

RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS EM SITUAÇÕES EXCEPCIONAIS: A QUESTÃO DA PANDEMIA DA COVID-19

*ACCOUNTABILITY OF PUBLIC AGENTS IN EXCEPTIONAL
SITUATIONS: THE COVID-19 PANDEMIC ISSUE*

Caio Felipe Caminha de Albuquerque

Mestrando em Direito e Desenvolvimento Sustentável pelo Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ). Especialista em Direito Notarial e Registral (FUNIP). Procurador do Município de João Pessoa/PB. Advogado. E-mail: caiofcalbuquerque@hotmail.com.

Maria Marconiete Fernandes Pereira

Doutora em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco. Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba. Professora Titular de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito/Mestrado do Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ). Diretora do Instituto Paraibano de Direito Administrativo. E-mail: mmarconiete@gmail.com.

Como citar: ALBUQUERQUE, Caio Felipe Caminha de; PEREIRA Maria Marconiete Fernandes. Responsabilização de agentes públicos em situações excepcionais: a questão da pandemia da Covid-19. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 20, n. 1, p. 224-236, abr. 2025. DOI: 10.5433/1980-511X.2025.v20.n1.41025. ISSN: 1980-511X.

Recebido em: 27/07/2020

Aceito em: 26/09/2024

Resumo: O presente artigo surge em um momento de grande excepcionalidade. A pandemia do coronavírus gerou uma situação de calamidade pública amplamente reconhecida. Em consequência, rompeu as bases fáticas do direito vigente e demandou, ao mesmo tempo, uma atuação acentuada da administração pública. Nesse contexto, emerge um problema que ainda será muito discutido: Como deve ser a responsabilização de agentes públicos nessa situação de excepcionalidade? É certo que situações excepcionais demandam medidas excepcionais, que nem sempre estão previstas, expressamente, na legislação. Nesse caso, em cada prato da balança está colocado um diferente preceito constitucional: o princípio administrativo da legalidade e o dever estatal de garantir a saúde pública. Buscando disciplinar as questões fáticas que naturalmente afetam a atuação administrativa, a Lei nº 13.655/2018 trouxe algumas diretrizes para orientar a avaliação dos gestores públicos na tomada de suas decisões. Já a Medida Provisória nº 966/2020 contém regras específicas para o enfrentamento da pandemia, demandando análise aprofundada. O Supremo Tribunal Federal, analisando a constitucionalidade do seu texto, proferiu decisão cautelar fixando a interpretação conforme os ditames constitucionais. Nesse sentido, busca-se analisar a citada medida provisória sob o enfoque do direito administrativo moderno, tomando por base os fundamentos doutrinários da responsabilização dos agentes públicos.

Palavras-chave: pandemia; excepcionalidade; agentes públicos; responsabilização.

Abstract: This article emerges at a time of great exceptionality. The coronavirus pandemic has created a widely recognized public calamity. As a result, it has disrupted the factual foundations of existing law and, at the same time, demanded heightened action from public administration. In this context, a problem arises that will be widely debated: How should public officials be held accountable in this exceptional situation? It is certain that exceptional situations require exceptional measures, which are not always expressly provided for in legislation. In this case, each side of the scale weighs a different constitutional principle: the administrative principle of legality and the state's duty to guarantee public health. Seeking to regulate the factual issues that naturally affect administrative action, Law No. 13,655/2018 introduced some guidelines to assist public managers in evaluating their decisions. Meanwhile, Provisional Measure No. 966/2020 contains specific rules for combating the pandemic, requiring in-depth analysis. The Federal Supreme Court, assessing the constitutionality of its text, issued a preliminary decision establishing an interpretation in accordance with constitutional dictates. In this sense, this article seeks to analyze the aforementioned provisional measure from the perspective of modern administrative law, based on the doctrinal foundations of holding public officials accountable.

Keywords: pandemic; exceptionality; public agents; accountability.

INTRODUÇÃO

A pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2), causador da COVID-19, provocou consequências em várias dimensões: sociais, econômicas, éticas, jurídicas, governamentais e humanas. O enfrentamento da pandemia exigiu uma reinvenção intervencionista no campo administrativo, por meio de normativos impositivos e de regulações excepcionais, com a adoção de medidas de enfrentamento pelos poderes estatais. Essa excepcionalidade no enfrentamento da crise pandêmica vem provocando questionamentos jurídicos na esfera do direito público, oportunizando discussões virtuais acerca dos impactos que atingiram a administração pública.

Convém, inicialmente, esclarecer que a possibilidade da responsabilização dos gestores públicos, por suas ações e omissões durante a pandemia, ocupa o centro das inovações trazidas pela Medida Provisória nº 966, de 13 de maio de 2020. Em seu texto, faz algumas adaptações das normas contidas na Lei nº 13.655/2018 para o contexto do enfrentamento da pandemia da COVID-19. Assim, mesmo que a citada medida provisória não venha a ser confirmada pelo Poder Legislativo, os atos praticados pelos gestores públicos durante sua vigência deverão ser apreciados à luz da MP nº 966/2020, em razão do entendimento já firmado pelo Supremo Tribunal Federal. A Lei nº 13.655/2018 trouxe novas formas de avaliação das condutas praticadas pelos administradores públicos, incorporando parte da jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Nesse sentido, apresenta importantes inovações acerca dos parâmetros a serem utilizados nessa avaliação, com a introdução de algumas normas. Os critérios de análise dos atos dos gestores públicos aproximam-se de uma visão consequentialista, em contraposição ao modelo deontológico kantiano.

O objetivo do presente artigo é analisar o regime de responsabilização dos gestores públicos, em especial, por suas condutas durante a pandemia da COVID-19. Nessa perspectiva, propõe uma análise contextualizada, observando a conformidade das decisões administrativas ao direito. Para chegar a algumas conclusões, analisa, preliminarmente, a aplicação do direito vigente em situações excepcionais, na medida em que demandam uma interpretação contextualizada das normas. Em seguida, aborda a relação entre o princípio da legalidade e a necessidade de tomar decisões administrativas em situações excepcionais, como vem acontecendo no enfrentamento de uma pandemia. Para a realização da pesquisa, optou-se pelo método hipotético-dedutivo e pela técnica da revisão bibliográfica.

1 SITUAÇÕES EXCEPCIONAIS: INCOMPLETUDE DA LEI

Situações excepcionais, do ponto de vista jurídico, podem ser consideradas como aquelas em que o complexo fático, considerado normal para o direito vigente, deixa de existir, total ou parcialmente. Com isso, diversos problemas de ordem prática podem surgir, em razão da inexistência de normas para aplicação ao fato concreto. Como se sabe, o legislador é incapaz de prever todas as situações que demandem a aplicação de uma norma.

Tomando emprestada a lição de Kelsen (1998, p. 4), uma norma tem o propósito de estabelecer um “dever-ser” que regula o comportamento humano. Porém, é necessário levar em consideração que o ato de vontade gerador da norma decorre de uma análise descritiva do “ser”. Em outras palavras, a produção de normas pressupõe uma análise descritiva de uma situação empírica, ao observar de que forma o comportamento humano deve ser avaliado. Segundo Maximiliano (2011, p. 17), é a natureza humana que forma as instituições jurídicas e estas reagem, gerando uma influência recíproca. Um exemplo simplificado pode elucidar o argumento: se todos os seres humanos fossem imortais, não seria necessária a existência de uma norma criminalizadora do homicídio. A existência dessa norma decorreu de uma análise descritiva do enquadramento fático: a constatação de que um ser humano pode morrer e matar outro. Constatando-se que esse ato é condenável, criou-se um “dever-ser”: não matarás.

Nessa relação, ao legislador cabe realizar - por iniciativa própria ou com o auxílio de outros - a análise de um contexto fático. A partir dessa avaliação, passa a produzir as normas necessárias para disciplinar as condutas humanas. Assim,

as normas são produzidas e impostas, como explica Neves (2007, p. 43), por meio de reações concretas a comportamentos contrários aos princípios gerais do direito e à dignidade da pessoa humana. Em resumo, as normas são criadas tendo por base a análise descritiva de um contexto fático para chegar a um resultado normativo. Não se está aqui tratando da hipótese de aplicação da legislação, que pode ter diversas implicações nos planos da eficácia e da efetividade (Neves, 2007, p. 48). O cerne da análise é focado no complexo empírico anterior, que direciona a criação de uma norma jurídica. É justamente o fato que serve de base para que o legislador estabeleça as regras de conduta da sociedade.

O fato de a própria construção da legislação depender dessa análise descritiva do “ser” impede que o “dever-ser” seja suficientemente abrangente para abranger todas as situações possíveis. A complexidade das relações humanas obriga as normas jurídicas a possuírem exceções. Essa compreensão levou Stumpff (2012) a fazer a interessante analogia, considerando a norma legal como fractal: uma forma geométrica cujo contorno é infinitamente complexo e se repete em todas as escalas. Por mais que se amplie o raio de abrangência de um fato, não será possível encontrar um contorno definitivo (Stumpff, 2012, p. 656). Em sentido contrário, por mais que se tente buscar um contorno definitivo para uma norma, o contexto fático de sua aplicação pode variar radicalmente, gerando situações não previstas pelo legislador.

A falibilidade do legislador é lembrada por Maximiliano (2011, p. 21), ao afirmar que o criador da norma jurídica jamais poderia prever todas as consequências lógicas dos enunciados prescritivos por ele formulados. Dessa forma, questiona o método de interpretação, defendido pela Escola da Exegese, ao propor que a norma seja sempre considerada de forma rígida e tenha um campo de aplicação mais restrito. Já para o referido autor, o intérprete deve considerar mais o presente do que o passado, de modo a adaptar a norma à evolução humana. Por conseguinte, em uma situação de normalidade, é natural que o legislador tenha dificuldade para formular normas de conduta que sejam aplicadas nas situações de anormalidade. Apesar de todo o arcabouço jurídico estar disponível, os eventos excepcionais fogem aos padrões da normalidade e não se apresentam de maneira idênticos. Compara-se a um líder que nunca esteve no campo de batalha. Evidentemente, não pode estabelecer estratégias para uma guerra que ainda não aconteceu.

O problema, então, surge quando há um rompimento radical do contexto fático analisado no momento de elaboração da norma. Situações excepcionais demandarão, logicamente, condutas jurídicas e administrativas que não poderiam ter sido previstas pelo legislador no processo da criação do sistema normativo vigente. Nesses casos excepcionais, os gestores públicos precisam tomar decisões eficientes e urgentes para o restabelecimento da normalidade. Segundo Neves (2007, p. 53), uma norma pode carecer de eficácia normativa, na ocorrência de determinada situação fática, para perder seu caráter absoluto, ou da vigência social por conta do seu caráter simbólico. Da mesma forma, sua falta de efetividade pode decorrer da incapacidade de prever determinadas situações. Nesse sentido, afirma Jordão (2018, p. 66) que uma indeterminação do direito objetivamente constatável pode decorrer do próprio processo legislativo e das complexidades do mundo moderno decorrentes das transformações sociais.

De acordo com esse entendimento, o texto da lei gera incompletude. Assim, para o intérprete aplicar a norma jurídica, não basta identificar o espírito da lei ou a vontade do legislador, como defendiam as teorias jurídicas do modelo dogmático (Pires, 2018, p. 49). O sistema normativo deve ser compreendido como um sistema aberto, de modo que seus princípios e valores possam ser utilizados para se fazer uma adequada interpretação das normas. Nos casos excepcionais e, até mesmo em situações de normalidade, uma interpretação meramente deontológica pode levar a decisões injustas, por não levar em consideração todo o contexto de exceção que se apresenta.

Apresenta-se um exemplo prático, tomando como base a situação narrada por Luis Recaséns Siches (*apud* Pires, 2018, p. 60). Ele usa como cenário a estação de trem na qual era proibida a entrada de passageiros com cachorros. Nesse

caso, um camponês, interpretando a proibição com base na lógica tradicional, tentou ingressar no local com um urso. No entanto, transportando a hipótese para uma situação excepcional e emergencial, indaga-se: Seria possível ingressar na estação com um cachorro para fugir de um desastre natural? Entendendo que, de fato, tratava-se de uma situação emergencial, o chefe da estação deve autorizar a entrada do cachorro. Pergunta-se: Ele poderia ser responsabilizado por sua conduta ou aquela decisão interpretativa poderia ser considerada razoável?

No caso da aplicação de normas sancionatórias, o intérprete assume a posição de receptor de uma interpretação adotada por outro intérprete. É necessário, no entanto, que o controle das decisões tomadas em situações excepcionais esteja em conformidade com o direito. Deve ser feito por meio da análise da realidade fática que condicionou a conduta do gestor público no enfrentamento de situações excepcionais. Nesses casos, poderão ser editadas normas específicas ou utilizados métodos interpretativos de normas já existentes no sistema jurídico. Em qualquer hipótese, devem-se levar em consideração as circunstâncias reais que exigem a aplicação da norma dentro dessa estratégica. Deve-se, assim, recorrer aos princípios gerais do direito, fazendo-se uma interpretação em conformidade com o problema a ser enfrentado. É nesse ponto que a proporcionalidade ganha espaço, analisando-se a relação entre fins e meios para se chegar à decisão mais adequada e permitir o controle dessas decisões (Bonavides, 2013, p. 406).

Caso as leis sejam interpretadas apenas em sentido estrito, o sistema normativo revela-se incompleto. Não consegue reger todas as condutas humanas e, menos ainda, as situações de excepcionalidade. Nesses casos, torna-se necessária a atuação do intérprete. Esta deve levar em conta o contexto fático excepcional, especialmente na aplicação de normas sancionatórias formuladas em momentos de normalidade. Dessa forma, torna-se possível a abertura à multiplicidade de interpretação da lei, gerando expectativas do direito subjetivo, quanto às formas de compreender as decisões jurídicas (Maia, 2009).

2 O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E AS DECISÕES ADMINISTRATIVAS EM SITUAÇÕES EXCEPCIONAIS

A insuficiência do sistema normativo para o enfrentamento de situações excepcionais também se verifica no âmbito do direito administrativo. Nesses casos, as decisões encontram barreiras, ante a forte influência do princípio da legalidade, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal. Segundo a doutrina administrativista clássica, o administrador público somente pode atuar, nas tomadas de decisão, mediante autorização legal. Significa que sua conduta deve obedecer aos estritos limites da lei.

No entanto, de acordo a concepção doutrinária de Medauar (1992), a visão principiológica da legalidade avança em fundamentos valorativos flexibilizando a submissão do administrador público unicamente à lei. A consequência é uma maior abertura na interpretação da aplicabilidade do princípio da legalidade. Isso se deve ao fato de que o sistema jurídico possui diversos conceitos indeterminados, situando-se, às vezes, em uma zona de penumbra, como afirma Grotti (1995, p. 2). A imprecisão terminológica de certos termos abre espaço para diferentes interpretações quanto ao alcance das normas jurídicas. Por tal motivo, em certos casos, é impossível que o administrador público atue estritamente de acordo com a lei ou com base em uma única interpretação. Trata-se de situação análoga à questão da incompletude das normas jurídicas, quando não conseguem oferecer respostas adequadas em determinados contextos fáticos.

Ante essa constatação, a doutrina começou a discutir temas envolvendo vinculação e discricionariedade no âmbito dos atos administrativos. De acordo com Mello (2013, p. 434), atos vinculados são aqueles em que não há espaço para interpretação. Nesses casos, a lei já traz a tipificação do único comportamento que poderá ser adotado pela administração pública. Já os atos discricionários permitem uma avaliação, por parte do gestor, sobre a conveniência e a oportunidade, tendo uma margem de abertura em sua faculdade de decisão. Para Justen Filho (2014, p. 251), a discricionariedade pode incidir em âmbitos e graus diversos, envol-

vendo a finalidade de determinado ato, a hipótese de incidência e o alcance da norma jurídica.

Não é objetivo deste trabalho fazer uma análise mais aprofundada sobre a discricionariedade administrativa. No entanto, é importante destacar que a doutrina diverge em relação à sua aplicabilidade. Mello (2013, p. 982) entende que a discricionariedade administrativa existe em razão da existência de preceitos legais plurissignificativos. Por outro lado, Meirelles (2013, p. 126) afirma que a discricionariedade deve limitar-se aos ditames da lei, não existindo preceitos jurídicos indeterminados ou imprecisos. No que diz respeito à executoriedade dos atos administrativos, Mello (2013, p. 426) esclarece que ela pode decorrer de previsão expressa da lei, mas também de autorização implícita do sistema normativo. Dessa forma, a executoriedade pode resultar da necessidade de atendimento do interesse público, nos casos em que se demonstrar for urgente e não houver previsão expressa no ordenamento jurídico (Mello, 2013, p. 426).

Nos últimos anos, vem ganhando força o entendimento de que o princípio da legalidade tem escopo mais amplo. De acordo com essa nova visão, a administração pública deve orientar-se não apenas pelos estritos limites da lei, mas também por preceitos fundamentais do ordenamento jurídico (Medauar, 2018, p. 117). Já para Nobre Júnior (2016, p. 21), não há vazio jurídico que permita uma liberdade de atuação do administrador público. Assim, mesmo não havendo parâmetros legais expressos para determinada conduta, ainda será necessário decidir nos limites do sistema jurídico ou dos princípios gerais do direito. É nesse contexto que se fala em uma concepção pós-positivista do princípio da legalidade. Segundo Aragão (2004, p. 63), essa visão passa a corresponder a um conceito de juridicidade.

Essa nova concepção acerca do princípio da legalidade vem sendo influenciada pelo fenômeno da constitucionalização do direito. Significa que a constituição é colocada no centro do ordenamento jurídico, estabelecendo a condição estruturante e fundamental de seus princípios (Cristóvam, 2014, p. 203). Na lição Häberle (2014, p. 31), a ideia de sociedade aberta dos intérpretes da constituição admite a participação de todos os órgãos estatais na interpretação das normas constitucionais. Por conseguinte, o agente público não atua apenas de forma vinculada à lei infraconstitucional, devendo observar também - e principalmente - a constituição, que fundamenta todo o ordenamento jurídico e, portanto, orienta o sistema de interpretação das normas infralegais. Tendo como base essas premissas, é possível admitir a possibilidade de a administração pública negar aplicabilidade de uma lei para cumprir as determinações constitucionais (Cristóvam, 2014, p. 221).

Vislumbra-se a tendência de um novo rumo para o direito administrativo, com fortes influências da análise econômica do direito e do realismo jurídico norte-americano. Mendonça (2014, p. 189) apresenta as características básicas dessa nova visão do direito administrativo: aproxima-se dos métodos norte-americanos; é pragmático e empiricista; é assistemático. O moderno do princípio da legalidade pode dar uma resposta ao problema da aplicação do direito vigente a situações excepcionais. Uma delas é de que o administrador público, caso haja um motivo plausível, pode agir com base no sistema normativo em sentido amplo e, em especial, na constituição. Pode levar em conta princípios gerais do direito para atender o interesse público, seja pela discricionariedade ou pela interpretação extensiva da lei. Essa compreensão tem muita relevância, quando se trata da atuação da administração pública em situações excepcionais.

Essa possibilidade já é admirável, mesmo em situações de normalidade. A notória escassez de recursos públicos pode levar o administrador público a fazer escolhas na alocação desses recursos. Tal finalidade já tem a chancela do Supremo Tribunal Federal, ao analisar a concretização do direito à saúde, previsto no art. 196 da Constituição Federal (STA 175-AgR/CE). Como se observa, a questão relativa à responsabilização de agentes públicos por suas decisões é complexa. Portanto, não pode ser vista como simples aplicação da fórmula “se-então” prevista em abstrato nas normas legais. Em determinadas situações, é necessário compreender o contexto fático de aplicação da lei. Nesse sentido, o Código de Procedimento Administrativo português já prevê norma que regulamenta a relação

entre o princípio da legalidade e estados excepcionais de necessidade no âmbito dos processos administrativos:

Artigo 3º (Princípio da legalidade):

1 - Os órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respectivos fins.

2 - Os atos administrativos praticados em estado de necessidade, com preterição das regras estabelecidas no presente Código, são válidos, desde que os seus resultados não pudessem ter sido alcançados de outro modo, mas os lesados têm o direito de ser indenizados nos termos gerais da responsabilidade da Administração (Portugal, 2015).

O legislador português esteve atento à possibilidade de desconsiderar o contexto fático que fundamentou a elaboração das normas legais. E assim, previu a possibilidade de flexibilização do princípio da legalidade administrativa, quando o sistema normativo for incapaz de dar respostas eficazes. A medida é bastante salutar. Como afirmado anteriormente, mesmo em situações de normalidade, é impossível ao legislador prever todas situações futuras no campo de atuação do administrador público. A racionalidade do Código de Procedimento Administrativo português foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro, por meio da Lei nº 13.655/2018, matéria que será abordada no tópico seguinte.

3 RESPONSABILIZAÇÃO PESSOAL DE AGENTES PÚBLICOS EM FACE DA LEI Nº 13.655/2018

O ordenamento jurídico brasileiro teve um significativo avanço com a promulgação da Lei nº 13.655/2018, que acrescentou dez dispositivos à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (redação dada pela Lei nº 12.376/2010 à antiga Lei de Introdução ao Código Civil – Decreto-lei nº 4.675/1942). Os dispositivos mais importantes para o presente estudo são os arts. 22 e 28, introduzidos pela Lei nº 13.665/2018. O art. 22 dispõe: “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”. Já o art. 28 prescreve: “O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro” (Brasil, 2018a).

O art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) tem por objetivo reduzir irrealismo jurídico dos órgãos de controle. Os membros do controle costumam discordar de soluções adotadas pelos administradores públicos, mesmo quando suas ações são razoáveis, diante da indeterminação do direito (Jordão, 2018, p. 67). O referido dispositivo permite uma maior flexibilização, quando concede ao intérprete realizar a aplicação do direito público, em razão do contexto e das circunstâncias fáticas a que está submetido o gestor. A ausência dessa análise contextual acerca das decisões administrativas vinha gerando efeitos práticos adversos e insegurança jurídica para o administrador público (Jordão, 2018, p. 69).

Para fins de dirimir esse problema, a Lei nº 13.655/2018 fez uma contraposição entre as concepções consequentialistas e o ideal deontológico. Segundo Cruz (2018, p. 32-33), defensores do consequentialismo ético, de modo geral, entendem que o juízo moral de determinada ação depende, necessariamente, da análise de suas consequências. Já para os deontologistas, que seguem a doutrina ética de Kant, a moralidade não é determinada pelas consequências de uma ação, mas pela observância a um dever puro imposto à consciência. Ao analisar essa contraposição entre o tradicional deontologismo presente no ordenamento jurídico e as ideias consequentialistas trazidas pela Lei nº 13.655/2018, Santolim (2019) chega à conclusão de que as duas concepções não são incompatíveis. Esclarece que, para ser aplicado, o direito deve estar datado de determinados valores, porém sem comprometer sua capacidade de produzir resultados.

No entendimento de Jordão (2018, p. 72), a inclusão do art. 22 à LINDB não altera a forma de atuação do gestor público nem transfere sua responsabilidade para o controlador. Não significa que o administrador público vai deixar de atuar de acordo com a lei e o direito, que ficará isento das sanções por abusos cometidos no exercício de suas atividades. O objetivo é fazer com que os órgãos de con-

trole levem em consideração as escolhas públicas diante da escassez de recursos e outras circunstâncias fáticas, que motivaram o gestor a interpretar determinadas decisões administrativas no enfrentamento de uma situação excepcional. Essa medida trará mais segurança jurídica e constituirá mais garantias aos gestores de boa-fé. Sabendo-se que o legislador não pode prever todas as situações de aplicação de uma determinada norma, não é razoável transferir essa responsabilidade para o intérprete.

O art. 28 da LINDB prescreve que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões em caso de dolo ou erro grosseiro” (Brasil, 1942). Assim, mesmo considerando que a decisão do gestor público foi contrária à lei, sendo passível de sanção, faz-se necessário demonstrar que o agente agiu com dolo ou cometeu erro grosseiro. O conceito de dolo é bastante conhecido, ao contrário do que ocorre com a identificação de erro grosseiro. Certamente, não está incluído no conceito geral de culpa. Caso fosse essa a intenção do legislador, haveria sentido usar outra terminologia para indicar a mesma categoria jurídica. Por outro lado, segundo Binenbojm e Cyrino (2018, p. 213), o erro grosseiro não se afasta das noções de imprudência, negligência e imperícia. O § 2º do art. 12 do Decreto nº 9.830/2019, que regulamentou o art. 28 da LINDB, define erro grosseiro como aquele “manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia” (Brasil, 2019a). Portanto, o erro grosseiro corresponde a uma culpa grave, que não pode ser justificada no caso concreto. A diferença entre erro grosseiro e culpa situa-se no grau da gravidade do ato.

Alguns doutrinadores fazem a diferenciação entre a responsabilidade civil, a responsabilidade administrativa de que trata o art. 28 da LINDB e a responsabilidade dos agentes públicos pelos danos causados a terceiros. Esta última está prevista no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, que estabelece: “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa” (Brasil, 1988). Estabelece, portanto, a possibilidade de ação regressiva contra os agentes causadores do dano, nos casos de dolo ou culpa. Tratando-se de preceito constitucional, não caberia ao legislador alterar esses requisitos, de modo que o art. 28 não trataria dessa responsabilidade específica. Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Contas da União que a citada norma não afeta os requisitos da responsabilidade financeira por débito, conforme disposição do Acórdão nº 2391/2018 (Brasil, 2018b). Discordando desse posicionamento, Binenbojm e Cyrino (2018, p. 216) entendem que não haveria qualquer impeditivo ao legislador infraconstitucional, caso desejasse especificar o grau ou a intensidade do conceito de culpa. Portanto, não haveria incompatibilidade entre o art. 28 da LINDB e o art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

O Tribunal de Contas da União firmou o entendimento de que o erro grosseiro resta configurado “quando a conduta do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto” (Acórdão nº 2860/2018) (Brasil, 2019b). Contudo, o conceito de administrador médio a que se refere o TCU fica caracterizada de imprecisão, recebendo críticas da doutrina (Palma, 2018). Talvez corresponda ao perfil daquele gestor puramente burocrático, que aplica a legislação de forma automática. Seria uma espécie de “Hércules administrativo”, nas palavras de Binenbojm e Cyrino (2018, p. 205). Por sua vez, Ribeiro (2018), compara-o a um “administrador médium”, que consegue anteciper os entendimentos futuros do controlador.

É preciso reconhecer que não se trata de tarefa fácil de analisar o contexto fático em que são tomadas as decisões administrativas. Mais complexo ainda é identificar o dolo ou o erro grosseiro. No entanto, o enfrentamento dessas questões faz-se necessário na busca de uma administração eficiente. Caso a administração pública se limitasse a aplicar automaticamente as normas jurídicas, sem levar em consideração o contexto fático, haveria perda de eficiência no desempenho de suas funções. Essa flexibilização se impõe como necessidade em uma situação de pandemia e calamidade pública. Nesses casos, o sistema normativo é incapaz

de indicar diretrizes a seguir. O controle das decisões administrativas tomadas nesse contexto deve levar em consideração o estado de anormalidade, de modo a proteger o gestor de boa-fé. Em situação de calamidade pública, deve-se aplicar o princípio da razoabilidade. Um controle equilibrado inibe o abuso de poder pelos agentes públicos. Já um controle exacerbado pode configurar abuso de poder por parte do próprio controlador, impedindo a implementação de políticas públicas essenciais (Jordão, 2018).

4 A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 966/2020 E O ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Como demonstrado, a Lei nº 13.655/2018 adotou um critério de racionalidade interpretativa e consequencialista, quando da análise decorrentes das interpretações nas ações administrativas. Por sua vez, a Medida Provisória nº 966/2020 trouxe regras específicas para o contexto da pandemia da COVID-19. Editada em 13 de maio de 2020, é composta de apenas três dispositivos, todos relacionados à responsabilização de agentes públicos. No art. 1º, estabelece como condição a ocorrência de dolo ou erro grosseiro para a configuração da responsabilidade dos agentes públicos, nas esferas civil e administrativa, por atos ou omissões. Os arts. 2º e 3º estabelecem os critérios para a definição e posterior aferição da prática de erro grosseiro (Brasil, 2020b). Conforme consta da exposição de motivos, o propósito da medida provisória é proteger os gestores públicos que praticarem atos de boa-fé tanto no enfrentamento direto da pandemia quanto no gerenciamento dos seus efeitos econômicos e sociais. Alega-se também que, apesar das recentes reformas promovidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, tais normas são insuficientes no enfrentamento do estado de calamidade pública decorrente da COVID-19.

Em sua essência, os elementos norteadores da medida provisória são semelhantes aos da Lei nº 13.655/2018, por seu caráter consequencialista. Significa que não houve uma inovação no ordenamento jurídico, mas uma especificação de normas já existentes. Há um consenso de que normas específicas são importantes em determinadas situações. Para Neves (2007, p. 32), mesmo quando uma nova lei ocupa-se de matéria já suficientemente tratada em outros diplomas legais, ela não é necessariamente considerada simbólica, porque pode contribuir para assegurar a efetivação do conteúdo normativo em abstrato. Esse foi o caso da medida provisória em análise. Ante a situação excepcional e imprevista decorrente da pandemia da COVID-19, fez-se necessário o estabelecimento de parâmetros específicos para dar suporte às decisões adotadas.

Vale ressaltar, entretanto, que nem todas as disposições da Medida Provisória nº 966/2020 já estavam previstas expressamente no ordenamento jurídico. O art. 1º, ao usar o vocábulo “somente”, difere da redação do art. 28 da LINDB. A citada expressão faz referência ao dolo e ao erro grosseiro. Portanto, não representa uma inovação, mas sim uma forma de deixar expressa a intenção do legislador, ao redigir o art. 28 da LINDB.

Já a regra disposta no §1º do art. 1º afasta a correlação automática entre o agente público que emite uma opinião técnica e aquele que utiliza como base para decidir. Trata-se, sem dúvida, de uma inovação no plano normativo, ao buscar proteger o gestor de boa-fé que decide com base em opiniões que fogem da sua alçada de conhecimento. A ausência de conhecimentos aprofundados sobre determinado tema pode afastar o elemento subjetivo necessário para a responsabilização, apesar de existir o nexo de causalidade entre a decisão e eventuais danos dela decorrentes. Nesse sentido, o § 2º do art. 1º prescreve que o mero nexo de causalidade entre a conduta e o dano não gera automática responsabilização do agente público. Essas duas regras estão de acordo com o entendimento já adotado pelo Superior Tribunal de Justiça em relação à improbidade administrativa, ao decidir: “A Lei de Improbidade Administrativa não visa a punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé” (REsp 1819704/MG) (Minas Gerais, 2019).

Por sua vez, o art. 2º trata da definição de erro grosseiro, repetindo a redação do § 2º do art. 12 do Decreto nº 9.830/2019, que regulamentou o art. 28 da

LINDB. O art. 3º da MP nº 966/2020 trouxe mais uma inovação, ao especificar os requisitos que devem ser levados em consideração para a aferição do erro grosseiro. Nesse sentido, dispõe:

Art. 3º. Na aferição da ocorrência do erro grosseiro serão considerados:
I - os obstáculos e as dificuldades reais do agente público;
II - a complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público;
III - a circunstância de incompletude de informações na situação de urgência ou emergência;
IV - as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação ou a omissão do agente público;
V - o contexto de incerteza acerca das medidas mais adequadas para enfrentamento da pandemia da covid-19 e das suas consequências, inclusive as econômicas (Brasil, 2020b).

Instado a manifestar-se sobre o tema, por meio de sete ações diretas de inconstitucionalidade (ADI 6431/DF, ADI 6421/DF, ADI 6422/DF, ADI 6424/DF, ADI 6425/DF, ADI 6427/DF e ADI 6428/DF), o Supremo Tribunal Federal deferiu parcialmente medida cautelar para estabelecer a interpretação que deve ser dada à Medida Provisória nº 966/2020, fixando os seguintes parâmetros:

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 (Brasil, 2020c).

De modo geral, a decisão confirma a presunção da constitucionalidade da medida provisória, na medida em que não determinou a suspensão de dispositivos no âmbito da medida cautelar. Com isso, mantém-se a vigência da medida provisória até que venha a ser confirmada ou rejeitada pelo Poder Legislativo, sem prejuízo do julgamento final das citadas ações diretas de inconstitucionalidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A busca pela justiça, no atual mundo globalizado, é um problema complexo, que envolve relações de causa e efeito, até certo ponto, incompreensíveis. As normas do ordenamento jurídico, criadas com o propósito de disciplinar as condutas humanas, não podem prever todos os contextos fáticos de sua aplicação. Isso resulta em uma incompletude que deve ser solucionada nos casos concretos com base em princípios, postulados normativos e cláusulas gerais do próprio sistema.

Medidas como isolamento social, quarentena e *lockdown* não são novidade. Cite-se, por exemplo, o livro “Um diário do ano da peste”, escrito por Daniel Defoe. O autor narra os horrores da epidemia da peste bubônica que afetou a Inglaterra no ano 1665. Para surpresa de muitos, o referido autor retrata uma situação bastante semelhante à da pandemia da COVID-19, inclusive no que tange às medidas adotadas (Defoe, 2014, p. 55). Além desta, outras pandemias já afetaram gravemente a humanidade. A diferença básica em relação à COVID-19 está no fato de a sociedade hodierna é globalizada, mas desenvolvida e mais complexa.

As questões envolvendo a atuação dos agentes públicos no enfrentamento de uma pandemia caracterizam-se por gerarem, inevitavelmente, uma relação de causa e efeito. Em razão dessa evidência, torna-se necessário o recurso ao conhecimento técnico-científico para buscar a melhor forma de agir, mesmo não havendo consenso. Problemas relativos a protocolos médicos, substâncias que podem servir para o tratamento da doença, aparelhos que podem auxiliar na proteção dos profissionais da saúde, entre outros, surgem com grande intensidade e afetam as decisões administrativas. Nesse cenário de crise, a interpretação de normas sancionatórias, especialmente em situações de anormalidade, deve levar em consideração o as circunstâncias em que as condutas foram adotadas. Nesses casos, não é possível fazer-se a aplicação de normas jurídicas de maneira automática, pressupondo que o legislador teve a capacidade de prever todas as ocorrências fáticas.

No processo de enfrentamento, por parte da administração pública, da crise gerada pela pandemia da COVID-19, é aceitável a utilização de um conceito mais amplo do princípio da legalidade, desde que sejam respeitados os pressupostos de juridicidade e os preceitos constitucionais. Abre-se a possibilidade de uma atuação dentro do direito, com base em seus princípios e postulados, sem deixar de lado a concretização dos interesses públicos essenciais. Não se trata de admitir a prática de ações contrárias ao direito, mas sim de permitir a atuação do administrador público, dentro do contexto em que está inserido, agindo sempre de boa-fé.

Essa racionalidade consequencialista foi inserida no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 13.655/2018. Em seu texto, determina, expressamente, que sejam considerados os obstáculos e as reais dificuldades enfrentados pelo administrador público na consecução dos objetivos colimados pelo sistema normativo. Além disso, será necessária a comprovação de dolo ou erro grosseiro nas condutas dos agentes públicos, para que haja sua responsabilização civil ou administrativa, não bastando a existência de mera culpa. No mesmo sentido, tratando, especificamente, da pandemia da COVID-19, a Medida Provisória nº 966/2020 especificou os parâmetros para a responsabilização dos agentes públicos. Aplicando-a de acordo com a interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal, certamente haverá mais segurança jurídica para o administrador público bem intencionado, sem prejuízo da punição daqueles cujas decisões venham a contrariar os parâmetros estabelecidos.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. A concepção pós-positivista do princípio da legalidade. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 236, p. 51-64, 2004. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/44672/44977>. Acesso em: 30 maio 2020.

BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O art. 28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 203-224, 2018. Edição Especial. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/4255>. Acesso em: 30 maio 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.675, de 4 de setembro de 1942**. Lei de introdução às normas do direito brasileiro. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 30 maio 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 26 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ag. Reg. na suspensão de tutela antecipada 175/CE. Suspensão de Segurança. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, nº 76, 30 mar. 2010.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm. Acesso em: 30 maio 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2391/2018 – TCU**. Tomada de contas especial. Supostas irregularidades na liquidação e pagamento de despesas de contrato de prestação de serviços de transporte executivo. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 17 de outubro de 2018b.

BRASIL. **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019**. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.htm. Acesso em: 30 maio 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial 1819704/MG**. Administrativo e processual civil. Ação civil pública [...]. Recorrente: Tallis Araújo Moutinho. Recorrido: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Ministro Herman Benjamin, 1 de outubro de 2019b. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201901663881&dt_publicacao=11/10/2019. Acesso em: 30 maio 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2860/2018 - TCU**. Relatório de auditoria. Apuração de prejuízos causados ao Postalís - Instituto de Seguridade Social dos Correios e Telégrafos. Relator: Augusto Sherman, 28 de janeiro de 2019c.

BRASIL. **Exposição de motivos interministerial nº 00153/2020/ME/CGU**. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 12 maio 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-966-20.pdf. Acesso em: 30 maio 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 966, de 13 de maio de 2020.** Dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da covid-19. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv966.htm. Acesso em: 30 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Atos de agentes públicos durante a pandemia devem observar critérios técnicos e científicos.** Brasília, DF: STF, maio 2020c. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=443888&ori=1>. Acesso em: 30 maio 2020.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O direito administrativo no divã do estado constitucional de direito: a travessia da legalidade para a juridicidade administrativa. **Revista da ESMESC**, Florianópolis, v. 21, n. 27, p. 195-228, 2014. Disponível em: <https://revista.esmesc.org.br/re/article/view/101>. Acesso em: 30 maio 2020.

CRUZ, Daniel Nery da. O problema da fundamentação moral: critérios consequentialistas e deontológicos. **Discusiones Filosóficas**, Manizales, v. 19, n. 33, p. 31-37, July 2018. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-61272018000200031. Acesso em: 30 maio. 2020.

DEFOE, Daniel. **Um diário do ano da peste.** 3. ed. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2014.

GIAMUNDO NETO, Giuseppe. A desnecessária medida provisória nº 966. **Jota**, São Paulo, 15 maio 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-desnecessaria-medida-provisoria-no-966-15052020>. Acesso em: 30 maio 2020.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa. *Revista dos Tribunais*. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo, v. 3, n. 12, p. 84-115, 1995.

HÄBERLE, Peter. Hermenêutica constitucional: A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. **Direito Público**, Brasília, v. 11, n. 60, p. 25-50, 2014. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2353>. Acesso em: 30 maio 2020.

JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB: acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 63-92, 2018. Edição Especial. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/4255>. Acesso em: 30 maio 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito.** Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Marins Fontes, 1998.

MAIA, Alexandre da. Racionalidade e progresso nas teorias jurídicas: o problema do planejamento do futuro na história do direito pela legalidade e pelo conceito de direito subjetivo. *In*: BRANDÃO, Cláudio; CAVALCANTI, Francisco; ADEODATO, João Maurício. **Princípio da legalidade:** da dogmática jurídica à teoria do Direito. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito.** 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo em evolução**. São Paulo: RT, 1992.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. A verdadeira mudança de paradigmas do direito administrativo brasileiro: do estilo tradicional ao novo estilo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 265, p. 179-198, 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/18916>. Acesso em: 30 maio 2020.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2007.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Direito administrativo contemporâneo: temas fundamentais**. Salvador: JusPODIVM, 2016.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. Quem é o ‘administrador médio’ do TCU? LINDB exige que condutas sejam avaliadas a partir da realidade. **Jota**, São Paulo, 22 ago. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/controle-publico/quem-e-o-administrador-medio-do-tcu-22082018>. Acesso em: 30 maio 2020.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. Interpretação jurídica: do dogma da completude ao sistema aberto. *In*: GUERRA, Alexandre Dartanhan de Mello (org.). **Estudos em homenagem a Clóvis Beviláqua por ocasião do centenário do direito civil codificado no Brasil**. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2018. v. 1, p. 47-65.

PORTUGAL. Procuradoria Geral Distrital. Decreto-Lei nº 4, de 7 de janeiro de 2015. No uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 42/2014, de 11 de julho, aprova o novo Código do Procedimento Administrativo. **Diário da República**: Série I, Lisboa, n. 4, 7 jan. 2015. Disponível em: https://dre.pt/home/-/dre/66041468/details/maximized?p_auth=a0a2asGQ. Acesso em: 30 maio 2020.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. Vetos à LINDB, o TCU e o erro grosseiro dão boas-vindas ao “administrador médium”. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 8 ago. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-ago-08/leonardo-coelho-vetos-lindb-tcu-erro-grosseiro>. Acesso em: 30 maio 2020.

SANTOLIM, Cesar Viterbo Matos. Ainda sobre a Lei nº 13.655/2018: sobre compatibilizar deontologismo e consequencialismo. **Revista Eletrônica do TCE-RS**, Porto Alegre, p. 162-165, 2019. Edição Especial. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/197484/001097776.pdf?sequence=1>. Acesso em: 30 maio 2020.

STUMPF, Andrew Morrison. The law is a fractal: the attempt to anticipate everything. **Loyola University Chicago Law Journal**, Chicago, v. 44, p. 649, 2012. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2157804##. Acesso em: 30 maio 2020.