

ano 21 – n. 86 | outubro/dezembro – 2021  
Belo Horizonte | p. 1-284 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v21i86  
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional  
[www.revistaaec.com](http://www.revistaaec.com)

# A&C

**Revista de Direito  
ADMINISTRATIVO  
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &  
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

**FORUM**

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003). – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral  
ISSN impresso 1516-3210  
ISSN digital 1984-4182

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.  
I. Fórum.

CDD: 342  
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Aline Sobreira

Capa: Igor Jamur  
Projeto gráfico: Walter Santos

### Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

#### Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

#### Entidade promotora

A A&C – *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paraense de Direito Administrativo (IPDA).

#### Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

#### Linha Editorial

A linha editorial da A&C – *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

#### Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

#### Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

#### Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

# A primordial importância da motivação das decisões administrativas em tempos de Covid-19

*The primordial importance of motivating administrative decisions in Covid-19 times*

**Daniel Ferreira\***

Centro Universitário Internacional – UNINTER (Brasil)  
daniel.f@uninter.com

**Alan José de Oliveira Teixeira\*\***

Centro Universitário Internacional – UNINTER (Brasil)  
alanjose2011@live.com

**Recebido/Received:** 24.12.2020/December 24<sup>th</sup>, 2020

**Aprovado/Approved:** 06.12.2021/December 06<sup>th</sup>, 2021

---

Como citar este artigo/*How to cite this article*: FERREIRA, Daniel; TEIXEIRA Alan José de Oliveira. A primordial importância da motivação das decisões administrativas em tempos de Covid-19. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 86, p. 157-175, out./dez. 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i83.1512.

\* Professor e atual Coordenador do Programa da Graduação e Pós-Graduação em Direito do Curso de Direito do Centro Universitário Internacional – UNINTER (Curitiba-PR, Brasil). Doutor em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2008). Pós-Doutor pelo Instituto *Ius Gentium Conimbrigae* – Centro de Direitos Humanos/Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (IGC-CDH/FDUC – 2016), além de graduado em Engenharia Industrial Elétrica pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR – 1988). Membro do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA), do Instituto Brasileiro de Estudos da Função Pública (IBEFP), do Instituto Internacional de Estudos de Direito do Estado (IIEDE), do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA) e do Instituto dos Advogados do Paraná (IAP). *E-mail*: daniel.f@uninter.com

\*\* Mestre em Direito pelo Centro Universitário Internacional UNINTER (Curitiba-PR, Brasil), na qualidade de bolsista de produtividade em pesquisa do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito (PPGD), sob orientação do Prof. Dr. Daniel Ferreira. Membro da Red Iberoamericana Juvenil de Derecho Administrativo – RIJDA (2019). É membro do grupo de pesquisa “A Administração Pública Brasileira e seus controles na perspectiva da Sociedade Global, Tecnológica e de Risco e mediante consideração de inovações tecnológicas disruptivas”, vinculado ao PPGD-UNINTER. *E-mail*: alanjose2011@live.com

---

**Resumo:** Em 2020 o surto do coronavírus (Covid-19) se tornou emergência de saúde de importância internacional, em razão de sua propagação intercontinental e do desconhecimento acerca da recente doença. Fronteiras foram fechadas, voos suspensos e houve preocupação em nível global com a nova patologia. Em termos jurídicos, percebeu-se a edição de medidas de enfrentamento pelos países, inclusive pelo Brasil. No contexto pátrio, a situação de calamidade pública foi reconhecida pelo Decreto Legislativo nº 6/2020 e foi publicada a Lei nº 13.979/2020 para reger o período. Nesse cenário, houve a protagonização das decisões administrativas, as quais implicam a necessidade de pesquisa acerca da adequada motivação na atual conjuntura. Assim, por meio de levantamento bibliográfico, o presente trabalho irá investigar os limites e possibilidades da motivação das decisões administrativas durante a crise sanitária no Brasil, sensível à importância das decisões públicas do contexto. Ao final, concluiu-se que a importância da motivação das decisões administrativas em tempos de Covid-19, perfaz-se na necessidade de controle público (social, técnico e político), além da necessidade de se evitar fraudes e corrupção nas contratações públicas e na regulação sanitária, as quais devem ter como norte o interesse público, que, no ambiente em tela, deve contemplar um mínimo de consenso científico.

**Palavras-chave:** Covid-19. Pandemia. Decisões administrativas. Direito administrativo.

**Abstract:** In 2020, the coronavirus outbreak became a health emergency of international importance, due to its intercontinental spread and the lack of knowledge about the recent disease. There was global concern about the new pathology. In legal terms, it was noticed the issue of confrontation measures by countries, including Brazil. In the national context, the situation of public calamity was recognized by Legislative Decree 6/2020 and Law 13.979/2020 was published to govern the period. In this scenario, there was a leading role in administrative decisions, which imply the need for research on adequate motivation in the current situation. Thus, through a bibliographic survey, the present work will investigate the limits and possibilities of the motivation of administrative decisions during the health crisis in Brazil, sensitive to the importance of public decisions in the context. In the end, it was concluded that the importance of motivating administrative decisions in Covid-19 times, is reflected in the need for public control (social, technical and political), in addition to the need to avoid fraud and corruption in public contracts and in health regulation, which must be guided by the public interest, which, in the environment in question, must contemplate a minimum of scientific consensus.

**Keywords:** Covid-19. Pandemic. Administrative decisions. Administrative law.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 Motivação das decisões administrativas – 3 Regime de contratações e decisões administrativas durante a crise sanitária no Brasil – 4 A importância da motivação das decisões administrativas em tempos de Covid-19 – 5 Conclusões – Referências

---

## 1 Introdução

No início do ano de 2020 houve a propagação de um novo vírus, a Covid-19. A nova ameaça, que logo assumiu protagonismo global, paralisou países e continentes, os quais preocuparam-se em conter o avanço da doença até então desconhecida. As repercussões políticas, econômicas, sociais e psicológicas da patologia e das decisões públicas pelo distanciamento físico e social, fechamento ou suspensão de atividades comerciais e o conseqüente desemprego foram desastrosas, senão inevitáveis.

Nesse contexto, os gestores públicos de todo o mundo editaram, observadas as devidas proporções e ordenamentos jurídicos internos, medidas legais e regulatórias para o enfrentamento da emergência pública de saúde de importância internacional.

No Brasil não foi diferente: houve o reconhecimento e decretação do estado de calamidade pública pelo Decreto Legislativo nº 06/2020 e a publicação da Lei nº 13.979/2020, que dispôs sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

A partir disso, as decisões administrativas no Brasil assumiram um papel decisivo para o controle do surto, o que torna de relevância ímpar a necessidade do estudo da motivação das decisões administrativas do contexto, objetivo do presente artigo. Desse modo, por meio do estudo de textos jurídico-normativos, artigos científicos e bibliografia jurídica pertinente, estudou-se os limites e possibilidades da motivação das decisões administrativas no contexto pandêmico, dada sua importância. De início, foi realizado o estudo da motivação das decisões administrativas; após, verificou-se o regime jurídico da pandemia e, em seguida, explicitou-se a importância, limites e possibilidades da motivação das decisões administrativas na conjuntura analisada para, então, tecerem-se algumas conclusões.

## 2 Motivação das decisões administrativas

Para se estudar a motivação das decisões administrativas é necessário, de antemão, compreender o ato administrativo (em senso estrito). Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, o ato administrativo é a “declaração *unilateral* do Estado no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante comandos concretos complementares da lei”,<sup>1</sup> como regra, e visando seu fiel cumprimento.

Demais disso, o ato administrativo pode ser examinado por três planos distintos: ele será perfeito a partir do esgotamento do seu ciclo de formação; válido, quando sua expedição se mostrar em integral conformidade com a ordem jurídica em vigor; e eficaz, na medida em que apto para a produção de seus efeitos típicos. De conseguinte, o ato administrativo pode se apresentar, *in concreto*, como: perfeito, válido e eficaz; perfeito, inválido e eficaz; perfeito, válido e ineficaz; e perfeito, inválido e ineficaz.<sup>2</sup>

Para os fins deste artigo, apenas interessa esmiuçar o plano da validade do ato administrativo, na exata medida em que a ausência de motivação ou mesmo a sua motivação defeituosa (incompleta, deficiente) pode implicar a necessidade

<sup>1</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 394.

<sup>2</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 394-398.

de sua invalidação, mormente quando não mais possível convalidá-lo, a depender de sua natureza (se vinculado ou “discricionário”).<sup>3</sup>

Para Juarez Freitas, a motivação indica um dever de explicitação dos fundamentos de fato e de direito de todas as decisões administrativas.<sup>4</sup> Segundo o administrativista, o art. 93, incisos IX e X da Constituição vigente são o lastro maior da exigência de motivação.<sup>5 6</sup> O texto normativo infraconstitucional também reforça o dever (*vide* art. 50 da Lei nº 9.784/1999<sup>7</sup>). Freitas pontua que “as decisões administrativas serão explicitamente fundamentadas (sob pena de nulidade), isto é, deverão ter como suporte razões objetivas e congruentes”.<sup>8</sup>

Celso Antônio Bandeira de Mello, ao tratar do aspecto principiológico da motivação, compreende que os “atos administrativos praticados sem a tempestiva e suficiente motivação são ilegítimos e invalidáveis pelo Poder Judiciário”.<sup>9</sup> Em sede de conceituação, afirma que a principilogia enseja a necessidade de justificação dos atos da Administração, assim como a explicitação do liame entre os fatos e a providência encontrada, especialmente quando se fizer primordial para se aferir a sintonia entre a conduta administrativa e a lei que a embasou.<sup>10</sup>

O motivo, que é elemento do ato administrativo, não se confunde com a sua motivação. A motivação é feita pela autoridade administrativa e integra a “formalização” do ato. Conforme preconiza Bandeira de Mello, é a exposição dos motivos a “fundamentação na qual são enunciados (a) a regra de Direito habilitante, (b) os fatos em que o agente se estribou para decidir e, muitas vezes, obrigatoriamente, (c) a enunciação da relação de pertinência lógica entre os fatos ocorridos e o ato praticado”,<sup>11</sup> ao passo que na motivação transparece no que o decisor apresenta como “causa” do ato administrativo.

<sup>3</sup> ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Motivação e controle do ato administrativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1992, p. 126-127.

<sup>4</sup> FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 90.

<sup>5</sup> FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 90.

<sup>6</sup> “Art. 93. (...) IX – todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e *fundamentadas todas as decisões*, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação; X – as *decisões administrativas* dos tribunais *serão motivadas* e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros; (...)” (grifos nossos).

<sup>7</sup> “Art. 50. *Os atos administrativos deverão ser motivados*, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: (...)”

<sup>8</sup> FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 90.

<sup>9</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 116.

<sup>10</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 115.

<sup>11</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 408.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), em decisão no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 19.210-RS, sensível à temática da motivação das decisões administrativas, entendeu que a simples indicação de conceitos jurídicos indeterminados não atende a exigência de devida motivação.<sup>12</sup>

Somado a isso, o dever de motivação foi recentemente contemplado em nova redação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). O art. 20 veda decisões (administrativas, controladoras e judiciais) proferidas com base em valores jurídicos abstratos que não considerem, explicitamente, as consequências práticas da decisão, e seu parágrafo único exige, na motivação, que se aponte a necessidade e a adequação da medida em face das possíveis alternativas.<sup>13</sup>

Marçal Justen Filho compreende que o supracitado dispositivo contém um dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas.<sup>14</sup> Egon Bockmann Moreira e Paula Pessoa Pereira destacam um dever público de implementar a segurança jurídica.<sup>15</sup> Assim, a motivação traduz-se em um dever, numa exigência da legislação e do Direito Administrativo brasileiro, assim como requisito de validade das decisões administrativas.

Na atualidade, o Brasil e o mundo enfrentam a pandemia do novo coronavírus (Covid-19). Muitos países, dadas as devidas proporções e legislações próprias, adotaram um regime de urgência para o enfrentamento da crise (medidas fiscais, flexibilizações em contratações, distanciamento físico etc.).<sup>16</sup> Em *terrae brasilis* não foi diferente. Uma série de medidas legais e administrativas foram tomadas. Nesse contexto, é comum que o direito posto comece de certa medida a ser questionado, inclusive a motivação das decisões públicas diante da emergência. Com esse cenário, como fica a motivação das decisões administrativas?

<sup>12</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança nº 19210/RS. Recorrente: Sérgio Jobim Dutra. Recorrido: Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Felix Fischer. 5ª Turma. *Diário de Justiça de 10 abr. 2004*. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num\\_registro=200401612105&aplicacao=processos.ea](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=200401612105&aplicacao=processos.ea). Acesso em: 24 dez. 2020.

<sup>13</sup> 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. 2020b. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, Seção 1, Edição de 26 de abril de 2018, p. 1.

<sup>14</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB: Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. *Rev. Direito Adm.*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 13-41, nov. 2018.

<sup>15</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB: O dever público de incrementar a segurança jurídica. *Rev. Direito Adm.*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 13-41, nov. 2018.

<sup>16</sup> Cf. MARTELLO, Alexandre. *Coronavírus*: 43 países adotam 166 medidas tributárias para conter crise, aponta levantamento. 02 abr. 2020. G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/04/02/coronavirus-43-paises-adotam-166-medidas-tributarias-mostra-levantamento-do-insper.ghtml>. Acesso em: 08 jul. 2020; GRIESINGER, Denise. *Veja medidas políticas e econômicas de países em resposta à pandemia*. 25 mar. 2020. EBC. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2020-03/veja-medidas-politicas-e-economicas-de-paises-em-resposta-pandemia>. Acesso em: 08 jul. 2020.

### 3 Regime de contratações e decisões administrativas durante a crise sanitária no Brasil

No dia 30 de janeiro de 2020 a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o surto do novo coronavírus (SARS-CoV-2) Emergência de Saúde de Importância Internacional.<sup>17</sup> Em 11 de março, o estado de contaminação foi elevado à categoria de pandemia.<sup>18</sup> No Brasil, o Decreto Legislativo nº 6/2020 reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, dispensando o atingimento dos resultados fiscais previstos na legislação.<sup>19</sup> Além disso, a Lei nº 13.979/2020 tratou das “medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”.<sup>20</sup> Algumas dessas medidas têm incidência no regime de contratação pela Administração Pública.

A regra do regime jurídico administrativo exige que a Administração Pública contrate por meio da licitação (art. 37, inciso XXI, da CRFB/1988). Como exceção, a licitação pode ser desnecessária em alguns momentos, conforme a Lei nº 8.666/1993, tais como os casos de licitação dispensada (art. 17), dispensa de licitação (art. 24) e de inexigibilidade de licitação (art. 25). Antes da publicação da Lei nº 13.979/2020, a legislação brasileira já previa possibilidade de dispensa de licitação por emergência ou calamidade no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Flávio Garcia compreendem que a contratação emergencial é “um instrumento posto à disposição do administrador público com vistas a garantir fundamentalmente: o direito à vida e a incolumidade das pessoas e a proteção ao patrimônio público e privado”.<sup>21</sup> Justen Filho, comentando o aventado inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, aduz que as condições fáticas de incidência do supramencionado inciso IV não são idênticas, a emergência, em todos os casos, implicará a inviabilidade de se aguardar o decurso do prazo trivial

<sup>17</sup> OPAS BRASIL. *OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus*. 30 jan. 2020. Disponível em: [https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6100:oms-declara-emergencia-de-saude-publica-de-importancia-internacional-em-relacao-a-novo-coronavirus&Itemid=812](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6100:oms-declara-emergencia-de-saude-publica-de-importancia-internacional-em-relacao-a-novo-coronavirus&Itemid=812). Acesso em: 08 jul. 2020.

<sup>18</sup> UNA-SUS. *Organização Mundial da Saúde declara pandemia do novo Coronavírus*. 11 mar. 2020. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Acesso em: 08 jul. 2020.

<sup>19</sup> BRASIL. Decreto Legislativo nº 6, de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. 2020a. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, Edição Extra – C, de 20 de março de 2020, p. 1.

<sup>20</sup> BRASIL. Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. 2020b. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 1.

<sup>21</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; GARCIA, Flávio Amaral. Desastres naturais e as contratações emergenciais. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 265, p. 149-178, jan./abr. 2014, p. 158.



da licitação.<sup>22</sup> Para o autor, em alguns casos a Administração terá à sua disposição dias para realizar a contratação, em outros será questão de horas/minutos.<sup>23</sup>

O autor compara o instituto das contratações emergenciais com o da requisição administrativa,<sup>24</sup> instituto que tem protagonizado discussões a respeito da possibilidade de requisição de leitos por estados e municípios para combater a pandemia (*vide* ADI 6362).<sup>25</sup> No Brasil, trabalhos como os de Tulio César Pereira Machado Martins já defendiam a legalidade da aquisição de medicamentos e insumos para tratamento médico mediante contratação emergencial.<sup>26</sup>

Todavia, a dispensa prevista pela nova legislação não é idêntica: a dispensa da Lei nº 13.979/2020 é específica para aquisição de bens, serviços (inclusive de engenharia) e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.<sup>27</sup> De acordo com Luciano Reis e Marcos Alcântara, a hipótese da Lei se trata de uma “dispensa de licitação por situação calamitosa, porém com fundamento legal e requisitos distintos da ‘dispensa por emergência ou calamidade geral’ da Lei nº 8.666/93”.<sup>28</sup> O legislador criou, portanto, uma hipótese nova de dispensa de licitação.

É importante registrar que a dispensa de licitação em apreço é possível para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (art. 4º, *caput*), ou seja, este é o seu pressuposto de fato e de direito e, assim, a motivação da decisão administrativa de dispensa. De outro vértice, a motivação, por definição, exige mais especificidade, o que quer significar que o agente público precisa demonstrar no ato administrativo a afetação direta com a situação de crise sanitária, necessidade e adequação, além de inexistência de outros meios.

Corroborando o entendimento esposado o Tribunal de Contas da União, que no Acórdão 1335/2020, do Plenário, proferiu decisão colegiada no Relatório de

<sup>22</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 348.

<sup>23</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 348.

<sup>24</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 348.

<sup>25</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 348.

<sup>26</sup> MARTINS, Tulio César Pereira Machado. Legalidade da aquisição de medicamentos e insumos para tratamento médico mediante contratação emergencial. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, jul./ago./set. 2013.

<sup>27</sup> REIS, Luciano Elias; ALCÂNTARA, Marcus Vinícius. Contratação Pública Extraordinária no Período do Coronavírus. *Instituto Licitar*. Disponível em: <https://institutolicitar.com.br/wp-content/uploads/2020/03/CONTRATAC%CC%A7A%CC%830-PU%CC%81BLICA-EXTRAORDINA%CC%81RIA-NO-PERI%CC%81ODO.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2020.

<sup>28</sup> REIS, Luciano Elias; ALCÂNTARA, Marcus Vinícius. Contratação Pública Extraordinária no Período do Coronavírus, p. 5. *Instituto Licitar*. Disponível em: <https://institutolicitar.com.br/wp-content/uploads/2020/03/CONTRATAC%CC%A7A%CC%830-PU%CC%81BLICA-EXTRAORDINA%CC%81RIA-NO-PERI%CC%81ODO.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2020.

Acompanhamento TC 014.575/2020-5, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler. Na decisão, determinou-se que o Ministério da Saúde instrísse os processos de contratação relacionados ao enfrentamento da crise do novo coronavírus com a devida motivação dos atos por meio da inclusão nos autos, no mínimo, de justificativas específicas da necessidade da contratação, da quantidade dos bens ou serviços a serem contratados com as respectivas memórias de cálculo e com a destinação do objeto contratado.<sup>29</sup>

Isto é, a legislação previu inexistência de estudos preliminares para contratação de bens e serviços comuns e possibilidade de apresentação de termo de referência e projeto básico simplificados (arts. 4<sup>o</sup>-C e 4<sup>o</sup>-E). E, para a corte de contas brasileira, tanto as “justificativas específicas da necessidade de contratação” como a “quantidade dos bens ou serviços a serem contratados” – estes acompanhados das memórias de cálculo e destinação do objeto contratado – são aspectos integrantes da motivação da decisão administrativa com base no art. 4<sup>o</sup>-E da Lei nº 13.979/2020.

Outrossim, o art. 4<sup>o</sup>-B pressupõe que a dispensa admitida na Lei atende aos requisitos de: situação de emergência, necessidade de pronto atendimento, existência de risco à segurança e limitação da contratação ao necessário para atendimento da situação emergencial. Esses são, pois, todos motivos do ato de decisão de dispensa, refletindo seu pressuposto objetivo, os quais devem conter a devida motivação.

O §3<sup>o</sup> do art. 4<sup>o</sup> autoriza, em caráter excepcional, a contratação de fornecedor inidôneo ou com o direito de participar de licitação/contratar com o poder público suspenso – quando este for o único fornecedor. Ademais, o art. 4<sup>o</sup>-A permite que a aquisição de bens e contratação de serviços não se limite a equipamentos novos, sob a condição de responsabilidade do fornecedor.

Há hipótese de flexibilização do atendimento ao requisito de regularidade fiscal e trabalhista (art. 4<sup>o</sup>-F), além de redução, à metade, dos prazos da modalidade licitatória de pregão, seja presencial ou seja eletrônico (art. 4<sup>o</sup>-G) e dispensa da realização de audiência pública (art. 4<sup>o</sup>-G, §3<sup>o</sup>).

Outro ponto importante diz respeito às decisões administrativas de caráter técnico e às decisões que, em análise preliminar, poderiam ser classificadas como políticas, muito embora sejam, no máximo, discricionárias (*lockdown*, restrição de circulação em determinados horários, fechamento de estabelecimentos).<sup>30</sup>

<sup>29</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1335/2020*. Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1335%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520.2020c](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1335%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520.2020c). Acesso em: 14 jul. 2020.

<sup>30</sup> Cumpre salientar que mesmo as decisões discricionárias – ou melhor, principalmente – devem ter motivação detalhada, prévia e contemporânea à expedição do ato. Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que naquele ato em que “existe discricionariedade administrativa ou em que a prática do ato vinculado depende de aturada apreciação e sopesamento dos fatos e das regras jurídicas em causa, é imprescindível

Como se sabe, cabe à ANVISA a edição de normas e a autuação e aplicação das penalidades previstas em lei, admitindo-se a delegação de certas atribuições a Municípios, Estados e Distrito Federal.<sup>31</sup>

Mas, em tempos pandêmicos, determinadas legislações ainda vigentes e criadas para fins específicos e emergências sanitárias são um norte interessante na regulação e aplicação de sanções administrativas pelo poder público. Trata-se das Leis nº 6.259/1975 (“dispõe sobre a organização das ações de Vigilância Epidemiológica, sobre o Programa Nacional de Imunizações, estabelece normas relativas à notificação compulsória de doenças”) e nº 6.437/1977 (“configura infrações à legislação sanitária federal, estabelece as sanções respectivas”). Aparentemente, muito embora as Leis utilizem a terminologia “epidemia” em sua redação, são plenamente aplicáveis à situação de calamidade pública vivida hoje no Brasil. O art. 1º da Lei nº 6.259/1975 afirma que compete ao Ministério da Saúde: “o controle das doenças transmissíveis, orientando sua execução inclusive quanto à vigilância epidemiológica, à aplicação da notificação compulsória, ao programa de imunizações e ao atendimento de agravos coletivos à saúde, bem como os decorrentes de calamidade pública”.<sup>32</sup>

E as competências supramencionadas são delegáveis às Secretarias de Saúde dos Estados e do Distrito Federal. O art. 7º faz referência à possibilidade de quarentena, isolamento e notificação compulsória – estratégia implementada por muitos países (inclusive o Brasil) no combate à Covid-19.

Ademais, em 2018 a Lei nº 6.259/1975 foi alterada para, no art. 14, nova redação considerar infração sanitária a inobservância das obrigações nela estabelecidas. A Lei que cuida das infrações à legislação sanitária federal é a nº 6.437/1977, e seu o texto normativo prevê as seguintes punições: advertência, multa, apreensão de produto, interdição parcial ou total do estabelecimento, cancelamento de autorização para funcionamento de empresa ou estabelecimento, intervenção no estabelecimento que receba recursos públicos de qualquer esfera, imposição de mensagem retificadora, suspensão de propaganda e publicidade etc.<sup>33</sup>

---

motivação detalhada” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 115).

<sup>31</sup> BRASIL. Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27 jan. 1999, p. 1.

<sup>32</sup> BRASIL. Lei nº 6.259, de 30 de outubro de 1975. Dispõe sobre a organização das ações de Vigilância Epidemiológica, sobre o Programa Nacional de Imunizações, estabelece normas relativas à notificação compulsória de doenças, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 30 out. 1975.

<sup>33</sup> BRASIL. Lei nº 6.427, de 20 de agosto de 1977. Configura infrações à legislação sanitária federal, estabelece as sanções respectivas, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 24 ago. 1977, p. 11145.

A questão da competência para regulação sanitária foi, inclusive, objeto de questionamento na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6341, por meio da qual decisão monocrática proferida pelo Ministro Marco Aurélio Mello – e referendada pelo Plenário – entendeu pela competência concorrente entre os entes federativos para legislar sobre saúde pública (conforme art. 23, inciso II, da CRFB), tendo a Lei nº 13.979/2020 tratado de atribuições das autoridades em relação às medidas a serem implementadas em virtude da pandemia.<sup>34</sup> A respeito do tema, Janaina Medina e José Miguel Medina construíram que a todos os entes federativos incumbe diligenciar em proteção da saúde, sendo invasão de competência, por exemplo, a União dispor sobre pormenor local ou o município estabelecer restrições de alcance nacional, não contraria a Constituição, nesse contexto, a disposição do ente municipal sobre as particularidades locais.<sup>35</sup>

O fato é que, sem normas conflitantes entre si, a população já vivencia uma circunstância nova, de incertezas quanto ao emprego, à economia e à saúde. Um Direito Público atual, prospectivo, acolhedor, seguro e eficiente celebra a administração autovinculante, com proibição ao *venire contra factum proprium*<sup>36</sup> e, acrescente-se: com a devida motivação das decisões públicas. No que se refere à regulação sanitária, a Lei nº 13.979/2020 dispôs, após a publicação da Lei nº 14.019/2020, que tanto as concessionárias quanto as empresas de transporte público deverão atuar em colaboração com o poder público no cumprimento das normas sanitárias, por exemplo, o uso de máscaras de proteção individual, sendo possível inclusive a vedação de acesso de passageiros aos meios de transporte e o arbitramento de multas.<sup>37</sup>

Isto é, há reiteração da atuação em colaboração com o poder público, notadamente para os fins de regulamentação e fiscalização do cumprimento da obrigatoriedade do uso de máscaras nos terminais e transportes públicos. Além disso, sensível às disposições da Lei nº 6.259/1975 – na qual o Ministério da Saúde protagoniza maior atuação no combate a epidemias – a Lei nº 13.979/2020 atribui àquele Ministério a sua regulamentação (art. 7º).

Afigura-se importante neste patamar esclarecer que a expedição de decretos por parte da Presidência da República para regulamentar a execução de leis federais

<sup>34</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Andamentos da ADI 6341/DF*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. 2020d. Acesso em: 14 jul. 2020.

<sup>35</sup> MEDINA, Janaina de Castro Marchi; MEDINA, José Miguel Garcia. Saúde e contornos do federalismo brasileiro. Bases constitucionais para a solução de conflitos relacionados à pandemia (Covid-19, Coronavírus). Breves considerações. *Revista dos Tribunais*, vol. 1017, 2020, jul. 2020, p. 3.

<sup>36</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB: O dever público de incrementar a segurança jurídica. *Rev. Direito Adm.*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 13-41, nov. 2018, p. 270.

<sup>37</sup> BRASIL. Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. 2020b. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF.

não afasta a competência dos governos estaduais e municipais, presumindo-se, para este fim, a não extrapolação ou o atingimento de interesses mais amplos e gerais.<sup>38</sup>

A aplicação de sanções administrativas mostra-se de relevância ímpar para o Direito Público da pandemia. Pertinente transcrever o que se concebe neste artigo sobre sanções administrativas, que são “(...) a direta e imediata consequência jurídica, restritiva de direitos, de caráter repressivo, determinada pela norma jurídica a um comportamento proibido nela prevista, comissivo ou omissivo, dos seus destinatários”.<sup>39</sup> Outrossim, somente se admite o seu afastamento em razão de uma justificativa que torne a conduta antinormativa.<sup>40</sup> Tal justificativa deve ser oriunda da lei.<sup>41</sup>

O art. 6º-C não foi mantido na conversão da MPV 926/2020 em Lei. O dispositivo tratava da suspensão de eventuais prazos em processos administrativos federais que em circunstâncias normais correriam em desfavor dos entes privados e dos acusados, além de suspender, no parágrafo único, prazos para aplicação de sanções administrativas como penalidades disciplinares e as sanções previstas na Lei Geral de Licitações, por exemplo, assim como de responsabilização objetiva da Administração Pública.

Alguns Estados foram na mesma linha e suspenderam os prazos nos processos administrativos, como no Paraná; nesse Estado com exceção dos casos em que verificada hipótese de prescrição ou decadência.<sup>42</sup> Também no Estado do Paraná a Lei Estadual nº 20.189/2020, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 5.040/2020, prevê a aplicação de multas a pessoas físicas e jurídicas que descumprirem as orientações sanitárias da legislação vigente.<sup>43</sup>

À legislação geral sobre o regime jurídico da pandemia acrescenta-se um aspecto que, nessa nova racionalidade, passa a ser condição de constitucionalidade e legalidade das decisões públicas: a necessidade de que todas as decisões sejam tomadas com base em evidências científicas (art. 3º, §1º, da Lei nº 13.979/2020).

<sup>38</sup> MEDINA, Janaina de Castro Marchi; MEDINA, José Miguel Garcia. Saúde e contornos do federalismo brasileiro. Bases constitucionais para a solução de conflitos relacionados à pandemia (Covid-19, Coronavírus). Breves considerações. *Revista dos Tribunais*, vol. 1017, 2020, jul. 2020, p. 4.

<sup>39</sup> FERREIRA, Daniel. *Sanções administrativas*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 25.

<sup>40</sup> FERREIRA, Daniel. *Teoria geral da infração administrativa a partir da Constituição Federal de 1988*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 333.

<sup>41</sup> FERREIRA, Daniel. *Teoria geral da infração administrativa a partir da Constituição Federal de 1988*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 64.

<sup>42</sup> PARANÁ (Estado). Decreto 5040, de 03 de julho de 2020. Suspende prazos administrativos, em razão da emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus – COVID-19. 2020b. *Diário Oficial do Estado do Paraná*, nº 10720, Curitiba, Paraná, 03 jul. 2020.

<sup>43</sup> PARANÁ (Estado). Decreto 4692, de 25 de maio de 2020. Regulamenta a Lei Estadual nº 20.189, de 28 de abril de 2020, que dispõe sobre o uso geral e obrigatório de máscaras de proteção facial no contexto da pandemia da COVID-19 enquanto perdurar o estado de calamidade pública, e medidas correlatas. 2020a. *Diário Oficial do Estado do Paraná*, nº 10693, Curitiba, Paraná, 25 maio 2020.

Assim, se o gestor municipal entender pela necessidade de *lockdown* (protocolo mais rígido de isolamento), deve estar munido de fundamentos científicos, evidências, pois a medida não se trata de uma decisão política, embora discricionária. Tudo isso leva à reflexão concernente à importância da motivação das decisões administrativas.

#### 4 A importância da motivação das decisões administrativas em tempos de Covid-19

Como se viu até aqui, as contratações administrativas, as decisões de regulação sanitária e de imposição de sanções administrativas são assuntos sensíveis para o campo jurídico em cenários de emergência. Hoje, com a pandemia da Covid-19, institutos jurídico-administrativos aos quais os doutrinadores não dedicam muitas linhas em suas obras começam a ter uma atenção maior (*vide* a requisição administrativa); o ensino “remoto” e à distância se tornou mais presente – ou, em alguns casos, a única alternativa –; além disso, em momentos de crise o Estado “volta” a ter um papel fundamental na propositura de soluções. Nesse passo, decisões públicas são tomadas para contornar a situação de exceção – o que não significa que a Constituição deve ser abandonada, mas sim reforçada e reafirmada.<sup>44</sup> No contexto brasileiro, a partir das discussões levantadas, a motivação das decisões administrativas é de suma importância, por conta:

• Do controle;
• Da necessidade de se evitar fraudes e corrupção nas contratações públicas e na regulação sanitária;
• Do interesse público; e
• Do ônus argumentativo e do dever geral de se prezar pela segurança jurídica impostos pela nova LINDB.

Com a reforma administrativa e a criação das agências reguladoras, fala-se em uma “reforma regulatória”, a qual favoreceu a demanda por *accountability* e transparência.<sup>45</sup> Conforme Luiz Akutsu e José Antônio Gomes de Pinho, tal conceito tem duas partes: “(...) a primeira delega responsabilidade para que a segunda proceda à gestão dos recursos; ao mesmo tempo, gera a obrigação daquele que administra os recursos de prestar contas de sua gestão, demonstrando o bom uso

<sup>44</sup> NOVAIS, Jorge Reis. *Em defesa do tribunal constitucional: resposta aos críticos*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2014, p. 58.

<sup>45</sup> CRUZ, Verônica. Transparência e *accountability* na regulação da vigilância sanitária no Brasil. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo v. 10, n. 3 p. 90-114, nov. 2009/fev. 2010, p. 92.

desses recursos”.<sup>46</sup> Trata-se, pois, de uma das manifestações do controle social, fundamental nesses tempos. Afinal de contas, controle social e regulação não se repelem mutuamente.<sup>47</sup>

Assim, correta é a exigência da Lei nº 13.979/2020 de que todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro em suas disposições devam ser imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (*internet*). Dessa forma, é possível que tanto o cidadão quanto os órgãos de fiscalização e o Ministério Público fiquem atentos a eventuais irregularidades. O exercício adequado do controle externo, seja administrativo ou seja judicial, é igualmente privilegiado com a transparência – especialmente da motivação das decisões administrativas.

Quanto às eventuais fraudes e corrupção nas contratações administrativas, a motivação robusta exige um empenho do gestor público, o que pode tornar mais dificultosa a fraude. A exemplo, não há por que desembolsar quinze mil reais de um fundo de saúde para comprar e imprimir cartilhas informativas sobre prevenção à Covid-19 se o Ministério da Saúde as disponibiliza gratuitamente<sup>48</sup> – um esforço em face das possíveis alternativas indicaria a desnecessidade; tão menos despender trinta e três milhões de reais na compra de duzentos respiradores,<sup>49</sup> por ser uma decisão administrativa desarrazoada. No âmbito da regulação, possível empecilho no que tange à motivação poderia sugerir o problema da “captura” das agências reguladoras<sup>50</sup> – mas este é um diagnóstico antigo.

Por isso as decisões das autoridades sanitárias vinculam-se ao consenso científico da pandemia. Em que pese consenso científico seja um conceito abstrato, deve integrar a motivação no regime jurídico da pandemia, além de que consubstancia em freio para que o exercício dos órgãos reguladores esteja voltado exclusivamente ao interesse público.<sup>51</sup>

<sup>46</sup> AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. *RAP*, Rio de Janeiro 36, n. 5, pp. 723-45, set./out. 2002, p. 731.

<sup>47</sup> AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. *RAP*, Rio de Janeiro 36, n. 5, pp. 723-45, set./out. 2002, p. 92.

<sup>48</sup> MELLO, Bernardo; GRILLO Marco. A pandemia como brecha para a corrupção no Brasil. *Revista Época*. 15 maio 2020. Disponível em: <https://epoca.globo.com/brasil/a-pandemia-como-brecha-para-corrupcao-no-brasil-1-24427569>. Acesso em: 14 jul. 2020.

<sup>49</sup> G1. *OAB/SC conclui em parecer que compra de 200 respiradores por R\$33 milhões por parte do governo teve irregularidades*. G1 SC. 05 jun. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2020/06/05/oabsc-conclui-em-parecer-que-compra-de-200-respiradores-por-r-33-milhoes-por-parte-do-governo-teve-irregularidades.ghtml>. Acesso em: 14 jul. 2020.

<sup>50</sup> MELO, Thiago Dellazari. *A “captura” das agências reguladoras: uma análise do risco de ineficiência do Estado Regulador*. 2010. 126 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco. CCJ. Direito, 2010, p. 39-58.

<sup>51</sup> FARIAS, Carlos Frederico Nóbrega; GUERRA, Gustavo Rabay; ALVES, Renato José Ramalho. *Regulação setorial no Brasil e teoria da captura de agências: lineamentos históricos, concepção e desafios para um*

No contexto normativo da pandemia no Brasil, as evidências científicas demandadas pelo §1º do art. 3º da Lei nº 13.979/2020<sup>52</sup> são o pressuposto objetivo das decisões administrativas, ao passo que a situação de emergência sanitária atual, que deve ser devidamente cotejada com o interesse público, pode ser causa, pressuposto de fato e de direito das decisões administrativas, isto é, integrem a sua motivação.

Somado às razões acima está o ônus argumentativo e o dever geral de se prezar pela segurança jurídica impostos pela nova LINDB: obrigando todo e qualquer agente estatal ou equivalente<sup>53</sup> a, por exemplo, avaliar as consequências práticas da incidência dos conceitos jurídicos indeterminados no caso concreto – ou seja, obriga robustez, transparência e responsabilidade na motivação das decisões administrativas. Surge, então, o questionamento: como fundamentar/expressar a motivação adequadamente, em especial durante o regime jurídico de enfrentamento à pandemia no Brasil?

Para as contratações administrativas, a Lei nº 13.979/2020 é muito clara relativamente aos pressupostos objetivos (motivo), os quais constam da legislação: situação de emergência, necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência. A motivação virá, portanto, com o intuito complementar e descritivamente justificar a opção por um outro pressuposto objetivo.

A decisão administrativa que optar pelas contratações referidas pela legislação especial, devem, pois, estabelecer o devido cotejo com a situação concreta. Por óbvio, Estados e Municípios podem editar legislações especiais para dispor especificamente sobre contratações públicas. Em eventual conflito, vale observar a proposta de Medina, que compreende que, na ocasião, não sendo possível definir a competência específica do ente para a realização de determinada medida, deve-se verificar qual dos atos conflitantes (federal, estadual ou municipal) realiza em maior grau o direito constitucional à saúde.<sup>54</sup>

---

modelo regulatório independente. *Revista Jurídica – Unicuritiba*, vol. 02, nº. 43, Curitiba, 2016. pp. 216-233, p. 230.

<sup>52</sup> “Art. 3º. Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas: (...) §1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.”

<sup>53</sup> MARQUES NETO, Flávio de Azevedo. Art. 23 da LINDB: O equilíbrio entre mudança e previsibilidade na hermenêutica jurídica. *Rev. Direito Adm.*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 93-112, nov. 2018.

<sup>54</sup> MEDINA, Janaina de Castro Marchi; MEDINA, José Miguel Garcia. Saúde e contornos do federalismo brasileiro. Bases constitucionais para a solução de conflitos relacionados à pandemia (Covid-19, Coronavírus). *Breves considerações. Revista dos Tribunais*, vol. 1017, 2020, jul. 2020, p. 4.



O diferencial no contexto jurídico ora estudado é a necessidade de que as decisões administrativas sejam fundamentadas com base em evidências científicas, que são condição de constitucionalidade e legalidade das decisões jurídicas. Em interpretação analógica da avaliação de Medina, isso vale tanto para as decisões de contratação como para a regulação sanitária.<sup>55</sup>

O STF, em acórdão do plenário, decidiu acerca das decisões públicas pelas medidas sanitárias mais restritivas (isolamento, *lockdown*), concluindo que estados, municípios e o DF podem determinar as medidas sanitárias de isolamento, quarentena, exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáveres, em virtude da regra constitucional de descentralização do Sistema Único de Saúde e desde que amparados por evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde.<sup>56</sup>

Isto é, as evidências científicas, o consenso científico mencionado pela legislação tem como parâmetros, por exemplo, as recomendações do Ministério da Saúde e da OMS. São essas as autoridades sanitárias máximas atualmente. Todavia, a terminologia, por ser abrangente, pode autorizar decisões administrativas não necessariamente vinculadas a este consenso científico. No que diz respeito à importância da motivação na imposição de sanções administrativas, cumpre sublinhar o dever de proporcionalidade, que “(...) estabelece uma estrutura formal de aplicação dos princípios envolvidos: o meio escolhido deve ser adequado, necessário e não-excessivo”.<sup>57</sup> Ávila ainda assevera que o dever de proporcionalidade se estrutura na adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, sendo uma medida adequada se o meio escolhido é útil no empenho do resultado pretendido, necessário dentre as alternativas disponíveis a eleita é a menos gravosa, e, ainda, proporcional se não restringir excessivamente os direitos envolvidos no contexto da medida.<sup>58</sup>

De toda sorte, a imposição de sanções administrativas perfaz-se em um meio legítimo de se atingir o resultado, por exemplo, de distanciamento e isolamento social, tão cruciais para evitar a propagação da nova ameaça dos dias atuais. A imposição de multas a pessoas jurídicas (comércios, empresas e afins) enseja, dentro da legalidade, valores que as façam cumprir as medidas; porém, não é proporcional e razoável multar a pessoa física de baixa renda, que dispõe de

<sup>55</sup> MEDINA, Janaina de Castro Marchi; MEDINA, José Miguel Garcia. Saúde e contornos do federalismo brasileiro. Bases constitucionais para a solução de conflitos relacionados à pandemia (Covid-19, Coronavírus). Breves considerações. *Revista dos Tribunais*, vol. 1017, 2020, jul. 2020, p. 4.

<sup>56</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6343 MC-Ref/DF, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 6.5.2020. (ADI-6343). 2020e.

<sup>57</sup> ÁVILA, Humberto Bergmann. Distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 215, p. 151-179, jan./mar. 1999, p. 169.

<sup>58</sup> ÁVILA, Humberto Bergmann. Distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 215, p. 151-179, jan./mar. 1999, p. 172.

menos recursos e estrutura para resistir aos malefícios econômicos, trabalhistas e sociais da pandemia.

## 5 Conclusões

Viu-se que o ato administrativo, que pode se consubstanciar em uma decisão administrativa, tem como elemento constituinte o motivo, que é pressuposto objetivo da decisão. A motivação, de outro vértice, transparece com o intuito de explicitar as causas, os pressupostos de fato e de direito da decisão administrativa.

Dissertou-se a respeito da situação de emergência sanitária global provocada pela pandemia do novo coronavírus (Covid-19) e da peculiaridade legislativa e normativa do contexto. Verticalizando à situação brasileira, verificou-se que a justificativa das decisões administrativas implica a adequada observância do cenário e regime jurídico pandêmico.

Nesse campo, vislumbrou-se que a Lei nº 13.979/2020, legislação geral para o enfrentamento da urgência de saúde, inaugurou diversos aspectos para o ambiente emergencial, abrangendo as contratações administrativas emergenciais e a tomada de decisões administrativas em geral. As decisões administrativas, no entanto, estão submetidas aos pressupostos objetivos da lei, que faz referência expressa a evidências científicas, e sua motivação deve, pois, cotejar os pressupostos de fato e de direito ensejadores da tomada de decisão.

Nesse sentido, observou-se que a primordial importância da motivação das decisões administrativas em tempos de Covid-19 perfaz-se na necessidade de controle público (social, técnico e político) das decisões administrativas, além da necessidade de se evitar fraudes e corrupção nas contratações públicas e na regulação sanitária, as quais devem ter como norte o interesse público, que, no ambiente em tela, demanda um mínimo de consenso científico e que as decisões administrativas o respeitem e o considerem. Viu-se ainda que o dever geral de segurança jurídica previsto de modo vanguardista pela LINDB corrobora o dever de fundamentação robusta das escolhas públicas do contexto de pandemia.

## Referências

ARAÚJO, Florisvaldo Dutra de. *Motivação e controle do ato administrativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

ÁVILA, Humberto Bergmann. Distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 215, p. 151-179, jan./mar. 1999.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso em Mandado de Segurança nº 19210/RS*. Recorrente: Sérgio Jobim Dutra. Recorrido: Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Felix Fischer. 5ª Turma. Diário de Justiça de 10 abr. 2004. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num\\_registro=200401612105&aplicacao=processos.ea](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=200401612105&aplicacao=processos.ea). Acesso em: 24 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 6343 MC-Ref/DF*, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 6.5.2020. (ADI-6343). 2020e.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Andamentos da ADI 6341/DF*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. 2020d. Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1335/2020. Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUACORDAO%253A1335%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUACORDAO%253A1335%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). 2020c. Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 6, de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. 2020a. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, Edição Extra – C, de 20 de março de 2020.

BRASIL. Lei nº 6.259, de 30 de outubro de 1975. Dispõe sobre a organização das ações de Vigilância Epidemiológica, sobre o Programa Nacional de Imunizações, estabelece normas relativas à notificação compulsória de doenças, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 30 out. 1975.

BRASIL. Lei nº 6.427, de 20 de agosto de 1977. Configura infrações à legislação sanitária federal, estabelece as sanções respectivas, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 24 ago. 1977.

BRASIL. Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27 jan. 1999.

BRASIL. Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. 2020b. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF.

CARVALHO, Raquel. *A Lei nº 13.655/2018 e o dever de motivação pela Administração Pública na LINDB*. 12 ago. 2018. Disponível em: [http://raquelcarvalho.com.br/2018/08/12/a-lei-13-655-2018-e-o-dever-de-motivacao-pela-administracao-publica-na-lindb/#\\_ftn1](http://raquelcarvalho.com.br/2018/08/12/a-lei-13-655-2018-e-o-dever-de-motivacao-pela-administracao-publica-na-lindb/#_ftn1). Acesso em: 08 jul. 2020.

CRUZ, Verônica. Transparência e *accountability* na regulação da vigilância sanitária no Brasil. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo v. 10, n. 3 p. 90-114, nov. 2009/fev. 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FARIAS, Carlos Frederico Nóbrega; GUERRA, Gustavo Rabay; ALVES, Renato José Ramalho. Regulação setorial no Brasil e teoria da captura de agências: lineamentos históricos, concepção e desafios para um modelo regulatório independente. *Revista Jurídica – Unicuritiba*, vol. 02, nº 43, Curitiba, 2016. pp. 216-233.

FERREIRA, Daniel. Alternativas legais à sanção administrativo-ambiental: uma eventual questão de dignidade da pessoa humana e de sustentabilidade da atividade empresarial. *R. Jurídica*, Curitiba, n. 22, Temática n. 6, p. 55-75, 2009.

FERREIRA, Daniel. *Sanções administrativas*. São Paulo: Malheiros, 2001.

FERREIRA, Daniel. *Teoria geral da infração administrativa a partir da Constituição Federal de 1988*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

G1. OAB/SC conclui em parecer que compra de 200 respiradores por R\$ 33 milhões por parte do governo teve irregularidades. *G1 SC*. 05 jun. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2020/06/05/oabsc-conclui-em-parecer-que-compra-de-200-respiradores-por-r-33-milhoes-por-parte-do-governo-teve-irregularidades.ghtml>. Acesso em: 14 jul. 2020.

GRIESINGER, Denise. *Veja medidas políticas e econômicas de países em resposta à pandemia*. 25 mar. 2020. EBC. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2020-03/veja-medidas-politicas-e-economicas-de-paises-em-resposta-pandemia>. Acesso em: 08 jul. 2020.

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

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MAIA, Christiane; GUILHEM, Dirce. A regulação sanitária brasileira como parte da política de saúde: lacunas e desafios. *Rev. Panam Salud Publica*. 2016, v. 39, n. 5, pp. 226–31.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Art. 23 da LINDB: O equilíbrio entre mudança e previsibilidade na hermenêutica jurídica. *Rev. Direito Adm.*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 93-112, nov. 2018.

MARTELLO, Alexandre. *Coronavírus*: 43 países adotam 166 medidas tributárias para conter crise, aponta levantamento. 02 abr. 2020. G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/04/02/coronavirus-43-paises-adotam-166-medidas-tributarias-mostra-levantamento-do-insper.ghtml>. Acesso em: 08 jul. 2020.

MARTINS, Tulio César Pereira Machado. Legalidade da aquisição de medicamentos e insumos para tratamento médico mediante contratação emergencial. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, jul./ago./set. 2013.

MEDINA, Janaina de Castro Marchi; MEDINA, José Miguel Garcia. Saúde e contornos do federalismo brasileiro. Bases constitucionais para a solução de conflitos relacionados à pandemia (Covid-19, Coronavírus). Breves considerações. *Revista dos Tribunais*, vol. 1017, 2020, jul. 2020.

MELLO, Bernardo; GRILLO, Marco. A pandemia como brecha para a corrupção no Brasil. *Revista Época*. 15 maio 2020. Disponível em: <https://epoca.globo.com/brasil/a-pandemia-como-brecha-para-corrupcao-no-brasil-1-24427569>. Acesso em: 14 jul. 2020.

MELO, Thiago Dellazari. A “*captura*” das agências reguladoras: uma análise do risco de ineficiência do Estado Regulador. 2010. 126 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Pernambuco. CCJ. Direito, 2010.

MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB: O dever público de incrementar a segurança jurídica. *Rev. Direito Adm.*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 13-41, nov. 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; GARCIA, Flávio Amaral. Desastres naturais e as contratações emergenciais. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 265, p. 149-178, jan./abr. 2014.

NOVAIS, Jorge Reis. *Em defesa do tribunal constitucional: resposta aos críticos*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2014.

OPAS BRASIL. *OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus*. 30 jan. 2020. Disponível em: [https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6100:oms-declara-emergencia-de-saude-publica-de-importancia-internacional-em-relacao-a-novo-coronavirus&Itemid=812](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6100:oms-declara-emergencia-de-saude-publica-de-importancia-internacional-em-relacao-a-novo-coronavirus&Itemid=812). Acesso em: 08 jul. 2020.

PARANÁ (Estado). Decreto 4692, de 25 de maio de 2020. Regulamenta a Lei Estadual nº 20.189, de 28 de abril de 2020, que dispõe sobre o uso geral e obrigatório de máscaras de proteção facial no contexto da pandemia da COVID-19 enquanto perdurar o estado de calamidade pública, e medidas correlatas. 2020a. *Diário Oficial do Estado do Paraná*, nº 10693, Curitiba, Paraná, 25 maio 2020.

PARANÁ (Estado). Decreto 5040, de 03 de julho de 2020. Suspende prazos administrativos, em razão da emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus – COVID-19. 2020b. *Diário Oficial do Estado do Paraná*, nº 10720, Curitiba, Paraná, 03 jul. 2020.

REIS, Luciano Elias; ALCÂNTARA, Marcus Vinícius. Contratação Pública Extraordinária no Período do Coronavírus. *Instituto Licitar*. Disponível em: <https://institutolicitar.com.br/wp-content/uploads/2020/03/CONTRATA%CC%A7A%CC%830-PU%CC%81BLICA-EXTRAORDINA%CC%81RIANO-PERI%CC%81ODO.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2020.

UNA-SUS. *Organização Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus*. 11 mar. 2020. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Acesso em: 08 jul. 2020.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FERREIRA, Daniel; TEIXEIRA Alan José de Oliveira. A primordial importância da motivação das decisões administrativas em tempos de Covid-19. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 86, p. 157-175, out./dez. 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i83.1512.

---