
DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA EM TEMPOS DE COVID-19, CONTROLE JUDICIAL E RESPONSABILIDADE DO AGENTE PÚBLICO

ADMINISTRATIVE DISCRPTION IN COVID-19, JUDICIAL CONTROL AND PUBLIC AGENT RESPONSIBILITY

EDUARDO CAMBI

Pós-Doutor em Direito pela Università degli Studi di Pavia (Itália). Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP) e da Universidade Paranaense (UNIPAR). Promotor de Justiça no Paraná. Assessor da Procuradoria-Geral de Justiça. Coordenador da Escola Superior do Ministério Público do Paraná (ESMPPR). eduardocambi@hotmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6446292329035065>. Orcid ID: <http://orcid.org/0000-0003-4944-1256>.

DIOGO DE ARAUJO LIMA

Mestrando em Direito Processual Civil e Cidadania na Universidade Paranaense. Especialista em Direito Tributário pelo IBET - Instituto Brasileiro de Estudos Tributários. Promotor de Justiça. Coordenador do Grupo Especializado na Proteção do Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa (GEPATRIA) – Regional de Umuarama. diogo_araujo_lima@hotmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1487281444971305>. Orcid ID: <http://orcid.org/0000-0001-8416-1327>.

LUÍS GUSTAVO PATUZZI BORTONCELLO

Mestrando do PPGD - Mestrado em Proteção dos Direitos Fundamentais da Universidade de Itaúna (UIT). Especialista em Inteligência de Estado e Inteligência de Segurança Pública pela INASIS/Faculdade Milton Campos. Bacharel em Direito e



Licenciado em História pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais. E-mail: luisbortoncello@gmail.com. Orcid ID: <http://orcid.org/0000-0002-7422-1098>.

MARIANA SARTORI NOVAK

Mestranda em Direito Processual Civil e Cidadania na Universidade Paranaense. Pós-graduanda em Direito das Famílias e Sucessões pelo Damásio Educacional. Advogada. mariana-novak@hotmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1534634840172628>. Orcid ID: <http://orcid.org/0000-0002-4904-152X>.

RESUMO

Objetivos: O estudo investiga os limites do controle judicial de atos administrativos que envolvem o complexo enfrentamento da pandemia da Covid-19. Buscam-se parâmetros que possam contribuir para análise das medidas sanitárias adequadas ao combate da epidemia. Examina-se ainda a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da Covid-19, à luz da Medida Provisória n.º 966/2020.

Metodologia: A pesquisa utiliza o método dedutivo, a partir do exame de normas jurídicas, livros, artigos científicos e precedentes judiciais.

Resultados: O artigo demonstra que a sindicância judicial das medidas sanitárias em tempos de pandemia da Covid-19 deve pautar-se em subsídios científicos e/ou técnicos, cujo suporte pode advir, dentre outros meios, da produção de prova pericial e da admissibilidade do amicus curiae. Os resultados apontam que, em razão da incompreensão sobre quais os efeitos a atuação do agente público podem vir a produzir, é indispensável a rigorosa fundamentação das decisões e dos atos administrativos, como forma de se depreender os pressupostos fáticos e finalísticos que nortearam a escolha do agente público, de modo a permitir a perquirição do elemento subjetivo da conduta para fins de responsabilização civil e administrativa.

Contribuições: O estudo aborda temática atual e inovadora que merece maior discussão em âmbito acadêmico, sobretudo pela complexidade que acomete os conflitos causados pela pandemia da Covid-19. Por meio deste ensaio, objetiva-se aprimorar o controle de atos administrativos envolvendo o enfrentamento da pandemia e oferecer parâmetros teóricos que facilitem a identificação do elemento subjetivo na conduta do agente público para fins de responsabilização civil e administrativa em tempos de pandemia.



Palavras-chave: Covid-19; Controle jurisdicional do mérito do ato administrativo discricionário; Responsabilidade civil e administrativa do agente público.

ABSTRACT

Objectives: *The study investigates the limits of judicial control over administrative acts involving the complex confrontation of the Covid-19 pandemic. Parameters are sought that can contribute to the analysis of adequate sanitary measures to combat the epidemic. It also examines the accountability of public agents for actions and omissions in acts related to the Covid-19 pandemic, in the light of Provisional Measure No. 966/2020.*

Methodology: *The research uses the deductive method, from the examination of legal norms, books, scientific articles and court precedents.*

Results: *The article demonstrates that the judicial investigation of sanitary measures in times of Covid-19 pandemic must be based on scientific and / or technical subsidies, whose support may come, among other means, from the production of expert evidence and the admissibility of amicus curiae. The results show that, due to the misunderstanding of what effects the performance of the public agent may produce, it is essential to rigorously base the decisions and administrative acts, as a way to understand the factual and finalistic assumptions that guided the choice of the public agent, in order to allow the subjective element of conduct to be investigated for civil and administrative accountability.*

Contributions: *The study addresses a current and innovative theme that deserves further discussion in the academic field, especially because of the complexity that affects the conflicts caused by the Covid-19 pandemic. Through this essay, the objective is to improve the control of administrative acts involving the confrontation of the pandemic and to offer theoretical parameters that facilitate the identification of the subjective element in the conduct of the public agent for purposes of civil and administrative accountability in times of pandemic.*

Keywords: *Covid-19; Jurisdictional control of the merit of the discretionary administrative act; Civil and administrative liability of the public agent.*

1 INTRODUÇÃO

A Covid-19, dentre outras consequências, gera graves transtornos à saúde e tem causado muitas mortes nas pessoas infectadas. Os primeiros casos de infecção



se deram no final de dezembro de 2019, na cidade de Wuhan, na China. Em decorrência do crescente número de casos e da sua gravidade, a Organização Mundial da Saúde (OMS), em 30 de janeiro de 2020, declarou, em um primeiro momento, que o surto da doença causada pela Covid-19 constitui Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (WHO, 2020). Pouco tempo depois, em meados de março de 2020, reconheceu-se o quadro de pandemia mundial.

O Brasil, em 3 de fevereiro de 2020, por intermédio do Ministério de Estado da Saúde, declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), por meio da Portaria n.º 188/2020 (BRASIL, 2020a).

Três dias depois foi sancionada pelo Presidente da República a Lei Federal n.º 13.979/2020 (BRASIL, 2020b), que dispõe sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus. Tal lei foi complementada pelas Medidas Provisórias n.ºs 926 (BRASIL, 2020c) e 927 (BRASIL, 2020d).

Logo após, advieram a Portaria do Ministério da Saúde n.º 356, de 11 de março de 2020 (BRASIL 2020e), e a Portaria Interministerial n.º 5, de 17 de março de 2020 (BRASIL 2020f), estabelecendo, entre outras medidas, caber ao Secretário de Estado e ao Município disciplinar, por meio de ato formal, a respeito da quarentena.

Pelo Decreto Legislativo n.º 06, datado de 20 de março de 2020 (BRASIL, 2020g), o Congresso Nacional reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública. Na mesma data, o Poder Executivo Federal expediu o Decreto n.º 10.282 (BRASIL, 2020h) para impor medidas a serem seguidas para a contenção da pandemia e fixar um rol de atividades essenciais, bem como diretrizes para seu funcionamento.

O Supremo Tribunal Federal, na ADPF 672-MC (BRASIL, 2020i), pautado, entre outros fundamentos, pelo princípio da autonomia dos entes federativos, afirmou que não compete ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que adotaram ou venham a aplicar medidas para o combate à pandemia.



Várias foram as medidas de contenção tomadas pelo Distrito Federal, Estados e Municípios para impedir o avanço da pandemia, dentre elas, a suspensão de aulas, recomendação de trabalho remoto, fechamento de *shoppings*, comércios e parques, além da interrupção de atividades culturais e recreativas. Das restrições impostas resultaram diversos questionamentos judiciais (CAMBI; PORTO, 2020a, p. 209-226), em casos de considerável complexidade envolvendo aparente conflito entre direitos fundamentais (*hard cases*) (CAMBI, 2020b, p. 362-363). A discussão renovou a discussão acerca do controle do mérito do ato administrativo, da responsabilidade civil e administrativa dos agentes públicos, e da atuação do Ministério Público no controle de políticas públicas.

Esse artigo busca enfrentar os limites do controle judicial do mérito dos atos administrativos discricionários e perquirir até que ponto a necessidade de agilidade no enfrentamento da pandemia pode repercutir na responsabilização de agentes públicos.

2 CONTROLE JUDICIAL ACERCA DA REABERTURA DE ATIVIDADES NÃO ESSENCIAIS EM MEIO À PANDEMIA

2.1. COVID-19 E O APARENTE CONFLITO DE NORMAS CONSTITUCIONAIS

São inegáveis os drásticos impactos causados pela infecção e propagação da Covid-19, principalmente para as camadas mais vulneráveis da população, inclusive por conta dos prejuízos econômicos produzidos na maioria dos países.

Estudo realizado pelo Ibre/FGV (Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas) (CUCOLO, 2020) estimou que, em razão do Novo Coronavírus, aproximadamente 12,6 milhões de pessoas ficarão desempregadas no Brasil e haverá um corte de quase 15% na renda dos trabalhadores. Dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2020), também, indicam que quase metade da força de trabalho global corre o risco de perder os meios de subsistência.



A OMS (WHO, 2020), com o apoio de renomadas autoridades sanitárias, vem ressaltando a importância do distanciamento ou do isolamento social¹ como uma das medidas mais eficazes e necessárias para impedir a propagação da Covid-19.

A questão é que a implementação pura e simples do distanciamento ou isolamento social traz como consequência inarredável o refreamento da atividade econômica do País, força motriz da geração de renda, manutenção de empregos e fonte de arrecadação do Estado (CAMBI; PORTO, 2020c, p. 239-273).

Disso resulta um aparente conflito entre direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal de 1988: de um lado, a dignidade da pessoa humana, o direito à vida e à saúde coletiva, previstos nos artigos 1º, III, 5º, *caput*, 6º, *caput*, 196 e 197; de outro lado, “os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa” (art. 1º, IV), a liberdade de trabalhar e empreender (art. 5º, XIII) e o direito social ao trabalho (art. 6º, *caput*). Agrega-se o Título VII, denominado “Da Ordem Econômica e Financeira”, da Constituição Federal, onde estão presentes os fundamentos do valor social do trabalho e da livre iniciativa com a finalidade de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170, *caput*).

Releva, pois, enfrentar a temática em busca de uma proposta resolutiva que possa preservar, na máxima potencialidade possível, cada um dos interesses envolvidos.

2.2. PARÂMETROS HERMENÊUTICOS

O contexto histórico de redemocratização que serviu de cenário para a promulgação da Constituição da República de 1988 fez com que ela sofresse influências de correntes filosóficas, tais como o garantismo e o neoconstitucionalismo (CAMBI, 2020b, p. 362-363).

¹ Entendido como Distanciamento Social Ampliado, ou seja, aquele que permite a manutenção apenas de atividades essenciais, com avaliação semanal (cf. Boletim Epidemiológico nº 07 do Ministério da Saúde). Disponível em: <<https://www.saude.gov.br/images/pdf/2020/Abril/06/2020-04-06---BE7---Boletim-Especial-do-COE---Atualizacao-da-Avaliacao-de-Risco.pdf>>. Acesso em 27 abr. 2020.



A Constituição passou a ser vista “não mais como centro do qual tudo deriva por irradiação, através da soberania do Estado, a qual se apoia, mas como centro para o qual tudo deve convergir” (ZAGREBELSKY, 1992, p. 10). Positivaram-se, de modo expresso, direitos e garantias fundamentais, bem como expressou-se o “espírito da lei” em sua forma garantista, protetora de direitos individuais, coletivos e difusos. A Constituição da República, assim, passa a servir de instrumento para efetivação dos direitos fundamentais e conformação da interpretação e da aplicação da legislação infraconstitucional.

Como é de correntia ciência, inexistente hierarquia entre normas constitucionais. O princípio da unidade exige que se observe a Constituição como um sistema único e indivisível. Já os princípios do efeito integrador e da concordância prática estatuem que se realize a compatibilização dos princípios e determinações constitucionais que se encontrem em conflito, com a finalidade de solucionar a colisão entre direitos fundamentais sem que se sacrifique a proteção de certos bens jurídicos. José Joaquim Gomes Canotilho leciona que “o princípio da concordância prática impõe a coordenação e combinação dos bens jurídicos em conflito de forma a evitar o sacrifício (total) de uns em relação aos outros.” (1992, p. 234).

Gilmar Ferreira Mendes (2020), em artigo sobre a pandemia do Novo Coronavírus, ressalta que seria importante, nesse contexto de grande complexidade, uma tentativa de buscar, na prática, a proteção simultânea dos princípios, mesmo que os valores em questão aparentem estar em contradição. Salientou a “concordância prática” a ser realizada não por meio da “simples amputação de potencialidades constitucionais, senão principalmente mediante soluções acumulativas, combinatórias, compensatórias, que conduzam os princípios constitucionais a um desenvolvimento conjunto e não a um declínio conjunto.” (Ibidem).

Luís Roberto Barroso (2005, p. 42), nesse sentido, aduz que a ponderação de normas, bens ou valores é a técnica a ser utilizada pelo intérprete, por meio da qual ele (i) fará concessões recíprocas, procurando preservar o máximo possível de cada



um dos interesses em disputa ou, no limite, (ii) procederá à escolha do direito que irá prevalecer, em concreto, por realizar mais adequadamente a vontade constitucional.²

A colisão de direitos fundamentais, causada pela pandemia da Covid-19, deve ser analisada à luz de entendimento que reconheça a *interdependência* entre os direitos, de modo que a todos os direitos humanos-fundamentais seja dada atenção no sentido de maximizar a realização da dignidade humana (RAMOS, 2020). Além disso, o artigo 489, § 2º, do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015) estabelece que, no “caso de colisão entre normas, o juiz deve justificar o objeto e os critérios gerais da ponderação efetuada, enunciando as razões que autorizam a interferência na norma afastada e as premissas fáticas que fundamentam a conclusão”.

2.3. CONTROLE JURISDICIONAL DO MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO: PERSPECTIVAS E PARÂMETROS

Apresentadas as premissas hermenêuticas, os questionamentos que se propõem para tentar solucionar o conflito em tela são: entre os princípios, direitos e valores aparentemente em conflito, qual(is) deve(m) prevalecer? É possível uma solução combinatória?

Por um lado, em se compreendendo que a tutela da saúde pública se sobrepõe à continuidade da ordem econômica e aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, fulminada estará a validade de decretos e atos congêneres que disciplinam a reabertura das atividades econômicas/comerciais. Por outro lado, se a resposta se projetar no sentido da preservação da ordem econômica, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, pode-se cogitar a higidez de ato normativo que regulamente a questão, inclusive com o alargamento das hipóteses de atividades consideradas não essenciais.

² O pensamento de Ronald Dworkin (2002, p. 39) merece ser rememorado nessas circunstâncias, isto é, os princípios podem ser harmonizados por meio da técnica da ponderação, preservando-se na medida do possível os direitos envolvidos. (**Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002).



A Constituição da República de 1988 permitiu considerável evolução no controle judicial sobre os atos administrativos, consagrando a hipótese de exame do chamado mérito desses atos à luz dos princípios e normas que regem a Administração Pública (CF, art. 37, *caput*) (BRASIL, 2020j).

Ao gestor público, no exercício de suas atribuições, é assegurado o juízo de conveniência e de oportunidade, no qual pode, dentre as hipóteses legais e moralmente admissíveis, escolher as que considere melhores para a concretização do interesse público no âmbito da saúde, da assistência e da ordem econômica. O caráter discricionário dos atos administrativos e eventuais omissões dos agentes públicos, todavia, não impede o controle jurisdicional.

É cediço que não haverá a substituição do juízo de conveniência e oportunidade da competência do agente público pelo Poder Judiciário. O julgador deve fiscalizar se os atos discricionários estão de acordo com a Constituição, levando em consideração a realidade dos fatos e se a decisão administrativa encerra coerência lógica para a melhor solução das situações concretas. A expedição de atos administrativos que contrariem os *limites razoáveis da discricionariedade* tornam-se arbitrários e, como tais, suscetíveis de cassação pelo Poder Judiciário (BRASIL, 2020i).

A partir de tal constatação, não se pode negar a orientação técnico-científica sobre a importância das medidas de distanciamento social para a proteção do direito à vida e à saúde.^{3 4}

³ Por todos: e amparado em renomados Órgãos e Instituições, dentre as quais: Sociedade Brasileira de Infectologia. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/14hdu6rrospzES4jMDgXScruS2MMFAVC/view>, Conselho Nacional de Saúde – CNS. Disponível em: www.abennacional.org.br/site/wp-content/uploads/2020/03/Reco018-ParecerTecnico.pdf Associação Brasileira de Saúde Coletiva – ABRASCO. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/gtenvelhecimentosaudecoletiva/2020/03/31/pandemia-do-covid-19-e-um-brasil-dedesigualdades-populacoes-vulneraveis-e-o-risco-de-um-genocidio-relacionado-a-idade/>, Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia. Disponível em: <https://catracalivre.com.br/saude-bem-estar/fala-de-bolsonaro-sobre-covid-19-e-condenada-por-sociedades-de-saude/> Associação Médica Brasileira – AML, Sociedade Brasileira de Imunizações, Sociedade Brasileira de Pneumologia, Sociedade Brasileira de Análises Clínicas e Congregação da Faculdade de Saúde Pública da USP Disponível em: <https://www.fsp.usp.br/site/noticias/mostra/19357> Acesso em: 7 set. 2020.

⁴ A despeito da aparente eficácia do isolamento social para evitar a propagação da Covid-19, alguns autores destacam os graves efeitos que podem gerar nas relações interpessoais. É o caso do



Tampouco se ignora que tanto na tutela do meio ambiente quanto da saúde pública há espaço para aplicação dos princípios da precaução e da prevenção. Esses princípios foram invocados, pelo Ministro Luís Roberto Barroso, na decisão proferida na Medida Cautelar na ADPF 669, que impediu a publicidade do governo federal denominada “O Brasil não pode parar”, voltada a veicular informações contrárias à medida sanitária de distanciamento social (BRASIL, 2020k).

Não se ignora o risco de dano irreparável que a paralisação, total ou parcial, das atividades consideradas não essenciais pode provocar. Não há como negar seus efeitos negativos, a exemplo do incremento do desemprego, da fome, da miséria, da criminalidade e a própria manutenção do combate da pandemia, posto que a produção de riquezas e consequente geração de rendas ao Estado é fundamental à preservação dessa atividade.

À luz da solução acumulativa, combinatória e compensatória (MENDES, 2020), emerge a necessidade de compatibilizar o direito à vida e à saúde pública, de um lado, e a liberdade de iniciativa e o valor social do trabalho, de outro, sem perder de vista a dignidade da pessoa humana, que antecede e fundamenta aqueles bens jurídicos.

Entre tantas outras indagações, algumas merecem registro: como se dará proteção simultânea de ambos valores jurídicos no plano fenomênico?; qual(is) são a(s) modalidade(s) de distanciamento a ser(em) aplicada(s)?⁵; por quanto tempo?;

filósofo Davi de Conti, para quem o “distanciamento social, seguido pelas medidas de controle, pode tornar-se perene. Uma comunidade fundada sobre o distanciamento social, conforme Agamben, é humanamente inabitável. Abre-se mão de qualquer ideia de coletividade para que se deixe impor a sobrevivência a qualquer custo, a dissolução dos vínculos reais entre as pessoas, o império de uma realidade ainda mais virtual. Isso tudo, sustenta Agamben, não significa, como se poderia acreditar, uma intensificação do individualismo, mas antes a conformação de uma massa rarefeita e passiva.” Disponível em: <https://diplomatie.org.br/biopolitica-politica-internacional-e-fim-da-excecao-humana/>. Acesso em: 7 set. 2020.

⁵ Do Boletim Epidemiológico nº 07 do Ministério da Saúde, colhem-se 03 (três) modalidades de distanciamento social: (i) Distanciamento Social Ampliado (DSA): Estratégia não limitada a grupos específicos, exigindo que todos os setores da sociedade permaneçam na residência durante a vigência da decretação da medida pelos gestores locais. Esta medida restringe ao máximo o contato entre pessoas; (ii) Distanciamento Social Seletivo (DSS): Estratégia onde apenas alguns grupos ficam isolados, sendo selecionados os grupos que apresentam mais riscos de desenvolver a doença ou aqueles que podem apresentar um quadro mais grave, como idosos e pessoas com doenças crônicas (diabetes, cardiopatas etc) ou condições de risco como obesidade e gestação de risco. Pessoas abaixo de 60 anos podem circular livremente, se estiverem assintomáticos; e (iii) Bloqueio total (lockdown): Esse é o nível mais alto de segurança e pode ser necessário em situação de grave ameaça ao Sistema



qual(is) deve(m) ser o(s) cuidado(s) e a(s) medida(s) preventiva(s) em caso de mitigação do isolamento social?

A procura por respostas vem movimentando pesquisadores e especialistas de todo o mundo. No entanto, até o presente momento, não se chegou a um consenso universal.

Não deve o Poder Judiciário assumir o papel de protagonista na resolução de problema tão complexo e cujas repercussões ainda são incertas. Afinal, a questão envolve aspectos *técnicos*, próprios das ciências médicas, em especial das áreas de *infetologia, epidemiologia* e até mesmo da *economia*.

É certo que o conhecimento de tais ciências refoge da formação dos operadores do direito. De fato, como poderá um magistrado decidir se a manutenção ou não de determinadas medidas sanitárias restritivas são adequadas para conter a pandemia ou definir os limites mais apropriados para aplicá-las? Isso, por certo, não exclui a apreciação judicial sobre a questão. Tampouco significa discricionariedade ampla e irrestrita ao gestor público.

Quaisquer que sejam as medidas que venham a ser tomadas pelo ente federativo – municipal, distrital ou estadual - em termos de combate à pandemia, quer para restringir o exercício de atividades, quer para liberá-las, devem estar fundadas em “evidências científicas e análise sobre informações estratégicas em saúde [...]”, conforme expressamente estabelece o art. 3º, §1º, da Lei Federal n.º 13.979/2020 (BRASIL, 2020b).⁶

Tal previsão está amparada no artigo 12 do Pacto Internacional de Direitos, Econômicos, Sociais e Culturais (BRASIL, 1992a), segundo o qual o direito à saúde é

de Saúde. Durante um bloqueio total, TODAS as entradas do perímetro são bloqueadas por profissionais de segurança e NINGUÉM tem permissão de entrar ou sair do perímetro isolado. Disponível em: <<https://www.saude.gov.br/images/pdf/2020/April/06/2020-04-06---BE7---Boletim-Especial-do-COE--Atualizacao-da-Avaliacao-de-Risco.pdf>>. Acesso em: 5 set. 2020.

⁶ Sobre tema, conferir o artigo de Janaina de Castro Marchi Medina e José Miguel Garcia Medina, para quem o critério de “evidência científica” e “e em análises sobre as informações estratégicas em saúde”, previsto no §1º do artigo 3º da Lei nº 13.979/2020 (2020b), pode prestar-se como baliza interpretativa na definição da competência para legislar a respeito do tema. (Saúde e contornos do federalismo brasileiro. Bases constitucionais para a solução de conflitos relacionados à pandemia (Covid-19, Coronavírus). Breves considerações. **Revista dos Tribunais**, vol. 1017, julho/2020, p. 349-357).



garantido por meio da obrigação dos Estados Partes de adotar medidas necessárias para prevenir e tratar as doenças epidêmicas. Interpretando tal dispositivo, o Comitê de Direitos Econômicos e Sociais, em seu Comentário Geral n.º 14, afirma a importância de os Estados aderirem às diretrizes da OMS não apenas por serem elas obrigatórias nos termos do artigo 22 da Constituição da OMS (Decreto n.º 26.042) (BRASIL, 1948), mas sobretudo porque contam com a expertise necessária para dar plena eficácia ao direito à saúde.

Entre as deliberações tomadas pela Assembleia Geral da OMS, destaca-se o Regulamento Sanitário Internacional, promulgado pelo Presidente da República, por meio do Decreto n.º 10.212, de 30 de janeiro de 2020 (BRASIL, 2020I). O artigo 42 preconiza que o Regulamento não impede que os Estados Partes implementem medidas de saúde que, em conformidade com sua legislação nacional relevante e as obrigações decorrentes do direito internacional, em resposta a riscos específicos para a saúde pública ou emergências de saúde pública de importância internacional, contanto que embasem suas determinações em: (a) princípios científicos; (b) evidências científicas disponíveis de risco para a saúde humana ou, quando essas evidências forem insuficientes, informações disponíveis, incluindo informações fornecidas pela OMS e outras organizações intergovernamentais e organismos internacionais relevantes; e (c) qualquer orientação ou diretriz específica da OMS disponível.

O Supremo Tribunal Federal (STF), em 15 de abril de 2020, no julgamento da medida cautelar na ADI n.º 6.341 (BRASIL, 2020m), reconheceu a necessidade de preservação das competências dos entes federados e da devida referência às evidências científicas e recomendações da OMS.

No mesmo sentido, o STF, em 17 de abril de 2020, por decisão monocrática do Ministro Dias Toffoli, negou seguimento à suspensão de liminar n.º 1.315 do Paraná (BRASIL, 2020n). O caso versava sobre a imposição de toque de recolher, entre 21 horas e 5 horas do dia seguinte, no município de Umuarama/PR, como forma de prevenir o contágio pela Covid-19. Apesar da competência do chefe do poder executivo local de editar normas de interesse municipal, entendeu-se imprescindível



o respaldo em recomendações técnicas e fundamentadas pela ANVISA a fim de restringir a liberdade de locomoção dos cidadãos.

De todo modo, para que se exerça o controle judicial sobre a legalidade de medidas adotadas por Estados, Distrito Federal e Municípios, considerando a ausência de conhecimento científico específico sobre a efetividade das medidas, uma das alternativas que se coloca ao magistrado é socorrer-se do auxílio de técnicos e estudiosos de áreas específicas, seja por meio da produção da prova pericial (arts. 156-158 e 464-479, todos do CPC) (BRASIL, 2015), seja pela admissibilidade de *amicus curiae* (art. 138 do CPC) (Ibidem).

Na aplicação das medidas necessárias à prevenção e ao combate à Covid-19, tal especialista pode ser um cientista, um infectologista, eventualmente outro profissional da área médica ou mesmo uma equipe multidisciplinar, composta por diversos profissionais com conhecimentos de áreas específicas, inclusive com economistas, para fornecer subsídios técnicos capazes de auxiliar o julgador no equacionamento da controvérsia.⁷

Isso se deve ao fato de que decisões judiciais para questões complexas precisam ser rigorosamente motivadas. Também devem considerar as consequências práticas, o que exige a demonstração da necessidade e da adequação das medidas impostas ou da invalidação do ato administrativo, inclusive diante das possíveis alternativas, como determina o art. 20 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB - Decreto-lei 4.657/1942, com a redação dada pela Lei 13.655/2018) (BRASIL, 1942).

⁷ Nesse sentido, ressalta o Ministro Luiz Fux (2020): [...] É tudo novo para a Ciência, quiçá para o Judiciário. [...] Antes de decidirem, devem os juízes ouvir os técnicos, porque uma postura judicial diversa gera decisões passionais que desorganizam o sistema de saúde, gerando decisões trágicas e caridade injusta. [...] A participação desses experts é fundamental, na medida em que aqui e ali vislumbram-se decisões que apreendem máscaras e remédios, internam-se pessoas cujo tratamento deve ser caseiro, fadigando a disponibilidade de leitos hospitalares, impede-se a criação de postos próximos aos cidadãos para receberem o auxílio econômico governamental, entre outras. Positivamente, não é hora do impulso imoderado, mas do raciocínio prudente, racional e consequencialista. (Justiça infectada? A hora da prudência. **O Globo**. 30 mar. 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniao/artigo-justica-infectada-hora-daprudencia-24337119?>> Acesso em: 28 ago 2020).



Decisões administrativas pautadas na realidade de cada região e em pareceres de órgãos técnicos, contanto que fundadas em dados científicos adequados e dominantes (caso subsista alguma divergência científica) - ressalvados as hipóteses de patente ilegalidade, irrazoabilidade ou clara contradição com o que vem se propondo no âmbito científico-epidemiológico - escapam do âmbito de sindicância dos atos administrativos pelo Poder Judiciário (Cambi, 2020d, p. 323-341). A mesma cientificidade que deve permear a edição de atos relativos ao combate à pandemia se aplica às decisões judiciais que se predispõem a revisá-los.

É inegável a preocupação gerada com a reabertura de atividades consideradas não essenciais, sobretudo pelos riscos que pode causar aos grupos mais vulneráveis, onde a carência de patrimônio e de recursos não lhes permite permanecer por longo período de distanciamento social sem prejuízo da própria subsistência.⁸

Meras conjecturas, opiniões pessoais ou “achismos” (MAGALHÃES, 2020), potencializados em tempos atuais pela massiva difusão de informações pela mídia, ou de órgãos nacionais ou internacionais, fora do contexto local de cada país, estado e região, não legitimam a excepcional hipótese de controle judicial do mérito do ato administrativo.

A Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), que atua como escritório regional da OMS, sustenta que não há como estabelecer uma resposta única para todo o Brasil para o relaxamento seguro do distanciamento social, razão pela qual a abordagem deve ser feita “sob medida” (WENTZEL, 2020).

Desse modo, é preciso ir além e exigir, no mínimo, que eventual pretensão revisora seja instruída por elementos objetivos e técnicos aptos a infirmar a opinião técnica que embasou o ato administrativo. O magistrado, ao analisar o caso concreto, deve identificar eventual ilegalidade – em sentido amplo - ou determinar que a decisão

⁸ A respeito dos trágicos efeitos sobre a camada menos favorecida da população, confira-se: GONÇALVES, Antonio Baptista; CARNEIRO, Eliana Faleiros Vendramini. Covid-19 desafia Estado Democrático de Direito na efetivação dos direitos fundamentais. **Revista dos Tribunais Online**. Vol. 1016/2020.



administrativa tenha ultrapassado os *limites razoáveis da discricionariedade*, mediante rigorosa motivação, fundada em evidências científicas, argumentos técnicos e as melhores estratégias para a proteção da vida e da saúde da população.

Durante o período da crise sanitária da Covid-19, a busca pelo Poder Judiciário tem se intensificado por diversos fatores, como a ausência ou a insuficiência de informações seguras - v.g., a elevada taxa de subnotificação -, a falta de governabilidade e de cooperação adequada tanto interna (entre entes federativos) quanto em escala global.⁹ Outro fator reside no baixo índice de confiabilidade na classe política, pela desconsideração, por parcela das autoridades, acerca do caráter científico necessário para a solução das questões de saúde que se apresentam, ou pelo apelo a argumentos demagógicos e populistas, sem falar nos casos de corrupção envolvendo setores dos Poderes Executivo e Legislativo (HIRSCHIL, 2007).

Com efeito, no atual estágio civilizatório, a vida humana e a atividade produtiva responsável vivem uma simbiose necessária, tornando cogente uma imbricação normativa harmônica para a realização máxima do postulado fundamental da dignidade da vida, do valor social do trabalho e da livre iniciativa (PAIXÃO CORTES, 2020).

Deve-se buscar, assim, uma interpretação e aplicação das normas constitucionais que propicie o desenvolvimento nacional amplo e sustentável, mediante a atuação cooperativa de todos os entes federativos. A CF não deve se colocar como obstáculo para implementação de medidas essenciais ao complexo problema ocasionado pela Covid-19 e sim assegurar a promoção das políticas públicas voltadas à proteção da vida e da saúde pública.

⁹ “Neste momento de crise, a batalha decisiva trava-se dentro da própria humanidade. Se essa epidemia resultar em maior desunião e maior desconfiança entre os seres humanos, o vírus terá aí sua grande vitória. Quando os humanos batem boca, os vírus se multiplicam. Por outro lado, se a epidemia resultar numa cooperação global mais estreita, triunfaremos não apenas contra o coronavírus, mas contra todos os patógenos futuros” (HARARI, Yuval Noah. **Na batalha contra o coronavírus, faltam líderes à humanidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020).



3 A RESPONSABILIDADE DO AGENTE PÚBLICO E A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 966/2020

3.1. DOLO E ERRO GROSSEIRO

A Medida Provisória (MP) n.º 966, publicada em 14 de maio de 2020 (BRASIL, 2020o)¹⁰, trata da responsabilidade civil e administrativa do agente público quando da atuação em situações concernentes à pandemia causada pela Covid-19. Tal responsabilização está condicionada à constatação de dolo ou “erro grosseiro”.¹¹

De modo semelhante à regra contida no artigo 28 da LINDB (BRASIL, 1942), o art. 1º da MP n. 966/2020 (Ibidem) dispõe que os agentes públicos somente poderão ser responsabilizados nas esferas civil e administrativa se agirem ou se omitirem com dolo ou erro grosseiro pela prática de atos relacionados, direta ou indiretamente, com as medidas de: “I - enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da covid-19; e II - combate aos efeitos econômicos e sociais decorrentes da pandemia da covid-19.”

O erro grosseiro é conceituado pelo art. 2º como sendo “o erro manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia”(BRASIL, 2020o). A aferição de tal modalidade de erro se dá nos moldes do art. 3º, devendo-se considerar a situação e o contexto de incertezas.

O conceito de incerteza deve levar em consideração a complexidade do problema, as diversas áreas de conhecimento atingidas e o exame das medidas sanitárias exigidas para o menor impacto na saúde pública e nas vidas humanas atingidas, potencial ou efetivamente, pelo Novo Coronavírus. Daí a importância da MP

¹⁰ Perdeu a validade em 10/09/2020, ante a ausência de votação pelo Congresso Nacional. Aguarda-se (em prazo de 60 dias) a edição de decreto legislativo para regulamentar as situações jurídicas ocorridas durante sua vigência, sob pena de convalidação de tais situações.

¹¹ “Art. 1º. Os agentes públicos somente poderão ser responsabilizados nas esferas civil e administrativa se agirem ou se omitirem com dolo ou erro grosseiro pela prática de atos relacionados, direta ou indiretamente [...]”.



n. 966/2020 exigir o erro grosseiro ou dolo, elementos subjetivos que, estando ausentes, pode excluir a responsabilidade civil e administrativa do agente público.

O dolo é conceituado pela vontade de agir de determinado modo. O agente deve assumir os resultados de sua conduta. Trata-se de instituto de fácil conceituação, mas de complexa comprovação. Por exemplo, no julgamento do REsp nº 765.212/AC (BRASIL, 2010), o Superior Tribunal de Justiça (STJ) analisou a necessidade de comprovação do dolo para a condenação por ato ímprobo (Lei n.º 8.429/92) (BRASIL, 1992b). Tratou-se da diferença entre voluntariedade e vontade, concebendo-se que o simples fato de o agente querer praticar o ato e sendo o ato violador de princípios da Administração Pública configura improbidade administrativa, independente da específica vontade de violá-los. A simples voluntariedade já é suficiente para caracterização do ato:

Isso quer dizer que a voluntariedade se caracteriza pela simples inervação muscular que põe em andamento um processo de natureza causal. De outro lado, a vontade tem conteúdo próprio inerente ao comportamento humano, e diz respeito a um resultado querido. [...] O conceito de voluntariedade deixa de fora inúmeras situações, nas quais, apesar de haver voluntariedade na conduta, não se poderá caracterizar a improbidade. (Ibidem)

E nem poderia ser diferente, considerando, ao se desprezar o elemento volitivo, estar-se-ia diante de responsabilidade objetiva do agente, vedada pelo ordenamento jurídico.

Pautado em conceitos do Direito Penal, o STJ concluiu pela necessidade de comprovação do dolo genérico, ou seja, a existência de vontade dirigida à prática de conduta típica, sem qualquer finalidade especial, ideia que contrapõe-se à do dolo específico, onde se insere uma finalidade especial no agir.

Não obstante a ausência de exigência de finalidade específica, como a de causar prejuízo ao erário, levantou-se, na referida decisão, a hipótese sobre quais seriam as circunstâncias que poderiam deduzir o agir consciente do agente.

Nesse sentido, Vivian Maria Pereira Ferreira (2019, p. 7) sinaliza para uma perquirição da ação racional, ou seja, questionar sobre as razões e sentidos que expliquem e, eventualmente, justifiquem a conduta. Fábio Medina Osório, por sua vez,



assinala que para a reprovação de uma conduta há que se levar em consideração a vontade na ação, mas também os seus efeitos (2019, *online*).

Como é impossível adentrar no íntimo da mente do agente para tentar compreender a razão de ter agido de tal modo, deve ser analisado o contexto, por meio do arcabouço probatório, do ponto de vista do agente e sua inteligibilidade.

A LINDB (BRASIL, 1942), em seu art. 22, §1º, menciona que em decisão sobre a regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, processo ou norma administrativa, “[...] serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.” É possível discutir se tal regra se aplica ou não ao regime jurídico da MP 966 (BRASIL, 2020o).

De qualquer modo, o erro surge quando se tem uma percepção inautêntica da realidade. Ocorre a prática de determinado ato que não aconteceria se houvesse conhecimento da realidade. Logo, faz-se necessária uma análise circunstancial da posição do agente quando da ocorrência do ato.

O erro grosseiro pertence a um patamar mais elevado de dúvida. Nesse sentido, Nelson Rosenvald (2017, p. 226-227) equipara o erro grosseiro à culpa grave, sendo esta caracterizada “por uma conduta em que há uma imprudência ou imperícia extraordinária e inescusável, que consiste na omissão de um grau mínimo e elementar de diligência que todos observam.”

Sendo o erro grosseiro equivalente à culpa grave, é preciso falar em graus de culpa. No caso do art. 10 da Lei nº 8.429/92 (BRASIL, 1992b), embora apenas se mencione a culpa, a jurisprudência vem entendendo pela imputação de responsabilidade tão somente aos casos de culpa grave (BRASIL, 2018), o que não difere, na prática, do art. 1º da MP 966 (2020o).

No ordenamento jurídico pátrio, fala-se mais em elemento volitivo na doutrina do Direito Penal, pouco se tratando do tema no direito administrativo, nem mesmo no sancionador, embora também possa importar em restrições a liberdades. É necessário, então, tomar de empréstimo alguns conceitos do Direito Penal.



A culpa se classifica em “consciente” e “inconsciente”. Aquela ocorre quando se prevê o resultado típico, mas o agente confia que ele não irá ocorrer, enquanto que essa sucede quando o agente não prevê o resultado, que é previsível. Nas palavras de Eugênio Raul Zaffaroni e José Henrique Pierangelli: “há apenas um conhecimento ‘potencial’ do perigo aos bens jurídicos alheios” (2007, p. 437).

Compreende-se que o erro grosseiro, tratado pelo mencionado art. 1º da MP 966 (BRASIL, 2020o), pode ser classificado como forma de culpa consciente.

Como se alcançar, na prática, a determinação do que é erro grosseiro? Levando em consideração a incerteza e a rapidez com que o desenvolvimento da Covid-19 ocorre, como fomentar ou simplesmente permitir o desenvolvimento da economia frente a pandemia, ou como aplicar o distanciamento social, dentre tantas outras medidas sanitárias possíveis?

O elemento subjetivo da conduta do agente público, por si só, já é extremamente complexo de ser encontrado. Somada as incertezas geradas pela pandemia, tal complexidade é agravada.

3.2. INTERPRETAÇÃO DA MP 966/2020 CONFORME A CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Em momentos de incertezas, aumentam-se os riscos para a atuação do agente público. Porém, tal agir, com maior razão, precisa ser devidamente fundamentado, sob pena da produção de efeitos jurídicos indesejáveis, pouco eficientes e até lesivos aos interesses públicos.

Em uma visão crítica sobre o tema (RAMALHO, 2020), fundamentar de modo genérico alegando urgência em razão da pandemia é o que pode ocorrer com a vigência da MP n. 966 (2020o). Contudo, os conceitos extremamente abertos nela constantes não dispensam o agente da rigorosa fundamentação de seus atos.

Nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI's) nºs 6431, 6428, 6427, 6425, 6424 e 6422 (BRASIL, 2020p), o Supremo Tribunal Federal conferiu interpretação dos dispositivos legais constantes na MP 966/2020 em conformidade



com a Constituição Federal.¹² Na exegese do artigo 2º da MP n. 966/2020 (BRASIL, 2020o), decidiu-se que a caracterização do erro grosseiro deve levar em consideração a observância, pelas autoridades: “(i) de *standards*, normas e critérios científicos e técnicos, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente conhecidas”, para evitar, principalmente, atos fundamentados em achismos ou opiniões prolatadas por órgãos não aptos a oferecer segurança, por meio de testes, por exemplo; e “(ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção”, esse pautado na ideia de evitar danos já conhecidos pelo estado em que se encontra a ciência e aquele na de evitar aquilo que ainda não se conhece, mas pode vir a acontecer, dado o estado da arte do desenvolvimento de estudos sobre (MACHADO, 2014, p. 104).

Relativamente ao artigo 1º da citada MP (BRASIL, 2020o), a interpretação conforme também deve ser pautada pelos dois itens mencionados.

O STF concluiu que o erro grosseiro está caracterizado quando o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, não observar: (i) normas e critérios científicos e técnicos ou (ii) princípios constitucionais da precaução e da prevenção. (BRASIL, 2020q)

Nesse sentido, Juarez Freitas explica “prevenir e precaver, sem sufocar a ousadia e o risco necessário, são deveres indescartáveis do agente público, a serem estimulados pelo sistemático controle, para além dos voluntarismos decisionistas.” (2009, p. 144).

Mesmo que os conceitos da MP ainda se mostrem genéricos, é inegável que, a partir do julgamento das citadas ADi’s, fixou-se um limite para atuação e possível responsabilização do agente público. Imobilizá-lo no sentido de agir somente em

¹² Sobre a interpretação conforme a Constituição, Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero explicam que “tal operação exige do intérprete que – até mesmo para estabelecer um juízo de conformidade – simultaneamente atribua sentido às normas constitucionais, de modo que, em sentido amplo, se trata de um princípio da interpretação constitucional” e não simplesmente uma interpretação constitucionalmente orientada. (**Curso de Direito Constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 259).



consonância com a legalidade não condiz com o atual momento que exige decisões urgentes, sob pena da demora gerar efeitos catastróficos. Isso, por certo, não exclui o dever de rigorosa motivação do ato administrativo.

Em comentário ao art. 28 da LINDB (BRASIL, 1942), Gustavo Binenbojm e André Cyrino lecionam que o conceito de erro grosseiro, da maneira com que foi apresentado pelo legislador, atende a objetivos concomitantes, na medida em que resguarda, de um lado, a repressão aos casos culposos graves e, de outro, a promoção da segurança jurídica e de uma certa abertura experimental a soluções inovadoras pelo agente público. Segundo os autores, “O dever de boa administração será cumprido pelo agente público que se mantiver no limite entre os deveres de prudência e inovação, sem desbordar para os extremos.” (2018, p. 203-224)

Forçoso reconhecer a higidez teórica da decisão tomada pela Suprema Corte em sede de controle abstrato de constitucionalidade, pois, se é verdade que gestores públicos se viram em estado de dúvida quanto à escolha de qual decisão tomar em prestígio ao interesse público, não é menos incontroverso que muitos deles valeram-se da extraordinária situação para prática de ilícitos e, como tal, devem sujeitar-se aos preceitos cominatórios cabíveis.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em face do exposto, fica a reflexão sobre sindicância judicial das medidas sanitárias em tempos de pandemia da Covid-19. Não há dúvidas de que a Constituição Federal, ao constitucionalizar os princípios e os preceitos básicos da Administração Pública, proporcionou um avanço considerável no controle judicial sobre o mérito dos atos administrativos.

O alargamento da função jurisdicional sobre a discricionariedade administrativa, porém, não permite a revisão judicial quando a decisão do administrador público for pautada em evidências científicas e critérios técnicos. Isso não exclui o controle apoiado em subsídios igualmente científicos e/ou técnicos aptos



a demonstrar que a realidade dos fatos não foi devidamente considerada ou que a decisão administrativa não possui coerência lógica para a melhor solução das situações concretas, a ponto de ser considerada abusiva ou ultrapassado os *limites razoáveis da discricionariedade*.

Em consonância com os arts. 489, § 2º, do CPC (BRASIL, 2015) e 20 da LINDB (BRASIL, 1942), as decisões judiciais, voltadas à resolução de questões complexas, precisam prever os critérios gerais da ponderação efetuada, enunciando as razões que autorizam a interferência na norma afastada e as premissas fáticas que fundamentam a conclusão, além de levar em consideração as consequências práticas da decisão, o que exige a demonstração da necessidade e da adequação das medidas impostas ou da invalidação do ato administrativo, inclusive diante das possíveis alternativas.

Daí a importância da produção da prova pericial e da admissibilidade do *amicus curiae*, a fim de possibilitar a participação de cientistas, infectologistas, médicos, economistas ou uma equipe multidisciplinar para apontar as melhores soluções para o enfrentamento dos conflitos trazidos pela crise advinda da pandemia causada pela Covid-19.

Pensar de forma diversa poderia ensejar decisões tomadas com base em meros “achismos”, construídos a partir de informações disponibilizadas pela mídia, muitas vezes incompatíveis com evidências científicas (art. 3º, §1º, da Lei nº 13.979/2020) (BRASIL, 2020b) ou com realidade de cada região, gerando consequências nocivas e trágicas à sociedade, ante a proporção de seus efeitos.

No campo da responsabilização de agentes públicos em atos relacionados com a pandemia da Covid-19, a MP n. 966 (BRASIL, 2020o) trouxe alguns balizamentos como forma de possibilitar um menor engessamento do agente público na tomada de decisões. No entanto, a regulamentação merece críticas, por trazer expressões vagas e indeterminadas, que se tornam no contexto dos riscos e incertezas de uma pandemia, ainda mais difíceis de serem concretizadas.

Ante a incompreensão sobre quais os efeitos que a atuação do agente público pode vir a produzir, é indispensável a rigorosa fundamentação das decisões e atos



administrativos. Somente assim será possível depreender os pressupostos fáticos e finalísticos que nortearam a escolha do agente público e aferir sua responsabilização ante a produção de resultados nocivos ao interesse público.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 1-42, abr. 2005.

BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O Art. 28 da LINDB: A cláusula geral do erro administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 203-224, nov. 2018.

BRASIL, **Portaria Interministerial nº 188 de 2020a**. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>>. Acesso em: 27 set. de 2020.

BRASIL. **Lei 13.979/2020, de 06 de fevereiro de 2020b**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. 2020a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm>. Acesso em 27 de set. 2020.

BRASIL **Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020c**. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm#:~:text=MPV%20926&text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%2013.979,que%20lhe%20confere%20o%20art Acesso em 27 de set. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020d**. Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19),



e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/mpv/mpv927.htm Acesso em 27 de set. 2020.

BRASIL. **Portaria nº 356, de 11 de março de 2020e**. Ministério da Saúde. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-356-de-11-de-marco-de2020-247538346> Acesso em 27 set. 2020.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 05 de 2020f**. Dispõe sobre a compulsoriedade das medidas de enfrentamento da emergência da saúde pública previstas na Lei 13.979/2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-5-de-17-de-marco-de-2020-248410549> Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 06 de 2020g**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm#:~:text=DECRETO%20LEGISLATIVO%20N%C2%BA%206%2C%20DE,Art. Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 10.282, de 20 de março de 2020h**. Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. STF. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 672**. Distrito Federal. 2020i. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf> Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Vade Mecum. São Paulo: Saraiva, 2018.

BRASIL. **Código de Processo Civil**. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Vade Mecum. São Paulo: Saraiva, 2018.

BRASIL. STF. **Mandado de Segurança n. 37097**. Distrito Federal. 2020j. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MSR Ramagem.pdf> Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. STF. **Medida Cautelar na Ação de Descumprimento de Preceito Federal n. 669**. Distrito Federal. 2020k. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Disponível em:



<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF669cautelar.pdf>

Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 591, de 6 de julho 1992a**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 26.042, de 17 de dezembro de 1948**. Promulga os Atos firmados em Nova York a 22 de julho de 1946, por ocasião da Conferência Internacional de Saúde. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/norma/448709/publicacao/15773314> Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020I**. Promulga o texto revisado do Regulamento Sanitário Internacional, acordado na 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde, em 23 de maio de 2005. Disponível em: <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/803835414/decreto-10212-20> Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.341**. Distrito Federal. 2020m. Rel. Min. Marco Aurélio. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF669cautelar.pdf> Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. STF. **Suspensão de Liminar n. 1.315**. Distrito Federal. 2020n. Rel. Min. Dias Toffoli. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342924569&ext=.pdf> Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro**. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Vade Mecum. São Paulo: Saraiva, 2018.

BRASIL. **Medida Provisória nº 966, de 13 de maio de 2020o**. Dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da covid-19. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv966.htm Acesso em 27 de set. 2020.

BRASIL. STJ. **Recurso Especial n. 765.212**. Distrito Federal. Rel. Min. Herman Benjamin. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200501086508&dt_publicacao=23/06/2010 Acesso em: 20 set. 2020.



BRASIL. **Lei de Improbidade Administrativa**. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992b. Vade Mecum. São Paulo: Saraiva, 2018.

BRASIL. STJ. **Agravo de Instrumento no Recurso Especial n. 1709147**. Minas Gerais. Rel. Min. Francisco Falcão. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201802748546&dt_publicacao=13/12/2019 Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. STF. **Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6341, 6428, 6427, 6425, 6424 e 6422**. Distrito Federal. 2020p. Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=440055f> Acesso em: 27 set. 2020.

CAMBI, Eduardo; PORTO, Letícia de Andrade. Judicialização da Covid-19. *In: A Covid-19 e o Direito*. Org. Eduardo Cambi e Heloísa Helena Silva Pancotti. São Paulo: Todas as Musas, 2020.

CAMBI, Eduardo; PORTO, Letícia de Andrade.. **Neoprocessualismo e neoprocessualismo. Direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário**. 3ª ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

CAMBI, Eduardo; PORTO, Letícia de Andrade. Covid-19: proteção da vida e da economia sob a ótica dos direitos humanos. **Revista dos tribunais**, vol. 1019, set./2020.

CAMBI, Eduardo; LIMA, Diogo de Araújo; NOVAK, Mariana. Isolamento social e reabertura de atividades não essenciais: controle judicial de atos discricionários em tempos do novo coronavírus (Covid-19). **Revista dos Tribunais**, vol. 1018, ago/2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 5ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1992.

CUCOLO, Eduardo. Estudo aponta que pandemia pode até dobrar o desemprego. **Folha de São Paulo**. 12 abril 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/04/estudo-aponta-que-pandemia-pode-atedobrar-o-desemprego.shtml>. Acesso em: 23 ago. 2020.

FERREIRA, Vivian Maria Pereira. O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública. **Rev. direito GV**. Vol.15, n.3 São Paulo, 2019.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 4. ed. ref. ampl. São Paulo: Editora Malheiros, 2009.



FUX, Luiz. Justiça infectada? A hora da prudência. **O Globo**. 30 mar. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/artigo-justica-infectada-hora-da-prudencia-24337119> Acesso em: 28 ago 2020.

HIRSCHIL, Ran. **Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism**. Cambridge: Harvard University Press, 2007.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MAGALHÃES, Gustavo Alves. Manifesto pela coerência. **Estadão**. São Paulo, 13 abril 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/manifesto-pela-coerencia/>

MENDES, Gilmar Ferreira. Jurisprudência de Crise e Pensamento do Possível: caminhos constitucionais. **Consultor Jurídico**. 11 abril 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-11/observatorio-constitucional-jurisprudencia-crise-pensamento-possivel-caminhos-solucoes-constitucionais>

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Perda de empregos aumenta e quase metade da força de trabalho global corre o risco de perder os meios de subsistência**. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_743197/lang--pt/index.htm Acesso em: 6 set. 2020.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Improbidade Administrativa**. Porto Alegre: Síntese, 1998.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa** [verão on line]. 4ª ed. São Paulo: RT, 2019.

PAIXÃO CORTES, Osmar Mendes. Covic/19, Processo Estrutural e Ativismo Judicial. **Migalhas**, São Paulo, 14 abril 2020. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/4/DC447C1221B26F_COVIDPROCESS_OSESTRUTURAIATIVI.pdf

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

ROSENVALD, Nelson. **As funções da Responsabilidade Civil: a reparação e a pena civil**. 3ªed. São Paulo: Saraiva, 2017.

WENTZEL, Marina. Ampliado, seletivo ou bloqueio total: qual a melhor forma de distanciamento social? **BBC News**. 10 abr. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52236460> Acesso em: 7 de set 2020.



WHO - World Health Organization. R&D Blueprint and COVID-19. Disponível em: <https://www.who.int/teams/blueprint/covid-19> Acesso em: 27 set. 2020.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **Il diritto mite. Torino:** Einaudi Contemporânea, 1992.

ZAFFARONI, Eugênio Raul; PIERANGELLI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro:** parte geral. 7^a ed. São Paulo: RT, 2007.

