

JUS SCRIPTUM'S  
**INTERNATIONAL  
JOURNAL OF LAW**  
REVISTA INTERNACIONAL DE DIREITO

a. 18 • v. 8 • n. 1-2 • 2023

- 11 **José Cláudio Monteiro de Brito Filho**  
A social-democracia portuguesa: noções preliminares
- 28 **Antonio Solón Rudá**  
A Ausência de controle da dupla incriminação como fomento ao princípio do reconhecimento mútuo?
- 68 **Verônica Scriptorre Freire e Almeida e Carolina Aparecida Galvanese**  
A democratização do acesso global à internet como medida acessória do direito internaciona
- 109 **Clovis Reimão**  
As estrelas do caos: reflexões sobre os limites do estado de necessidade administrativa
- 130 **Sergio Torres Teixeira e Débora Viscardi de Lemos Leite**  
Da mulher trabalhadora a mulher maravilha: interfaces reflexivas da negação dos direitos trabalhista na pandemia
- 170 **Jéssica Mello Tahim**  
Os direitos humanos no quadro da desertificação
- 243 **Tamires Fonseca Zanotti**  
caracterização da vulnerabilidade como condição à vitimização no tráfico de mulheres para exploração sexual

## **Jus Scriptum's International Journal of Law**

Revista Internacional de Direito do Núcleo de Estudo Luso-Brasileiro da  
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa  
Ano 18 • Volume 8 • Número 1-2 • Janeiro-Junho 2023

Periodicidade Trimestral  
ISSN 1645-9024

### **Equipe Editorial**

#### **Diretor da Revista – Editor-In-Chief**

Cláudio Cardona

#### **Conselho Editorial – Editorial Board**

André Brito, Presidente do NELB  
Cláudio Cardona, Diretor da JusScriptum  
Jordano Paiva, Diretor Científico do NELB  
Alysson Bezerra Miranda, Diretor Científico do NELB  
Thiago Santos Rocha, Observador Externo  
Caio Guimarães Fernandes  
Camila Franco Henriques  
Leonardo Castro de Bone  
Maria Amélia Renó Casanova  
Maria Vitória Galvan Momo  
Paulo Gustavo Rodrigues  
Samara Machado Sucar  
Suelen Augusta da Cunha

#### **Conselho Científico – Scientific Advisory Board**

Ana Rita Gil, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (POR)  
André Saddy, Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense (BRA)  
Eduardo Vera-Cruz Pinto, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (POR)  
Edvaldo Brito, Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (BRA)  
Fernanda Martins, Universidade do Vale do Itajaí (BRA)  
Francisco Rezek, Francisco Resek Sociedade de Advogados (BRA)  
Janaina Matida, Faculdade de Direito da Universidade Alberto Hurtado (CHI)  
Lilian Márcia Balmant Emerique, Faculdade Nacional de Direito - UFRJ (BRA)  
Luciana Costa da Fonseca, Faculdade de Direito da UFPA e do CESUPA (BRA)

Maria Cristina Carmignani, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (BRA)  
Maria João Estorninho, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (POR)  
Paula Rosado Pereira, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (POR)  
Paula Vaz Freire, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (POR)  
Pedro Romano Martinez, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (POR)  
Rute Saraiva, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (POR)  
Sergio Torres Teixeira, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco (BRA)  
Susana Antas Videira, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (POR)

#### **Corpo de Avaliadores – Review Board**

Anjuli Tostes Faria Melo  
Camila Franco Henriques  
Carla Valério  
Caroline Lima Ferraz  
César Fiuza  
Eduardo Alvares de Oliveira  
Francine Pinto da Silva Joseph  
Isaac Kofi Medeiros  
J. Eduardo Amorim  
José Antonio Cordeiro de Oliveira  
Leonardo Bruno Pereira de Moraes  
Leonardo Castro de Bone  
Marcelo Ribeiro de Oliveira  
Marcial Duarte de Sá Filho  
Maria Vitoria Galvan Momo  
Plínio Régis Baima de Almeida  
Rafael Vasconcellos de Araújo Pereira  
Rafaela Câmara Silva  
Renato Sedano Onofre  
Silvia Gabriel Teixeira  
Thais Cirne  
Vânia dos Santos Simões

## **ARTIGOS CIENTÍFICOS**

# AS ESTRELAS DO CAOS: REFLEXÕES SOBRE OS LIMITES DO ESTADO DE NECESSIDADE ADMINISTRATIVA.

*The stars of chaos : Reflections on the limits of the state of administrative need.*

Clovis Reimão\*

Resumo: O objetivo dessa pesquisa é refletir sobre os limites do estado de necessidade administrativa. Para tanto, através da alegoria das estrelas do caos, foi realizado um estudo teórico da doutrina, jurisprudência e legislação portuguesas sobre o tema. Traçamos uma verdadeira “constelação”. Nossas “estrelas do caos” são apresentadas uma a uma: a estrela do perigo (o estado de necessidade administrativa); o Sol (Estado de Direito); a Alpha Centauri (o jus cogens administrativo); a Sirius (direitos fundamentais); o Pegasus (bloco de princípios) e o Hércules (o controle judicial). Por fim, destacamos a importância dessas estrelas, sem elas somos um eterno “buraco negro”.

Palavras-chave: Estado de Necessidade Administrativa; Limites; Estrelas do Caos; Estado de Direito; Buraco Negro.

Abstract: This study aims to demonstrate the limits of the state of administrative need. Therefore, with the chaos stars allegory's, we have made a theoretical study of Portuguese doctrine, jurisprudence, legislation about this subject. We have made a “true constellation”. Our stars of chaos will be presented one by one: the danger star (state of administrative need), the Sun (State of Law); the Alpha Centauri (the administrative jus cogens); the Sirius (fundamental rights); the Pegasus (principles block) and the Hercules (judicial review). Finally, we highlighted the necessity of this stars, without them we will be a “black hole” forever.

Keywords: State of Administrative Need; Limits; Chaos Stars; Rule of Law; Black Hole.

---

<sup>1</sup> \* Professor visitante na Faculdade de Direito da UFBA (2022)- Direito Administrativo (temas: contratos e licitações, intervenção estatal na propriedade, responsabilidade civil do Estado e bens públicos). Professor convidado na pós-graduação em Direito Público da Faculdade Baiana de Direito (2021) - tema: direitos fundamentais. Mestrando em Direito Administrativo na Universidade de Lisboa (UL). Pós-graduado em Direito Público e em Direito Processual Civil. Membro do Instituto Direito Constitucional da Bahia (IDCB). Servidor Público do Ministério Público da Bahia.

Sumário: 1. O caos e a luz das estrelas; 2. Visão geral da nossa estrela do perigo; 3. Completando a constelação: as limitações jurídicas; 3.1. O sol: nosso estado de direito; 3.2. *Alpha Centauri*: o *jus cogens* administrativo; 3.3. *Sirius*: os direitos fundamentais intangíveis; 3.4. *Pegasus*: o bloco de princípios limitadores; 3.5. *Hércules*: controle judicial. 4. As estrelas do caos.

## 1. O caos e a luz das estrelas

Se Deus não existe, tudo é permitido?<sup>2</sup> Existe norma para o caos? Todos nós temos um caos dentro de si. E isso não é, necessariamente, algo ruim. Do caos surgem as estrelas.<sup>3</sup> Sem a escuridão, não existe a luz. A dialética faz parte da realidade do universo e isso não seria diferente com o direito.

Regras e exceções. Direito e necessidade. As situações excepcionais da vida humana necessitam da luz de uma “estrela do perigo”: o estado de necessidade administrativa. Um princípio geral do direito que permite unir as sombras do caos e a luz da juridicidade em prol do melhor interesse público no caso concreto.

Esse artigo traz algumas reflexões sobre os limites jurídicos do estado de necessidade administrativa. Através de um método hermenêutico<sup>4</sup>, uma técnica dedutiva e uma análise teórica e prática interdisciplinar; traçamos “uma constelação”. Inicialmente, é feita uma visão panorâmica da nossa primeira estrela: o estado de necessidade administrativa. Após, contamos as demais estrelas dessa constelação: os limites jurídicos do instituto, contextualizando com as trevas da

---

<sup>2</sup> Essa frase decorre de uma interpretação muito comum do livro: FIÓDOR DOSTOIÉVSKI, *Os irmãos Karamázov*, 1ª ed., trad. Herculano Villas-Boas, São Paulo, Martin Claret, 2013.

<sup>3</sup> Nossa alegoria das estrelas é baseada em Nietzsche: “Eu vos digo: é preciso ter ainda caos dentro de si, para poder dar à luz uma estrela dançante.” FRIEDRICH NIETZSCHE, *Assim falou Zaratustra*, 1ª ed, trad. Paulo César de Souza, São Paulo, Companhia das Letras, 2011, p.18.

<sup>4</sup> MIRACY GUSTIN, (Re)pensando a pesquisa jurídica, 4ª ed., São Paulo, Del Rey, 2015, pp.19-30.

pandemia do Covid-19. Por fim, concluímos pela existência e necessidade das luzes de nossas “estrelas do caos”.

## 2. Visão geral na nossa estrela do perigo

A lei, em geral, é feita para as situações de normalidade<sup>5</sup>, para as “condições normais de temperatura e pressão” da vida humana. O legislador não é um vidente do caos ou um ser onisciente. Logo, é humanamente impossível prever e legislar certas situações excepcionais. Seria como tentar contar todas as estrelas do céu.

Assim, a lei não é um “manual completo de sobrevivência no caos”<sup>6</sup>. Existem certas “fissuras” na órbita da legalidade clássica que são expostas em momentos de grave crise social. A realidade, por vezes, supera o direito<sup>7</sup> e o seu mito positivista da completude da lei.<sup>8</sup> O universo não cabe na palma da mão.

Uma pandemia, um incêndio, uma inundação ou uma guerra, por exemplo, exigem decisões urgentes e imediatas da Administração Pública. Se as leis não derem conta de afastar esse perigo ao interesse público, o gestor não pode se omitir

---

<sup>5</sup> Esse é o paradigma liberal de John Locke. Todavia, o estado de exceção não está totalmente fora do direito, as leis também regulam, na medida do possível, as situações excepcionais. Vide GÜNTHER FRANKENBERG, *Técnicas de Estado: Perspectivas sobre o Estado de Direito e o Estado de Exceção*. São Paulo, Unesp Digital, trad. Gercelia Batista de Oliveira Mendes, 2018, E-book, posição 496.

<sup>6</sup> Essa metáfora foi inspirada na frase de Carl Schmitt: “não há norma aplicável ao caos”. No tópico sobre o Estado de Direito faremos ponderações críticas a essa ideia. CARL SCHMITT, *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, Quakertown, Antelope Hill Originals, translation by C. J. Miller, 2020 (versão original 1934). Ebook, p.07.

<sup>7</sup> Para Cassagne, são momentos que “os fatos falam por si mesmo.” JUAN CARLOS CASSAGNE, *La Covid-19 y los límites del Estado de Emergencia*. Directorio de servicios legales, disponível em: <https://bit.ly/3fBk8Hi> acesso em 23 março de 2021.

<sup>8</sup> Segundo Norberto Bobbio, a completude da lei é a ausência de lacunas, a ideia ilusória de que a lei conseguiria prever todas as situações. NORBERTO BOBBIO, *Teoria do ordenamento jurídico*, 6ª ed, Brasília, Editora Universidade de Brasília, trad. Maria Celeste Santos, 1995, pp.115.

ou cumprir a “ferro e fogo” as regras destinadas à normalidade. Nesses casos, descumprir a lei evita um “mal maior”<sup>9</sup> para a sociedade. Eis o estado de necessidade administrativa.

O estado de necessidade administrativa é uma situação de perigo tão excepcional, urgente e concreta que exige uma conduta administrativa contra *legem* visando, de modo proporcional e de boa-fé, proteger um interesse público imperioso, sem prejuízo da eventual indenização dos particulares lesados.<sup>10</sup>

Essa “estrela do perigo” possui vários tipos. Ela pode ser declarada em conjunto com os Estados de exceção constitucional ou de forma independente (*tout court*). As normas administrativas preteridas podem ser procedimentais e/ou materiais.<sup>11</sup> E quanto aos direitos fundamentais, ela pode ser restritiva (limita os direitos fundamentais) ou prestativa (concede benefícios aos particulares).<sup>12</sup>

A partir dessa “base estelar”, do artigo 3.º, n.º 2º do Código de Procedimento Administrativo e da jurisprudência<sup>13</sup>, a doutrina portuguesa destaca

---

<sup>9</sup> MARCELO CAETANO, Manual de Direito Administrativo, vol. II, Coimbra, Almedina, 1983, pp.1306- 1308.

<sup>10</sup> Nosso conceito é uma síntese da doutrina dos professores Marcelo Caetano, Diogo Freitas do Amaral, Mária da Glória e Sérvulo Correia. DIOGO FREITAS DO AMARAL e MARIA DA GLÓRIA GARCIA, O Estado de necessidade e a Urgência em Direito Administrativo, Parecer jurídico, Ourique, 1998. disponível em: <https://bit.ly/3mhCWg6> Acesso em 20 março 2021, p.463; MARCELO CAETANO. Manual de Direito Administrativo..., pp.1305-1309; JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, Revisitando o Estado de Necessidade, in Augusto de Athayde, João Caupers e Maria Da Glória Garcia (org.). Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Freitas do Amaral, Coimbra, Almedina, 2010, p.39-40, disponível em: <https://bit.ly/31ICjm1>, acesso em 16 março 2021.

<sup>11</sup> PAULO OTERO, Direito do Procedimento Administrativo, Lisboa: Almedina, vol. I, 2016, pp.129-131.

<sup>12</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL e MARIA DA GLÓRIA GARCIA, O Estado de necessidade...p.477.

<sup>13</sup> Segundo o Supremo Tribunal Administrativo, o estado de necessidade consiste na “atuação sobre domínio de perigo iminente, atual e não produzido pela vontade do agente”. PORTUGAL, Supremo Tribunal Administrativo, 1ª Subsecção do Contencioso

os pressupostos cumulativos<sup>14</sup> para aplicação do instituto, a saber: a) o perigo iminente, atual, excepcional e transitório; b) não provocado pelo agente público (boa-fé); c) só contornável mediante uma conduta proporcional de inaplicação da lei e d) sujeito a mecanismos de *accountability*, sobretudo, a responsabilidade civil do Estado pelos danos causados.<sup>15</sup> Vamos destrinchar esses pressupostos.

O perigo iminente e atual significa uma situação urgente (“agora ou nunca”) e concreta (não apenas teórica ou um “estado de espírito do agente”<sup>16</sup>). O perigo é excepcional, pois rompe com a normalidade da legalidade administrativa.<sup>17</sup> Por fim, é transitório, pois se a situação excepcional se consolidar no tempo, exigirá providências legislativas ou constitucionais de adaptação.<sup>18</sup> Não é cabível um “estado de exceção permanente”<sup>19</sup>, a perpetuação do estado de necessidade é algo arbitrário e antijurídico.

---

Administrativo, Processo n° 01353/03. Relator: Pais Borges, disponível em: <https://bit.ly/3ue1LFu>, data de julgamento: 04/03/2004, acesso em 25 março de 2021.

<sup>14</sup> Sem um desses pressupostos, a conduta será ilegal e deverá ser anulada. O estado de necessidade é algo muito excepcional. PAULO OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo...*, pp.127-129.

<sup>15</sup> Por todos, destacamos as lições de: DIOGO FREITAS DO AMARAL e MARIA DA GLÓRIA GARCIA, *O Estado de necessidade...*, p.483.

<sup>16</sup> JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *Revisitando o Estado de Necessidade...*, p.24.

<sup>17</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL e MARIA DA GLÓRIA GARCIA. *O Estado de necessidade...* p. 486.

<sup>18</sup> GUSTAVO BINEMBOJM. *Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador*, 2ª ed, Belo Horizonte, Fórum, 2017, Ebook, posição 3556.

<sup>19</sup> Segundo Giorgio Agamben, existe o risco da exceção tornar-se a regra, ou seja, um Estado autoritário permanente, uma verdadeira “máquina letal”. GIORGIO AGAMBEN. *Estado de Exceção*. São Paulo, Boitempo editorial, tradução Iraci Poletti, 2004, p.131.

Ademais, esse perigo não pode ter sido provocado pelo próprio agente.<sup>20</sup> É dizer, não se trata de uma “emergência fabricada”<sup>21</sup> decorrente da falta de planejamento, desídia ou má-fé do gestor público. O estado de necessidade exige um “*fair play* administrativo”<sup>22</sup>, ou seja, um jogo limpo e de boa-fé, uma postura ética da Administração Pública que tem o dever de fundamentar sua intervenção excepcional com base na verdade material e prezando pelo interesse público primário.

O terceiro requisito é a proporcionalidade na inaplicação da lei. Isso significa que a atuação contra *legem* só é permitida quando for adequada, necessária e proporcional em sentido estrito<sup>23</sup> para satisfazer um interesse público imperioso.<sup>24</sup> A ponderação de interesses<sup>25</sup> e o equilíbrio são as chaves-mestras desse requisito, não se permitindo nem excessos e tampouco proteções insuficientes na nossa estrela do perigo.

---

<sup>20</sup> Segundo Sérvulo Correia, esse requisito parece ter sido importado do artigo 34 do código penal português. JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA. Revisitando o Estado de Necessidade.... p.24.

<sup>21</sup> A expressão é muito comum no direito brasileiro quando a emergência decorre de um ato doloso ou culposo do administrador. MARÇAL JUSTEN FILHO. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 16ª ed, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2014. p. 407-413.

<sup>22</sup> Esse conceito foi melhor desenvolvido em: CLÓVIS REIMÃO. O Fair Play Administrativo: pelo fim dos privilégios processuais do Poder Público brasileiro. 31 p. il. 2021. Relatório de pesquisa (Mestrado). Universidade de Lisboa - Faculdade de direito, 2021.

<sup>23</sup> As três submáximas da proporcionalidade: ROBERT ALEXYS. Teoria de los Derechos Fundamentales. Trad. Ernesto Garzón Valdés, Madrid, Centro de estudios constitucionales, 1993, p.111-115.

<sup>24</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL e MARIA DA GLÓRIA GARCIA. O Estado de necessidade...p.463

<sup>25</sup> Segundo o Supremo Tribunal Administrativo., se a própria lei já realiza a ponderação de interesses e afirma qual interesse deve prevalecer, não caberia estado de necessidade. PORTUGAL. Supremo Tribunal Administrativo. 1ª Seção. Acórdão 4 de Junho de 1996, disponível em: <https://bit.ly/3fiEVz8>, acesso em 26 março 2021.

O último pressuposto é a sindicabilidade do estado de necessidade. Em um Estado de Direito toda atuação administrativa é limitada e passível de controle jurisdicional. É o caso da indenização dos particulares lesados pela conduta administrativa excepcional (artigo 16º da Lei n.º 67/2007).<sup>26</sup> Trata-se de uma responsabilidade civil do Estado por ato lícito<sup>27</sup>, já que o estado de necessidade é um princípio geral do direito<sup>28</sup> que exclui a ilicitude do ato e a integra numa juridicidade excepcional baseada na experiência humana.

Diante dessa breve visão panorâmica do instituto, fica evidente que a nossa estrela não está sozinha no universo jurídico. Não é um vale-tudo, uma anarquia ou um “buraco negro” inescapável. Existem outras “estrelas jurídicas” que traçam os seus limites e delimitam a sua rota em prol de uma estrela de maior importância, o Estado de Direito, o nosso “Sol”. Vamos agora conhecer essa “constelação”.

---

<sup>26</sup> Inspirado no artigo 339, n.º 2º do Código Civil Português. Atualmente, fundamentado também nos artigos 19º e 266, n.º 2º da Constituição da República Portuguesa e artigo 3º, n.º 2º e 151, n.º 1º do Código de Procedimento Administrativo.

<sup>27</sup> MARCELO CAETANO, Manual de Direito Administrativo..., pp.1308-1309.

<sup>28</sup> Vem do direito romano a ideia de que “necessitas non habet legem”. PAULO OTERO, Direito do Procedimento Administrativo... pp.133-134.

### 3. Completando a constelação: as limitações jurídicas

#### 3.1. O sol: nosso Estado de Direito

O estado de necessidade administrativa não é o “buraco negro”<sup>29</sup> do Estado de Direito. Durante a situação excepcional, o direito não morre ou desaparece.<sup>30</sup> A “estrela do perigo” é regulada e limitada pelo direito, não existe “anomia”<sup>31</sup> da juridicidade. Para as situações de crise, existe um direito da crise, uma juridicidade excepcional.<sup>32</sup>

Desse modo, a despeito da técnica legislativa ser naturalmente destinada para as situações de normalidade, também existe direito para o caos.<sup>33</sup> Não há “carta branca” para arbitrariedades típicas de Estados totalitários. O Estado Democrático de Direito não se rende diante do perigo. As atuações excepcionais são sindicáveis e limitadas.

Isso não significa que a lei seja completa ou o legislador seja um vidente do apocalipse. O estado de necessidade pode ocorrer na “fissura” da lei, mas ele está na órbita da juridicidade. O perigo pode até dispensar a lei formal, mas está

---

<sup>29</sup> Para a física clássica, não existe escapatória de um buraco negro, ele devora tudo, até mesmo a luz. De acordo com Adrian Vermeule, existem “buracos negros jurídicos”. Concordamos com Gustavo Binembojm, essa visão pessimista de Vermuele representa uma “rendição do Estado democrático de direito” ao caos. GUSTAVO BINEMBOJM, Poder de polícia... posições 3513 – 3600; ADRIAN VERMEULE. Our schmittian administrative law. Harvard Law Review, n. 122, p. 1095-1149, 2009.

<sup>30</sup> Cassagne diz: “el derecho no muere ni se esfuma y debe mantenerse aún en las peores situaciones de la vida”. JUAN CARLOS CASSAGNE, La Covid-19 y los límites del Estado de Emergencia.... Disponível em: <https://bit.ly/3fBk8Hi>, Acesso em 23 março 2021.

<sup>31</sup> Giorgio Agambem afirma que o estado de exceção é o vazio de direito, uma anomia. Também discordamos dessa visão pessimista. GIORGIO AGAMBEN, Estado de Exceção... p. 79.

<sup>32</sup> GUSTAVO BINEMBOJM, Poder de polícia... posições 3513 - 3600.

<sup>33</sup> Ao contrário do pessimismo de Carl Schmitt que dizia não existir norma para o caos. CARL SCHMITT, Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty. p.07.

sujeito a “um bloco de princípios interligados, geradores de justiça e paz em sociedade”.<sup>34</sup> É como se a juridicidade fosse “um prédio com bases flexíveis antissísmicas”<sup>35</sup>, na hora do terremoto, o edifício jurídico balança, mas não cai.

A pandemia do Covid-19 no Brasil é um excelente exemplo. O caos social causado pelo Coronavírus não impediu que o país aprovasse, em tempo recorde, uma lei específica<sup>36</sup> traçando os limites da atuação administrativa excepcional contra o vírus. Ademais, mesmo que toda a legislação brasileira existente não afastasse o perigo pandêmico, as ações excepcionais seriam limitadas pelos princípios constitucionais e passíveis de controle judicial. Enfim, as coisas da Terra giram em torno do “Sol”, o nosso Estado de direito.

### **3.2. Alpha Centauri: o jus cogens administrativo**

Faz parte da própria essência do estado de necessidade, o afastamento das normas em prol do interesse público. O agente público pode dispensar o procedimento legal (artigo 161º, n.º 2º, alínea “l” e artigo 177º, n.º 2º do Código de Procedimento Administrativo), a competência (artigo 68º, n.º 3º da Lei n.º 169/99) e até mesmo o conteúdo normativo (uso do poder de polícia e demais restrições de direitos, por exemplo).<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL e MARIA DA GLÓRIA GARCIA. O Estado de necessidade... pp. 469-473.

<sup>35</sup> Essa excelente metáfora foi utilizada por: GUSTAVO BINEMBOJM, Poder de polícia..., posição 3600.

<sup>36</sup> BRASIL, Lei n.º 13.979 de 02 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, disponível em: <https://bit.ly/39x6nVZ>, acesso em 01 abr. 2021.

<sup>37</sup> JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, Revisitando o Estado de Necessidade..., pp.28-32

Todavia, nem todas as normas jurídicas podem ser afastadas. Certas normas são como a estrela *Alpha Centauri*<sup>38</sup>, é dizer, a mais próxima do nosso “sistema solar” (o Estado de Direito). Formam um “núcleo duro da juridicidade” que nem mesmo o perigo excepcional consegue quebrar. Eis o “*jus cogens* administrativo”. É o caso, por exemplo, das normas que a) consagram direitos fundamentais decorrentes da dignidade da pessoa humana; b) servem de padrão de conformidade para outras normas; c) o descumprimento gera nulidade ou inexistência e d) definem o regime dos bens públicos.<sup>39</sup>

Nesses casos, descumprir essas “cláusulas pétreas” administrativas gera um mal maior para a sociedade do que o perigo excepcional a ser enfrentado. Não há proporcionalidade na inaplicação ocasional da lei. Apagar o brilho dessa estrela é violar o próprio Estado de Direito (o sol) trazendo o risco do “vírus totalitário”<sup>40</sup> de um Estado desumano.

### 3.3. Sirius: os direitos fundamentais intangíveis

Certos direitos fundamentais são como a estrela *Sirius*, a mais brilhante e ardente no céu noturno da Terra. Apagar o brilho dessa estrela é violar o próprio interesse público. Logo, esses direitos são intangíveis, como é o caso dos previstos n.º 6 do artigo 19º da Constituição Portuguesa.<sup>41</sup> Eles não podem ser limitados

---

<sup>38</sup> Todas as informações que citaremos sobre as estrelas foram retiradas do site da Nasa. NASA, Explore solar system and beyond, disponível em: <https://www.space.com/18964-the-nearest-stars-to-earth-infographic.html>, acesso em 01 abril de 2021

<sup>39</sup> PAULO OTERO, Direito do Procedimento Administrativo..., p.150.

<sup>40</sup> PAULO OTERO, Democracia totalitária: do Estado totalitário à sociedade totalitária, Lisboa: Principia, 2000, p.11.

<sup>41</sup> JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, Revisitando o Estado de Necessidade..., pp.32-33; PAULO OTERO, Direito do Procedimento Administrativo..., p.279.

sequer no Estado de sítio ou Estado de emergência (um *plus*), quiçá durante a nossa estrela do perigo (um *minus*).<sup>42</sup>

Em uma “festa do coronavírus”<sup>43</sup>, por exemplo, o agente público poderia atuar em estado de necessidade para evitar a contaminação em massa dos jovens e proteger a saúde pública.<sup>44</sup> Mas, isso não o autoriza, de forma alguma, a matar ou torturar os jovens para acabar com a festa. Essa ação seria flagrantemente desproporcional, ilegítima e inconstitucional, violando gravemente a dignidade da pessoa humana.<sup>45</sup>

No mesmo sentido, em um culto religioso, lotado de fiéis se abraçando em plena pandemia, um agente público poderia agir excepcionalmente para evitar a aglomeração. Mas, seria impossível mandar fechar a igreja e não permitir sequer

---

<sup>42</sup> GUSTAVO BINEMBOJM, Poder de polícia..., posição 3585.

<sup>43</sup> Essas festas estão ocorrendo nos EUA, jovens se reúnem com o objetivo exclusivo de se contaminar pelo Covid-19. CNN, Young people are throwing coronavirus parties with a payout when one gets infected, official says, disponível em: <https://edition.cnn.com/2020/07/02/us/alabama-coronavirus-parties-trnd/index.html>, acesso em 26 março 2021.

<sup>44</sup> O Supremo Tribunal Administrativo afirmou a constitucionalidade da limitação ao direito de reunião durante a pandemia. PORTUGAL, Supremo Tribunal Administrativo, 1ª Sessão, Processo nº 088/20.8BALS. Relatora: Dra. Suzana Tavares da Silva. Disponível em: <https://bit.ly/39cUjt5>. Data de julgamento: 10/09/2020. Acesso em 25 mar.2021.

<sup>45</sup> Segundo Jorge Reis Novais, toda a ação política e administrativa durante a pandemia só é legítima quando observa a dignidade da pessoa humana, fora disso seria, pura e simplesmente, inconstitucional. JORGE REIS NOVAIS, Direitos Fundamentais e inconstitucionalidade em situação de crise – a propósito da epidemia COVID-19. E-pública, Revista eletrônica de Direito Público, vol. 7, nº 1, abril 2020, p.84. disponível em: <https://www.e-publica.pt/volumes/v7n1/pdf/a5n1v7.pdf> acesso em 25 março de 2021.

uma missa online seguindo os protocolos de segurança<sup>46</sup>, pois violaria gravemente a liberdade religiosa.<sup>47</sup>

### 3.4. Pegasus: o bloco de princípios limitadores

Existe uma “cavalaria”<sup>48</sup> de princípios para limitar as atuações excepcionais em estado de necessidade administrativa. Esses princípios, lembram a constelação *Pegasus*, estrelas que representam, na mitologia grega, o cavalo alado que ajudava os deuses a enfrentar diversos monstros e perigos.<sup>49</sup> Vejamos alguns exemplos dessa cavalaria estelar.

O princípio da proporcionalidade (artigo 266º, n.º 2º da Constituição da República Portuguesa) é requisito global do estado de necessidade, presente em outros países (Alemanha, França, Suíça, Espanha) e em outros ramos do direito (civil, penal e constitucional). Significa analisar se a atuação administrativa excepcional foi: i) adequada: para proteger o interesse público; ii) necessária: um

---

<sup>46</sup> Esse triste episódio aconteceu no Brasil e está disponível no: JOVEMPAN, Missa é interrompida por ordem do prefeito. Youtube. Publicado no canal “Os Pingos nos Is”. 24 março 2020. 1 vídeo (9 min.). disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=JPAwJ\\_KQH3M](https://www.youtube.com/watch?v=JPAwJ_KQH3M) acesso em 31 março de 2021

<sup>47</sup> Jorge Gouveia sustenta que a proibição total do culto religioso é plenamente desproporcional e viola a liberdade religiosa (artigo 19, n.º 6º da Constituição da República Portuguesa). JORGE GOUVEIA. Portugal e a COVID-19: balanço e perspectivas de uma Ordem Jurídica de Crise, Revista do Ministério Público Número Especial COVID-19, pp. 93-106, 2020, pp.97-101.

<sup>48</sup> Assim como as estrelas do céu, é impossível contar todos os princípios aplicáveis. Um universo de princípios poderia ser citado, a saber: prossecução do interesse público, boa administração, ponderação, procedimento equitativo, interdição do arbítrio, etc. Nossa exposição foi meramente exemplificativa.

<sup>49</sup> Segundo o mito, foi montado em Pégaso (o cavalo alado) que Belerofonte conseguiu matar a Quimera (o monstro híbrido de leão, cabra e serpente). JUNITO DE SOUZA BRANDÃO, Mitologia grega, Vol.01, Petrópolis, Editora Vozes, 1986, p.241.

mal menor do que a inaplicação da lei e iii) proporcional em sentido estrito: verificar na ponderação, se os benefícios superam os custos da atuação.<sup>50</sup>

Imagine que no auge da pandemia, um agente público, em estado de necessidade, permite a abertura do comércio durante o dia, mas determina o toque de recolher das 22 horas até 5 horas. Essa decisão é desproporcional, pois sequer é adequada/eficiente para impedir a contaminação das pessoas. Basta perceber que o Coronavírus não tem relógio e a contaminação não é restrita ao período noturno. Não tem sentido liberar durante o dia e recolher durante a noite. O *Pegasus* da proporcionalidade passou longe desse gestor.<sup>51</sup>

Os princípios da boa-fé e da precaução também são estruturantes ao estado de necessidade administrativo, visando evitar a emergência fabricada. Em um “direito administrativo de risco”<sup>52</sup>, gestores prudentes não contam com a sorte, pelo contrário, atuam de forma imediata e rápida para conter o perigo.<sup>53</sup> A desídia dos governantes não pode se tornar o “novo normal”<sup>54</sup>, fabricando estados de necessidades *fakes* e arbitrários.

---

<sup>50</sup> ROBERT ALEXI, Teoria de los Derechos Fundamentales..., p.111-115.

<sup>51</sup> Caso similar ocorreu no Brasil e o Supremo Tribunal Federal suspendeu esse toque de recolher. Vide: CLÓVIS REIMÃO, Liberdade de locomoção em tempos de coronavírus: um equilíbrio aristotélico entre direitos e deveres fundamentais, in Saulo Bahia, Carlos Martins e Rodolfo Pamplona Filho (orgs.). Direitos e deveres fundamentais em tempos de coronavírus. Vol.3, São Paulo, editora IASP, 2020, p.185. disponível em: <https://bit.ly/3fBpDpk> acesso em 31 março de 2021.

<sup>52</sup> PORTUGAL, Supremo Tribunal Administrativo. 1ª Sessão. Processo n° 088/20.8BALS.B. Relatora: Dra. Suzana Tavares da Silva. Disponível em: <https://bit.ly/39cUjt5>. Data de julgamento: 10/09/2020. Acesso em 25 março de 2021.

<sup>53</sup> BENT FLYVBJERG, The Law of Regression to the Tail: How to Survive Covid-19, the Climate Crisis, and Other Disasters. Environmental Science and Policy. 2020, pp.04-06, disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3600070> Acesso em 22 março de 2021.

<sup>54</sup> A expressão é usada de modo crítico para a longa duração das medidas de exceção que já duram mais de um ano. Vide: AGUSTÍN GORDILLO, La “nueva normalidad” no se extiende al futuro del

Diversos doutrinadores, por exemplo, sustentam que grande parte da tragédia do Coronavírus não foi totalmente imprevisível (como um “cisne negro”), mas decorreu da incapacidade dos governos de adotarem medidas preventivas rápidas e globais, como uso de máscaras, testagem em massa e o distanciamento social.<sup>55</sup> O perigo, em certa medida, também foi provocado pelos próprios agentes públicos.

Por fim, destacamos os princípios da justiça e da igualdade (artigo 266º, n.º 2º da Constituição da República Portuguesa). Isso significa que a medida excepcional não pode conter discriminações odiosas, mas deve ser racional, equitativa, razoável e fundamentada conforme a juridicidade.<sup>56</sup> No caso do isolamento social pandêmico, por exemplo, o gestor deve fazer uma “dupla batalha”<sup>57</sup> entre a saúde pública e a economia, podendo dispensar certas normas

---

derecho administrativo global o local. VIII Congreso Internacional de Abogacía Pública, local y federal, modo virtual, 2020, Disponível em: <https://bit.ly/3mfjFfi> Acesso em 23 março de 2021.

<sup>55</sup> YANNER BAR-YAM, JOSEPH NORMAN e NASSIM NICHOLAS TALEB, Systemic Risk of Pandemic via Noval Pathogens – Coronavirus: A Note. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3uby2DX>. Acesso em 22 março de 2021; SABINO CASSESE, L'emergenza non serve a nulla. Sabino Cassese disintegra Conte. Il tempo. 2020, Disponível em: <https://bit.ly/2Pr3ZJA> Acesso em 23 março de 2021; BENT FLYVBJERG, The Law of Regression to the Tail..., pp.04-06; CASS SUNSTEIN, This Time the Numbers Show We Can't Be Too Careful: Hard-headed cost-benefit analysis usually confirms that it's dangerous to be overcautious. The coronavirus is different. Bloomberg, Politics & Policy, 2020. Disponível em: <https://bloom.bg/3wgs5aD> Acesso em 24 março de 2021; NASSIM NICHOLAS TALEB, The Pandemic Isn't a Black Swan but a Portent of a More Fragile Global System. The New Yorker. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3ryMN1W> Acesso em 22 março de 2021.

<sup>56</sup> PAULO OTERO, Direito do Procedimento Administrativo..., pp.167-172; 215-221.

<sup>57</sup> JUAN CARLOS CASSAGNE, La Covid-19 y los límites del Estado de Emergencia..., disponível em: <https://bit.ly/3fBk8Hi> Acesso em 23 março de 2021.

orçamentárias para garantir um auxílio financeiro emergencial.<sup>58</sup> Assim, as pessoas não morrem de Covid-19 e nem de fome por falta de dinheiro. *Pegasus*, aqui, foi impecável.

### 3.5. Hércules: controle judicial

A constelação Hércules é a quinta maior no mundo das estrelas. A analogia com o controle judicial não poderia ser mais apropriada. O controle judicial dos *hard cases* envolvendo o estado de necessidade administrativa exige um juiz Hércules que lute para chegar na “única resposta correta Dworkiana”.<sup>59</sup>

Nesse sentido, o Hércules (nosso “juiz-constelação”) deve exercer a “pedra de fecho”<sup>60</sup> do Estado de Direito e demonstrar, na prática, que a juridicidade excepcional tem limites. Ele analisa se a atuação administrativa cumpriu: a) os pressupostos do estado de necessidade (ou se houve erro de fato ou de direito)<sup>61</sup>; b) uma fundamentação adequada às circunstâncias excepcionais<sup>62</sup>; c) o *jus cogens* administrativo e os direitos fundamentais intangíveis e d) o bloco de princípios limitadores.

---

<sup>58</sup> Isso ocorreu no Brasil. Vide: BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI 6357. Relator Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://bit.ly/31I29qi> Data de julgamento: 20/03/2020. Acesso em 31 março de 2021.

<sup>59</sup> Segundo a metáfora de Dworkin, o juiz deve ter a postura de buscar as limitações aos direitos fundamentais que sejam racionais, íntegras e coerentes; que considerem a Constituição Federal como o “primeiro capítulo” desse “romance em cadeia” que é o Direito. Vide: RONALD DWORKIN, O império do direito, São Paulo, Martins Fontes, 2003, pp.403-424.

<sup>60</sup> PAULO OTERO, Direito do Procedimento Administrativo..., pp. 151-153.

<sup>61</sup> JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, Revisitando o Estado de Necessidade... pp.33-38.

<sup>62</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL e MARIA DA GLÓRIA GARCIA. O Estado de necessidade..., p.488-489.

Na pandemia, por exemplo, um confinamento obrigatório dos turistas, que mais se assemelha a uma prisão em flagrante, viola gravemente o núcleo duro da liberdade de locomoção. Isso enseja a indenização dos lesados e pode ser declarado inconstitucional, por tentar apagar o “brilho das nossas estrelas limitadoras” do estado de necessidade.<sup>63</sup>

Por outro lado, esse controle de Hércules não pode ser tão rígido que esvazie a possibilidade do estado de necessidade. O controle judicial deve ser realista, pragmático e equilibrado, pois: a) o agente público não é um “Super-Homem”<sup>64</sup> ou um “Arquimedes”<sup>65</sup>, ele tem racionalidade limitada<sup>66</sup> e pode falhar; b) quanto maior a imprevisibilidade e a urgência do fato, menor o nível de diligência a ser exigida do gestor, aumentando a tolerância com o erro<sup>67</sup>; c) o juiz não pode ser um “engenheiro de obra pronta”, apontando críticas e soluções fáceis,

---

<sup>63</sup> Embora não trate especificamente sobre o estado de necessidade, utilizamos como exemplo: PORTUGAL. Tribunal Constitucional. 1ª Sessão. Acórdão 424/2020. Relator: Conselheiro José António Teles Pereira. Disponível em: <https://www.lexpoint.pt/Fileget.aspx?FileId=36864>. Data de julgamento: 31/07/2020. Acesso em 25 março de 2021.

<sup>64</sup> Faço menção ao super-homem ou o além do homem (Übermensch) de Nietzsche, um ser superior e transcendente aos demais, um modelo para a humanidade, “o raio vindo da negra nuvem homem”. FRIEDRICH NIETZSCHE, Assim falou Zaratustra..., p.22.

<sup>65</sup> Rousseau tinha uma visão idílica do soberano como um Arquimedes “sentado tranquilamente na beira-mar manejando o grande navio”, ou seja, como um grande comandante que governa seu Estado sem fazer muito esforço. JEAN-JACQUES ROUSSEAU, Du Contrat Social, ou Principes du Droit Politique. vol. 1, in-4°, Genève, p.46, disponível em: <https://www.rousseauonline.ch/pdf/rousseauonline-0004.pdf>, acesso em 02 fevereiro de 2021

<sup>66</sup> BRYAN BONES, Bounded rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Choice, Journal of Public Administration Research and Theory, vol.13, n° 4, 2003, pp.395-412.

<sup>67</sup> PEDRO DE HOLLANDA DIONÍSIO, O direito ao erro do administrador público no Brasil: contexto, fundamentos e parâmetros. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora GZ, 4ª tiragem, 2021, pp.134-138; 148-151.

sem considerar todos os obstáculos do gestor e d) um controle excessivo pode ter efeito contrário, gerando a paralisia decisória ou o direito administrativo do medo.<sup>68</sup>

O ideal, portanto, é Hércules assumir que a Administração Pública é complexa e buscar adaptar a intensidade do controle judicial de acordo com a excepcionalidade da decisão administrativa controlada.<sup>69</sup> Menos romantismos ou idealismos, mais realidade.

#### 4. As estrelas do caos

O estado de necessidade administrativa é, portanto, nossa estrela do perigo. Dançando sobre o caos, ela irradia sua luz visando amenizar as trevas da vida humana. Mas, sozinha, essa luz é quase nada diante da escuridão universal.

Por isso, ao seu lado, existem outras estrelas: o direito e seus limites jurídicos. Elas bailam e evoluem em conjunto. São uma constelação capaz de iluminar os tortuosos caminhos da vida humana no universo. Se ainda vivemos em um Estado democrático de Direito, “a culpa é das estrelas”. São as estrelas do caos. Sem elas, somos um eterno buraco negro.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> FERNANDO VERNALHA GUIMARÃES, O direito administrativo do medo: a crise de ineficiência pelo controle. *Direito do Estado*. Colunistas. Disponível em: <https://bit.ly/3dq4CeG>, acesso em 02 abril de 2021.

<sup>69</sup> EDUARDO JORDÃO, *Controle judicial de uma Administração Pública Complexa: A experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle*, São Paulo, Malheiros, 2016, pp.651-665.

<sup>70</sup> É muito simbólico que o buraco negro surja da morte das estrelas. Hawking defende que talvez seja possível escapar de um buraco negro, seria a “radiação Hawking”. Uma luz no fim do túnel. Nossas estrelas jurídicas também são essa radiação, nesse sentido. STEPHEN HAWKING, *Buracos negros: palestras da BBC Reith Lectures*, 1ª ed, Rio de Janeiro, Intrínseca, 2016, pp.31-52.

## Bibliografia

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*, trad. Iraci Poleti, São Paulo, Boitempo editorial, 2004.

ALEXY, Robert, *Teoria de los Derechos Fundamentales*, Trad. Ernesto Garzón Valdés, Madrid, Centro de estudios constitucionales, 1993.

AMARAL, Diogo Freitas do; GARCIA, Maria da Glória F.P.D, *O Estado de necessidade e a Urgência em Direito Administrativo*, Parecer jurídico, Ourique, 1998, disponível em: <https://bit.ly/3mhCWg6>, acesso em 20 março de 2021.

BAR-YAM, Yanner; NORMAN, Joseph; TALEB, Nassim Nicholas, *Systemic Risk of Pandemic via Noval Pathogens – Coronavirus: A Note*, 2020, disponível em: <https://bit.ly/3uby2DX>., acesso em 22 março 2021.

BINEMBOJM, Gustavo, *Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador*, 2ª ed, Belo Horizonte, Fórum, 2017, *Ebook*.

BOBBIO, Norberto, *Teoria do ordenamento jurídico*. 6ª ed., Brasília, Editora Universidade de Brasília, trad. Maria Celeste Santos, 1995.

BONES, Bryan D., *Bounded rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Choice*. Journal of Public Administration Research and Theory, vol.13, nº 4, 2003.

BRANDÃO, Junito de Souza, *Mitologia grega*, Vol.01, Petrópolis, Editora Vozes, , 1986.

BRASIL, Lei nº 13.979 de 02 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*, disponível em: <https://bit.ly/39x6nVZ>, acesso em 01 abril 2021.

\_\_\_\_\_, STF. *ADI 6357*. Relator Min. Alexandre de Moraes, disponível em: <https://bit.ly/31I29qi> , data de julgamento: 20/03/2020, acesso em 31 mar. 2021.

CAETANO, Marcelo, *Manual de Direito Administrativo*, vol.II, Coimbra, Almedina, 1983.

CASSAGNE, Juan Carlos, *La Covid-19 y los límites del Estado de Emergencia*. *Directorio de servicios legales*, disponível em: <https://bit.ly/3fBk8Hi>, acesso em 23 mar. 2021.

CASSESE, Sabino, *L'emergenza non serve a nulla*. Sabino Cassese *disintegra Conte*. *Il tempo*, 2020, disponível em: <https://bit.ly/2Pr3ZJA>, acesso em 23 mar. 2021.

CNN, *Young people are throwing coronavirus parties with a payout when one gets infected*, official says, disponível em: <https://edition.cnn.com/2020/07/02/us/alabama-coronavirus-parties-trnd/index.html>, acesso em 26 março de 2021.

CORREIA, José Manuel Sérvulo, Revisitando o Estado de Necessidade. In: ATHAYDE, Augusto de; CAUPERS, João; GARCIA, Maria da Glória (org.), *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Freitas do Amaral*. Coimbra, Almedina, 2010, p.39-40, disponível em: <https://bit.ly/31ICjm1>, acesso em: 16 março de 2021.

DIONÍSIO, Pedro de Hollanda, *O direito ao erro do administrador público no Brasil: contexto, fundamentos e parâmetros*, 1ª ed., Rio de Janeiro, Editora GZ, 2021.

- DOSTOIÉVSKI, Fiódor, *Os irmãos Karamázov*, 1ª ed., São Paulo, Martin Claret, trad. Herculano Villas-Boas, 2013.
- DWORKIN, Ronald, *O império do direito*, São Paulo, Martins Fontes, 2003.
- FLYVBJERG, Bent, *The Law of Regression to the Tail: How to Survive Covid-19, the Climate Crisis, and Other Disasters*. Environmental Science and Policy. 2020, pp.04-06 Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3600070>, acesso em 22 março 2021.
- FRANKENBERG, Günter, *Técnicas de Estado: Perspectivas sobre o Estado de Direito e o Estado de Exceção*. São Paulo: Unesp Digital, tradução Gercelia Batista de Oliveira Mendes, 2018, *E-book*.
- GOUVEIA, Jorge, *Portugal e a COVID-19: balanço e perspectivas de uma Ordem Jurídica de Crise*. Revista do Ministério Público Número Especial COVID-19, pp. 93-106, 2020.
- GORDILLO, Agustín, *La “nueva normalidad” no se extiende al futuro del derecho administrativo global o local*. VIII Congresso Internacional de Abogacía Pública, local y federal, modo virtual, 2020, disponível em: <https://bit.ly/3mfjFfi>, acesso em 23 março de 2021.
- GUIMARÃES, Fernando Vernalha, *O direito administrativo do medo: a crise de ineficiência pelo controle*. Direito do Estado, Colunistas, disponível em: <https://bit.ly/3dq4CeG>, acesso em 02 abril de 2021.
- GUSTIN, Miracy, *(Re)pensando a pesquisa jurídica*, 4ª ed., São Paulo, Del Rey, 2015.
- HAWKING, Stephen, *Buracos negros: palestras da BBC Reith Lectures*, 1ª ed., Rio de Janeiro, Intrínseca, 2016
- JORDÃO, Eduardo, *Controle judicial de uma Administração Pública Complexa: A experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle*, São Paulo, Malheiros, 2016.
- JOVEMPAN, [Missá é interrompida por ordem do prefeito](#), Youtube, Publicado no canal “Os Pingos nos Is”. 24 março 2020. 1 vídeo (9 min.), disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=JPawJ\\_KQH3M](https://www.youtube.com/watch?v=JPawJ_KQH3M), acesso em 31 mar. 2021.
- JUSTEN FILHO, Marçal, *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 16ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2014.
- NASA, *Explore solar system and beyond*, disponível em: <https://www.space.com/18964-the-nearest-stars-to-earth-infographic.html>, acesso em 01 abril de 2021
- NIETZSCHE, Friedrich, *Assim falou Zaratustra*, 1ª ed., trad. Paulo César de Souza, São Paulo, Companhia das Letras, , 2011.
- NOVAIS, Jorge Reis, *Direitos Fundamentais e inconstitucionalidade em situação de crise – a propósito da epidemia COVID-19*. E-pública, Revista eletrônica de Direito Público, vol. 7, nº 1, abril 2020, p.84, disponível em: <https://www.epublica.pt/volumes/v7n1/pdf/a5n1v7.pdf>, acesso em 25 mar. 2021.
- OTERO, Paulo, *Democracia totalitária: do Estado totalitário à sociedade totalitária*, Lisboa, Principia, 2000.
- OTERO, Paulo, *Direito do Procedimento Administrativo*, vol. I, Lisboa, Almedina, 2016.
- PORTUGAL, Constituição da República Portuguesa de 25 de abril de 1984, disponível em: <https://bit.ly/3sOMPUP>, acesso em 02 abril de 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n° 47344 de 24 de novembro de 1966. Aprova o Código Civil, disponível em: <https://bit.ly/3dwQdNA>, acesso em 02 abril de 2021

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n° 48 de 15 de março de 1995. Aprova o Código Penal, disponível em: <https://bit.ly/3cHbftU>, acesso em 02 abril de 2021

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n° 04 de 07 de janeiro de 2015. aprova o novo Código do Procedimento Administrativo, disponível em: <https://bit.ly/3wjim3j>, acesso em 02 abril de 2021

\_\_\_\_\_. Lei n° 169 de 18 de setembro de 1999. Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias, disponível em: <https://bit.ly/2Oe30Mi>, acesso em 02 abril de 2021

\_\_\_\_\_. Lei n° 67 de 31 de dezembro de 2007. Aprova o regime da responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas, disponível em: <https://bit.ly/3ukbVuX>, acesso em 02 abril de 2021

\_\_\_\_\_. STA. 1ª Seção. Acórdão 4 de Junho de 1996, disponível em: <https://bit.ly/3fiEVz8> Acesso em 26 março de 2021

\_\_\_\_\_. STA. 1ª Subsecção do CA. Processo n° 01353/03. Relator: Pais Borges, disponível em: <https://bit.ly/3ue1Lfu>, data de julgamento: 04/03/2004, acesso em 25 março de 2021.

\_\_\_\_\_. STA. 1ª Sessão. Processo n° 088/20.8BALS. Relatora: Dra. Suzana Tavares da Silva, disponível em: <https://bit.ly/39cUjt5>, data de julgamento: 10/09/2020, acesso em 25 março de 2021

\_\_\_\_\_. Tribunal Constitucional. 1ª Sessão. Acórdão 424/2020. Relator: Conselheiro José António Teles Pereira, disponível em: <https://www.lexpoint.pt/Fileget.aspx?FileId=36864>. data de julgamento: 31/07/2020, acesso em 25 março de 2021

REIMÃO, Clóvis, *Liberdade de locomoção em tempos de coronavírus: um equilíbrio aristotélico entre direitos e deveres fundamentais*. In: BAHIA, Saulo J.C.; MARTINS, Carlos E.B.R.; PAMPLONA FILHO, Rodolfo (orgs.). *Direitos e deveres fundamentais em tempos de coronavírus*, vol.3, São Paulo, editora IASP, 2020, p.185, disponível em: <https://bit.ly/3fBpDpk>, acesso em 31 março de 2021.

REIMÃO, Clóvis, *O Fair Play Administrativo: pelo fim dos privilégios processuais do Poder Público brasileiro*. 31 p. il. 2021, Relatório de pesquisa (Mestrado). Universidade de Lisboa - Faculdade de direito, 2021.

ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Du Contrat Social, ou Principes du Droit Politique*. vol. 1, in-4°, Genève, p.46, disponível em: <https://www.rousseauonline.ch/pdf/rousseauonline-0004.pdf>, acesso em 02 de fevereiro de 2022.

SCHMITT, Carl. *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, Quakertown: Antelope Hill Originals, translation by C J Miller, 2020 (versão original 1934). *Ebook*.

SUNSTEIN, Cass, *This Time the Numbers Show We Can't Be Too Careful: Hard-headed cost-benefit analysis usually confirms that it's dangerous to be overcautious. The coronavirus is different*. Bloomberg, Politics & Policy, 2020, disponível em: <https://bloom.bg/3wgs5aD>, acesso em 24 março de 2021.

TALEB, Nassim Nicholas, *The Pandemic Isn't a Black Swan but a Portent of a More Fragile Global System*, *The New Yorker*, 2020, disponível em: <https://bit.ly/3ryMN1W>, acesso em 22 março de 2021.

VERMEULE, Adrian, *Our schmittian administrative law*. *Harvard Law Review*, n. 122, p. 1095-1149, 2009.