

**UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE**

ANDRÉ JORGE DERRAIK

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NOS CASOS DE MORTE EM  
DECORRÊNCIA DA PANDEMIA DE COVID-19

São Paulo

2022

ANDRÉ JORGE DERRAIK

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NOS CASOS DE MORTE EM  
DECORRÊNCIA DA PANDEMIA DE COVID-19

Trabalho de Graduação Interdisciplinar  
apresentado como requisito para obtenção do  
título de Bacharel no Curso de Direito da  
Universidade Presbiteriana Mackenzie.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Antônio Cecílio Moreira Pires

São Paulo

2022

ANDRÉ JORGE DERRAIK

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NOS CASOS DE MORTE EM  
DECORRÊNCIA DA PANDEMIA DE COVID-19

Trabalho de Graduação Interdisciplinar  
apresentado como requisito para obtenção  
do título de Bacharel no Curso de Direito  
da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

---

Examinador(a):

Instituição:

---

Examinador(a):

Instituição:

---

Examinador(a):

Instituição:

Dedico esta pesquisa, inicialmente, a Deus, pelo dom da vida e por ter me dado a oportunidade de finalizar este lindo ciclo. Dedico este trabalho à memória de minha amada mãe, que sempre sonhou que seu filho se tornasse advogado, e à memória de meu pai, que tanto me auxiliou durante esta jornada, mas que, infelizmente, não conseguiu ver este momento.

Dedico também este trabalho à minha esposa, Odiléia, por entender os meus propósitos e “segurar a barra” quando tudo parecia desmoronar, e às minhas filhas, Maria Valentina e Maria Helena, por entenderem os motivos do papai não estar presente em seus primeiros anos de vida. Por fim, dedico este trabalho a todos aqueles que perderam alguém querido em suas vidas vítima da pandemia de covid-19, e à memória de todos aqueles tiveram suas vidas abruptamente interrompidas, entre eles, minha amada avó, Egidia, e meu tio, José.

## RESUMO

Ao longo do tempo, a responsabilidade civil do Estado sofreu uma série de transformações, passando da irresponsabilidade total do Estado para a responsabilização de forma objetiva, que é adotada modernamente, conforme previsto na Constituição de 1988. O número de mortos deixados pela pandemia da covid-19, tanto no Brasil como no mundo, mostrou que as sociedades não estão preparadas para lidar com catástrofes desta magnitude, o que leva à pergunta: essas mortes ocorreram tão somente por conta de uma situação fortuita, nunca antes vivida, ou era possível esperar uma melhor atuação estatal a fim de minimizar os impactos dessa doença? Isso posto, o intuito deste trabalho é jogar luz sobre o assunto a fim de entender se a pandemia da covid-19 foi algo inesperado, que não merece a responsabilização estatal, ou se é algo em que o Estado tem o dever de agir e, por isso, ainda que diante de algo novo, deve ser responsabilizado. O desenvolvimento do trabalho se deu pelo método dedutivo, partindo do contexto histórico da responsabilidade civil do Estado até o evento pandêmico e foi embasado em materiais bibliográficos, noticiários sobre momentos da pandemia e decisões judiciais sobre o assunto e questões correlatas. Como resultado, foi possível constatar que a responsabilização ou não do Estado vai depender da comprovação da existência de um nexo de causalidade entre o evento morte e a ação ou omissão do agente público, haja vista não ser o Estado um segurador universal responsável por danos suportados pela sociedade.

**Palavras-chave:** Responsabilidade civil do Estado. Responsabilidade por omissão. Mortes por covid-19. Pandemia. Caso fortuito ou força maior.

## ABSTRACT

Over time, the civil liability of the State has undergone a series of transformations, going from the total irresponsibility of the State to the liability considered in an objective way, which is adopted contemporarily as provided in the Constitution of 1988. The number of deaths resulting from the pandemic of covid-19, both in Brazil and worldwide, showed that societies are not prepared to deal with catastrophes of this magnitude, which raises the question: do these deaths occur only due to unforeseen circumstances, which were never experienced before, or was it possible to expect a better performance from the State to minimize the impacts of this disease? That said, the purpose of this paper is to shed light on the subject to understand if the covid-19 pandemic was something fortuitous for which the State is not responsible, or if it is something that the State had a duty to act on and therefore, although facing something new, should be held responsible for. The research has been conducted using the deductive method, starting from the historical context of civil liability of the State until the event of the pandemic, and relied on bibliographic materials, news reports about moments of the pandemic, and court decisions on the subject and related issues. As a result, it was possible to verify that the liability or not of the State will depend on the proof of the existence of a causal link between the death event and the action or omission of the public agent, given that the State is not a universal insurer responsible for damages endured by society.

**Keywords:** Civil liability of the State. Liability by omission. Deaths by covid-19. Pandemic. Unforeseeable circumstances or force majeure.

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1	Mortes decorrentes de covid-19 em números absolutos .....	35
Tabela 2	Mortes por covid-19 para cada 100 mil habitantes .....	36

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>ORIGEM, FUNDAMENTOS E EVOLUÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO</b>	<b>9</b>
2.1	TEORIA DA IRRESPONSABILIDADE DO ESTADO	10
2.2	TEORIAS CIVILISTAS	12
2.2.1	Teoria dos atos de império e de gestão	12
2.2.2	Teoria da responsabilidade subjetiva	13
2.3	TEORIAS PUBLICISTAS	14
2.3.1	O caso Blanco	14
2.3.2	Teoria da culpa do serviço ou culpa administrativa	15
2.3.3	Teoria do risco administrativo	16
2.3.4	Teoria do risco integral	18
<b>3</b>	<b>EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO DIREITO BRASILEIRO</b>	<b>19</b>
3.1	A INTERPRETAÇÃO DO ART. 37, § 6º DA CONSTITUIÇÃO DE 1988	21
3.2	RESPONSABILIDADE OBJETIVA	24
<b>3.3</b>	<b>Responsabilidade por omissão</b>	<b>26</b>
<b>4</b>	<b>EXCLUDENTES OU ATENUANTES DA RESPONSABILIDADE</b>	<b>30</b>
4.1	CULPA DA VÍTIMA	30
4.2	CULPA DE TERCEIRO	31
4.3	FORÇA MAIOR OU CASO FORTUITO	32
<b>5</b>	<b>BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A COVID-19</b>	<b>34</b>
5.1	EVOLUÇÃO DA DOENÇA NO BRASIL	34
5.2	ATUAÇÃO DO BRASIL NA CRISE DA COVID-19	36
5.3	CPI DA COVID-19	38
5.4	CASO FORTUITO E FORÇA MAIOR OU RESPONSABILIDADE ESTATAL	43
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>54</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>56</b>





## 1 INTRODUÇÃO

Quando, em dezembro de 2019, foi noticiado que um surto misterioso de pneumonia viral assolava a República Popular da China, ninguém, nem o mais pessimista dos homens, imaginaria que o mundo passaria por uma catástrofe de tamanha proporção, como a ocasionada pela pandemia da covid-19.

À medida que o vírus se disseminava feito rastilho de pólvora, o mundo passava a ter noção da real gravidade da situação. Tanto que, na tentativa de conter essa disseminação, chefes de governo de muitos países adotaram as mais diversas medidas na tentativa de conter aquilo que viria a se mostrar a maior crise sanitária enfrentada pelo mundo nos últimos 100 anos.

A adoção, pelo governo brasileiro, de medidas contrárias a tudo que se apregoava como necessário no combate à pandemia e o elevado número de mortes no país despertaram o interesse em tratar sobre o assunto nesta pesquisa, a fim de identificar a possibilidade de imputar ao Estado a responsabilidade pelos inúmeros óbitos ocorridos.

Para tanto, o trabalho se desenvolveu pelo método dedutivo, baseado em fatos jornalísticos, bibliográficos e decisões judiciais, com o objetivo de se estabelecer uma relação entre a atuação ineficiente do Estado e sua omissão quando se fazia necessário agir e as mortes dos muitos brasileiros, que tiveram suas vidas interrompidas, e, por consequência, a responsabilização civil do Estado no dever de indenizar aqueles vitimados pela pandemia.

Para se chegar às conclusões do trabalho, fez-se necessário contextualizar a evolução histórica da responsabilidade civil do Estado, que passou de uma total irresponsabilidade para a atual responsabilidade objetiva, que se encontra prevista na Constituição Federal vigente. A pesquisa também analisou as hipóteses excludentes da responsabilidade estatal e desenvolve o cenário pandêmico enfrentado desde o final de 2019. Por fim, objetivou-se verificar se o cenário marcado pela pandemia estaria amparado pela excludente do caso fortuito ou força maior ou se os fatos apresentados seriam suficientes para responsabilizar o Estado.

## 2 ORIGEM, FUNDAMENTOS E EVOLUÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Antes de quaisquer outros esclarecimentos, faz-se necessário definir o termo “responsabilidade”, que, segundo o dicionário Michaelis (RESPONSABILIDADE, c2022), é definido da seguinte forma:

res.pon.sa.bi.li.da.de  
sf (responsável+i+dade)  
1 Qualidade de quem é responsável.  
2 Obrigatoriedade de responder pelos próprios atos ou por aqueles praticados por algum subordinado.  
3 JUR Obrigação moral, jurídica ou profissional de responder pelos próprios atos, relacionados ao cumprimento de determinadas leis, atribuições ou funções.  
4 JUR Dever imposto por lei de reparar os danos causados a outrem [...].

A referida palavra possui relação com o termo latim *respondere*, cujo sentido é de responder, replicar, dar algo em troca. Dessa forma, aquele que, por meio de sua conduta, vier a causar danos a terceiros deverá responder, dar algo em troca a fim de arcar com as consequências de seus atos.

Neste sentido, conforme Stoco (2007, p. 114):

A noção da responsabilidade pode ser haurida da própria origem da palavra, que vem do latim *respondere*, responder a alguma coisa, ou seja, a necessidade que existe de responsabilizar alguém pelos seus atos danosos. Essa imposição estabelecida pelo meio social regrado, através dos integrantes da sociedade humana, de impor a todos o dever de responder por seus atos, traduz a própria noção de justiça existente no grupo social estratificado. Revela-se, pois, como algo inarredável da natureza humana.

Ao tratar da responsabilidade, o campo do Direito leva à circunstância de que alguém, o responsável, deverá responder segundo o ordenamento jurídico, em virtude de algum fato praticado anteriormente.

Dessa forma, entra-se no campo da responsabilidade extracontratual do Estado, como nos ensina Di Pietro (2021, p. 643):

a responsabilidade extracontratual do Estado corresponde à obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de

comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos.

No mesmo sentido, para Medauar (2003, p. 393), a responsabilidade civil do Estado “diz respeito à obrigação a este imposta, de reparar danos causados a terceiros em decorrência de suas atividades ou omissões”.

Dessa forma, de acordo com os apontamentos acima, haverá responsabilidade do Estado e, conseqüentemente, o dever de indenizar os danos ocasionados, toda vez que, do comportamento unilateral de um agente público, seja este comportamento lícito ou ilícito, comissivo ou omissivo, material ou jurídico, advier danos à esfera jurídica de outrem.

Mas nem sempre a compreensão do assunto se deu dessa maneira. Até se chegar ao dever de indenização, a responsabilidade estatal passou por uma longa transformação no decorrer do tempo.

## 2.1 TEORIA DA IRRESPONSABILIDADE DO ESTADO

Em meados do século XIX, a ideia prevalente nos ordenamentos jurídicos da época era a de que o Estado não seria responsável pelos atos comissivos de seus agentes e nem pelas omissões destes. Em regra, naquele momento, havia tão somente a figura da responsabilidade civil, que era aplicada especificamente nos casos em que o particular, estando ou não no exercício da função pública, pudesse ser diretamente responsabilizado pelo ato por ele praticado (DI PIETRO, 2021, p. 829).

Cabe ressaltar que essa teoria foi estabelecida em um momento em que prevaleciam os Estados monárquicos absolutistas em países como França, Inglaterra e Espanha, nos quais, por característica, o poder político se dava de forma extremamente centralizada, sendo que todos os assuntos inerentes à estrutura estatal passavam pela figura do monarca soberano (DI PIETRO, 2021).

Conforme dispõe Di Pietro (2021, p. 829):

A teoria da irresponsabilidade foi adotada na época dos Estados absolutos e repousava fundamentalmente na ideia de soberania: o Estado dispõe de autoridade incontestável perante o súdito; ele exerce a tutela do direito, não podendo, por isso agir contra ele.

Como se observa na afirmação de referida autora, qualquer responsabilidade que fosse atribuída ao Estado significaria colocá-lo no mesmo nível que o súdito, o que acabaria por desrespeitar, sua soberania.

Naquela época, expressões como o “rei não erra” (*the king can do no wrong; le roi ne peut mal faire*), “aquilo que agrada ao príncipe tem força de lei” (*quod principi placuit habet legis vigorem*) e “O Estado sou eu” (*L'État c'est moi*) podem explicar os motivos pelos quais não seria possível se falar em responsabilização do Estado.

De acordo com Nohara (2020, p. 899), no período das monarquias absolutistas, o rei era tido como personificação do Estado, e seu poder era, via de regra, considerado irrestrito.

Isso posto, conforme explicado acima, trata-se de um momento histórico em que não se fazia distinção entre o Estado e a figura do monarca; ambos eram tratados como se fossem a mesma entidade. Assim, assumir que o rei era incapaz de errar trazia, por consequência, a ideia de que o Estado não era responsável por qualquer erro. Dessa forma, eventuais danos causados acabavam sem reparação, uma vez que, diante da infalibilidade do rei, não haveria necessidade de se falar em responsabilização do Estado.

Como bem explanado por Cavalieri Filho (2020, p. 279), a teoria da irresponsabilidade seria a própria negação do Direito, já que aquilo que preconiza o Estado de Direito é o fato de o Poder Público também se submeter às leis que ele mesmo edita. Assim, a responsabilidade estatal seria um simples corolário, uma consequência lógica dessa submissão à lei, e, portanto, não faria o menor sentido o Estado não se submeter à lei. O Estado, como sujeito de personalidade, seria capaz de assumir direitos e obrigações como qualquer outro, inexistindo motivos que justificassem a irresponsabilidade.

Naquele período, distingue-se a figura dos agentes e do Estado. Entretanto, aquele que, naquela época, tivesse sofrido dano em decorrência de ação de um agente público só conseguiria ser indenizado caso conseguisse demonstrar de forma cabal que o dano foi decorrente da ação do agente. Assim, conseguiria fazer com que o agente respondesse civilmente, mas nunca o Estado.

Nesse sentido, como dispõe Cavalieri Filho (2020, p. 279), “Sustentava-se que o Estado e o funcionário são sujeitos diferentes, pelo que este último, mesmo agindo fora dos limites de seus poderes, ou abusando deles, não obrigava, com seu fato, a Administração”.

Obviamente, por todas as injustiças anteriormente mencionadas, a referida teoria passou a ser muito questionada e, ainda no século XIX, acabou por ser superada.

## 2.2 TEORIAS CIVILISTAS

Finalmente, por tudo que fora exposto, ainda no século XIX, a teoria da irresponsabilidade foi superada, dando lugar às teorias civilistas, que se apoiaram nos ensinamentos previstos no Direito Civil. O fundamento dessas teorias seria de que o Estado, por ter o papel de defender os anseios públicos, teria suas ações sempre dentro da legalidade, sendo que somente o agente é quem poderia agir de forma ilícita, cabendo ao particular demonstrar sua culpa (CAVALIERI FILHO, 2020, p. 279). Em outras palavras, surge a ideia de responsabilização do Estado, mas desde que comprovada a culpa, em sentido amplo, dos agentes que atuavam em seu nome.

A referida teoria foi dividida em duas fases: a primeira, que fazia distinção entre atos de império e atos de gestão; e uma segunda fase, que tratava da culpa civil, também chamada de teoria da responsabilidade subjetiva (CAVALIERI FILHO, 2020, p. 279).

### 2.2.1 Teoria dos atos de império e de gestão

Na primeira fase, era feita a distinção entre os atos de império e os atos de gestão. Di Pietro (2021, p. 829) assim classifica os referidos atos:

Os primeiros seriam os praticados pela Administração com todas as prerrogativas e privilégios de autoridade e impostos unilateral e coercitivamente ao particular independentemente de autorização judicial, sendo regidos por um direito especial, exorbitante do direito comum, porque os particulares não podem praticar atos semelhantes; os segundos seriam praticados pela Administração em situação de igualdade com os particulares, para a conservação e desenvolvimento do patrimônio público e para a gestão de seus serviços; como não difere a posição da Administração e a do particular, aplica-se a ambos o direito comum.

A distinção entre atos de império e atos de gestão não abandonou por completo a teoria da irresponsabilidade, visto que trazia uma dicotomia. Em outros termos, sendo o ato praticado um ato de império, a supremacia do ato editado pelo rei, em

face do particular, fazia com que tais atos permanecessem amparados sob a teoria da irresponsabilidade, já que o rei era insuscetível de erro. Em contrapartida, os atos praticados sob a forma de atos de gestão, que seriam aqueles relacionados à gestão do Estado, colocariam o Estado e o particular em pé de igualdade em caso de danos a terceiros, possibilitando a responsabilização.

Assim, passava-se a fazer distinção entre a pessoa do rei, competente para instituir os atos de império, e o Estado, competente a instituir os atos de gestão e assumir as responsabilidades a ele inerentes.

No entanto, como se pode imaginar, o intuito de apenas mitigar a irresponsabilidade do Estado acabou por fazer com que surgissem várias críticas a essa distinção entre atos de império e de gestão, seja pela impossibilidade de se fazer essa divisão na personalidade do Estado, seja pela dificuldade em enquadrar-se como atos de gestão todos aqueles praticados pelo Estado na administração do patrimônio público e na prestação de seus serviços.

A citada situação fica bastante clara na obra de Carvalho Filho (2021, p. 610):

Essa forma de atenuação da antiga teoria da irresponsabilidade do Estado provocou grande inconformismo entre as vítimas de atos estatais, porque na prática nem sempre era fácil distinguir se o ato era de império ou de gestão. Ao mesmo tempo, a jurisprudência procurava distinguir, de um lado, as faltas do agente atreladas à função pública e, de outro, as faltas dissociadas de sua atividade. Logicamente, tais critérios tinham mesmo que proporcionar um sem-número de dúvidas e confusões.

Isso posto, em que pese essa tentativa de tentar atribuir uma responsabilização ao Estado acabou por se tornar algo quase inefetivo haja vista a dificuldade de se distinguir quando estaríamos diante de um ato de Império ou de Gestão.

### **2.2.2 Teoria da responsabilidade subjetiva**

Diante da dificuldade em fazer a distinção dos atos de império e gestão, e diante da simpatia que muitos juristas detinham pela doutrina civilista, a qual aceitava a responsabilidade do Estado, mas tão somente nos casos em que fosse possível a demonstração de culpa, tem-se a origem da teoria da culpa civil ou da responsabilidade subjetiva.

Nos dizeres de Di Pietro (2021, p. 830),

Embora abandonada a distinção entre atos de império e de gestão, muitos autores continuaram apegados à doutrina civilista, aceitando a responsabilidade do Estado desde que demonstrada a culpa. Procurava-se equiparar a responsabilidade do Estado à do patrão, ou comitente, pelos atos dos empregados ou prepostos. Era a teoria da culpa civil ou da responsabilidade subjetiva. A doutrina civilista serviu de inspiração ao artigo 15 do Código Civil Brasileiro (de 1916), que consagrou a teoria da responsabilidade subjetiva do Estado.

Art. 15. As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nesta qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano.

Assim, superadas as dificuldades enfrentadas na primeira fase anteriormente mencionada, a teoria civilista entrou em uma espécie de segunda fase, na qual muitos autores defendiam que o dever de indenizar do Estado seria devido sempre que fosse possível imputar a culpa do dano a determinado funcionário. Encerrava-se a distinção entre ato de império e ato de gestão e passava-se a uma equiparação entre Estado e seus empregados.

## 2.3 TEORIAS PUBLICISTAS

Segundo as teorias publicistas, a responsabilidade do Estado não poderia se dar pelas regras do Direito Civil, mas deveria submeter-se a regras especiais derivadas do Direito Público. Tal entendimento seria baseado no fato de que tanto as pessoas quanto o próprio Estado estariam obrigados a submeter-se à ordem jurídica. Assim, bastaria que se demonstrasse a ocorrência do dano e que aquele fora decorrente de um ato ou omissão de um funcionário, estaria, portanto, demonstrado o nexo de causalidade. (DI PIETRO, 2021, p. 831).

### 2.3.1 O caso Blanco

A teoria publicista ganhou destaque em 1871, com a história de uma menina de cinco anos, chamada Agnes Blanco, na cidade de Bourdeaux, na França.

Agnes foi atropelada por um vagonete, conduzido por quatro funcionários de uma empresa estatal do setor de tabaco, a Companhia Nacional de Manufatura do Fumo, ficando gravemente ferida e tendo a perna amputada.



Em decorrência dessas circunstâncias, o pai de Agnes, Jean Blanco, por meio de seu representante legal, ajuizou ação contra o Estado, alegando que este tinha responsabilidade patrimonial em decorrência da atuação dos quatro empregados. Entretanto, a referida ação ocasionou um conflito de jurisdições, já que as causas entre particulares eram processadas junto à jurisdição comum, enquanto que as causas em que o Estado era parte acabavam sendo processadas na jurisdição administrativa.

Assim, em 8 de fevereiro de 1873, o Tribunal de Conflitos, órgão responsável por decidir qual das jurisdições seria a competente pelo julgamento da causa, entendeu que os danos suportados por Agnes haviam sido causados pela empresa pública de Manufatura de Tabaco e, portanto, o julgamento do processo seria de competência da jurisdição administrativa (NOHARA, 2019, p. 903).

No mesmo sentido, conforme ensinamentos de Di Pietro (2021, p. 830):

o Tribunal de Conflitos decidiu que a controvérsia deveria ser solucionada pelo tribunal administrativo, porque se tratava de apreciar a responsabilidade decorrente de funcionamento do serviço público. Entendeu-se que a responsabilidade do Estado não pode reger-se pelos princípios do Código Civil, porque se sujeita a regras especiais que variam conforme as necessidades do serviço e a imposição de conciliar os direitos do Estado com os direitos privados.

Logo, finalizada a dúvida quanto à jurisdição competente por decidir o conflito, Agnes sagrou-se vencedora do litígio, tendo direito a uma pensão vitalícia, o que veio a tornar-se um marco na criação da teoria do risco administrativo, o que fez com que o Estado passasse a responder de forma objetiva pelos danos ocasionados por seus agentes.

Por meio da teoria publicista, a responsabilidade civil do Estado colocou em patamar de igualdade Estado e particular. Também foi a partir desse marco que o Direito Administrativo passou a ganhar destaque vindo a surgir algumas teorias publicistas.

### **2.3.2 Teoria da culpa do serviço ou culpa administrativa**

A teoria da culpa do serviço ou culpa administrativa é proveniente da ideia de que houve falta ou ausência na prestação do serviço e vem do francês, *faute du service*. Ela pode ser considerada um gigantesco avanço no que se refere à

responsabilidade civil do Estado. Isso porque o dever que o particular tinha de demonstrar que houve culpa por parte do agente público na ocorrência do dano deixa de existir, bastando ao particular demonstrar que o dano foi oriundo da falta ou da má prestação do serviço. Nesse caso, verificada a falta do serviço, restava comprovada a culpa da Administração e, conseqüentemente, a responsabilidade do Estado.

Conforme os ensinamentos de Meirelles (2020, p. 662):

a teoria da culpa administrativa representa o primeiro estágio da transição entre a doutrina subjetiva da culpa civil e a tese objetiva do risco administrativo que a sucedeu, pois leva em conta a falta do serviço para dela inferir a responsabilidade da Administração.

Nesse ponto, a teoria objetiva ganhou corpo para suceder a teoria subjetiva. O particular não teria mais que se preocupar em demonstrar a culpa do agente, mas sim deveria analisar se o serviço fora prestado dentro de condições e circunstâncias adequadas.

Entretanto, mesmo que desnecessária a comprovação da culpa do agente, demonstrar que o serviço não fora prestado de forma satisfatória também não seria algo que pudesse ser considerado muito fácil. Isso fazia com que a teoria da culpa administrativa ainda não fosse considerada a ideal, apesar de todos os avanços. Nas palavras de Diógenes Gasparini, embora fosse menos oneroso aos jurisdicionados, substituir a demonstração de culpa do agente pela má prestação do serviço, ainda não seria o ideal almejado pela coletividade.

Como se pode ver, a demonstração da culpa de um serviço em relação à sua má prestação não se tratava de uma tarefa fácil de se comprovar. Assim, uma vez que o serviço tivesse sido prestado, ainda que de forma precária ou ineficiente, caberia ao particular demonstrar a culpa.

### **2.3.3 Teoria do risco administrativo**

Pela teoria do risco administrativo, prevalecia o entendimento de que a Administração Pública, ao desempenhar suas funções, poderia acabar por gerar riscos aos seus administrados. Tendo em vista que a atividade estatal deveria ser desempenhada em favor de toda a coletividade, o ônus decorrente dessa atuação também deveria ser por todos suportado e não somente por alguns. Assim, o Estado

como representante da coletividade, precisaria arcar com a responsabilidade de sua atividade, independentemente se o dano fosse ocasionado por culpa de seus agentes, ou pela falta do serviço, bastando que se relacionasse a ação da administração pública e o dano suportado pelo particular.

Conforme Cavalieri Filho (2020, p. 282):

a teoria do risco administrativo importa atribuir ao Estado a responsabilidade pelo risco criado pela sua atividade administrativa. Esta teoria, como se vê, surge como expressão concreta do princípio da igualdade dos indivíduos diante dos encargos públicos. É a forma democrática de repartir os ônus e encargos sociais por todos aqueles que são beneficiados pela atividade da Administração Pública. Toda lesão sofrida pelo particular deve ser ressarcida, independentemente de culpa do agente público que a causou. O que se tem que verificar é, apenas, a relação de causalidade entre a ação administrativa e o dano sofrido pelo administrado.

Já a teoria do risco administrativo, nas palavras de Meirelles (2020, p. 663), vem embasada no risco que o Estado traz aos seus administrados, ou seja, estabelece a obrigação de indenizar o dano somente do ato lesionado injustamente acarretado à vítima pela Administração. Sendo assim, não se exige qualquer falta de serviço público, muito menos culpa de seus agentes, bastando a demonstração da vítima de que o fato danoso e injusto fora causado por omissão ou ação do Poder Público.

Isso posto, para o autor:

Tal teoria, baseia-se no risco que a atividade pública gera para os administrados e na possibilidade de acarretar danos a certos membros da comunidade, impondo-lhes um ônus não suportado pelos demais. Embora a teoria dispense a prova da culpa da Administração, permite que o Poder Público demonstre a culpa da vítima para excluir ou atenuar a indenização. (MEIRELLES, 2020, p. 663).

Como se verifica, fica bastante claro que para ambos os autores a atuação da Administração que, ao ocasionar danos a terceiros, gera o dever de todos como coletividade em reparar o dano. Da mesma forma, por não ser o Estado um garantidor universal, uma vez que estejam presentes excludentes da responsabilização estatal não se pode onerar a todos pelo dano ocasionado por alguns.

### 2.3.4 Teoria do risco integral

A referida teoria distingue-se da teoria do risco administrativo pelo fato de que não se admite as excludentes da responsabilidade civil da Administração Pública.

Para Meirelles (2020, p. 663),

A teoria do risco integral é a modalidade extremada da doutrina do risco administrativo, abandonada na prática, por conduzir ao abuso e à iniquidade social. Para essa fórmula radical, a Administração ficaria obrigada a indenizar todo e qualquer dano suportado por terceiros, ainda que resultante de culpa ou dolo da vítima.

Essa teoria pode ser definida como uma variação extrema da responsabilidade objetiva, já que estabelece o dever irrefutável do Estado de arcar com as consequências decorrentes de suas ações, não sendo cabível a alegação de excludentes.

Conforme os ensinamentos de Alexandrino e Paulo (2013, p. 806),

O risco integral demanda da existência do evento danoso e do nexo causal, para que se possa estabelecer a obrigação do Estado de indenizar a parte lesada, afirmando, ainda, que “essa teoria consiste em uma exacerbação da responsabilidade civil administrativa.

Tal teoria não é muito difundida por elevar o Estado à condição de um garantidor universal que se responsabilizaria pelos danos ocasionados independentemente de culpa.

### 3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO DIREITO BRASILEIRO

Como apontado, a responsabilidade civil do estado passou por diversas mudanças ao longo do tempo. Tendo o mesmo fenômeno acontecido no Brasil.

A Constituição de 1824 não previa a responsabilização do Estado, mas tão somente do agente público nos casos de abuso e omissão no exercício de suas funções, conforme ensinamentos de Di Pietro (2020).

Nesse sentido, o ordenamento da época trazia a seguinte previsão:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

XXIX. Os Empregados Publicos são strictamente responsaveis pelos abusos, e omissões praticadas no exercicio das suas funcções, e por não fazerem effectivamente responsaveis aos seus subalternos. (BRASIL,1824).

Além disso, a fim de colaborar com a ideia da irresponsabilidade conforme mencionado ao longo do trabalho, os princípios da época que regiam a irresponsabilidade estatal encontravam respaldo na ideia da infalibilidade do rei (*the king can do no wrong; le roi ne peut mal faire*). Logo, o mesmo ordenamento também apresentava a referida previsão em seu art. 99, onde se lê: “A Pessoa do Imperador é inviolavel, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma.” (BRASIL,1824).

No mesmo sentido, a Constituição de 1891 também não previa a responsabilização estatal e acabou por replicar o disposto no art. 179, XXIX da Constituição de 1824. Acrescentava tão somente um parágrafo único que dispunha que o funcionário público se obrigava, mediante compromisso formal no ato da posse, a desempenhar seus deveres legais. Consagrava, portanto, a responsabilidade subjetiva do funcionário.

Em 1916, é promulgada a Lei nº 3.071/1916, o Código Civil dos Estados Unidos do Brasil, que, em sua Parte Geral, art. 15, dispunha que:

Art. 15. As pessoas jurídicas de direito publico são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrario ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano. (BRASIL, 1916).

Embora existisse, naquele período, autores que entendessem que o referido artigo acabava por estabelecer a responsabilidade objetiva do Estado, prevaleceu o entendimento de que se tratava, na verdade, de responsabilidade subjetiva baseada na culpa do agente.

Na sequência, a Constituição de 1934 acolheu a posição jurisprudencial da responsabilidade solidária entre Estado e funcionário, conforme preceituava o art. 171 da Magna Carta da época:

Art. 171 - Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda nacional, estadual ou municipal, por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos.

§ 1º - Na ação proposta contra a Fazenda pública, e fundada em lesão praticada por funcionário, este será sempre citado como litisconsorte.

§ 2º - Executada a sentença contra a Fazenda, esta promoverá execução contra o funcionário culpado. (BRASIL,1934).

Dando prosseguimento, a Constituição Federal de 1937 (BRASIL, 1937) tão somente replicou o que fora previsto na Constituição de 1934, distinguindo-se apenas pelo fato de não prever o direito de regresso que fora previsto no § 2º, anteriormente mencionado.

Já a Constituição Federal de 1946 foi a primeira a adotar a teoria da responsabilidade objetiva, como dispõe o art. 194:

Art. 194 - As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros.

Parágrafo único - Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes. (BRASIL,1946).

É possível constatar claramente que esse artigo nada diz sobre a necessidade de provar a culpa do agente para que o Estado fosse responsabilizado. Muito pelo contrário, um funcionário do governo só é mencionado à luz do fato de que o Estado poderá ingressar com ação regressiva a fim de responsabilizá-lo no caso de ter agido com culpa.

A Constituição de 1967 (BRASIL, 1967) e a Emenda Constitucional de 1969 (BRASIL, 1969) definiram como responsabilidade objetiva do Estado os danos causados por seus funcionários.

Por fim, chega-se à Constituição vigente, de 1988, que, para fins deste estudo, será analisada detalhadamente a seguir.

### **3.1 A INTERPRETAÇÃO DO ART. 37, § 6º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL/1988**

Assim como vem acontecendo desde o ano de 1946, o legislador constituinte, quando da elaboração do texto da Constituição de 1988, mais precisamente no art. 37, § 6º, manteve a responsabilidade objetiva do Estado na modalidade “risco administrativo”. Além disso, previu também a responsabilidade subjetiva do agente público.

O art. 37, § 6º, traz a seguinte redação:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (BRASIL, 1988).

Do referido artigo, é possível extrair que, para que seja aplicada a responsabilidade objetiva, faz-se necessário que o ato lesivo seja praticado por agente de Pessoa Jurídica de Direito Público ou de Direito Privado, prestadora de serviço público, incluindo, inclusive, aquelas que recebam delegação do Poder Público. Cabe ressaltar que a condição de prestador de serviço público é condição *sine qua non* para que se configure a responsabilização, excluindo aquelas entidades com personalidade jurídica de Direito Privado exploradoras de atividade econômica.

Nesse sentido, ensina Carvalho Filho (2021, p. 615):

O direito constitucional refere-se a duas categorias de pessoas que estão sujeitas a responsabilização de forma objetiva: as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado que prestam serviços públicos. Quanto às primeiras, não há nada de novo. As pessoas

jurídicas de direito público (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) bem como, suas autarquias e fundações públicas de natureza autárquica, têm responsabilidade objetiva.

Já em relação a segunda categoria se é criado algo novo na ordem constitucional - pessoas de direito privado prestadoras de serviços públicos. Com isso, a Constituição igualou sujeitou ambos à responsabilização objetiva ainda que neste último caso exercessem funções que, em princípio, poderiam ser da competência estatal.

Como observado, o intuito do legislador foi o de alargar o rol daqueles que responderiam de forma objetiva, já que acabariam por desempenhar funções que deveriam ser desempenhadas pelo Estado. Assim, não faria sentido que o simples fato de o serviço ser prestado por um ou outro fosse o fator preponderante para definir a responsabilização

Dessa forma,

Uma vez que foi o próprio Poder Público quem delegou o serviço, não seria correto ou apropriado que o simples fato de o serviço ter sido delegado enseja-se em responsabilização objetiva estatal e dificultasse a reparação dos prejuízos causados aos administrados. (CARVALHO FILHO, 2021, p. 615).

Além disso, se faz necessário também a comprovação do nexo de causalidade que no caso seria a demonstração de que o dano foi decorrente da ação ou omissão do agente estatal. Neste sentido, já havia advertido o Ministro Moreira Alves em voto paradigma (RE nº130.764-PR.1992) conforme cita Cavalieri Filho (2020, p. 261):

A responsabilidade do Estado embora objetiva por força do disposto no art. 107 da Emenda Constitucional nº 1/69 (e, atualmente, no parágrafo 6º do art. 37 da Carta Magna), não dispensa obviamente, o requisito, também objetivo, do nexo de causalidade entre a ação ou omissão atribuída a seus agentes e o dano causado a terceiros.

É claro, portanto, que, ao condicionar que o Estado só responde pelos danos que seus agentes causarem a terceiros, estabeleceu-se uma relação de causa e efeito entre atividade e dano.

Ressalte-se, também, que, embora desde a Constituição de 1946 se mantenha um forte compromisso em relação à responsabilidade objetiva, o texto atual contido na Carta Magna de 1988 sofreu algumas alterações em sua composição. Nesse caso, verifica-se que o Legislativo alterou o termo “funcionário” para “agente”, e essa alteração acabou por ter um efeito positivo na definição da responsabilidade.

De acordo com os ensinamentos de Cavalieri Filho (2020, p. 289),



A redação original que constava do texto da Constituição anterior, que gerou muitos questionamentos, foi devidamente substituída pela palavra agente no § 6º art. 37 da Constituição. [...] O emprego do termo funcionário, em seu sentido técnico, leva ao entendimento equivocado de que se estaria falando tão somente daquele que ocupa cargo público, sujeito ao regime estatutário [...].

A atual Constituição, portanto, ao utilizar a palavra agente, alargou as possibilidades de interpretação já que engloba tanto os estatutários quanto contratados, temporários independentemente de sua forma de escolha ou investidura.

No mesmo sentido, como bem preceitua Meirelles (2020, p. 666),

é indiferente para a vítima o título pelo qual o causador direto do dano esteja vinculado à Administração; o necessário é que se encontre a serviço do Poder Público, embora atue fora ou além de sua competência administrativa. O parágrafo 6º do art. 37 quando trata do agente traz ainda o vocábulo nessa qualidade “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, *nessa qualidade*, causarem a terceiros”.

O sentido dado pelo legislador é que a responsabilidade do Estado pela atuação de seus agentes somente será efetiva se estes tiverem agido em serviço, ou seja, é preciso evidenciar o nexo de causalidade entre a atuação do agente em serviço e os danos ocasionados. No entanto, a jurisprudência ainda não é pacífica sobre esse ponto, pois ainda é possível obter sentenças que considerem a atuação de um agente, ainda que fora de serviço, como sendo uma obrigação do Estado.

O Supremo Tribunal Federal (STF) reconhece que, em determinados casos, o policial, seja de férias ou de folga, mantém o status de agente público, já que continua atendendo ao público. Além disso, em algumas situações, permanece usando a arma da organização, mesmo nas férias. Isso posto, o STF reconhece que o Estado é responsável pelas más escolhas de seus agentes. Como exemplos dessa interpretação, Braga Netto (2018) cita o Recurso Extraordinário 135310/SP:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. POLICIAL CIVIL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POR ATO ILÍCITO PRATICADO PELO AGENTE PÚBLICO NO EXERCÍCIO DAS SUAS FUNÇÕES. INDENIZAÇÃO DEVIDA. 1. A Constituição Federal responsabiliza as pessoas jurídicas de direito público pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, não sendo exigível que o servidor tenha agido no exercício das suas funções. 2. Dano causado por policial. Responsabilidade

objetiva do Estado em face da presunção de segurança que o agente proporciona ao cidadão, a qual não é elidida pela alegação de que este agiu com abuso no exercício das suas funções. Ao contrário, a responsabilidade da Administração Pública é agravada em razão do risco assumido pela má seleção do servidor.

A implicação dessa responsabilização parte do pressuposto que o agente é policial 24 horas por dia, e não somente no período em que se encontra em expediente.

Por outro lado, o mesmo STF já decidiu, com o RE 363.423 SP (BRASIL, 2004), que, mesmo que o crime seja cometido com arma corporativa, a relação afetiva entre o agressor e a vítima transformará o assunto em uma questão mais privada do que pública. Dito isso, é impossível dizer que a responsabilização do Estado depende de estar ou não o agente público em serviço.

Como aponta Braga Netto (2018, p. 126),

O que realmente é preciso – [...] – não é que o agente público esteja de plantão. Um agente público pode se ausentar do trabalho (estar de folga, de férias, de licença e até aposentado). O importante na condição de agente público é que o dano seja causado nessa qualidade.

Logo, estar ou não em serviço é um mero detalhe; não será essa questão que irá definir como o agente ou o Estado deverá responder. Se o cometimento da conduta que gerou o dano tiver sido ocasionado pelo servidor na qualidade de agente público, deverá o Estado responder sob a forma objetiva, sendo possível buscar a reparação dos danos em face do agente causador por meio de ação regressiva. Contudo, se agiu o agente de forma não revestida na qualidade de agente público, deverá este responder de forma pessoal por sua conduta.

### 3.2 RESPONSABILIDADE OBJETIVA

Como última fase da evolução histórica da responsabilização estatal, chega-se à responsabilidade objetiva do Estado, a qual independe de falta ou culpa do serviço. Esse apontamento traz a ideia de que, diante do fato se estar inserido em um contexto social, sendo o dever do Estado agir em prol da coletividade, seria natural entender que os ônus advindos da atuação estatal também deveriam ser por toda a coletividade suportados. Em vista disso, para Cavalieri Filho (2020, p. 281),

com base nos princípios de igualdade e equidade de responsabilidade social e despesas. Se o trabalho do Estado é feito em benefício da coletividade, se traz benefícios a todos, também é apropriado que todos tenham responsabilidade com suas responsabilidades, que devem ser tributadas. Bobagem, ou respaldo legal, para fazer um ou alguns executivos enfrentarem todas as consequências danosas do trabalho administrativo.

Também Nohara (2019, p. 905) afirma sobre o assunto que

A responsabilidade objetiva tem por fundamento além da ponderação do risco, também a noção de solidariedade social. Ora, se todos desfrutam dos benefícios da atuação estatal, não seria justo que somente alguns sofram com os danos da atuação estatal. Soma-se, portanto, à questão da responsabilização do Estado a noção aristotélica de justo distributivo ou de igualdade material.

O fato de o Estado atuar visando o coletivo e diante das mais diversas necessidades sociais, entende-se que a sua ação ocorra em diferentes áreas, portanto, é natural supor que, nessa situação, seja possível a ocorrência de danos às pessoas em decorrência da atuação estatal. Dessa maneira, a responsabilidade objetiva é também denominada de teoria do risco, já que essa atuação estatal envolve risco de dano.

Assim, uma vez que o dano tenha sido causado pela atuação de um agente público, que agiu em prol da coletividade, não seria justo que as consequências de tal ato fossem suportadas apenas por alguns.

O Código Civil de 2002, em seu art. 927, parágrafo único, acolheu expressamente a teoria da responsabilidade objetiva, ligada à ideia de risco, visto que preconiza que

Art. 927 [...]

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem. (BRASIL, 2002).

Nesse sentido, segundo Meirelles (2020, p. 663), a teoria do risco admite duas modalidades, risco administrativo e risco integral, sendo que a primeira reconhece a possibilidade de se valer de causas excludentes de responsabilidade – culpa da

vítima, culpa de terceiros ou força maior –, enquanto a segunda não reconhece tais excludentes.

Em outras palavras, no risco integral, tem-se o extremo da teoria do risco administrativo, em que a Administração Pública ficaria obrigada a indenizar os danos suportados por terceiros, ainda que estes agissem com dolo ou culpa, tornando-se um segurador universal de danos.

### 3.3 RESPONSABILIDADE POR OMISSÃO

Antes de qualquer consideração, é necessário trazer à tona a ideia de omissão. Nas palavras de Nucci (2012, p. 700), a omissão pode ser conceituada como ato de não prestar assistência a quem dela necessita, seja essa uma função legalmente estabelecida ou não.

Conforme discorrido ao longo deste capítulo, é possível que o Estado possa vir a causar danos aos indivíduos em decorrência de sua ação ou omissão. Nesse último caso, é preciso analisar se o Estado seria obrigado a reparar os danos ocasionados em decorrência dessa omissão, visto que, ainda que omissor, nem toda omissão retrataria uma situação em que o Poder Público teria o dever de agir, mas se absteve. Somente quando o Estado se omitir diante de um dever legal de impedir a ocorrência do dano é que será responsável civilmente e obrigado a reparar os prejuízos.

Logo, sustenta Pontes de Miranda (1958, p. 193 apud GOMIDE, 2018) que “a abstenção, omissão, ou ato negativo, também pode ser causa de dano. Se o ato cuja prática teria impedido, ou, pelo menos, teria grande probabilidade de impedir o dano, foi omitido, responde o omitente”.

Assim, uma vez que o Estado também pode ser omissor, fato que por muitas vezes é observado, surge uma dúvida: de que forma responderia o Estado em decorrência de suas omissões?

Deveria o Estado responder de forma subjetiva, restando ao particular o dever de demonstrar que o prejuízo suportado possui um nexo de causa e efeito com a omissão estatal, uma vez que o serviço prestado fora defeituoso, ou aplicar-se-ia o art. 37, § 6º e, conseqüentemente, a responsabilidade objetiva, não sendo necessária a demonstração da culpa.

Conforme, preceitua Nohara (2019 p. 931, grifo nosso):

O regime de responsabilização do Estado quando os danos são causados pela sua omissão é um dos temas mais polêmicos do assunto. Há diversos posicionamentos, tanto na doutrina como na jurisprudência, sobre o tipo de responsabilidade decorrente da omissão do Estado, se **objetiva**, ou independente de culpa, ou se **subjativa**, hipótese relacionada com a discussão da culpa do serviço (*faute du service*), que compreende três circunstâncias: o não funcionamento, o funcionamento mau ou tardio do serviço que causa danos.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello não há que se falar em responsabilidade objetiva nos casos de omissão estatal. O autor defende o uso limitado do art. 37, § 6º da Constituição. Para ele, nos casos de omissão, o Estado se manteve inerte, logo não poderia ser considerado o causador do dano por algo que não fez, daí a impossibilidade de ressarcir os danos, podendo, entretanto, responder de forma subjativa se estiver diante de culpa anônima ou por falta de serviço. Cabe ressaltar que, em que pese muitos autores defenderem essa corrente, não se trata de corrente majoritária.

Já para outros autores, entre eles Cavalieri Filho, nem sempre a omissão estatal irá ensejar em uma responsabilidade subjativa, logo, se fará necessário avaliar de que tipo foi essa omissão, se genérica ou específica.

Tamanha é a aceitação de ambas as correntes que o próprio STF possui julgados que transitam entre as duas correntes, como é possível observar no recurso extraordinário a seguir:

INDENIZAÇÃO - RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO PODER PÚBLICO - TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO - PRESSUPOSTOS PRIMÁRIOS DE DETERMINAÇÃO DESSA RESPONSABILIDADE CIVIL - DANO CAUSADO A ALUNO POR OUTRO ALUNO IGUALMENTE MATRICULADO NA REDE PÚBLICA DE ENSINO - PERDA DO GLOBO OCULAR DIREITO - FATO OCORRIDO NO RECINTO DE ESCOLA PÚBLICA MUNICIPAL - CONFIGURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO MUNICÍPIO - INDENIZAÇÃO PATRIMONIAL DEVIDA - RE NÃO CONHECIDO. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO PODER PÚBLICO - PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL A teoria do risco administrativo, consagrada em sucessivos documentos constitucionais brasileiros desde a Carta Política de 1946, confere fundamento doutrinário à responsabilidade civil objetiva do Poder Público pelos danos a que os agentes públicos houverem dado causa, por ação ou por omissão. Supremo Tribunal Federal – STF Recurso Extraordinário: RE 109615 RJ, Relator: Ministro Celso de Mello, Julgado em (28/05/1996). (BRASIL, 1996).

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ATO OMISSIVO DO PODER PÚBLICO: DETENTO MORTO POR OUTRO PRESO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA: CULPA PUBLICIZADA: FALTA DO SERVIÇO. C.F., art. 37, § 6º. I. - Tratando-se de ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil por esse ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, em sentido estrito, esta numa de suas três vertentes -- a negligência, a imperícia ou a imprudência --, não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a falta do serviço. II. - A falta do serviço -- *faute du service* dos franceses -- não dispensa o requisito da causalidade, vale dizer, do nexo de causalidade entre a ação omissiva atribuída ao poder público e o dano causado a terceiro. III. - Detento assassinado por outro preso: responsabilidade civil do Estado: ocorrência da falta do serviço, com a culpa genérica do serviço público, dado que o Estado deve zelar pela integridade física do preso. IV. - R.E. conhecido e não provido (STF - RE: 372472 RN, Relator: CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 04/11/2003, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 28-11-2003 PP-00033 EMENT VOL-02134-05 PP-00929). (BRASIL, 2003).

Isso posto, o que irá determinar, de fato, se a obrigação do Estado será subjetiva ou objetiva não é a omissão em si, mas o tipo da conduta omissiva, se genérica ou específica. Na omissão genérica, há uma situação em que não é possível exigir do Estado um agir específico; o não agir do Estado não é a causa direta e imediata da ocorrência do dano, motivo pelo qual deverá aquele que for lesado provar que a falta do serviço concorreu para a ocorrência do dano, configurando um caso de responsabilidade civil do tipo subjetiva.

Nas palavras de Cavalieri Filho (2020, p. 293, grifo nosso),

a **omissão genérica** tem lugar nas hipóteses em que não se pode exigir do Estado uma atuação específica; quando a Administração tem apenas o dever legal de agir em razão, por exemplo, do seu poder de polícia (ou de fiscalização), e por sua omissão concorre para o resultado. Em síntese, na omissão específica o dano provém diretamente de uma omissão do Poder Público; na omissão genérica, o comportamento omissivo do Estado só dá ensejo à responsabilidade subjetiva quando for concausa do dano juntamente com a força maior (fatos da natureza), fato de terceiro ou da própria vítima.

Por outro lado, na omissão específica, o Estado se encontra na condição de garantidor, ou seja, teria o dever de agir ou de impedir o ato danoso, mas sua omissão acaba por propiciar a ocorrência do dano. Conforme preceitua Cavalieri Filho (2020, p. 293, grifo nosso),

a **omissão específica**, que faz emergir a responsabilidade objetiva da Administração Pública, pressupõe um dever específico do Estado, que o obrigue a agir para impedir o resultado danoso, quando a vítima se encontrava sob sua proteção ou guarda.

## 4 EXCLUDENTES OU ATENUANTES DA REPONSABILIDADE

Uma vez efetuada a análise do art. 37, § 6º da CF/88, resta claro que não foi intuito do Constituinte atribuir o dever ao Estado em reparar os danos de forma absoluta, tanto que o referido artigo é taxativo quando menciona que a reparação dos “danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem” (BRASIL, 1988). Assim, para que se configure a responsabilidade estatal, exige-se a presença dos seguintes pressupostos: evento danoso, o nexo de causalidade e a culpa do agente, sendo que o último pressuposto não se faz necessário em caso de responsabilidade do tipo objetiva. Sendo assim, uma vez que não se verifique algum dos pressupostos exigidos, a responsabilidade do Estado deixará de existir ou poderá vir a ser atenuada nos casos em que o serviço não for a causa do dano, ou, ainda, quando o particular, de alguma forma, tiver concorrido para a ocorrência do evento danoso.

Nesse sentido, Bacellar Filho (2005, p. 221) afirma que a comprovação, por parte da Administração Pública, de um comportamento culposo ou doloso da vítima serve para graduar, diminuir, mitigar ou até excluir sua própria responsabilidade, o que parece perfeitamente lógico, uma vez que, do contrário, ficaria o Poder Público obrigado a indenizar quaisquer fatos que envolvessem a Administração Pública, embora não houvesse nenhuma relação com a causa do dano, o que não faz sentido já que não se está diante de um garantidor universal.

Dessa forma, são consideradas excludentes ou atenuantes da responsabilidade civil do Estado os seguintes eventos: culpa da vítima; culpa de terceiros; força maior.

### 4.1 CULPA DA VÍTIMA

O fato de não se estar diante do risco integral não permite que o Estado seja responsabilizado, uma vez que não tenha sido ele o causador do dano. Logo, Di Pietro (2021, p. 836) afirma que, no caso de haver culpa da vítima, faz-se necessário averiguar se essa culpa se deu de forma exclusiva da vítima ou concorrente, visto que, no primeiro caso, haveria uma excludente de responsabilidade, enquanto que, no caso da culpa concorrente, a responsabilidade seria atenuada na medida da proporção da culpa de cada qual.

No mesmo sentido, Braga Netto (2018, p. 160) preceitua que



A culpa exclusiva da vítima viola o nexo de causalidade entre o dano e a ação ou omissão do Estado, liberando-o do dever de indenizar. Uma vez que o dano é decorrência do comportamento exclusivo da vítima, não haveria que se falar em responsabilização estatal. Sem nexo de causalidade, o dever de indenizar se esvai seja na responsabilidade objetiva ou na subjetiva.

Assim, fica evidente que a responsabilização do Estado vai depender de uma análise do comportamento da vítima, para que se possa aferir com segurança se de alguma forma seu comportamento concorreu para a ocorrência do dano e, confirmando-se esse caso, em qual grau tal comportamento contribuiu para o dano. Esse é o entendimento do art. 945 do Código Civil:

Art. 945. Se a vítima tiver concorrido culposamente para o evento danoso, a sua indenização será fixada tendo-se em conta a gravidade de sua culpa em confronto com a do autor do dano. (BRASIL, 2002).

#### 4.2 CULPA DE TERCEIRO

No caso de culpa de terceiros, trata-se de uma situação em que o dano não se deve à ação ou à omissão do Estado, ou da vítima, mas sim de outro autor envolvido na situação. Nota-se que, mesmo no caso em que exista culpa de terceiro, essa não deve ser exclusivamente daquele, se existir, por parte do Estado, o dever de proteção. Logo, a responsabilidade do Estado pode não ser excluída, ainda que o fato decorra da atuação de terceira pessoa.

Nesse sentido, Nohara (2020, p. 290) ensina:

A culpa exclusiva de terceiros é a circunstância que rompe totalmente o nexo de causalidade. Ela ocorre quando se verifica que o comportamento do Estado não foi a causa do dano à vítima, mas unicamente a ação de outras pessoas, que não os seus agentes. Note-se que, se havia, por parte do Estado, o dever específico de proteger a pessoa que sofreu o dano da ação do terceiro, nem sempre há a exclusão da responsabilidade do Estado [...].

Sobre esse ponto, é necessário esclarecer que, como a culpa foi de terceiros, inicialmente não haveria necessidade de discutir a responsabilidade do Estado, porém é necessário verificar se o Poder Público tinha o dever de agir. Se, de alguma forma, ele tinha o dever de atuação, mas se omitiu, pode-se estar diante de uma hipótese de

responsabilização. Como já foi amplamente mencionado, o legislador, ao redigir o art. 37, § 6º, atribuiu responsabilidade objetiva tão somente aos danos que seus agentes, nessa qualidade, vierem a ocasionar. Assim, uma vez que o fato é proveniente da conduta de terceiro, deverá ser analisada a regra geral da culpa civil, qual seja a incorrência de negligência, imprudência ou imperícia, devendo ser comprovada a culpa da Administração.

#### 4.3 FORÇA MAIOR OU CASO FORTUITO

Inicialmente, cumpre esclarecer que existe muita controvérsia na diferenciação do que seria força maior e do que seria caso fortuito. O que, para alguns autores, seria um caso de força maior, para outros seria hipótese de caso fortuito, bem como o inverso. Assim, já que efetuar tal distinção não é a essência deste trabalho, parte-se do disposto no art. 393 do Código Civil, o qual não estabelece distinções entre um e outro:

Art. 393. O devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado.

Parágrafo único. O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir. (BRASIL, 2002).

Seguindo a mesma linha da não diferenciação, observam Alexandrino e Paulo (2015, p. 861) que tal distinção entre um e outro também não é feita pela jurisprudência pátria, tratando quaisquer delas como espécies de excludentes da responsabilidade extracontratual objetiva.

Nesse ponto, a presente pesquisa se vale dos ensinamentos de Braga Netto (2018, p. 155), que estabelecem que, mais importante do que estabelecer uma distinção entre um e outro, é a de se fazer uma distinção entre o fortuito interno e o externo, já que estes, sim, irão impactar o dever de indenização.

Dessa forma, o mesmo autor esclarece que, uma vez que o dano sofrido pela vítima guarde relação com a atividade desenvolvida pelo ofensor, trata-se de um caso de fortuito interno e, assim, pode-se aplicar o disposto no artigo 37, § 6º da CF/88, responsabilidade objetiva (BRASIL, 2022). Em contrapartida, se não houver relação

entre o dano sofrido pela vítima e a atividade do ofensor, há hipótese de fortuito externo, que não enseja responsabilidade estatal.

Ressalta-se constantemente o fato de que, no caso de a Administração Pública ter trabalho a ser feito, não há que se falar em despejo por força maior ou por acaso.

Ademais, a título meramente explicativo, pode-se citar o caso das enchentes decorrentes de chuvas, sendo que, em que pese tratar-se de eventos de causas naturais que não podem ser impedidos, o Poder Público tem o dever de adotar medidas preventivas contra eventuais consequências dos períodos chuvosos. Assim, a avaliação sobre o dever de responsabilidade deve ser analisado caso a caso.

## 5 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A COVID-19

No mês de dezembro de 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada sobre uma grande quantidade de casos de pneumonia ocorridos na cidade de Wuhan, na República Popular da China. As avaliações preliminares indicavam tratar-se de um tipo de coronavírus não identificado anteriormente em seres humanos (A MISTERIOSA..., 2020).

Cabe ressaltar que, em que pese tal fato se dar apenas no ano de 2019, os vírus do tipo coronavírus não são uma novidade, já que já existiam relatos de doenças causadas por vírus de tal espécie, de gravidade variável, de resfriado comum à pneumonia fatal.

Segundo a OMS, o vírus, que foi temporariamente denominado de 2019-nCoV, recebeu o nome de SARS-CoV-2, sendo o sétimo tipo de coronavírus que afeta humanos. Trata-se de uma infecção respiratória aguda de elevada transmissibilidade e distribuição global (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, c2022).

No dia 30 de janeiro de 2020, a doença foi classificada como de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) pela OMS, sendo este o mais elevado dos níveis de alerta estabelecidos pela organização, previsto no Regulamento Sanitário Internacional (OMS DECLARA..., 2020).

Em 10 de janeiro de 2020, foi confirmada a primeira morte em decorrência da doença (CHINA..., 2020) e, no mesmo mês, surgiram os primeiros casos nos Estados Unidos e na Europa.

Por fim, no dia 11 de março de 2020, a situação em decorrência da covid-19 foi classificada como uma pandemia, sendo que o termo “pandemia” foi utilizado em decorrência dos níveis alarmantes de propagação do vírus em diferentes países, não tendo relação com a gravidade da doença (OMS AFIRMA..., 2020).

### 5.1 EVOLUÇÃO DA DOENÇA NO BRASIL

No Brasil, segundo registro do Ministério da Saúde, o primeiro caso foi registrado no dia 26 de fevereiro de 2020, no estado de São Paulo. Tratou-se de um homem de 61 anos de idade, com histórico de viagem para a Itália, na região da Lombardia. Já o primeiro óbito veio a ocorrer no dia 12 de março do mesmo ano (BRASIL..., 2020).

Pelo fato de a pandemia ainda não ter se encerrado, e a fim de se definir o histórico da atuação do governo brasileiro para análise, fez-se necessário definir um marco temporal, sendo o dia 26 de fevereiro de 2022 a data escolhida, a qual permite uma reflexão sobre os dois anos de pandemia de covid-19 no Brasil.

Até a referida data, o Brasil contabilizava 28.679.671 casos e 648.496 mortes pela doença, enquanto o mundo já atingiu as marcas de 433.196.953 casos e 5.939.353 mortes (JOHNS HOPKINS UNIVERSITY, c2022).

Esses dados fazem do Brasil o país com o segundo maior número de mortes em números absolutos, ficando atrás apenas dos Estados Unidos, que, até o presente momento, soma 944.830 mortes (tabela 1).

**Tabela 1 – Mortes decorrentes de covid-19 em números absolutos**

<b>Posição</b>	<b>País</b>	<b>Número de mortes</b>
1º	Estados Unidos	944.830
2º	Brasil	647.703
3º	Índia	513.226
4º	Rússia	341.624
5º	México	317.303
6º	Peru	210.116
7º	Reino Unido	161.675
8º	Itália	154.013
9º	Indonésia	147.342
10º	França	138.784

Fonte: John Hopkins University (c2022)

Quando se faz uma análise do número de mortes em relação a 100 mil habitantes, o Brasil ocupa o 14º lugar, com 306,9 mortes para cada 100 mil habitantes (tabela 2), sendo que grande parte desse número é creditada à atuação do governo brasileiro no gerenciamento da pandemia, questão que será tratada a seguir.

**Tabela 2 – Mortes por covid-19 para cada 100 mil habitantes**

<b>Posição</b>	<b>País</b>	<b>Número de mortes</b>
1º	Peru	646,3
2º	Bulgária	506,86
3º	Bósnia e Herzegovina	466,28
4º	Hungria	446,92
5º	Geórgia	430,65
6º	Macedônia do Norte	430,44
7º	Montenegro	429,49
8º	Moldávia	420,34
9º	Croácia	367,89
10º	República Tcheca	360,21
11º	Eslováquia	336,23
12º	São Marinho	330,77
13º	Romênia	325,85
14º	Brasil	306,9

Fonte: John Hopkins University (c2022).

## 5.2 ATUAÇÃO DO BRASIL NA CRISE DA COVID-19

Os dados anteriormente apresentados, que retratam o elevado número de mortes registradas no Brasil, levaram ao questionamento sobre a atuação do país no enfrentamento da pandemia, motivo pelo qual se faz necessário tecer algumas considerações sobre o assunto.

Inicialmente, cabe ressaltar que, antes mesmo da ocorrência do primeiro caso no Brasil, o Poder Legislativo atuou rapidamente diante da nova doença, visto que, em 7 de fevereiro de 2020, foi publicada a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispôs sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional em decorrência do coronavírus (BRASIL, 2020).

A citada lei acabou por elencar as medidas necessárias diante do surto, incluindo o isolamento, a quarentena, a realização de testes e exames, a vacinação e outras medidas profiláticas, assim como estudos e investigações epidemiológicas,

cuidados com os cadáveres, restrições excepcionais quanto à entrada e saída do País, entre outras medidas.

Porém, com o passar do tempo, verificou-se que essas medidas não passaram de um ato isolado, visto que o governo federal e os demais entes políticos pareciam, desde o começo, não “falar a mesma língua” (DEVENS, 2020).

Enquanto a maioria dos governadores e prefeitos buscava seguir as recomendações da OMS quanto ao uso de máscaras, higiene das mãos e distanciamento social, o governo federal optou, sem nenhum embasamento científico, por desacreditar tais medidas, propagando a desinformação e apostando no uso de medicamentos que, posteriormente, vieram a se mostrar completamente ineficazes contra a doença.

Além disso, no meio da pandemia, em junho de 2020, o Ministério da Saúde simplesmente deixou de informar os números consolidados de mortes e casos no país, o que acabou por ocasionar críticas dos demais poderes e da sociedade civil, uma vez que a falta de informações causaria enormes dificuldades para identificar como a doença estaria evoluindo no país e traçar ações assertivas para prevenção e combate (NOVAES, 2020). Tal medida acabou por ser contornada por veículos de imprensa que formaram uma parceria a fim de dar transparência aos dados sobre a covid-19 (VEÍCULOS..., 2020).

A ausência da gestão no combate à crise se mostrou bastante evidente. Não apenas o número de mortes disparou, como também houve uma rotatividade na liderança do Ministério da Saúde: foram quatro ministros durante o período analisado nesta pesquisa (Luiz Henrique Mandetta, que ocupou o cargo entre 1 de janeiro de 2019 e 16 de abril de 2020, vindo a ser demitido após decidir seguir as recomendações da OMS e, assim, contrariar a vontade pessoal do presidente da República; Nelson Teich, que ocupou o cargo por menos de um mês, entre 17 de abril e 15 de maio de 2020; Eduardo Pazuello, que ficou no cargo entre 2 de junho de 2020 e 23 de março de 2021, e o atual ministro, Marcelo Queiroga, que ocupa o cargo desde 23 de março de 2021).

Fato é que, ao longo desses dois anos, talvez o momento mais emblemático da negligência no combate à pandemia no Brasil tenha sido a crise da covid-19 enfrentada pelo estado do Amazonas, no início de 2021 (SASSINE, 2021).

Em decorrência do agravamento da situação da pandemia no estado e a fim de tentar aliviar a pressão nos hospitais da rede pública, o governo do Amazonas editou,

em 23 de dezembro de 2020, o Decreto nº 43.234, o qual dispunha sobre medidas de enfrentamento à pandemia proibindo serviços considerados não essenciais (AMAZONAS, 2020). Ocorre que, influenciados por políticos negacionistas, os comerciantes locais acabaram por fazer muita pressão contra o referido decreto, o que acabou por surtir efeito, vindo o mesmo a ser revogado apenas 4 dias depois de publicado (GOVERNO..., 2020). Ocorre que, sem as medidas de restrição, os hospitais continuaram a receber cada vez mais pacientes infectados, o que, somado à insuficiência de leitos e insumos hospitalares e à escassez de oxigênio, fez com que as unidades de saúde do estado entrassem em colapso (COVID-19..., 2021).

Segundo dados do Ministério Público e da Defensoria Pública do Amazonas, ao menos 60 pessoas tiveram suas vidas ceifadas em decorrência de asfixia, sendo que este número só não foi maior pois aproximadamente 500 pessoas foram transferidas às pressas para hospitais de outros estados (FLOR, 2016).

Fato é que notícias veiculadas à época dão conta que, ainda que tenha sido avisado a tempo de atuar, o Ministério da Saúde, na figura de seu ministro, Eduardo Pazuello, poderia ter agido até mesmo anteriormente, a fim de evitar o caos anunciado, mas acabou por manter-se inerte, vindo a agir tão somente após a crise de oxigênio já estar instaurada. Tal cenário acabou por ser o estopim para que fosse aberta a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da pandemia (CASTRO, 2021).

### 5.3 CPI DA COVID-19

No dia 8 de abril de 2021, o ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso, determinou ao Senado Federal que fosse instaurada uma CPI a fim de se apurar possíveis falhas e omissões cometidas pelo governo federal no combate à pandemia, bem como apontar quais os responsáveis. Um mandado de segurança foi impetrado pelos senadores Alessandro Vieira e Jorge Kajuru, que buscaram tutelar o direito de ver aberta a CPI da Covid, e, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade, não poderia o Presidente do Senado (Rodrigo Pacheco) deixar de analisar a viabilidade do pedido (STF CONFIRMA..., 2021).

Em outubro de 2021, foi apresentado o relatório final da CPI sobre a pandemia, que teve um total de 1288 páginas e abordou aspectos sobre imunidade de rebanho, tratamento precoce, oposição a medidas não farmacológicas, recusa e atraso na aquisição de vacinas, a crise no estado do Amazonas, entre outros assuntos que



acabam por fugir um pouco do escopo deste trabalho (BRASIL, 2021). Além disso, o relatório apontou que, durante a pandemia, teriam ocorrido mais de 20 tipos de crimes, dentre elas homicídio, crime de perigo à vida ou saúde de outrem, crime de epidemia, incitação ao crime, corrupção ativa e passiva, crime de responsabilidade, crime contra humanidade, entre outros.

Ao todo, foram inicialmente indiciadas 66 pessoas, dentre elas muitos agentes políticos, a saber: o presidente da República, Jair Bolsonaro, bem como seus três filhos ocupantes de cargos eletivos; o ex-ministro da Saúde, Eduardo Pazuello; o atual ministro da mesma pasta, Marcelo Queiroga; deputados federais; entre outros.

Isso posto, é importante analisar alguns pontos relevantes de referido relatório que destacam a atuação do governo no combate à pandemia. No que se refere à aquisição de vacinas, o relatório indica que, no final de maio de 2020, o Brasil já iniciou tratativas para aquisição de vacina, tendo o governo federal anunciado parceria com a farmacêutica AstraZeneca e a Universidade de Oxford no desenvolvimento e produção de vacinas. Além disso, na mesma época, o país também recebeu propostas de outras farmacêuticas que já dispunham de imunizantes (Pfizer e Instituto Butantan), entretanto, as referidas empresas, apesar de terem demonstrado interesse em fornecer os fármacos ao Estado brasileiro, não obtiveram respostas céleres para tanto (BRASIL, 2021, p. 18).

Outro aspecto relevante e de suma importância é que, em 15 de julho de 2020, 150 países manifestaram interesse em aderir a um mecanismo para promover acesso rápido, justo e equitativo aos imunizantes em desenvolvimento, denominado de *Covax Facility*. Entretanto, o Ministério da Saúde somente demonstrou intenção em aderir a tal mecanismo no final do mês de setembro (BRASIL, 2021, p. 18).

Tais fatos demonstram que a atuação na aquisição de vacinas poderia, de fato, ter sido feita de forma mais célere, já que existiam fornecedores disponíveis. Logo, a aquisição das vacinas feita tardiamente foi uma mera liberalidade do governo brasileiro, sem quaisquer justificativa plausível para tanto, já que, enquanto o mundo começava o seu processo de vacinação no dia 8 de dezembro de 2020, o Brasil só veio a fazê-lo em 17 de janeiro de 2021.

Em depoimento à CPI da pandemia, o Sr. Dimas Covas, presidente do Instituto Butantan, afirmou que, enquanto no final de dezembro de 2020, o mundo tinha 4 milhões de doses aplicadas, o Butantan já possuía 5,5 milhões de doses prontas e

outras 4 milhões em processamento, o que poderia ter feito do Brasil o primeiro país a iniciar a vacinação (BRASIL, 2021, p. 239).

O relatório é bastante claro ao afirmar que o Ministério da Saúde poderia ter adquirido o imunizante do Instituto Butantan de forma antecipada. Porém, tal fato não ocorreu, pois o presidente da República, em qualquer oportunidade que tivesse, desacreditava o imunizante de referido instituto, simplesmente pelo fato de o mesmo ser oriundo da China, país em que teve origem o vírus (BRASIL, 2021, p. 678).

Cabe ressaltar que, em que pese todos os esforços para que não se utilizasse a vacina produzida na China, o início da campanha vacinal se deu exatamente com aquele imunizante, sendo que, à medida que o número de vacinados aumentava, diminuía o número de hospitalizações e o número de óbitos em decorrência da doença (TRIGGLE; ROBERTS, 2021).

Pesquisadores da Universidade de São Paulo, FGV, Instituto Butantan e da London School escreveram o artigo *Modelling the impact of delaying vaccination against SARS-CoV-2 assuming unlimited vaccines supply*, no qual propuseram aplicar um modelo matemático a fim de estimar o impacto do atraso da vacinação no número de casos de mortes no Brasil (AMAKU *et al.*, 2021). O citado modelo estimou que, caso nenhuma medida de vacinação fosse adotada o Brasil, teria ao final de 2021 aproximadamente 350 mil mortes, sendo que tal número poderia ser reduzido em 127 mil mortes se o país tivesse iniciado uma campanha de vacinação à taxa máxima a fim de atingir a imunização de 70% da população em nove meses (544 mil pessoas por dia).

Fato é que o Brasil terminou o ano de 2021 com quase 620 mil mortes (JOHNS HOPKINS UNIVERSITY, c2022), 77% acima do que o projetado pelo estudo, o que indica que o número de vidas salvas seria muito maior do que as 127 mil projetadas inicialmente se a vacinação se desse de forma mais célere e se as propostas iniciais da Pfizer e do Butantan tivessem sido aceitas.

Um outro estudo elaborado com apoio do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC e da Oxfam Brasil, por iniciativa do grupo Alerta, estimou que, apenas no primeiro ano da pandemia, ocorreram 305 mil mortes acima do que aquilo que seria esperado para o mesmo período, levando-se em consideração os dados históricos de mortalidade no país (WERNECK *et al.*, 2021, p. 10). O estudo indicado ainda apresenta os dados sobre o aumento relativo no número de mortes por estado. Nesse aspecto, Amazonas foi o que teve o maior aumento relativo da mortalidade,

uma elevação de 84% (WERNECK *et al.*, 2021, p. 10). Coincidentemente, o estado que acabou por ser o estopim para a abertura da CPI da pandemia em decorrência da crise de falta de oxigênio aos pacientes internados.

Segundo o relatório da CPI, “a situação do caos no sistema de saúde do Estado do Amazonas mereceu atenção especial, pois revelou-se um corolário da ineficiência da ação governamental” (BRASIL, 2021, p. 25). Pode-se avaliar que essa ineficiência ocorreu independentemente da esfera analisada, seja ela federal, estadual ou municipal.

A população manauara enfrentou momentos de desespero pela ineficiência do sistema de saúde colapsado. Pessoas morreram asfixiadas em decorrência da ausência de oxigênio medicinal, tendo o governo federal conhecimento da situação enfrentada pelo Amazonas nas ondas anteriores da pandemia, haja vista ter sido o estado que mais sofreu com a primeira onda da doença (NUNES, 2021).

Diversos trechos do relatório da CPI da pandemia apontam que o governo federal já havia sido informado sobre a situação de vulnerabilidade do estado do Amazonas desde abril de 2020, porém, não adotou qualquer plano de contingência a fim de prevenir a disseminação do vírus, o que, de fato, veio a acontecer, ocasionando as barbáries já mencionadas.

É válido ressaltar que, no caso do Amazonas, a primeira onda se deu logo no início do ano de 2020, momento em que as autoridades foram informadas sobre a situação no estado, e o Brasil teve a oportunidade de se antecipar aos efeitos da pandemia, já que o mundo sofria o impacto de cada uma das ondas de forma antecipada ao que aqui acontecia. Entretanto, o país não foi capaz de antecipar medidas eficazes a fim de reduzir o impacto da doença. A segunda onda teve início no Amazonas no mês de setembro de 2020, vindo a atingir seu patamar mais elevado no final daquele ano e no começo de 2021. O aumento na utilização de insumos em decorrência da superlotação do sistema de saúde, somado à inação dos governos federal, estadual e municipal, demonstra a total falta de planejamento na condução da pandemia (PANDEMIA..., 2021).

Importante frisar que, desde o princípio da pandemia, o governo federal se mostrou contrário a medidas como distanciamento social e fechamento do comércio como ações de contenção à pandemia. Na contramão do que o mundo preconizava, o governo brasileiro insistia no discurso de que a pandemia traria seu preço, sendo as

consequências econômicas maiores do que as consequências da própria doença (LINDNER, 2020).

O que se constata é que, diante do agravamento da situação no estado do Amazonas, em dezembro de 2020, e ciente de que as festividades de final de ano poderiam piorar o já caótico sistema de saúde, a autoridade estadual editou o Decreto nº 43.234, de 23 de dezembro de 2020, o qual estabelecia medidas restritivas no período de festas, bem como previa a abertura de novos leitos de UTI (AMAZONAS, 2020).

Porém, apesar de toda essa situação, no dia 27 de dezembro de 2020, apenas quatro dias após a publicação do Decreto, o governo estadual optou por revogar o decreto diante de manifestações contrárias às referidas medidas.

Nesse ponto, o relatório da pandemia demonstra que, com o agravamento do cenário, em 30 de dezembro de 2020, o secretário de Saúde do Amazonas encaminhou ofício ao Ministério da Saúde solicitando o envio da Força Nacional do SUS para auxílio no monitoramento e orientação técnica, evidenciando o esgotamento da capacidade do estado em fazer frente à crise vivenciada (BRASIL, 2021, p. 1084-1085).

Entretanto, conforme consta do mesmo relatório, somente em 3 de janeiro de 2021 é que uma comitiva foi encaminhada ao estado pelo Ministério da Saúde, sendo que, um dia depois, essas equipes chegaram às seguintes conclusões, de acordo com o “Plano Manaus” (BRASIL, 2021, p. 264):

- Possibilidade de o sistema de saúde colapsar em 10 dias, devido à falta de recursos humanos para o funcionamento de novos leitos;
- Deficiência na atenção primária de atendimento, não utilizando as recomendações do Ministério da Saúde de intervenção precoce;
- Dificuldade na aquisição de equipamentos e medicamentos hospitalares;
- Dificuldade na contratação de profissionais com habilitação para atuar em UTIs;
- Necessidade de estruturar novas UTIs, pois a ocupação das existentes já estava em 89,1%;
- Estimativa de um aumento substancial de casos entre os dias 11 e 15 de janeiro em decorrência das festividades natalinas e de Réveillon.

Infelizmente, quando os órgãos públicos de todas as esferas decidiram agir já era tarde. O sistema de saúde do estado já havia colapsado, vindo a sofrer com a falta de leitos, remédios, profissionais de saúde, ambulâncias e oxigênio medicinal. Enquanto os veículos de imprensa já davam conta de que pessoas estariam morrendo sufocadas sem oxigênio (DOCUMENTOS..., 2021), a Nota Técnica Especial nº 1/2021 – DIAGE/CGGM/GM/MS, assinada pelo assessor especial do ministro da Saúde, Ridauto Lúcio Fernandes, argumentava

não ter havido registros de óbito em decorrência de falta de oxigênio hospitalar entre os dias 8 e 15 de janeiro de 2021. Tampouco foram encontrados casos de pacientes que tenham sofrido sequelas ou qualquer prejuízo à saúde devido à falta de medicamentos, enquanto estavam internadas em unidades de atendimento à saúde, no período. (BRASIL, 2021, p. 271-272).

Diante da incapacidade em conter a crise instaurada, fez-se necessário providenciar a transferência de pacientes do estado do Amazonas para outros estados (PACIENTES..., 2021).

Como se pode ver, a partir do que fora relatado, não há dúvidas de que a atuação dos entes federados no combate à pandemia foi bastante controversa e ficou muito aquém daquilo que seria esperado nos momentos em que agiu e mais ainda nos momentos em que se omitiu quando tinha o dever de agir.

Entretanto, diante de um cenário pandêmico em que pouco se conhecia sobre a doença, em um contexto em que os problemas não foram uma exclusividade do Brasil, mas, sim, uma catástrofe de proporções inigualáveis em nível mundial, seria cabível responsabilizar o Estado brasileiro por suas ações e omissões? Ou trata-se de um caso fortuito, em que nada poderia ser feito e no qual as mortes ocorreriam independentemente da atuação estatal?

#### 5.4 CASO FORTUITO E FORÇA MAIOR OU RESPONSABILIDADE ESTATAL

Pelo apresentado, surge a pergunta: o fato de se lidar com uma pandemia sem qualquer tipo de precedentes exime a responsabilidade estatal pelas mortes ocorridas, ou, ainda assim, deveria o Estado ser responsabilizado pelas mortes ocorridas em decorrência de suas ações e omissões no enfrentamento à pandemia?

A fim de responder tal pergunta, é necessário ressaltar que, nos termos do disposto no art. 37, § 6º da CF/88, a responsabilidade civil do Estado é do tipo objetiva, ou seja, independe da análise de culpa, devendo ser demonstrado tão somente o nexo causal e sua relação com o dano ocorrido.

§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (BRASIL, 2022).

Além disso, é importante esclarecer que, para os fins acadêmicos deste trabalho, o intuito não é tratar das inúmeras teorias existentes sobre as diferenças entre caso fortuito e força maior, motivo pelo qual se optou por adotar os termos como sinônimos, conforme preceitua o parágrafo único do art. 393 do Código Civil (BRASIL, 2002): “Art. 393 [...] Parágrafo único. O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir”.

Isso posto, parece claro que o legislador considerou dois aspectos para se classificar um fato como fortuito ou de força maior, ou seja, a inevitabilidade e a imprevisibilidade, cujos termos possuem as seguintes definições: qualidade do que é inevitável, e estado ou qualidade de imprevisível, respectivamente.

Sobre o âmbito da covid-19, é inegável tratar-se com uma doença de ampla disseminação, daí o uso do termo pandemia. Ainda que o Estado tivesse adotado todas as medidas possíveis, o que não foi o caso, não conseguiria impedir a propagação da doença, bem como muitas das mortes dela decorrentes. Portanto, o evento pandemia pode, sim, ser considerado um evento inevitável e imprevisível, haja vista que, embora dois anos já tenham se passado desde o primeiro caso confirmado, ainda se busca entender a doença, que atinge as pessoas de formas distintas (MONTES, 2020), causando consequências diferentes em cada uma delas. Enquanto para algumas pessoas, a doença não acarreta sintomas graves, em outras ela pode deixar diversas sequelas e levar até mesmo ao óbito.

Então, estaria o Estado amparado pelo manto do caso fortuito ou de força maior? A resposta não é tão simples assim. Ainda que a pandemia seja um evento inevitável e imprevisível, a análise dos fatos não deve ser feita de forma genérica. Faz-se necessário, dessa forma, examinar as especificidades das mortes para só então dizer se o Estado deve ou não ser responsabilizado. O que irá distinguir a

responsabilidade da irresponsabilidade será a análise do caso concreto. A fim de que o Estado possa vir a ser considerado responsável pelas mortes ocorridas na pandemia, é preciso refletir sobre qual atuação ou omissão do Poder Público pode ter contribuído com o evento “morte”.

Nesse ponto, tratando-se de atos comissivos, é importante lembrar que foi publicada a Lei nº 13.979 já no início de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020), estipulando medidas de enfrentamento à pandemia. A citada lei, aprovada pelo Congresso Nacional, teve o intuito de resguardar o interesse e a proteção da coletividade, ao definir ações como isolamento e quarentena, assim como medidas compulsórias de realização de testes laboratoriais, coletas de amostras, tratamentos médicos, vacinação e outras medidas profiláticas.

Isso demonstra que houve, por parte do legislador, o interesse em atuar na contenção dos efeitos decorrentes da pandemia que já podiam ser observados em outros lugares. Entretanto, como visto, foi possível constatar uma distância muito grande entre os ditames da lei e as falas da cúpula do governo federal conforme a pandemia avançava. Enquanto a legislação buscava esclarecer aspectos de uma doença até então pouco conhecida e pregava a necessidade de adoção de medidas de contenção da doença, o Planalto, em especial, mostrava-se descrente diante de todas as ações que o mundo, amparado por decisões científicas, adotava, sob a alegação de prejuízo econômico ao país. Enquanto a lei fala em quarentena, essas mesmas autoridades propagavam inverdades quanto aos prejuízos da realização de *lockdown*. Enquanto a lei tratava de testes compulsórios, na realidade, fazia-se cada vez menos testes em decorrência da ausência de compras de kits para testagem, ou, quando comprados, perdiam a validade estocado em algum armazém, ocasionando um prejuízo da ordem dos milhões de reais (OLIVEIRA, 2020).

Assim, é inegável que nos momentos em que agiu, a ação estatal não se deu de forma satisfatória, e, portanto, tais atuações ou omissões devem, sim, ser verificadas a fim de que se apure as devidas responsabilidades.

Ocorre que, em que pese todos os desajustes anteriormente informados, no Brasil não vigora a teoria do risco integral, segundo a qual a Administração teria o dever de reparar qualquer dano, não se admitindo a alegação de excludentes. Há, em seu lugar, a teoria do risco administrativo, a qual permite a apresentação de excludentes com o intuito de que se exclua, ou ao menos se atenua, a

responsabilidade estatal, uma vez que se demonstre prejuízo entre o nexo causal e o dano originado.

Nas palavras de Motta (2020, p. 282),

Convém apontar que a teoria do risco administrativo não se confunde com a do risco integral. A distinção se faz necessária para que o Estado não venha a ser responsabilizado nos casos em que a ocorrência do dano não decorra direta ou indiretamente da atividade administrativa. Com efeito, a teoria do risco administrativo, embora dispense a prova da culpa da Administração, permite ao Estado afastar a sua responsabilidade nos casos de exclusão do nexo causal – fato exclusivo da vítima, caso fortuito, força maior e fato exclusivo de terceiro. O risco administrativo, repita-se, torna o Estado responsável pelos riscos da sua atividade administrativa, e não pela atividade de terceiros ou da própria vítima, e nem, ainda, por fenômenos da Natureza, estranhos à sua atividade. Não significa, portanto, que a Administração deva indenizar sempre e em qualquer caso o dano suportado pelo particular. Se o Estado, por seus agentes, não deu causa a esse dano, se inexistente relação de causa e efeito entre a atividade administrativa e a lesão, não terá lugar a aplicação da teoria do risco administrativo e, por via de consequência, o Poder Público não poderá ser responsabilizado.

Dessa forma, para que haja o dever de indenizar, é preciso haver uma relação de causa e efeito entre o dano sofrido pelo particular e o ato do agente estatal. Por se tratar de mortes em decorrência da pandemia, é necessário demonstrar que elas ocorreram em decorrência da ação do agente público, pouco importando se aquela ação se deu de forma culposa ou dolosa.

Uma vez que se demonstre que estão presentes os pressupostos da responsabilidade objetiva (conduta, dano e nexo de causalidade), transfere-se ao Estado o dever de evidenciar que, no caso em tela, refere-se a uma excludente de responsabilidade, tal como o caso fortuito e força maior.

Além da responsabilização em decorrência do ato comissivo do agente, a responsabilidade do Estado também poderá se dar em decorrência de sua omissão. Este parece ser o ponto principal da questão envolvendo a pandemia no Brasil e, talvez, a questão mais difícil, tratando-se de responsabilidade civil.

Quanto à responsabilidade civil do Estado em decorrência de omissão, é possível considerar a existência de duas correntes. A primeira delas preconiza que, nos casos de omissão, a responsabilidade do Estado seria do tipo subjetiva, ocorrendo a responsabilização estatal somente nos casos em que o serviço público não funcionou quando deveria funcionar, funcionou com atraso ou funcionou de forma



ruim. Partilham dessa teoria nomes como Celso Antônio Bandeira de Mello e Marya Silvia Zanella Di Pietro.

Nos dizeres de Di Pietro (2021, p. 823),

No caso de omissão do Poder Público os danos em regra não são causados por agentes públicos. São causados por fatos da natureza ou fatos de terceiros. Mas poderiam ter sido evitados ou minorados se o Estado, tendo o dever de agir, se omitiu. Isto significa dizer que, para a responsabilidade decorrente de omissão, tem que haver o dever de agir por parte do Estado e a possibilidade de agir para evitar o dano.

No mesmo sentido, Mello (2004, p.895) leciona:

Quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de se aplicar a teoria da responsabilidade subjetiva. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode logicamente, ser ele o autor do dano. E, se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se descumprir dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo. Deveras, caso o Poder Público não estivesse obrigado a impedir o acontecimento danoso, faltaria razão para impor-lhe o encargo de suportar patrimonialmente as consequências da lesão. Logo, a responsabilidade estatal por ato omissivo é sempre responsabilidade por comportamento ilícito. E, sendo responsabilidade por ilícito, é necessariamente responsabilidade subjetiva, pois não há conduta ilícita do Estado (embora do particular possa haver) que não seja proveniente de negligência, imprudência ou imperícia (culpa) ou, então, deliberado propósito de violar a norma que o constitua em dada obrigação (dolo). Culpa e dolo são justamente as modalidades de responsabilidade subjetiva.

Em outras palavras, para que se caracterize a responsabilidade subjetiva, não basta que o Estado tenha o dever de agir, mas que também tenha a possibilidade de fazê-lo.

Para a segunda corrente, defendida por Sergio Cavalieri Filho, a responsabilidade do Estado, ainda que decorrente de uma omissão, seria do tipo objetiva, já que, se o constituinte não efetuou distinção entre referidas condutas, na redação do art. 37, não caberia ao intérprete fazer esse tipo de distinção. Para o autor, o cerne da questão é saber se há omissão do tipo genérica ou específica:

Haverá **omissão específica** quando o Estado estiver na condição de garante (ou de guardião) da pessoa ou coisa, e, por omissão sua, criar situação propícia para a ocorrência do evento em situação em que

tinha o dever de agir para impedi-lo; a omissão estatal se erige em causa adequada de não se evitar o dano. Em outras palavras, a omissão específica pressupõe um dever especial de agir do Estado, que, se assim não o faz, a omissão é causa direta e imediata de não se impedir o resultado danoso. Em contrapartida, a **omissão genérica** tem lugar nas hipóteses em que não se pode exigir do Estado uma atuação específica; quando a Administração tem apenas o dever legal de agir em razão, por exemplo, do seu poder de polícia (ou de fiscalização), e por sua omissão concorre para o resultado. Em síntese, na omissão específica o dano provém diretamente de uma omissão do Poder Público; na omissão genérica, o comportamento omissivo do Estado só dá ensejo à responsabilidade subjetiva quando for concausa do dano juntamente com a força maior (fatos da natureza), fato de terceiro ou da própria vítima. (CAVALIERI FILHO, 2020, p. 293).

Ou seja, para Cavalieri Filho, se era esperada uma ação do Estado na condição de garantidor e esse se manteve inerte, responderá de forma objetiva nos termos do disposto no art. 37, § 6º da Constituição Federal (BRASIL, 2022).

Por outro lado, na omissão genérica, a não atuação do Estado, por si só, não seria a causa principal do dano sofrido, não sendo, portanto, suficiente essa inação para ensejar a responsabilidade do Estado. Na modalidade objetiva, porém, caso houvesse a atuação estatal, essa poderia evitar que aquele dano viesse a ocorrer, assim, restaria ao lesado o dever de demonstrar a relação de nexos causa-efeito entre a não atuação e o dano sofrido.

No âmbito dos tribunais, com o passar do tempo e o amadurecimento das teses, houve uma mudança de interpretação, já que, anteriormente, em sua grande maioria, os tribunais tendiam a reconhecer a responsabilidade do Estado como sendo subjetiva, algo que nos atuais casos julgados pelo STF parece ser sido superado, tratando-se de jurisprudência pacificada na Corte, conforme segue:

1. A *responsabilidade* civil das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público baseia-se no risco administrativo, sendo objetiva, exige os seguintes requisitos: ocorrência do dano; ação ou *omissão* administrativa; existência de nexos causal entre o dano e a ação ou *omissão* administrativa e ausência de causa excludente da *responsabilidade* estatal. 2. **A jurisprudência desta CORTE, inclusive, entende ser objetiva a responsabilidade civil decorrente de omissão**, seja das pessoas jurídicas de direito público ou das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público. 3. Entretanto, o princípio da *responsabilidade* objetiva não se reveste de caráter absoluto, eis que admite o abrandamento e, até mesmo, a exclusão da própria *responsabilidade* civil do Estado, nas hipóteses excepcionais configuradoras de situações liberatórias como

o caso fortuito e a força maior ou evidências de ocorrência de culpa atribuível à própria vítima. 4. A fuga de presidiário e o cometimento de crime, sem qualquer relação lógica com sua evasão, extirpa o elemento normativo, segundo o qual a *responsabilidade* civil só se estabelece em relação aos efeitos diretos e imediatos causados pela conduta do agente. Nesse cenário, em que não há causalidade direta para fins de atribuição de *responsabilidade* civil extracontratual do Poder Público, não se apresentam os requisitos necessários para a imputação da *responsabilidade* objetiva prevista na Constituição Federal - em especial, como já citado, por ausência do nexo causal. 5. Recurso Extraordinário a que se dá provimento para julgar improcedentes os pedidos iniciais. Tema 362, fixada a seguinte tese de repercussão geral: “Nos termos do *artigo 37*, § 6º, da Constituição Federal, não se caracteriza a *responsabilidade* civil objetiva do *Estado* por danos decorrentes de crime praticado por pessoa foragida do sistema prisional, quando não demonstrado o nexo causal direto entre o momento da fuga e a conduta praticada.” (BRASIL, 2020, grifo nosso).

Não resta dúvida de que a Suprema Corte do país reconhece que a responsabilização se dará na modalidade objetiva, ainda que o dano seja decorrente de um ato omissivo do Estado. Entretanto, uma vez que o Estado não possui o condão de ser um garantidor universal, isso só se dará se cumpridos os seguintes requisitos: a) existência de dano; b) omissão administrativa; c) nexo causal entre o dano e a omissão; e, por fim, d) que não esteja amparado por alguma excludente da responsabilidade estatal.

Assim, não obstante o respeito pela posição daqueles que defendem que a responsabilidade do Estado nos casos de omissão é do tipo subjetiva, este estudo tende a concordar com a posição de Cavalieri Filho, segundo a qual se faz necessária uma análise sobre o tipo de omissão, ou seja, se específica ou genérica a partir de casos em concreto.

Dessa forma, é inegável que muitas das mortes ocorridas em decorrência da covid-19 estão, sim, amparadas sob o manto da excludente da força maior, já que não se questiona que uma pandemia, nos moldes da que acometeu o mundo, preencheria os requisitos da inevitabilidade e da imprevisibilidade. Ainda que todos os esforços tivessem sido feitos, era inevitável que a doença chegasse até o país, bem como seriam imprevisíveis as consequências dela decorrentes, como assim o foi.

Entretanto, não pode o Estado – que, durante o combate à pandemia, quando não se omitiu, agiu de forma catastrófica – isentar-se do dever de indenizar pelo simples fato de a pandemia ser imprevisível e inevitável. Por tudo que fora apresentado, muitas pessoas faleceram pois não tiveram acesso a recursos básicos,

como oxigênio; outras tiveram suas vidas ceifadas por não receberem Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), como máscaras, luvas e álcool em gel, dos entes públicos, mas tiveram que se manter atuantes na linha de frente no enfrentamento da doença. Muitos pacientes tiveram suas vidas interrompidas pelo uso indiscriminado de medicamentos que já haviam sido declarados sem nenhuma eficácia no combate à covid-19. Outros muitos brasileiros morreram na esperança de serem vacinados, mas não tiveram essa oportunidade, pois, diante da omissão da cúpula do governo, vacinas não foram adquiridas de forma intencional. Como se pode ver, não há como se falar em imprevisibilidade e inevitabilidade nesses casos.

Esse é o entendimento adotado pelos tribunais brasileiros nos últimos tempos, a partir do que se observa na análise que se faz de casos análogos. O STF, por meio do Recurso Extraordinário 363999 AgR/RJ, Segunda Turma, de 25 abr. 2003, condenou o Estado à indenização baseado na teoria do risco administrativo em virtude da contaminação de hemofílico pelo vírus da AIDS em hospital público (BRASIL, 2003). Oportunidade em que foi decidido que o recurso não deveria prosperar, haja vista as reiteradas decisões daquela Corte quanto aos elementos que fariam incidir a responsabilidade objetiva do Estado: a existência do dano; a existência de ação ou omissão administrativa; e o nexo de causalidade entre a ação ou omissão administrativa e o dano observado.

Já no ano de 2011, a Primeira Turma do STJ analisou o caso de uma mulher que, em 1982, acabou contaminada pelo HIV e por hepatite C em decorrência de transfusão de sangue, vindo, posteriormente, a contaminar o marido e a filha. Em primeiro grau, houve a condenação do estado do Rio de Janeiro ao pagamento de pensão mensal em favor da filha, bem como a obrigação do estado e da União de custearem o tratamento. A decisão acabou por ser reformada pelo TRF da 2ª região que, à época, entendeu que não seria possível à União ou ao estado fiscalizar o sangue utilizado para transfusão a fim de detectar a existência ou não do vírus, uma vez que não existiam testes com essa finalidade naquele período. O mesmo TRF2 argumentou que o Poder Público não estaria obrigado a reparar de forma objetiva as consequências de endemias, epidemias e pandemias.

Entretanto, na análise do Recurso Especial 1299900/RJ, o ministro Humberto Martins destacou que, em casos análogos, já havia aplicado a teoria do risco administrativo concomitante ao princípio da precaução, salientando que “independentemente da existência de certeza sobre o vírus transmissor da doença, a

Administração Pública teria o dever de mitigar ou evitar os efeitos de pandemias e epidemias conhecidas.” (BRASIL, 2015). Para o ministro, no início da década de 1980, já era sabido que a nova doença, denominada AIDS, poderia ser transmitida mediante transfusões de sangue. Assim, a imprevisibilidade requerida para se caracterizar o caso fortuito já estaria suprimida, bem como em relação à irresistibilidade, pois, mesmo em caso de dúvida, deveriam as autoridades governamentais adotar todas as providências cabíveis para evitar o agravamento do número de casos de AIDS no Brasil.

No mesmo sentido, o Recurso Especial 1133257/RJ (BRASIL, 2010) trata de uma ação de indenização por danos morais em face do estado e do município do Rio de Janeiro, ajuizada por um pai em razão da morte de sua filha em decorrência de dengue hemorrágica no ano de 2002. Nas alegações do pai, os entes públicos foram negligentes no combate à doença, motivo pelo qual a criança veio a óbito. Em primeira instância, o pedido do pai foi julgado improcedente sob a alegação de não restar comprovado o nexo de causalidade entre a omissão dos agentes públicos e o evento morte. Contudo, em face de recurso, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) acabou por reformar a sentença de primeiro grau por entender que a epidemia de dengue era amplamente noticiada à época dos fatos, sendo que a alegação dos Poderes Públicos de realização de um eficiente programa de combate à transmissão da doença só se deu após o evento morte da criança.

Além disso, ao processo foi anexado laudo da Coordenadoria de Controle de Vetores, feito dias após o óbito, em que se constatou a existência de vários focos do *Aedes aegypt*, o mosquito transmissor da dengue, no quarteirão em que morava a família.

Em relação a julgados que envolvem a responsabilidade civil do Estado em decorrência de mortes oriundas de contaminação pelo novo coronavírus, ainda são poucas as decisões sobre a matéria, por conta dos acontecimentos recentes, o que demanda um maior número de julgados para entender qual será o posicionamento tribunais brasileiros.

O que se tem de concreto é que se faz necessária a demonstração de que o evento morte se deu em decorrência da atuação ou omissão do ente público. Nesse sentido, são apresentados os seguintes acórdãos:

Apelação Cível nº 1001137-77.2021.8.26.0288, da Comarca de Ituverava

INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS – Pretensão do autor, filho de servidor público, ao recebimento de indenização pela morte ocasionada por Covid-19 – Descabimento – Alegação de negligência estatal, que não teria implantado, no ambiente de trabalho de cujus, medidas de prevenção e proteção estabelecidas pelos órgãos de saúde – Insubsistência – Responsabilidade da ré não demonstrada – Sentença de improcedência mantida.

NEGA-SE PROVIMENTO AO RECURSO DO AUTOR

No caso concreto, as provas produzidas não indicam de maneira inequívoca à prevalência da versão sustentada pelo autor em relação a contaminação/morte de seu genitor.

Como bem apontado pelo MM. Juiz a quo:

“Sabe-se que a segurança pública é um direito fundamental expressamente catalogado na Carta Magna de 1988, cuja garantia destina-se primordialmente à satisfação do bem-estar de todos e, ao fim e ao cabo, à preservação das condições mínimas de uma vida condigna [...].

Bem por isso, este serviço de caráter essencial continuou sendo prestado durante o período pandêmico provocado pela disseminação do SARS-CoV-2, não me parecendo desarrazoado concluir que o cenário de incerteza e os transtornos sociais decorrentes deste quadro de calamidade pública decerto comprometeram sobremaneira a qualidade e a eficiência do exercício do Poder de Polícia, inclusive em detrimento da segurança e da saúde dos próprios agentes públicos responsáveis pela sua execução.

Contudo, daí à compreensão de que tais agentes policiais permaneceram lançados à própria sorte durante o exercício da função correlata em meio à pandemia, vai data vênua, uma distância considerável.

Digo isso por conta da ampla notoriedade do empenho do Governo do Estado de São Paulo na adoção de medidas de enfrentamento da Pandemia, especificamente no âmbito da Secretaria de Segurança Pública [...]”. (SÃO PAULO, 2022b).

Como se pode extrair de referido acórdão, não basta o simples fato de ter que continuar a exercer as atividades durante o período de pandemia para que se configure, por si só, que o agente foi exposto e que não houve atuação do agente público. É necessária, também, a demonstração de que o evento morte se deu por alguma falha ou omissão do Poder Público, o que, no caso em tela, não restou demonstrado.

Tem-se o mesmo entendimento, mesmo que o agente tenha atuado na linha de frente no enfrentamento da pandemia:

Apelação Cível nº 1001213-73.2021.8.26.0168, da Comarca de Dracena

RECURSO DE APELAÇÃO – AÇÃO DE PROCEDIMENTO COMUM – RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO – SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL – TÉCNICA DE ENFERMAGEM – COVID 19 – ÓBITO – PRETENSÃO AO RECEBIMENTO DE INDENIZAÇÃO A TÍTULO DE DANOS MATERIAIS E MORAIS – IMPOSSIBILIDADE.

1. Ausência de demonstração do direito ora reclamado e, tampouco, do necessário e imprescindível nexos de causalidade, entre os fatos e o resultado alcançado, para a caracterização dos alegados danos materiais e morais, passíveis de reconhecimento e reparação. 2. Nexos de Causalidade, incoerente, entre o exercício das atribuições funcionais e o óbito da servidora pública municipal, em razão da contaminação por COVID-19. 3. Insuficiência das provas produzidas nos autos para a comprovação do evento, por ausência ou falha na prestação do serviço público.

Desprovido, com observação

“[...] As informações constantes dos autos, principalmente, a prova oral, produzida durante a fase de instrução do processo, sob o crivo do contraditório, são inaptas e insuficientes à comprovação do evento, por ausência ou falha da Administração Pública.

Isso porque, é inviável a presunção no sentido da ocorrência da contaminação por COVID-19, no próprio ambiente de trabalho da parte autora, Técnica de Enfermagem, a despeito da atuação na linha de frente de combate à Pandemia (Centro Municipal de Atendimento ao Covid 19 – CEMAC). Afinal, é notória a alta taxa de transmissibilidade do SARS-CoV-2 (Coronavírus), não restrita ao ambiente médico-hospitalar.

Ademais, a servidora pública exercia, concomitantemente ao serviço público, a função de socorrista, na empresa São Francisco Resgate Ltda., evidenciando mais uma vez, a impossibilidade de presunção do nexos de causalidade, tal como reclamado.

De outra parte, não há como verificar a omissão da Administração Pública, quanto a regular e adequada fiscalização do respectivo ambiente de trabalho.

Com efeito. A prova oral é conclusiva no sentido do fornecimento, supervisão e manutenção dos equipamentos de proteção individual, adequados ao contexto pandêmico”. (SÃO PAULO, 2022a).

Como se observa, ainda são pouquíssimas as decisões que versam sobre o assunto, sendo que, nos casos apresentados, os julgados apresentam-se sobre a necessidade de demonstração de nexos de causalidade entre o evento morte e a atuação do Poder Público, o que já era esperado, uma vez que o Estado não é um garantidor universal, já que o constituinte estabelecido sobre o dever do Poder Público em indenizar não decorre do risco integral, mas, sim, do risco administrativo.

Entretanto, os julgados das mais diversas Cortes, quando se trata de casos análogos, se dá no sentido de que cabe ao Poder Público o dever de, ao menos, agir de forma a mitigar as consequências de eventos como os endêmicos ou epidemiológicos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de tudo que fora analisado no decorrer deste trabalho, é inequívoca a evolução no que se refere à responsabilidade civil do Estado. Todavia o mundo continua em constante transformação, fazendo necessário ajustar a responsabilidade às novas realidades enfrentadas.

Ninguém foi capaz de prever os efeitos que a pandemia de covid-19 traria, não só no Brasil como em outros lugares do mundo. Portanto, é inegável que essa doença é, sim, uma enfermidade oriunda de causas naturais dotada de imprevisibilidade e inevitabilidade, que, como observado ao longo do trabalho, são elementos utilizados para se caracterizar a excludente de caso fortuito e força maior. Isso posto, uma vez que não se tem o intuito de transformar o Estado em um segurador universal, que tem o dever de indenizar qualquer dano sofrido durante a pandemia, parece razoável aceitar que muitas das mortes ocorridas aconteceriam de fato, ainda que o Estado tivesse tido uma atuação impecável na prevenção e combate à covid-19.

Entretanto, também é fato que essa atuação impecável do Estado não existiu; pelo contrário, em diversas oportunidades, o que se viu foram ações por muitas vezes desastrosas, dotadas de viés político, sem nenhum embasamento científico, carregadas de anseios pessoais, que contrariavam a vontade popular.

O ordenamento jurídico brasileiro tem como preceitos a garantia a vida, a saúde, a educação, a dignidade da pessoa humana e uma série de outros direitos fundamentais, dessa forma, era razoável esperar que o Poder Público tivesse uma atuação ativa a fim de minimizar os impactos da covid-19, apesar de serem imprevisíveis e inevitáveis. Porém, tais direitos básicos foram violados com as posições adotadas pelo governo no enfrentamento à pandemia.

Como visto ao longo do trabalho, uma vez que se esperava uma atuação estatal eficaz, esse tinha o dever de agir, não podendo escorar-se no fato de que estava diante de algo imprevisível e inevitável. Esperava-se do Poder Público atuação efetiva na prevenção e no combate à pandemia, sendo que, em decorrência dessa negligência, muitas pessoas tiveram suas vidas interrompidas. Logo, deve o Poder Público ser chamado a indenizar aqueles que sofreram danos, ou no caso de morte, quem os represente.

Nesta pesquisa, observou-se que a doutrina moderna entende que a responsabilidade civil do Estado se dá na forma objetiva, sendo admitido ao Poder



Público apresentar excludentes a fim de evitar a sua responsabilização, cabendo ao particular demonstrar que o dano suportado foi oriundo da ação ou omissão do Poder Público.

Daí entende-se que, no que se refere à responsabilização ou não do Estado, essa irá depender da análise do caso em concreto, visto ser razoável aceitar que algumas vidas seriam perdidas, ainda que todos os esforços fossem adotados. Nesse caso, não haveria como se falar em responsabilidade do Estado, restando evidente o fortuito da situação. Todavia, é inaceitável que se perca a vida dentro de um hospital pela falta de oxigênio medicinal, ou pela falta de disponibilização de EPIs por parte do Poder Público.

Assim, nem o Estado pode ser responsabilizado por todas as mortes que ocorreram durante a pandemia, nem pode ser absolvido pela perda de tantas vidas. Se faz necessária a análise do caso concreto com o objetivo de tentar demonstrar a existência de nexo causal entre a morte e o comportamento esperado do Poder Público, e, uma vez identificado, que se apure o dever de indenizar por parte do Estado.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 23. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2015.

AMAZONAS (Estado). Decreto nº 43.234, de 23 de dezembro de 2020. Dispõe sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional, decorrente do novo coronavírus. **Diário Oficial do Estado**: Manaus, p. 7, 23 dez. 2020. Disponível em: [https://online.sefaz.am.gov.br/silt/Normas/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Estadual/Decreto%20Estadual/Ano%202020/DE%2043.234\\_20.htm](https://online.sefaz.am.gov.br/silt/Normas/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Estadual/Decreto%20Estadual/Ano%202020/DE%2043.234_20.htm). Acesso em: 13 mar. 2022.

AMAKU, Marcos *et al.* Modelling the impact of delaying vaccination against SARS-CoV-2 assuming unlimited vaccine supply. **Theoretical Biology and Medical Modelling**, [s. l.], v. 18, n. 14, p. 1-11, 2021. Disponível em: <https://repositorio.butantan.gov.br/bitstream/butantan/3914/1/s12976-021-00143-0.pdf?locale=en>. Acesso em: 17 mar. 2022.

A MISTERIOSA pneumonia que preocupa a China. **BBC News**, São Paulo, 6 jan. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-51013748>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRAGA NETTO, Felipe. **Manual da Responsabilidade Civil do Estado**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

BRASIL confirma primeiro caso do novo coronavírus. **Governo do Brasil**, Brasília, DF, 26 fev. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2020/02/brasil-confirma-primeiro-caso-do-novo-coronavirus#:~:text=O%20Brasil%20confirmou%2C%20nesta%20quarta,para%20It%C3%A1lia%2C%20regi%C3%A3o%20da%20Lombardia>. Acesso em: 13 mar. 2022.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm). Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 26 dez. 2021.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm). Acesso em: 26 dez. 2021.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em: 26 dez. 2021.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF, 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm). Acesso em: 27 dez. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 8865, 20 out. 1969. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 27 dez. 2021.

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, p. 1331916, 5 jan. 1916. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3071-1-janeiro-1916-397989-norma-pl.html>. Acesso em: 26 dez. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 jan. 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm). Acesso em: 26 dez. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 7 fev. 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm). Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Senado Federal. Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia. **Relatório final**. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2441>. Acesso em: 17 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Especial 1299900/RJ. Responsabilidade civil do Estado. Processual Civil. Prescrição quinquenal. Contaminação de hemofílicos com o vírus HIV (AIDS) e HCV (hepatite C). Omissão estatal no controle de sangue. Dano moral configurado. Recorrente: União e Estado

do Rio de Janeiro. Recorrido: Celso de Oliveira Joe e outros. Relator: Min. Humberto Martins, 3 de março de 2015.. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 13 mar. 2015. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/178431650/recurso-especial-resp-1299900-rj-2011-0302811-8/relatorio-e-voto-178431678>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Especial. 1133257/RJ. Processual civil. Administrativo. Responsabilidade civil do Estado. Morte. Dengue hemorrágica. Configuração da responsabilidade subjetiva do Estado pelo tribunal *a quo*. Ação de indenização por dano moral. Majoração do *quantum* indenizatório. Valor irrisório, Configurado. Requerente: Ozinaldo Félix de Araujo. Requerido: Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Luiz Fux, 27 de outubro de 2009. **Diário da Justiça eletrônico**: Brasília, DF, 2 fev. 2010. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8596708/recurso-especial-resp-1133257-rj-2009-0064907-9/inteiro-teor-13675744>. Acesso em: 13 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 109615/RJ. Indenização - Responsabilidade objetiva do Poder Público - Teoria do Risco Administrativo – Pressupostos primários de determinação dessa responsabilidade civil – Dano causado a aluno por outro aluno igualmente matriculado na rede pública de ensino - Perda do globo ocular direito - Fato ocorrido no recinto de escola pública municipal - Configuração da responsabilidade civil objetiva do município – Indenização patrimonial devida - RE não conhecido. Responsabilidade civil objetiva do poder público - Princípio constitucional. Recorrente: Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Recorrido: Nelma de Castro Dias de Oliveira. Relator: Min. Celso de Mello, 28 maio 1996. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, p. 25785, 2 ago. 1996. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/743959/recurso-extraordinario-re-109615-rj>. Acesso em: 23 dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 363423/SP. Constitucional. Administrativo. Recurso Extraordinário. Responsabilidade civil do Estado. Lesão corporal. Disparo de arma de fogo pertencente à corporação. Policial Militar em período de folga. Recorrente: Estado de São Paulo, PGE-SP. Recorrido: Geraldo Horikawa e outros. Relator: Min. Carlos Britto, 16 de novembro de 2004. **Diário da Justiça eletrônico**, Brasília, DF, p. 467, 14 mar. 2008. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/766782/recurso-extraordinario-re-363423-sp>. Acesso em: 23 dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 363999 AgR/RJ. Agravo regimental. Indenização por dano moral decorrente de falha na prestação de serviço público. Reexame de provas. Incidência da súmula 279/STF. Agravante: Estado do Rio de Janeiro. Agravado: Alcenir Leopoldo de Barros e outros. Relator: Min. Gilmar Mendes, 25 de abril de 2003. **Diário da Justiça**: Brasília, DF, p. 61, 24 abr. 2003. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14744980/agregno-recurso-extraordinario-re-363999-rj/inteiro-teor-103130434>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 372472/RN. Constitucional. Administrativo. Civil. Responsabilidade civil do Estado. Ato omissivo do poder público: Detento morto por outro preso. Responsabilidade subjetiva: Culpa publicizada: Falta do serviço. Recorrente: Estado do Rio Grande do Norte.

Recorrido: Antônio Carlos da Silva. Relator: Carlos Velloso, 4 de novembro de 2003. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, p. 33, 28 nov. 2003. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14743677/recurso-extraordinario-re-372472-rn>. Acesso em: 23 dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 608880/MT. Processo subjetivo. Recurso extraordinário. Repercussão geral admitida. Responsabilidade do Estado. Intervenção de Terceiro. Admissão. Recorrente: Estado do Mato Grosso. Recorrido: Maria Regina Straliozzo Lebtog. Relator: Marco Aurélio, 2 de novembro de 2012. **Diário da Justiça eletrônico**, Brasília, DF, 19 nov. 2012. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/937121506/recurso-extraordinario-re-608880-mt/inteiro-teor-937121518>. Acesso em: 23 dez. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual direito administrativo**. 35. ed. rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2021.

CASTRO, Augusto. CPI da Covid é criada pelo Senado. **Agência Senado**, Brasília, DF, 13 abr. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/04/13/senado-cria-cpi-da-covid>. Acesso em: 15 mar. 2022.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 14. ed. rev., atual. e reform. Barueri: Atlas, 2020.

CHINA tem 1ª morte por misteriosa doença viral. **Deutsche Welle**, São Paulo, 11 jan. 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/china-tem-1%C2%AA-morte-por-misteriosa-pneumonia-viral/a-51968253>. Acesso em: 13 mar. 2022.

COVID-19: Manaus vive colapso com hospitais sem oxigênio, doentes levados a outros estados, cemitérios sem vagas e toque de recolher. **G1**, [s. l.], 14 jan. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2021/01/14/covid-19-manaus-vive-colapso-com-hospitais-sem-oxigenio-doentes-levados-a-outros-estados-cemiterios-sem-vagas-e-toque-de-recolher.ghtml>. Acesso em: 15 mar. 2022.

DEVENS, Natalia. Saúde pública: as responsabilidades do governo federal, Estado e municípios. **A Gazeta**, Vitória, 3 maio 2020. Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/es/politica/saude-publica-as-responsabilidades-do-governo-federal-estado-e-municipios-0520>. Acesso em: 13 mar. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DOCUMENTOS mostram que mais de 30 morreram nos dois dias de colapso por falta de oxigênio em Manaus. **G1**, [Manaus], 25 jan. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2021/01/25/documentos-mostram-que-mais-de-30-morreram-nos-dois-dias-de-colapso-por-falta-de-oxigenio-em-manaus.ghtml>. Acesso em: 19 mar. 2022.

FLOR, Ana. Crise no AM: Defensoria e MP afirmam que responsabilidade é do governo federal. **G1**, [s. l.], 14 jan. 2021. Disponível em:

<https://g1.globo.com/economia/blog/ana-flor/post/2021/01/14/crise-no-am-defensoria-e-mp-afirmam-que-responsabilidade-e-do-governo-federal.ghtml>. Acesso em: 15 mar. 2022.

GOMIDE, Alexandre Junqueira. Dever de agir e omissão: aspectos relevantes para o estudo da responsabilidade civil. **Migalhas**, Ribeirão Preto, 2 out. 2018. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/288326/dever-de-agir-e-omissao--aspectos-relevantes-para-o-estudo-da-responsabilidade-civil>. Acesso em: 11 mar. 2022.

GOVERNO decide revogar decreto e reabrir o comércio com novos critérios para conter a Covid. **Amazonas Atual**, [Manaus], 27 dez. 2020. Disponível em: <https://amazonasatual.com.br/governo-decide-revogar-decreto-e-reabrir-o-comercio-com-novos-criterios-para-conter-a-covid/>. Acesso em: 15 mar. 2022.

JOHNS HOPKINS UNIVERSITY. **COVID-19 Map**. Baltimore, c2022. Disponível em: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>. Acesso em: 26 fev. 2022.

LINDNER, Julia. Planalto lança campanha “O Brasil não pode parar” contra medidas de isolamento. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 26 mar. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,planalto-lanca-campanha-o-brasil-nao-pode-parar-contra-medidas-de-isolamento,70003249694>. Acesso em: 18 mar. 2022.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 44. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MONTES, Luiz. Por que o coronavírus afeta as pessoas de maneira tão diferente? **Prefeitura de Buenópolis**, Buenópolis, 18 mar. 2020. Disponível em: <https://buenopolis.mg.gov.br/por-que-o-coronavirus-afeta-as-pessoas-de-maneira-tao-diferente/>. Acesso em: 19 mar. 2022.

MOTTA, Sylvio. **Direito Constitucional: teoria, jurisprudência e questões**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense: Método, 2021.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 10. ed. Barueri: Atlas, 2020.

NOVAES, Marina. Governo Bolsonaro impõe apagão de dados sobre a covid-19 no Brasil em meio à disparada das mortes. **El País**, São Paulo, 6 jun. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-06-06/governo-bolsonaro-impoe-apagao-de-dados-sobre-a-covid-19-no-brasil-em-meio-a-disparada-das-mortes.html>). Acesso em: 13 mar. 2022.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de direito penal: parte geral: parte especial**. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

NUNES, Celso. Manaus se prepara para a chegada da terceira onda de Covid. **Metrópoles**, Brasília, DF, 16 abr. 2021. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/manaus-se-prepara-para-chegada-da-terceira-onda-de-covid>. Acesso em: 18 mar. 2022.

OLIVEIRA, Cida de. Governo Bolsonaro deixa estragar 6,8 milhões de testes de covid-19. **Rede Brasil Atual**, São Paulo, 22 nov. 2021. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/saude-e-ciencia/2020/11/bolsonaro-deixa-estragar-68-milhoes-testes-covid19/>. Acesso em: 19 mar. 2022.

OMS AFIRMA que COVID-19 é agora caracterizada como pandemia. **Organização Pan-Americana da Saúde**, Brasília, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic>. Acesso em: 13 mar. 2022.

OMS DECLARA emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus. **Organização Pan-Americana da Saúde**, Brasília, 30 jan. 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/news/30-1-2020-who-declares-public-health-emergency-novel-coronavirus>. Acesso em: 13 mar. 2022.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Histórico da pandemia de COVID-19**. Brasília, c2022. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 13 mar. 2022.

PACIENTES do Amazonas são transferidos para outros estados. **G1**, [Manaus], 15 jan. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2021/01/15/pacientes-do-amazonas-sao-transferidos-para-outros-estados.ghtml>. Acesso em: 19 mar. 2022.

PANDEMIA em Manaus: comparativo entre primeiro e segundo surtos de Covid-19 mostra situação alarmante. **G1**, São Paulo, 16 jan. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2021/01/16/pandemia-em-manaus-comparativo-entre-primeiro-e-segundo-surtos-de-covid-19-mostra-situacao-alarmante.ghtml>. Acesso em: 18 mar. 2022.

RESPONSABILIDADE. *In*: MICHAELIS. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. São Paulo: Melhoramentos, c2022. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/responsabilidade/>. Acesso em: 30 mar. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. 5ª Câmara de Direito Público. Apelação cível nº 1001213-73-2021.8.26.0168-SP. Recurso de Apelação. Ação de Procedimento Comum. Responsabilidade Civil do Estado. Servidora Pública Municipal. Técnica de Enfermagem. Covid-19. Óbito. Pretensão ao Recebimento de Indenização a Título de Danos Materiais e Morais. Impossibilidade. Requerente: Everton Antonelo Oliveira. Requerido: Prefeitura Municipal de Dracena. Relator: Francisco Bianco, 3 mar. 2022. **Diário da Justiça eletrônico**: São Paulo, n. 3469, 18 mar. 2022a. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/show.do?processo.codigo=R1006Q53D0000&processo.f>

oro=990&processo.numero=10012137320218260168#?cdDocumento=30. Acesso em: 20 abr. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. 11ª Câmara de Direito Público. Apelação cível nº 1001137-77.2021.8.26.0288-SP. Procedimento Comum Cível. Indenização por Dano Moral. Requerente: Mateus Bueno Pio e Silva. Requerido: Fazenda Pública do Estado de São Paulo. Relator: Afonso Faro Jr, 24 abr. 2022. **Diário da Justiça eletrônico**: São Paulo, n. 3496, 2 maio 2022b. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/show.do?processo.codigo=RI006OC6R0000&processo.foro=990&processo.numero=10011377720218260288#?cdDocumento=42>. Acesso em: 20 abr. 2022.

SASSINE, Vinicius. Entenda a crise da Covid no Amazonas e os sinais de negligência do governo que serão investigados na CPI. **Folha**, Brasília, DF, 28 abr. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/04/entenda-a-crie-da-covid-no-amazonas-e-os-sinais-de-negligencia-do-governo-que-serao-investigados-na-cpi.shtml>. Acesso em: 13 mar. 2022.

STF CONFIRMA liminar que mandou instalar CPI da Covid. **Agência Senado**, Brasília, DF, 14 abr. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/04/14/stf-confirma-liminar-que-mandou-instalar-cpi-da-covid>. Acesso em: 15 mar. 2022.

STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil**: doutrina e jurisprudência. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

TRIGGLE, Nick; ROBERTS, Michelle. Vacinas contra covid-19 reduzem hospitalizações em 80%, diz agência do governo britânico. **BBC News**, São Paulo, 1 mar. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-56247362>. Acesso em: 17 mar. 2022.

VEÍCULOS de comunicação formam parceria para dar transparência a dados de Covid-19. **G1**, [s. l.], 8 jun. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/06/08/veiculos-de-comunicacao-formam-parceria-para-dar-transparencia-a-dados-de-covid-19.ghtml>. Acesso em: 13 mar. 2022.

WERNECK, Guilherme Loureiro *et al.* **Mortes evitáveis por covid-19 no Brasil**. São Paulo: Oxfam Brasil, 2021. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/especiais/mortes-evitaveis-por-covid-19-no-brasil/>. Acesso em: 17 mar. 2022.



## TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Eu, André Jorge Derraik

discente regularmente matriculado(a) na disciplina TCC II, da 10ª etapa do curso de Direito, matrícula nº 41740653, período noturno, turma 10 T, tendo realizado o TCC com o título: RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NOS CASOS DE MORTE EM DECORRÊNCIA DA PANDEMIA DE COVID-19

sob a orientação do Professor Dr. Antônio Cecílio Moreira Pires

declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para confecção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que, estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações das fontes e/ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras utilizadas na confecção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 19 de maio de 2022

ANDRE JORGE  
DERRAIK:29376934  
822

Assinado de forma digital por  
ANDRE JORGE  
DERRAIK:29376934822  
Dados: 2022.05.19 15:08:07  
-03'00'

**Assinatura do discente**