA, Camila; NASCIMENTO, Isabel; SILVEIRA, Isabela. PROPORCIONALIDADE E A EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Lisboa, n. 6, p. 233-271, 2020.

TOLEDO, Cláudia. **DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS: ENTRE PONDERAÇÃO E SUBSUNÇÃO**. 2013. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/323883795\\_Direitos\\_Fundamentais\\_Sociais\\_-\\_Entre\\_ponderacao\\_e\\_subsuncao](https://www.researchgate.net/publication/323883795_Direitos_Fundamentais_Sociais_-_Entre_ponderacao_e_subsuncao). Acesso em: 14 abr. 2021.  
TOMAZETTE, Marlon. **Curso de direito empresarial: teoria geral e direito societário**, v. 1. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

TREVISAN, Leonardo Simchen. Os Direitos Fundamentais Sociais na Teoria de Robert Alexy. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – Ppgdir./ufrgs**, [S.L.], v. 10, n. 1, p. 139-170, 27 ago. 2015. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22456/2317-8558.54583>. Acesso em 26 mar 2021.

TRIVISONNO, Alexandre Travessoni Gomes. Direitos Humanos e Fundamentais: questões conceituais. **Espaço Jurídico Journal Of Law [Ejll]**, [S.L.], v. 21, n. 1, p. 7-18, 30 jun. 2020. Universidade do Oeste de Santa Catarina. <http://dx.doi.org/10.18593/ejll.24359>.

TRIVISONNO, Alexandre Travessoni Gomes; KHOURI, Alice de Siqueira. MORALIDADE, DISCRICIONARIEDADE E OS LIMITES DA FUNÇÃO JURISDICIONAL NO CONTEXTO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: O CASO DA SÚMULA VINCULANTE Nº 13 NO BRASIL. **Conpedi Law Review**, Braga-Portugal, v. 3, n. 2, p. 348-375, jul/dez. 2017.

USP, Centro de Pesquisas e Estudos de Direito Sanitário (Cepedisa) da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. **Direitos na Pandemia: mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à covid-19 no brasil**. 16. ed. São Paulo: Cepedisa, 2021.

VICTORINO, Fábio Rodrigo. EVOLUÇÃO DA TEORIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. **Revista Cej**, Brasília, n. 39, p. 10-21, out/dez 2007.

VIEHWEG, Theodor. **Tópica e Jurisprudência**. Tradução Tércio Sampaio Ferraz Jr. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1979.

VITORELLI, Edilson. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e a ampliação dos parâmetros de controle dos atos administrativos discricionários: o direito

na era do consequencialismo. **Rev. Direito Adm**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 79-112, maio/ago. 2020.

ZANITELLI, Leandro Martins. PROPORCIONALIDADE, COMPARABILIDADE E FÓRMULA DO PESO. **Rev. Direitos Fundam. Democ.**, Curitiba, v. 22, n. 1, p. 278-301, jan./abr. 2017.

ZOLET, Lucas Augusto da Silva; MORAIS, Fausto Santos de. INFLAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E OS VÍCIOS E VIRTUDES DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. **Revista Thesis Juris**, [S.L.], v. 5, n. 2, p. 369-389, 26 ago. 2016. University Nove de Julho. <http://dx.doi.org/10.5585/rtj.v5i2.331>.