

O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM TEMPOS DE CRISE: AS LIÇÕES ORIUNDAS DA PANDEMIA DA COVID-19

PUBLIC ADMINISTRATION CONTROL DURING A CRISIS: LESSONS LEARNED FROM THE COVID-19 PANDEMIC

Ricardo Schneider Rodrigues¹

<https://doi.org/10.55839/2318-8650RevParRPv34n2pa139-159>

RESUMO

O objetivo deste trabalho consiste avaliar como o controle da administração pública deve ser exercido em tempos de crise, a partir das lições oriundas da pandemia da Covid-19. Para tanto, analisa como as mudanças operadas na LINDB e, também, pela Medida Provisória nº 966/20, repercutiram na fiscalização dos atos administrativos praticados pelos agentes públicos durante o enfrentamento da pandemia. Também foi realizada a análise do Projeto de Lei nº 791/20, que busca instituir o Comitê Nacional de Órgãos de Justiça e Controle para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais, relacionados ao enfrentamento da emergência de saúde pública, decorrente da Covid-19. Os achados da pesquisa permitem afirmar que as normas da LINDB e o Decreto nº 9.830/19 já seriam suficientes para assegurar a todos os agentes públicos envolvidos no enfrentamento da pandemia a segurança jurídica necessária para atuar sem temer a ocorrência de uma futura responsabilização indevida. Propostas como a veiculada no PL nº 791/20 devem ser vistas com muita cautela, pois podem enfraquecer e até inviabilizar a fiscalização mínima necessária a impedir que os recursos públicos sejam utilizados de forma a alcançar resultados efetivos em prol da sociedade. É indispensável, em momentos de crise, buscar um equilíbrio entre a necessidade de dar respostas rápidas aos desafios impostos à sociedade, flexibilizando o exercício da função administrativa, sem suprimir desproporcionalmente a atuação dos órgãos de controle.

Palavras-Chave: Controle da Administração Pública. Crise. Pandemia. Covid-19.

ABSTRACT

¹ Pós-Doutorando em Controle Externo e Novas Tecnologias pelo Grupo de Pesquisas SmartCitiesBr-EACH da Universidade de São Paulo (USP). Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Coordenador Adjunto e Professor do Curso de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário Cesmac (Mestrado). Pesquisador do Grupo de Pesquisa "Direito, Contemporaneidade e Transformações Sociais" vinculado ao CNPq/Cesmac. Sócio fundador/idealizador e Vice-Presidente do Instituto de Direito Administrativo de Alagoas (IDAA). Procurador do Ministério Público de Contas de Alagoas. E-mail: schneider_rodrigues@hotmail.com

The objective of this work is to evaluate how public administration control should be exercised in times of crisis, based on the lessons learned from the Covid-19 pandemic. To this end, it analyzes how the changes made at LINDB and also by Provisional Executive Act nº 966/20, had an impact on the inspection of administrative acts carried out by public agents during the confrontation against the pandemic. An analysis of Bill nº 791/20 was also carried out, which seeks to establish the National Committee of Justice and Control Bodies to prevent or end disputes, including judicial ones, related to facing the public health emergency resulting from Covid-19. The research findings allow us to state that the LINDB norms and Decree nº 9,830/19 would already be sufficient to ensure that all public agents involved in facing the pandemic have the necessary legal certainty to act without fearing the occurrence of future undue liability. Proposals such as the one conveyed in PL nº 791/20 should be viewed with great caution, as they may weaken and even make unfeasible the minimum inspection necessary to prevent scarce public resources from being used in order to achieve effective results in favor of society. It is essential, in times of crisis, to seek a balance between the need to respond quickly to the challenges imposed on society, making the exercise of the administrative function more flexible, without disproportionately suppressing the performance of the control bodies.

Keywords: Public administration controle. Crisis. Pandemia. Covid-19.

1 INTRODUÇÃO

O estado de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) produziu significativas mudanças em toda a sociedade. O Direito não ficou alheio a esse processo. Compelido pelas exigências do momento, os Poderes Executivo e Legislativo estabeleceram diversas normas voltadas a regulamentar as medidas necessárias ao enfrentamento da pandemia provocada pela Covid-19. O maior exemplo disso foi a Lei nº 13.979/20 e as diversas Medidas Provisórias que a modificaram, regulamentando o exercício do poder de polícia e criando nova hipótese de contratação direta, além de mudanças no regime de licitações e contratos públicos, entre outros aspectos relevantes.

Em grande medida, essas alterações buscaram assegurar aos gestores maior espaço para atuação, mitigando o risco de futuras responsabilizações por eventuais irregularidades ocorridas por ocasião do combate à pandemia. Mesmo antes do estado de ESPII observava-se essa tendência no âmbito do Direito Administrativo.

Durante o estado de ESPII foi editada a Medida Provisória (MP) nº 966/20,² que dispôs especificamente sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia. Suas normas se aproximavam daquelas já incorporadas à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/42 – LINDB) pela Lei nº 13.655/18, regulamentada pelo Decreto nº 9.830/19. Não obstante a semelhança, a referida MP buscava restringir ainda mais a atuação dos órgãos de controle, ao estabelecer critérios mais rígidos para a configuração da responsabilidade dos agentes públicos.

Neste trabalho o objetivo consiste avaliar como o controle da administração pública deve ser exercido em tempos de crise, a partir das lições oriundas da pandemia da Covid-19. Inicialmente são avaliadas as repercussões das mudanças operadas na LINDB e, também, pela MP nº 966/20, na fiscalização dos atos administrativos praticados pelos agentes públicos durante o enfrentamento da pandemia, inclusive a interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal à referida MP. Em seguida, é realizada uma análise do Projeto de Lei (PL) nº 791/20, que buscava instituir o Comitê Nacional de Órgãos de Justiça e Controle para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais, relacionados ao enfrentamento da emergência de saúde pública, decorrente da Covid-19. O foco da análise recairá sobre a pertinência das mudanças sobre a forma de atuação dos órgãos de controle da Administração Pública em tempos de crise, como foco no enfrentamento de eventuais demandas semelhantes futuramente.

2 OS RISCOS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM TEMPOS DE CRISE: O CASO DA PANDEMIA DA COVID-19

A Organização Mundial de Saúde (OMS), com fundamento no Regulamento Sanitário Internacional (RSI), declarou, pela sexta vez, estado de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), em razão da Covid-19. As anteriores decorreram da Gripe A (H1N1), da Poliomielite (em curso), do Ebola, do Zika Vírus e, novamente, do Ebola, em curso (VENTURA; AITH; RACHED, 2020). Nos termos do RSI, a ESPII corresponde a um evento extraordinário que constitui um risco para a saúde pública de diversos Estados, em razão de sua propagação internacional, a exigir uma resposta coordenada em caráter internacional.

² Nos termos do Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 123, de 2020, a referida Medida Provisória teve seu prazo de vigência encerrado no dia 10 de setembro de 2020. Entre a sua publicação, ocorrida 14 de maio de 2020, até a referida data, houve, portanto, a produção de efeitos.

Em razão da dimensão dessa emergência e da necessidade de uma atuação coordenada em grande escala, a permitir mudanças no exercício das atividades administrativas, é imprescindível buscar no ordenamento jurídico o respaldo necessário. Muitas medidas correspondem a limitações de direitos fundamentais, como à liberdade e à intimidade, sendo necessário que a legislação regulamentadora dessas situações de calamidade pública preveja as necessárias salvaguardas para evitar o cometimento de abusos.

Nesse sentido, a Lei nº 13.979/20 foi aprovada com o objetivo de dispor sobre as medidas para o enfrentamento da ESPII decorrente do Coronavírus, responsável pelo surto de 2019. Entre as medidas nela previstas estão o isolamento; a quarentena; a determinação de realização compulsória de exames médicos, testes laboratoriais, coleta de amostras clínicas, vacinação e outras medidas profiláticas ou tratamentos médicos específicos; o estudo ou a investigação epidemiológica; a exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver; a restrição excepcional e temporária por rodovias, portos ou aeroportos de entrada e saída do País e locomoção interestadual e intermunicipal; a requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas; e a autorização excepcional e temporária para a importação de produtos sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa.

A principal salvaguarda estabelecida pela lei, para evitar abusos, consiste na exigência de que as referidas medidas somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde. Ademais, deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.

Para Ventura, Aith e Rached (2020), a “Lei de Quarentena” não seria incompatível com o RSI; todavia, defendem a necessária motivação e a proporcionalidade na aplicação das medidas nela previstas, como critérios decisivos para aferir a compatibilidade da norma brasileira com a legislação internacional, além da efetiva aplicação das suas salvaguardas.

Ademais, a Lei 13.979/20 e as diversas Medidas Provisórias subsequentes estabeleceram um regime jurídico próprio para o enfrentamento da calamidade. Foi criada uma nova hipótese de dispensa emergencial de licitação para a aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência.

A lei passou a permitir a contratação de fornecedora de bens, serviços e insumos de empresas que estejam com inidoneidade declarada ou detenham o direito de participar de

licitação ou contratar com o Poder Público suspenso, quando se tratar, comprovadamente, de única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido. Também autorizou a dispensa da apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou, ainda, o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação – com exceção daqueles impostos pela Constituição –, na hipótese de haver restrição de fornecedores ou prestadores de serviço, mediante justificativa da autoridade competente.

Como forma de conferir maior tranquilidade à atuação dos agentes públicos, a Lei nº 13.979/20 previu diversas presunções em relação às dispensas de licitação nela baseadas, como: o atendimento das condições de ocorrência de situação de emergência; de necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; de existência de risco à segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e de limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

Na prática, tais presunções afastam a necessidade de o agente público comprovar no procedimento de contratação o preenchimento das referidas condições, invertendo o ônus da prova. Se em situações normais cumpre ao agente demonstrar a legalidade e a regularidade de sua atuação (arts. 34, VII, “d”, 35, II, e 71, parágrafo único, CR; art. 93, Decreto-lei nº 200/67; art. 113, Lei nº 8.666/93; e art. 87, Lei nº 13.303/16), nas hipóteses alcançadas pela nova lei, os órgãos de controle é que deverão comprovar o descumprimento das referidas exigências, se for o caso.

Ainda, a Lei nº 13.979/20 afastou a necessidade de elaboração de estudos preliminares, quando se tratar de bens e serviços comuns, para as contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência, bem como permitiu a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado.

Um dos pontos principais de flexibilização previstos na nova lei consistiu na sistemática de apuração dos preços de mercado a serem considerados nas contratações relacionadas ao enfrentamento da calamidade. Para atender à exigência legal, basta por ora a utilização de apenas um dos seguintes parâmetros: Portal de Compras do Governo Federal; pesquisa publicada em mídia especializada; sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; contratações similares de outros entes públicos; ou pesquisa realizada com os potenciais fornecedores. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) sempre trilhou o caminho da necessidade de ampla pesquisa de mercado para a formação dos preços orçados (cf.

Ac. nº 694/2014, Pleno; Ac. nº 2380/2013, Pleno; Ac. nº 65/2010, Pleno; Ac. nº 4984/2018, Primeira Câmara).

Em sentido oposto, a referida lei, além de reduzir bastante a amplitude da pesquisa, autoriza a contratação pelo Poder Público por valores superiores aos apurados. Para tanto, deve haver justificativa nos autos de que os valores são decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços. Em casos excepcionais, mediante justificativa da autoridade competente, permite até mesmo a dispensa da estimativa de preços para as contratações públicas.

Some-se ao risco de tais flexibilizações relacionadas ao adequado dimensionamento do preço, a possibilidade de pagamento antecipado nas licitações e contratações celebradas pela Administração Pública, no contexto do estado de calamidade, autorizada por meio da Medida Provisória nº 966/20. A regra geral, em situações de normalidade, é condicionar o pagamento de qualquer despesa à sua prévia liquidação, que tem por base, além do contrato, e da nota de empenho, os comprovantes da entrega do material e da prestação efetiva do serviço (arts. 58 e segs. da Lei nº 4.320/64).

Apesar da celeridade exigida da atuação estatal, a relativização excessiva da necessidade de se buscar preços adequados e compatíveis com os praticados no mercado, somada à possibilidade de antecipar os pagamentos devidos pelo poder público, aumentou os riscos de danos ao erário. Não se nega a volatilidade do mercado em tempos de pandemia, nem a necessidade de se adequar às exigências dos fornecedores, especialmente os estrangeiros, no que se refere a determinados bens que passaram a ter enorme demanda; todavia, era preciso adotar medidas que assegurassem uma proteção mínima ao erário, evitando-se prejuízos de difícil reparação futura.

Uma dessas medidas previstas na lei correspondeu à exigência de que todas as contratações ou aquisições realizadas deveriam ser imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet). Essa publicidade deveria conter, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527/11, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.

Entretanto, na prática, essa norma não foi devidamente observada por todos os entes públicos. Exemplo disso, no Rio de Janeiro, o Tribunal de Contas do Estado (2020a) reiterou a

determinação a dois municípios fluminenses para que disponibilizassem informações sobre as contratações referentes ao combate à Covid-19 em seus portais, sob pena de multa.

Havia ainda problemas em relação aos dados técnicos pertinentes ao avanço da pandemia e às medidas de enfrentamento, tais como a idade dos pacientes, sexo, *status* de atendimento, doenças preexistentes, ocupação de leitos, outras doenças respiratórias, testes disponíveis, testes aplicados etc. (LEORATTI, 2020).

Boletim divulgado pela Open Knowledge Brasil – OKBR em 30 de abril de 2020 indicava que apenas 32% dos Estados divulgam dados detalhados sobre a Covid-19 (2020a). Em boletim publicado em 7 de maio de 2020, a OKBR indicou que os Estados mais afetados pela pandemia, São Paulo e Rio de Janeiro, reduziram seus níveis de transparência (2020b). Em pesquisa referente ao período de 7 a 13 de maio, a OKBR apontou que nove Estados brasileiros e a União apresentaram o nível “médio” no índice de Transparência da Covid-19, sete Estados apresentaram o nível “bom” e dez Estados e o Distrito Federal alcançaram o nível “alto” (2020c). O referido índice avaliou a qualidade dos dados e informações concernentes à pandemia da Covid-19, publicados pela União e pelos Estados em seus portais. Os indicadores são: opaco, baixo, médio, bom e alto. A qualidade desses dados é essencial para a avaliação pelos órgãos de controle das políticas públicas adotadas pelos gestores públicos.

Nesse contexto, surgiram diversas denúncias relacionadas a supostas contratações de equipamentos destinados ao enfrentamento da pandemia por preços manifestamente abusivos, muito superiores aos praticados no mercado, além de problemas com equipamentos imprestáveis para a finalidade a que se destinavam. O TCE-RJ detectou irregularidades em chamamento público promovido pela Secretaria de Estado da Saúde para a aquisição de respiradores e testes rápidos, pois as empresas não teriam capacidade para a entrega imediata dos produtos (2020b).

Em Santa Catarina, o TCE apura possíveis irregularidades na compra de 200 (duzentos) respiradores pulmonares pelo Estado, mediante pagamento antecipado da quantia de R\$ 33 milhões (2020). A unidade de inteligência do Tribunal apontou que a empresa não conseguiu cumprir o prazo acordado e não teria conseguido adquirir os aparelhos orçados, solicitando a mudança da marca e do modelo dos equipamentos. Havia, ainda, a suspeita de superfaturamento, considerando o valor unitário de R\$ 165 mil por equipamento.

No Amazonas, o TCE (2020) recomendou ao Governador o afastamento da secretária estadual de Saúde, após detectar sobrepreço na aquisição de 28 respiradores ao valor unitário de R\$ 128 mil, num total de R\$ 2,9 milhões, por dispensa de licitação. A Corte apontou que equipamentos similares teriam sido adquiridos pelo governo federal por R\$ 57 mil e em Minas Gerais por R\$ 25 mil. Além disso, o Conselho Regional de Medicina teria concluído que os equipamentos adquiridos não eram adequados ao suporte à vida.

Outro caso de grande repercussão envolveu a aquisição de 300 respiradores pulmonares, no valor de R\$ 48.748.575,82, pelo Consorcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste), criado a partir de Protocolo de Intenções assinado, em 14 de março de 2019, pelos governadores dos nove Estados da Região Nordeste. O pagamento teria ocorrido de forma antecipada e sem as devidas garantias contratuais, ensejando dano ao erário. Os fatos foram objeto de investigação pela Controladoria-Geral da União e pela Polícia Federal, no âmbito da Operação Cianose, e pela Polícia Civil da Bahia, na Operação Ragnarok (CGU e PF combatem desvio de recursos pelo Consórcio Nordeste, 2022).

Tudo isso leva a crer que as medidas legais aprovadas, embora necessárias para permitir uma atuação célere do poder público, também propiciaram uma maior facilidade para a atuação de gestores públicos mal-intencionados. Daí a necessidade de se avaliar, à luz da LINDB e da MP nº 966/2020, como a responsabilização por essas irregularidades poderá ocorrer, sem que com isso haja uma limitação indevida da atuação estatal em momentos em que a atuação ágil e efetiva for imprescindível para salvar vidas.

3 A RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO EM TEMPOS DE CRISE: ANÁLISE DA LEI Nº 13.655/18, DO DECRETO Nº 9.830/19 E DA MP Nº 966/20

A LINDB passou por significativas mudanças a partir da edição da Lei nº 13.655/18. Essas alterações são fruto de um movimento enredado por diversos juristas que defendem a necessidade de se conferir maior segurança jurídica àqueles que atuam no âmbito do Direito Público (PEREIRA, 2015; NOHARA, 2018, p. 10). Em relação aos órgãos de controle, parte da doutrina entende que a sua atuação seria um dos fatores de instabilidade na aplicação das normas do Direito Público (NETO; PALMA, 2016).

Há uma corrente de pensamento que aponta para a emergência de um “Direito Administrativo do Medo”, que seria (SANTOS, 2020, p. 373):

A interpretação e a aplicação das normas de Direito Administrativo e o próprio exercício da função administrativa pautadas pelo medo em decidir dos agentes públicos, em face do alto risco de responsabilização decorrente do controle externo disfuncional, priorizando a autopromoção decisória e a fuga da responsabilização em prejuízo do interesse público.

Este fenômeno é referido também como “Apagão das Canetas” –, segundo a qual os administradores públicos estariam acuados pelos excessos dos órgãos de controle, deixando de inovar e de decidir para se protegerem, o que gera uma “crise da ineficiência pelo controle” (GUIMARÃES, 2016).

Para Guimarães (2016), seria da essência dos órgãos de controle intervir no funcionamento da atividade administrativa, gerando obstáculos e “fricções burocráticas”. Defende a necessidade de ponderar os sistemas de controle à luz de uma relação de custo-benefício, um equilíbrio entre eficiência e burocracia, entre autonomia discricionária e legalidade. Para o autor, a superexposição do gestor público a riscos jurídicos que, a seu ver, teriam origem numa cultura acrítica de controle, estaria a impor o ônus da inércia.

Nesse contexto surge a reforma da LINDB, pela Lei nº 13.655/18, e posteriormente, durante a pandemia da Covid-19, a MP nº 966/20, que estabeleceu normas destinadas a conferir maior segurança jurídica aos agentes públicos, ao tempo que impõe requisitos mais rígidos para a responsabilização por ações ou omissões ilícitas.

Passa-se agora a analisar os artigos que deveriam ter sido aplicados pelos órgãos de controle, por ocasião da fiscalização dos gestores públicos em relação aos atos praticados durante o estado de ESPII. A análise será pautada pela LINDB, pelo Decreto nº 9.830/19 e pela recente MP nº 966/20, que trouxe regras mais específicas acerca da responsabilização de agentes públicos.

O primeiro enunciado a ser analisado sobre o tema é o art. 28 da LINDB, que modificou o requisito pertinente ao elemento subjetivo exigido para fins de responsabilização do agente público. A nova regra passou a estabelecer que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. A mudança fundamental, portanto, correspondeu à exigência de culpa grave para fins de responsabilização (NIEBUHR, 2019, p. 488). O agente que cometeu alguma falta por

imprudência, imperícia ou negligência numa modalidade “leve” ou até “moderada” ficou, à luz dessa regra, livre de qualquer responsabilização por seu ato ou omissão.

Uma (suposta) novidade trazida pela MP nº 966/19 consistiu na explicitação do alcance da exigência da culpa grave (erro grosseiro) para as esferas cível e administrativa. A rigor, do próprio enunciado do art. 28 da LINDB essa conclusão já poderia ser extraída. Tanto assim que o Decreto regulamentador já previa nos arts. 12, § 5º, 11, § 2º, e 14, a necessidade de erro grosseiro para fins de responsabilização por dano ao erário. Todavia, o TCU não vinha acolhendo esse entendimento, restringindo a exigência do erro grosseiro às hipóteses de sanção e afastando a necessidade de culpa qualificada para fins de imputação de débito.

Em suma, para o TCU, o ressarcimento ao erário está condicionado apenas à existência de dolo ou culpa, sem nenhuma gradação, por força do art. 37, § 6º, da Constituição, que não prevê a exigência de erro grosseiro nesses casos (cf. Acórdão nº 2.768/19, Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler, j. 20.11.2019). Por se tratar de argumento de índole constitucional, a jurisprudência do TCU não foi modificada pela MP nº 966/20, sendo este o entendimento atual da Corte (cf. Acórdão nº 1958/22, Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler, j. 24.8.2022):

A regra prevista no art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb) , que estabelece que o agente público só responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, não se aplica à responsabilidade financeira por dano ao erário. O dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (art. 37, § 6º, da Constituição Federal).

Em relação ao contexto da pandemia, percebe-se que eventuais falhas que viessem a ser cometidas pelos gestores públicos somente poderiam ser passíveis de penalização se o fato apresentasse uma gravidade suficiente a justificar a sanção. Havia, portanto, certa “garantia” contra eventuais punições por pequenos deslizes ou falhas de menor monta.

O problema residia – e persiste – na caracterização do que seria um erro grosseiro. Como diferenciar este caso de um erro não grosseiro ou comum? Não há critérios objetivos para tanto. O projeto que resultou na Lei nº 13.655/18 previa no § 1º desse artigo alguns parâmetros para afastar a caracterização do erro grosseiro. Constava no enunciado, vetado à época, que não se consideraria erro grosseiro a decisão ou opinião baseada em jurisprudência ou doutrina, ainda que não pacificadas, em orientação geral ou, ainda, em interpretação razoável, mesmo que não viesse a ser posteriormente aceita por órgãos de controle ou judiciais.

Obviamente, o veto ao enunciado foi acertado. Permitir uma atuação fundada em interpretação jurisprudencial ou doutrinária não pacificada, e até mesmo minoritária, seria conferir a todo agente público, em linhas gerais, a possibilidade para agir com base apenas em sua própria convicção, em detrimento de consensos já formados, inclusive no âmbito dos Tribunais.

Como forma de atenuar a ausência de critérios objetivos para a caracterização do erro grosseiro, o Decreto nº 9.830/19 qualificou tal espécie de erro como sendo “aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão, com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia” (art. 12, § 1º). Observa-se que essa redação é a mesma utilizada no art. 2º da MP nº 966/20. Em termos práticos, apenas alçou a norma ao *status* de lei, afastando eventuais questionamentos sobre a aplicabilidade do Decreto federal aos entes subnacionais ou, ainda, sua possível extrapolação dos limites da lei, a pretexto de regulamentá-la.

O Decreto previu ainda a necessidade de comprovação, nos autos do processo de responsabilização, da situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro (art. 12, § 1º). Ainda, estabeleceu que “o mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se *comprovado* o dolo ou o erro grosseiro do agente público” (art. 12, § 3º).

De modo semelhante, a MP nº 966/20 estabeleceu que “o mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização do agente público” (art. 1º, § 2º). Pretendeu-se, à época, conferir à norma força de lei, quanto à imprescindibilidade da presença do elemento subjetivo para fins de responsabilização, afastada a possibilidade de se aplicar pena sem a análise específica desse aspecto, com base apenas na existência do nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso. Tal previsão era realmente de um desafio para os órgãos de controle, pois a comprovação do elemento subjetivo não é algo simples e muitas vezes se extrai do próprio contexto dos acontecimentos evidenciados no processo.

Há outro aspecto fundamental a ser considerado em relação especificamente aos órgãos de controle externo. Diferentemente da esfera judicial – seja em sede de ação penal, seja em sede de ação cível de improbidade –, onde o ônus da prova é de quem sustenta a acusação, no âmbito dos Tribunais de Contas o ônus de demonstrar a regularidade dos atos administrativos praticados é do próprio gestor público (arts. 34, VII, “d”, 35, II, e 71, parágrafo único, CR; art.

93, Decreto-lei nº 200/67; art. 113, Lei nº 8.666/93; e art. 87, Lei nº 13.303/16). Afinal, aquele que exerce o múnus público tem o dever indissociável de prestar contas acerca de seus atos. A aplicação dessa regra específica naquele contexto certamente representou um desafio por parte dos órgãos de controle. Nesse sentido, parcela da doutrina chegou a defender a inversão e a ampliação do ônus argumentativo de fundamentação pelo órgão de controle, “que passará a ter de demonstrar, por intermédio de *provas concretas*, que o ato praticado pelo agente público restou maculado pela *intenção* de malferir a probidade administrativa” (NETO; FREITAS, 2019, p. 137).

O gestor que não conseguiu demonstrar como foram utilizados os recursos recebidos para o enfrentamento da pandemia, ou, ainda, que não apresentou justificativas para o sobrepreço na aquisição de respiradores, poderia ser responsabilizado pelos órgãos de controle, ou, além disso, era necessário comprovar o dolo ou a culpa grave? Como? Nesses casos, o elemento subjetivo não restaria evidenciado a partir do próprio contexto dos acontecimentos? Caso essa exigência fosse levada ao extremo, seriam inviabilizadas as ações de fiscalização pelo controle externo, que não possui os mesmos instrumentos de investigação ao alcance do Judiciário, como a possibilidade de interceptação telefônica, busca e apreensão, prisão temporária, delação premiada etc.

Outra disposição importante do decreto consiste na necessidade de se considerar a complexidade da matéria e as atribuições exercidas pelo agente público em eventual responsabilização (art. 12, § 4º). Essa disposição foi reproduzida, de forma semelhante, no art. 3º da MP nº 966/20, que, para fins de aferição do erro grosseiro, também exigiu que fossem consideradas a complexidade da matéria e as atribuições exercidas pelo agente público (art. 3º, II).

A MP previu ainda que fossem levados em conta na referida avaliação os obstáculos e as dificuldades reais do agente público; a circunstância de incompletude de informações na situação de urgência ou emergência; as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação ou a omissão do agente público; e o contexto de incerteza acerca das medidas mais adequadas ao enfrentamento da pandemia da Covid-19 e das suas consequências, inclusive as econômicas (art. 3º, incisos I, III, IV e V).

Nesse ponto a MP reproduz, de forma aproximada, a previsão do art. 22 da LINDB, de que “na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as

dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”. Bem como a do § 1º do art. 22, segundo o qual, “em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”.

Trata-se aqui do primado da realidade na gestão pública, mediante o qual devem ser evitadas interpretações jurídicas excessivas, descontextualizadas ou injustas, que desconsiderem as dificuldades e os obstáculos presentes por ocasião da implementação das políticas públicas (MOTTA; NOHARA, 2019, p. 61-63). Em tempos de pandemia, em que todos os setores da sociedade passam a operar de forma atípica, fora dos padrões e rotinas usuais, a referida regra é de suma relevância para a correta aplicação do Direito.

No § 6º do art. 12 do decreto, houve novamente previsão semelhante à editada na referida MP. Na versão do regulamento, ficou estabelecido que “a responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes”. Os enunciados do art. 1º, § 1º, incisos I e II, da MP nº 966/20 eram praticamente idênticos, apenas com algum aprimoramento na redação.

O escopo dessa norma era reduzir a possibilidade de responsabilização da autoridade que decidiu com base em opinião técnica de outro agente público. Só haveria a responsabilização do parecerista em conjunto com a autoridade se essa tivesse, à época, elementos suficientes para aferir o dolo ou o erro grosseiro daquele, ou em caso de conluio. Na prática, vislumbra-se uma propensão maior à responsabilização apenas do parecerista, e apenas nos casos de maior gravidade, em especial quando se tratar de questões técnicas que refogem à área de conhecimento específico da autoridade com poder de decisão. A realização da prova do conluio em sede de processo não judicial é ainda mais difícil. Nota-se, portanto, mais uma “garantia” conferida ao agente público de que dificilmente sofrerá futura responsabilização quando atuar a partir de orientação técnica proveniente de seu órgão consultivo.

O Decreto nº 9.830/19 traz ainda a previsão de que o montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não pode, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo (art. 12, § 5º). Prevê que no exercício do poder hierárquico, só responderá por *culpa in vigilando*

aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo (art. 12, § 7º). E traz a previsão geral de que as disposições regulamentares do decreto não eximem o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais (art. 12, § 8º).

Do exame das referidas normas é possível afirmar que a LINDB e o respectivo decreto regulamentador já estabeleciam diversas regras voltadas a conferir uma proteção maior ao agente público, contra responsabilizações infundadas. Muitas dessas normas foram consolidadas na MP nº 966/20, conferindo o *status* de lei àquelas que ainda não o possuíam. Ainda, a MP evidenciou a aplicação dessas regras, antes esparsas na LINDB e em seu decreto regulamentador, em relação aos atos e omissões associados ao enfrentamento da ESPII, bem como em relação aos atos voltados ao combate dos efeitos econômicos e sociais da pandemia. Esse segundo aspecto conferiu maior margem aos agentes públicos para atuarem no campo econômico, com menor receio de virem a ser responsabilizados futuramente.

A rigor, as regras consubstanciadas na LINDB, no Decreto e na MP eram tão abrangentes que se correu o risco inverso, de inviabilizar a responsabilização em casos nos quais o agente público atuou indevidamente e com má-fé, especialmente se uma interpretação rigorosa dessas normas em relação aos órgãos de controle não judiciais, que possuem menos poderes investigativos, for consolidada.

Caso bem aplicadas as referidas normas e consideradas as peculiaridades de cada um dos atores que exercem o controle da Administração Pública, como o Poder Judiciário, o Ministério Público e os Tribunais de Contas, injustiças poderão ser evitadas, tanto em relação aos agentes públicos honestos, mas que eventualmente incorreram em deslizos, como em relação ao resguardo do interesse público, que não pode ficar em segundo plano, desamparado de uma atuação efetiva por parte dos órgãos de controle.

3.1 A INTERPRETAÇÃO CONFERIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL À MP 966/20

Logo após a edição da Medida Provisória nº 966/20 pelo Poder Executivo federal, inúmeros questionamentos foram suscitados. Diversos juristas e até autoridades integrantes do Poder Judiciário vislumbraram em seus dispositivos uma tentativa de afastar eventual responsabilidade dos gestores públicos durante a pandemia, ao estabelecer exigências mais

rígidas, como a presença de, no mínimo, erro grosseiro. Todavia, conforme demonstramos acima, a MP trouxe poucas inovações diante do que já estava disciplinado na Lei nº 13.655/18 e no Decreto nº 9.830/19.

Os questionamentos sobre a MP nº 966/20 desaguarão no Supremo Tribunal Federal (STF), que enfrentou a temática, estabelecendo parâmetros para a interpretação do erro grosseiro, já exigido anteriormente para a responsabilização dos gestores públicos, agora no contexto da pandemia da Covid-19, em que a atuação do governo federal vinha sendo muito criticada. As seguintes teses foram fixadas pela Corte:³

1. Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção.
2. A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos.

O entendimento da Corte representou um grande avanço pois inseriu no contexto das ações e omissões relacionadas ao enfrentamento da Covid-19 a necessidade de se observar critérios científicos e técnicos. A densificação do conceito de erro grosseiro, propiciada pela fixação das referidas teses pelo STF, mitigou as críticas direcionadas à utilização de conceitos jurídicos indeterminados em normas relacionadas à responsabilização de gestores públicos. Afinal, era preciso reconhecer a dificuldade de se identificar parâmetros objetivos para qualificar uma determinada conduta como fruto de um erro grosseiro ou de um erro meramente “ordinário”, impassível, agora, de responsabilização. Muito embora os apontamentos da Suprema Corte tenham sido destinados à MP nº 966/20, que não está mais vigente, essa interpretação certamente influenciará doravante a aplicação das normas que estabelecem as diretrizes para a responsabilização, previstas na LINDB e em seu decreto regulamentador, dada as diversas semelhanças entre as referidas normas, apontadas anteriormente.

4 OS RISCOS DE UMA “BLINDAGEM” FRENTE AOS ÓRGÃOS DE CONTROLE: ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 791/20

³ As teses foram fixadas por ocasião do julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade nº 6421, 6422, 6424, 6425, 6427, 6428 e 6431, todas de Relatoria do Min. Roberto Barroso, nos dias 20 e 21 de maio de 2020.

O PL nº 791/20 versa sobre a criação do “Comitê Nacional de Órgãos de Justiça e Controle para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais”.⁴ A Advocacia-Geral da União justificou a sua criação a partir da necessidade de ultrapassar obstáculos que pudessem colocar em risco o direito à vida, direta ou indiretamente. Aduziu, ainda, a possibilidade de aumento de iniciativas de questionamento por órgãos federais de justiça e controle, gerando dificuldades, seja pelo tempo que teriam de gastar nessas demandas, seja pelo receio de futura responsabilização.

A principal atribuição desse Comitê seria buscar a autocomposição. O PL condiciona a iniciativa de medidas judiciais ou extrajudiciais (ex.: recomendações) à prévia tentativa de composição. Somente se inviável essa atuação extrajudicial, a controvérsia poderia prosseguir em juízo. Além disso, prevê que se não houver autocomposição, as recomendações serão enviadas por meio do dirigente máximo do órgão. O PL também muda a disciplina dos pedidos de suspensão de execução de decisão judicial, que passam a ser apreciados diretamente no STJ e no STF.

Os processos de contratação passam a ser submetidos à chancela do CGU e do Ministro do TCU designado pelo Presidente, para posterior homologação pelo Presidente do STF. Caso não haja a homologação, a contratação é suspensa imediatamente. O PL também afasta a responsabilização civil, administrativa e criminal dos agentes que participaram da contratação, salvo dolo ou fraude intencional, consciente e evidente (art. 7º-I, § 3º, do PL nº 791/20).

Um primeiro questionamento deve ser dirigido à justificativa do PL. O controle da Administração Pública é realmente um obstáculo ao exercício das atividades estatais? Essa visão é muito relacionada à doutrina do “Apagão das Canetas” ou do “Direito Administrativo do Medo”, antes referida, que vê no controle da Administração Pública um óbice à concretização do interesse público. Essa visão do controle deve ser observada com ressalvas, pois não há embasamento empírico a demonstrar que menos controle confira maior eficiência às políticas públicas. Tampouco se pode atestar a incompatibilidade entre uma atuação rápida e excepcional, na forma da (nova) lei, e o controle (posterior) dos atos praticados.

⁴ Conforme consulta ao sítio da Câmara dos Deputados, em 19.1.2023, o referido PL não teve outra movimentação após a sua apresentação, e encontrava-se “aguardando Despacho do Presidente da Câmara dos Deputados” (<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2241635>).

Não há necessidade de se mitigar o exercício do controle a ser exercido futuramente, pois essa atividade, por força da LINDB, deverá considerar as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente (§ 1º do art. 22). Com efeito, na interpretação de normas sobre gestão pública, os órgãos de controle devem considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados (art. 22, *caput*, LINDB). Além disso, os gestores públicos, por força do art. 28 da LINDB, só poderão ser responsabilizados por seus atos em caso de erro grosseiro. A partir da edição da MP nº 966/20, com maior razão, pois consolidou esses e outros aspectos relativos à responsabilização de agentes públicos por atos ou omissões relacionados ao enfrentamento da pandemia.

A proposta, aparentemente, busca ir além, flertando com uma verdadeira blindagem dos agentes estatais contra futuras responsabilizações por eventuais irregularidades praticadas durante o enfrentamento da pandemia. Essa tendência vem sendo observada com certa frequência no Direito Administrativo, como na tentativa de afastar de forma amplíssima a possibilidade de responsabilização de agentes públicos, evitada com o veto ao § 1º do art. 28 da LINDB; de instituir uma ação declaratória de validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja sentença faria coisa julgada com eficácia *erga omnes*, evitada com o veto ao art. 25 da LINDB; de permitir a propositura de demanda para obter “autorização” judicial para a celebração de compromisso, excluindo, assim, a responsabilidade pessoal do agente, evitada com o veto ao § 2º do art. 26 da LINDB; e, agora, com o § 3º do art. 7º-I do PL nº 791/20. As diversas presunções inseridas no art. 4º-B da Lei nº 13.979/20, por meio da MP nº 926/20, vão nesse mesmo sentido.

Outro ponto a ser analisado é a constitucionalidade da mitigação da atuação do TCU, por meio dessa nova sistemática de “chancela”, com a participação apenas de um Ministro indicado pela Presidência da Corte. O PL não deixa claro se essa chancela afasta a possibilidade de o TCU e os demais órgãos de controle exercerem futuramente o controle sobre tais atos. Ao contrário, a norma parece restringir a responsabilização dos agentes que alcançarem a “chancela” dos contratos que celebrarem, afastando-se por lei ordinária a competência constitucional do TCU e do próprio CN, inclusive para suspender cautelarmente contratações (art. 71, IX, X, §§ 1º e 2º, CR).

A referida norma deve, ainda, ser analisada a partir da perspectiva do princípio da proporcionalidade (SILVA, 2002). Ainda que seja *adequada* ao propósito de conferir certa agilidade ao gestor, porquanto reduz o controle e, possivelmente, o temor de vir a ser responsabilizado futuramente (ou seja, de fomentar um combate mais efetivo à pandemia), seria *necessária*? Isto é, não haveria outros meios de conferir ao gestor segurança e agilidade sem mitigar e até afastar a atuação dos órgãos de controle? O controle não poderia ser realizado *a posteriori* normalmente, observando o cumprimento do novo regime das contratações pela Lei nº 13.979/20? O art. 28 da LINDB e a MP nº 966/20 já não serviriam a esse propósito, ao preverem a punição apenas em caso de dolo ou erro grosseiro?

Há ainda várias outras críticas, suscitadas por várias entidades de controle, mas que, dada a limitação deste trabalho, não serão aprofundadas – ausência de instrução, cerceamento da atuação do Ministério Público de Contas, fusão dos órgãos, supressão de todas as instâncias de controle, violação do princípio do promotor natural e do princípio da segregação das funções etc.

Por fim, merece registro que o Tribunal de Contas da União ainda não se manifestou oficialmente em relação ao referido projeto de lei. Em consulta formulada com fundamento na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), o TCU esclareceu:

Em relação ao PL 791/2020, ele foi apresentado em março/2020, não havendo qualquer movimentação na casa legislativa após sua apresentação. Por não ter ainda avançado para o passo seguinte, que é o despacho do presidente da Câmara e a escolha de um relator, a Aspar está apenas monitorando a tramitação e, oportunamente, caso seja necessário e conveniente à defesa das atribuições do TCU, serão gerados os movimentos internos (elaboração de parecer jurídico, por exemplo) para suportar as interlocuções junto aos parlamentares. Assim, ainda não foi elaborada nenhuma manifestação formal do Tribunal a respeito do texto dessa proposição legislativa.⁵

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muito embora não se concorde com todas as justificativas que levaram às mudanças operadas na LINDB e consolidadas na MP nº 966/20, quanto às regras voltadas à aplicação do Direito Público, é preciso reconhecer que, se bem interpretadas, essas normas forneceram importantes subsídios para que os órgãos de controle exercessem seu ofício de fiscalização de forma adequada sem, todavia, inibir a atuação dos gestores públicos neste momento tão crítico.

⁵ O pedido de acesso à informação recebeu o protocolo nº 334830/334879 e foi respondido por e-mail em 16.12.2020.

Neste sentido, os parâmetros fixados pelo STF, ao apreciar a constitucionalidade da MP nº 966/20, contribuíram para uma maior racionalidade da atividade de controle da Administração Pública.

Pode-se afirmar que as normas da LINDB e o Decreto nº 9.830/19 já seriam suficientes para assegurar a todos os agentes públicos envolvidos no enfrentamento da pandemia a segurança jurídica necessária para atuar sem temer a ocorrência de uma futura responsabilização indevida.

Não obstante, seria um imenso equívoco renunciar ao exercício do controle responsável da Administração Pública. Bastaram algumas mudanças no sentido da flexibilização das regras de contratação pelo poder público para que diversos indícios de malversação de recursos públicos emergissem por ocasião da pandemia. Por certo, para se formar juízos definitivos quanto às irregularidades é necessário aguardar o desfecho das apurações, mas os indícios são fortíssimos.

Desse modo, todas as alterações que venham a limitar ainda mais o exercício da atividade de controle da Administração Pública, tais como a proposta veiculada no PL nº 791/20, devem ser vistas com muita atenção, pois poderão enfraquecer e até inviabilizar a fiscalização mínima necessária a impedir que os recursos públicos sejam utilizados de forma a alcançar resultados efetivos em prol da sociedade, especialmente em momentos críticos, quando as instituições públicas são submetidas a grandes demandas, tal como observou-se por ocasião da pandemia da Covid-19.

É indispensável, portanto, aprender com a experiência conquistada nos momentos de crise. O exame das normas preexistentes, daquelas criadas e das almejadas – mas que não chegaram a ser produzidas –, durante a pandemia, permite, a esta altura, alcançar importantes lições. Ao tempo em que se deve assegurar a flexibilização das amarras inerentes ao exercício da função administrativa e a compreensão da realidade, que se impõe e exige uma atuação célere e efetiva do poder público, não se pode suprimir por completo o relevante papel dos órgãos de controle. O equilíbrio é necessário e indispensável para que possamos enfrentar situações semelhantes à pandemia da Covid-19 com maior desenvoltura. Oxalá não seja necessário.

REFERÊNCIAS

CGU e PF combatem desvio de recursos pelo Consórcio Nordeste. *Controladoria-Geral da União (CGU)*, Notícias, 26 abr. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2022/04/cgu-e-policia-federal-combatem-desvio-de-recursos-pelo-consorcio-nordeste>. Acesso em: 19 jan. 2023.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Direito Administrativo do Medo. *Revista de Direito do Estado*, vol. 1, n. 71, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>. Acesso em: 14 mai. 2020.

LEORATTI, Alexandre. Pernambuco e Rondônia são líderes em transparência de dados sobre a covid-19. *Jota*, Parceria Jota-Insper, 5 maio 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/jota-insper/pernambuco-e-rondonia-sao-lideres-em-transparencia-de-dados-sobre-a-covid-19-05052020>. Acesso em: 14 mai. 2020.

MOTTA, Fabrício; NOHARA, Irene. *LINDB no Direito Público*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

NETO, Floriano de Azevedo Marques; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei nº 13.655/2018 (Lei da Segurança para Inovação Pública)*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

NETO, Floriano de Azevedo Marques; PALMA, Juliana Bonacorsi. Os sete impasses da Administração Pública no Brasil. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani (Coord.). *Controle da Administração Pública*. Fórum: Belo Horizonte, 2016. p. 21-38.

NIEBUHR, Joel de Menezes. O erro grosseiro: análise crítica do Acórdão nº 2.391/2018 do TCU. In: VALIATI, Thiago Press; HUNGARO, Luis Alberto; CASTELLA, Gabriel Morettini e. *A Lei de Introdução e o Direito Administrativo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 485-494.

NOHARA, Irene Patrícia. *LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: hermenêutica e novos parâmetros ao Direito Público*. Curitiba: Juruá, 2018.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL. *Boletim #5: Apenas 32% dos estados divulgam dados detalhados sobre Covid-19*. 30 abr. 2020. Disponível em: https://transparenciacovid19.ok.org.br/files/Transparencia-Covid19_Boletim_5.pdf. Acesso em: 14 mai. 2020.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL. *Boletim #6: Maiores afetados por Covid-19, SP e RJ reduzem transparência*. Disponível em: https://transparenciacovid19.ok.org.br/files/Transparencia-Covid19_Boletim_6.pdf. Acesso em: 14 mai. 2020.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL. *Sobre*, [2020?]. Disponível em: <https://transparenciacovid19.ok.org.br/sobre.html>. Acesso em: 14 mai. 2020.

PEREIRA, Flávio Henrique Unes (Coord.). *Segurança Jurídica e Qualidade das Decisões Públicas*: desafios de uma sociedade democrática. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: <http://anastasia.com.br/seguranca-juridica-e-qualidade-das-decisoes-publicas/>. Acesso em: 14 mai. 2020.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito Administrativo do Medo*: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

SILVA, Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. *Revista dos Tribunais*, n. 798, p. 23-50, 2002.

TCE recomenda que Governo afaste a secretária de Saúde Simone Papaiz. *Tribunal de Contas do Estado do Amazonas*, 13 maio 2020. Disponível em: <https://www.tce.am.gov.br/?p=35740>. Acesso em: 14 mai. 2020.

TCE-RJ determina que Duque de Caxias e Magé disponibilizem informações sobre contratações para combate à Covid-19. *Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 6 maio 2020. Disponível em: https://www.tce.rj.gov.br/imprensa/noticias/-/asset_publisher/Q26T6gyWWL2s/content/covid-19-caxias-e-mage-devem-disponibilizar-informacoes-sobre-contratacoes. Acesso em: 14 mai. 2020.

TCE-RJ detecta irregularidades em Chamamento Público da Secretaria de Estado de Saúde para aquisição de respiradores e de testes rápidos. *Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 30 abr. 2020. Disponível em: https://www.tce.rj.gov.br/imprensa/noticias/-/asset_publisher/Q26T6gyWWL2s/content/tce-rj-detecta-irregularidades-na-aquisicao-de-respiradores-pelo-estado. Acesso em: 14 mai. 2020.

TCE-SC autua processo para apurar possíveis irregularidades apontadas por unidade de inteligência na compra de 200 respiradores pulmonares pelo Governo do Estado. *Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina*, 29 abr. 2020. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/tcesc-autua-processo-para-apurar-poss%C3%ADveis-irregularidades-apontadas-por-unidade-de-intelig%C3%Aancia-na>. Acesso em: 14 mai. 2020.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima; AITH, Fernando Mussa Abujamra; RACHED, Danielle Hanna. A emergência do novo coronavírus e a “lei de quarentena” no Brasil. *Rev. Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, [2020?]. No prelo. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/49180>. Acesso em: 14 mai. 2020.

Submetido em 19.01.2023

Aceito em 10.06.2024