

Revista Científica Di Fatto, ISSN 2966-4527. Edição 6. Ano: 2026.

Submissão em: 10/02/2026

Aprovação em: 19/02/2026

Publicado em: 19/02/2026

Disponível em: <https://revistadifatto.com.br/artigos/saude-ou-economia-o-processo-administrativo-como-fio-condutor-da-melhor-saida/>

Saúde ou Economia? O Processo Administrativo como fio condutor da melhor saída

Letícia Nunes de Oliveira

Graduação na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Atualmente é Escrevente Técnico Judiciário do Tribunal de Justiça de São Paulo.

Resumo

O presente artigo analisa o papel do processo administrativo na tomada de decisões públicas relativas à abertura ou ao fechamento do comércio durante a pandemia de Covid-19. Partindo do cenário de incertezas sanitárias, econômicas e sociais enfrentado pelos gestores públicos em 2020, o estudo sustenta que o processo administrativo, compreendido como instrumento democrático, participativo e racional, constitui o caminho mais adequado para a construção de decisões legítimas e eficientes. À luz da Constituição Federal de 1988, da Lei nº 9.784/1999 e das alterações introduzidas pela Lei nº 13.655/2018 à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, examina-se a importância da participação dos interessados, da instrução probatória qualificada, da motivação adequada e da análise das consequências práticas das decisões administrativas. Conclui-se que o emprego estruturado e contínuo do processo administrativo permite superar a dicotomia simplista entre saúde e economia, favorecendo soluções intermediárias que melhor atendam ao interesse público.

Palavras-Chave: Processo Administrativo. Pandemia de Covid-19. Controle da Administração Pública. Decisão Administrativa.

Abstract

This article examines the role of administrative proceedings in public decision-making regarding the opening or closure of commerce during the Covid-19 pandemic. Starting from the context of sanitary, economic, and social uncertainty faced by public administrators in 2020, the study argues that administrative proceedings, understood as a democratic, participatory, and rational instrument, represent the most appropriate path for the construction of legitimate and efficient decisions. In light of the 1988 Brazilian Constitution, Law No. 9,784/1999, and the amendments introduced by Law No. 13,655/2018 to the Brazilian Introductory Law to Legal Norms, the article analyzes the relevance of stakeholder participation, qualified evidentiary instruction, proper reasoning, and the assessment of the practical consequences of administrative decisions. It

concludes that a structured and continuous use of administrative proceedings makes it possible to overcome the simplistic dichotomy between health and economy, fostering intermediate solutions better aligned with the public interest.

Keywords: *Administrative Proceedings. Covid-19 Pandemic. Control of Public Administration. Administrative Decision.*

Introdução

A pandemia de Covid-19 impôs à Administração Pública desafios inéditos, exigindo decisões rápidas, complexas e de elevado impacto social, econômico e sanitário. Entre essas decisões, destacou-se a controvérsia em torno da abertura ou do fechamento das atividades comerciais, frequentemente apresentada como um conflito insolúvel entre a proteção da saúde pública e a preservação da economia. Tal contexto evidenciou não apenas a centralidade do papel do gestor público, mas também a necessidade de mecanismos jurídicos capazes de conferir racionalidade, legitimidade e transparência às escolhas administrativas.

Nesse cenário, o processo administrativo assume relevância singular como instrumento de concretização da democracia administrativa, de contenção do arbítrio estatal e de aprimoramento da qualidade das decisões públicas. Mais do que um procedimento formal, trata-se de um espaço institucional de participação, produção de conhecimento e ponderação de interesses, especialmente adequado para situações de incerteza e pluralidade de valores, como aquelas vivenciadas durante a crise sanitária.

O presente artigo tem por objetivo analisar a importância do processo administrativo na tomada de decisões relativas à abertura e ao fechamento do comércio durante a pandemia de Covid-19, à luz da Constituição Federal, da Lei nº 9.784/1999 e das alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018 à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. A partir do exame dos requisitos procedimentais, da participação dos interessados, da motivação das decisões e da consideração de suas consequências práticas, busca-se demonstrar que o adequado emprego do processo administrativo permite a construção de soluções mais equilibradas, legítimas e compatíveis com o interesse público.

Desenvolvimento

O ano de 2020 foi assolado por drásticas mudanças no modo de viver do mundo inteiro em razão de um inimigo comum: o novo coronavírus. Ele é o responsável pela doença Covid-19 – declarada como pandemia pela OMS –, que provoca desde infecções assintomáticas a quadros respiratórios graves, tendo alcançado a letalidade de 4,9% no Brasil. O vírus é de fácil transmissão entre humanos, em especial por meio de gotículas no ar, contatos próximos e superfícies contaminadas.

Para sobreviver a este cenário, os gestores públicos viram-se diante do desafio de tomar decisões que impusessem novas regras aos administrados, tendo como obstáculos ainda muita pressão social, pouca informação sobre o vírus e tempo escasso.

Uma discussão que tomou espaço considerável na mídia e na sociedade foi sobre a abertura ou não do comércio. Ante a falta de tratamento eficaz e o risco de colapso de hospitais, as autoridades sanitárias focaram-se na prevenção da doença, recomendando fortemente o isolamento social. Para este fim, foi determinado o fechamento de lojas, escritórios, igrejas e quaisquer outros lugares considerados passíveis de aglomeração e não essenciais. Por consequência, diversos setores econômicos sofreram fortes impactos negativos. A Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) estimou que a pandemia pode custar cerca de R\$ 10 trilhões à economia global. No Brasil, esta situação assevera-se pela desigualdade social, em que muitos precisam das receitas do dia a dia do comércio para ter condições básicas de vida. Este é o problema dado nas mãos do gestor público: como tomar uma decisão apta a prevenir a doença, evitando mais mortes, e a preservar o comércio, mantendo o sustento financeiro das pessoas?

Com os avanços introduzidos no processo administrativo nas últimas décadas, o melhor caminho para o gestor por certo não seria tomar uma decisão concentrada em um só ato de forma autoritária. O processo administrativo pode ser entendido como um mecanismo para, de um lado, limitar os poderes dos administradores públicos; e de outro, proteger os administrados do exercício arbitrário deste poder, por meio, por exemplo, de participação, conhecimento dos atos, impugnação, críticas e sugestões. No caso em tela, este processo tem em especial o condão de melhorar o conteúdo da decisão a ser tomada, por ampliar seus pressupostos objetivos. O processo administrativo passou a receber melhor atenção com a promulgação da Constituição de 1988, que trouxe em seu bojo a ideia de democracia administrativa, bem como consagrou o termo em seu art. 5º, inciso LV. Posteriormente, foi editada a Lei 9.784/99, regulando-o no âmbito da Administração Pública Federal, trazendo grandes avanços a matéria – como o estabelecimento de direitos aos administrados – ainda que de forma genérica.

No caso da abertura ou não do comércio, apesar do indispensável imediatismo das medidas iniciais de isolamento, já é cabível uma melhor estruturação do processo de tomada de decisão. Para isto, é preciso levar em conta o princípio do formalismo moderado, com a adoção de formas simples, flexíveis e suficientes para garantir os direitos dos sujeitos, mas que dê um grau de certeza e efetivamente alcance a finalidade almejada.

A eficiência e responsividade do processo administrativo depende primordialmente da participação dos interessados com a garantia do contraditório. A Lei nº 9.784/99 considera interessados aqueles que possuem direitos ou interesses a serem afetados pela decisão. No caso da abertura dos

comércios, não são poucos os afetados, mas podem ser elencados médicos, cientistas, representantes do comércio e representantes dos consumidores como grupos indispensáveis no debate. Além disso, o contraditório necessariamente exige publicidade dos dados gerais relativos aos impactos da doença e dos atos no decorrer do processo em curso, dando-se ciência aos diretamente envolvidos e aos indiretamente impactados, para que reajam se assim o entenderem.

As audiências públicas e as consultas públicas são importantes meios para participação dos interessados no processo. Elas são previstas nos arts. 31 e 32 da Lei nº 9.784/99 e nos arts. 26 e 29 da Lei nº 4.657/1942 (LINDB), sempre acompanhadas do verbo “poder”, e não “dever” da Administração. Em que pese a escolha do legislador pelo verbo “poder”, não é cabível sua interpretação como uma mera faculdade, mas sim um poder-dever cuja dispensa deve ser adequadamente fundamentada – e por certo não seria este o caso da questão aqui em debate. Dados a dimensão da questão e o indiscutível “*interesse geral*” envolvido, o gestor público *deve* utilizar as audiências e consultas públicas, visando legitimar sua decisão e aumentar sua qualidade. Além disso, considerando a excepcionalidade da pandemia e o alto grau de privação imposto aos indivíduos, esses mecanismos trazem a possibilidade de aumentar a aderência dos administrados às medidas tomadas.

A fase instrutória do processo deve ser composta ainda por diversas outras provas que possam dar embasamento a uma boa decisão, como: dados de preenchimento dos hospitais; experiências de outros países, estados ou cidades; estudos sobre os meios de contágio da doença especificamente no ambiente do comércio; possíveis medidas sanitárias a serem adotadas em abertura cuidadosa; modelos estatísticos da propagação da doença; dentre outros. Destaca-se no caso o teor científico que precisa ser dado às provas, considerando a delicadeza do problema.

Encerrada a instrução, o gestor público precisa motivar sua decisão. A Lei nº 9.784/99 preconiza em seu art. 50 que os atos administrativos deverão ser motivados quando “*neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses*”, sendo esta, portanto, impreterível no caso. Na motivação, é demonstrado que efetivamente foi levado em conta com seriedade as opiniões e estudos coletados, enquanto sua ausência abre espaço para um tão somente fictício contraditório, que não evita a arbitrariedade da decisão. Além disso, entender os fundamentos do raciocínio do gestor dá ensejo ao controle da decisão pelos interessados – ou até mesmo pelo Poder Judiciário. O art. 20, parágrafo único, da LINDB traz ainda a necessidade da motivação demonstrar “*necessidade e adequação*” da medida, considerando as “*possíveis alternativas*”.

A decisão final não é sobre ganhar ou perder – ainda mais no cenário de pandemia que em todo caso implica perdas –, mas chegar em um resultado que melhor satisfaça o interesse da coletividade e dos mais diretamente envolvidos. Este resultado pode ser uma rota intermediária com renúncias

de todos, sem necessidade de colocar saúde e economia em lados opostos de uma balança. O engajamento dos interessados no processo favorece ainda o surgimento destas saídas alternativas que satisfaçam ao menos em parte os interesses em jogo. Algumas dessas saídas poderiam ser a abertura com restrições de horário e com cumprimento de regras sanitárias e o auxílio financeiro do Estado aos comerciantes ou outras medidas que os apoiem na manutenção de seu negócio, como facilitação de crédito.

Neste momento do processo, é essencial que os gestores públicos tomem a opinião dos interessados na medida de seus interesses: os comerciantes podem requerer abertura a qualquer custo, mas caberá à Administração sopesar seu interesse econômico com o direito dos indivíduos à saúde. Considerando situações extremas, por maior que seja o impacto negativo ao comércio, caso bem demonstrado por médicos e cientistas o risco de novos contágios, de colapso dos hospitais e de aumento do número de mortes, o fechamento precisaria ser a saída. Em síntese, embora os comerciantes estejam mais diretamente envolvidos e engajados na causa, o administrador não pode deixar de considerar o direito à saúde de toda a população.

Tomada a decisão final, o gestor público precisa ter consciência de que ela não é “o final”. O art. 20 da LINDB determina que não sejam adotadas decisões sem ter em conta suas consequências práticas. Para além de orientar o administrador até chegar a sua conclusão, este dispositivo serve de ponto de partida para demonstrar a importância dos efeitos reais da medida. As consequências práticas devem ser devidamente medidas e calculadas, a fim de servir para retroalimentação do processo administrativo. A Administração Pública deve superar o campo do “achismo” e de fato colher dados para entender o impacto da decisão tomada, que serão usados na instrução probatória de uma nova decisão, em especial em casos complexos como o posto. O processo será, portanto, cíclico: estuda-se o caso, chega-se a uma solução, ela é implementada, seus resultados positivos e negativos são avaliados, estuda-se novamente a situação, surgem novas soluções com revalidação do plano ou mudança de rota, e assim por diante. Dessa forma, a Administração torna-se apta a ter as melhores respostas para as condições dadas e a aprimorá-la e desenvolvê-la com o tempo e a mudança das circunstâncias.

Portanto, decidir sobre a abertura ou fechamento do comércio na pandemia de Covid-19 não é uma tarefa fácil, mas possível de ser realizada por meio do emprego adequado do processo administrativo, com o caráter democrático e participativo que lhe é característico.

Conclusão

A análise desenvolvida evidencia que as decisões administrativas relacionadas à abertura ou ao fechamento do comércio no contexto da pandemia de Covid-19 não podem ser tratadas como escolhas simplistas ou dicotômicas entre saúde e economia. Trata-se, ao contrário, de decisões

complexas, que exigem a consideração simultânea de múltiplos interesses, direitos fundamentais e impactos sociais.

Nesse sentido, o processo administrativo revela-se instrumento indispensável para a construção de respostas estatais mais racionais, democráticas e juridicamente adequadas. A participação dos interessados, a instrução probatória qualificada, a motivação adequada e a atenção às consequências práticas das decisões conferem maior legitimidade à atuação administrativa e reduzem o risco de arbitrariedade.

Conclui-se, portanto, que o emprego adequado e contínuo do processo administrativo permite não apenas melhorar a qualidade das decisões públicas em contextos de crise, mas também fortalecer a confiança dos administrados na Administração Pública. Ao funcionar como um procedimento cíclico, orientado por dados, diálogo e avaliação constante, o processo administrativo se afirma como verdadeiro fio condutor para a construção da melhor saída possível diante de cenários de elevada incerteza e conflito de interesses, como aquele imposto pela pandemia de Covid-19.

Referências bibliográficas

Ministério da Saúde. **Sobre a doença**. Disponível em: . Acesso em: 18 de junho de 2020.

Ministério da Saúde. **Painel Coronavírus**. Disponível em: . Acesso em: 18 de junho de 2020.

CHAN, Szu Ping. **Coronavírus: Economia global vai sofrer anos até se recuperar do impacto da pandemia, afirma OCDE**. Disponível em: . Acesso em: 18 de junho de 2020.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Processo e Procedimento Administrativo no Brasil**. In SUNDFELD, Carlos Ari e MUÑOZ, Guillermo Andrés (coord). São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 17-36.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: 2015, pp. 198-216.