



CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIFACIG

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR
OMISSÃO**

Larissa Aparecida Mendes

Manhuaçu – MG

2020

LARISSA APARECIDA MENDES

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Curso Superior de Direito do Centro Universitário UNIFACIG, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de Concentração: Direito Administrativo
Orientador(a): Milena Cirqueira Temer

Manhuaçu – MG

2020

LARISSA APARECIDA MENDES

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Curso Superior de Direito do Centro Universitário UNIFACIG, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de Concentração: Direito Administrativo

Orientador(a): Milena Cirqueira Temer

Aprovado em: 08 de dezembro de 2020.

Banca Examinadora

Prof. Ms. Milena Cirqueira Temer.
Faculdade de Ciências Gerenciais de Manhuaçu – Unifacig
Orientadora

Prof. Ms. Bárbara Amaranto de Souza Ribeiro
Faculdade de Ciências Gerenciais de Manhuaçu – Unifacig

Prof. Ms. Thaysa Kassis de Faria Alvim
Faculdade de Ciências Gerenciais de Manhuaçu – Unifacig

Manhuaçu – MG
2020

DEDICATÓRIA

Dedico o presente estudo à memória das 171.460 (cento e setenta e um mil quatrocentos e sessenta) pessoas mortas em decorrência do coronavírus até 25.11.2020, no Brasil. Espero que estas informações venham agregar conhecimento às demais pessoas afetadas pela pandemia, e que sirvam de incentivo para lutarem pelos seus direitos.

AGRADECIMENTO

Primeiramente, agradeço a Deus por ter me permitido chegar até aqui e ter me sustentado durante os cinco da graduação.

Agradeço à minha família por todo apoio, incentivo, orações e por terem acreditado no meu potencial.

À minha orientadora, professora Milena Temer, pela atenção e apoio durante o desenvolvimento todo o curso e também na orientação e desenvolvimento deste trabalho.

Enfim, agradeço a todos que torceram pela minha vitória e que se alegram por mais esta conquista.

RESUMO

Introdução: A responsabilidade civil do Estado corresponde à obrigação de reparar danos causados a terceiros em detrimento de comportamentos lícitos ou ilícitos, omissivos ou comissivos, imputáveis aos agentes públicos. Incumbe a Administração Pública a prestação de um serviço adequado, seja de execução ou fiscalização, a fim de assegurar a efetividade dos direitos fundamentais, entretanto, quando o serviço não é prestado da maneira que deveria, a sua ineficiência figura o nexo de causalidade do resultado-prejuízo ocasionado a vítima. A Constituição Federal de 1988 acolheu a teoria da responsabilidade objetiva do Estado e da responsabilidade subjetiva do servidor, entretanto, não existe um consenso quanto à aplicação dessa teoria aos danos oriundos de condutas omissivas. **Objetivo:** Demonstrar os aspectos gerais da responsabilidade civil extracontratual, tais como o seu sentido jurídico, etimológico, evolução histórica, pressupostos de existência, diferenciação e impacto da aplicação das diferentes espécies de responsabilidade - objetiva ou subjetiva, com ênfase nas condutas omissivas adotadas pelo Poder Público no intuito de “conter” a pandemia provocada pela COVID-19, tais como o fechamento de estabelecimentos empresariais, proibição de reuniões, restrições de viagens, etc.. **Método:** O presente trabalho foi criado a partir de um estudo documental, consubstanciado por dados secundários obtidos através de leis, artigos publicados em periódicos, jurisprudências, etc., os quais abordam conteúdos pertinentes à temática. **Considerações finais:** Conclui-se que o Estado deve ser responsabilizado pelas condutas ilícitas cometidas por seus entes, na figura de seus agentes, durante a pandemia, as quais resultaram em prejuízos de cunho material e imaterial a particulares, desconsiderando o texto de quaisquer atos administrativos e instrumentos com força de lei, editados durante o respectivo período, os quais não tiverem respeitado os princípios da Administração Pública, previstos no art. 37 da CF/88 ou que tenham violado as regras de atuação do Poder Público, não sendo, portanto, aplicáveis as hipóteses de excludentes da responsabilidade civil, como o caso fortuito ou força maior.

Palavras-chave: Responsabilidade civil do Estado. Responsabilidade objetiva. Responsabilidade subjetiva. Danos por omissão. Pandemia.

ABSTRACT

Introduction: The civil liability of the State corresponds to the obligation to repair damages caused to third parties to the detriment of licit or illicit, omissive or commissive behaviors, attributable to public agents. The Public Administration is responsible for providing an adequate service, either for execution or inspection, in order to ensure the effectiveness of fundamental rights, however, when the service is not provided in the way it should, its inefficiency is the causal link of the result - damage caused to the victim. The Federal Constitution of 1988 embraced the theory of the State's strict responsibility and the subjective responsibility of the civil servant, however, there is no consensus on the application of this theory to damages arising from omissive conduct.

Objective: To demonstrate the general aspects of non-contractual civil liability, such as its legal, etymological meaning, historical evolution, assumptions of existence, differentiation and impact of the application of the different types of responsibility - objective or subjective, with emphasis on the omissive conduct adopted by the Power Public in order to "contain" the pandemic caused by COVID-19, such as the closing of business establishments, banning meetings, travel restrictions, etc. **Method:** This work was created from a documentary study, substantiated by secondary data obtained through laws, articles published in journals, jurisprudence, etc., which address content relevant to the theme. **Final considerations:** It is concluded that the State should be held responsible for the illicit conduct committed by its entities, in the figure of its agents, during the pandemic, which resulted in material and immaterial losses to individuals, disregarding the text of any administrative acts and instruments with the force of law, issued during the respective period, which have not respected the principles of Public Administration, provided for in art. 37 of CF / 88 or who have violated the rules of action of the Public Power, therefore, the hypotheses of excluded from civil liability, such as act of God or force majeure, are not applicable.

Keywords: State civil liability. Strict liability. Subjective responsibility. Default damage. Pandemic.

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de desempregados no Brasil de maio a setembro de 2020	28
Gráfico 2 – Número de processos recebidos e decisões proferidas pelo STF de processos relacionados à COVID-19	35
Gráfico 3 – Número de processos distribuídos na 2ª instância do TJMG relacionados à COVID-19	36
Gráfico 4 – Número de liminares apreciadas pela 2ª instância do TJMG relacionados à COVID-19	37

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
MP	Medida Provisória
ADI	Ação direta de inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de descumprimento de preceito fundamental
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJ	Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 CAPÍTULO I – A RESPONSABILIDADE CIVIL	13
2.1 Contextualização da responsabilidade civil	13
2.2 Evolução histórica e correntes fundamentais	13
2.2.1 Teoria da irresponsabilidade estatal.....	13
2.2.2 Teoria da responsabilidade subjetiva	16
2.2.3 Teoria da responsabilidade objetiva	19
3 CAPÍTULO II – DANOS POR OMISSÃO	21
3.1 Responsabilidade estatal pelos danos por omissão.....	21
4 CAPÍTULO III – RESPONSABILIDADE CIVIL POR CONDUTA OMISSIVA EM TEMPOS DE PANDEMIA	23
4.1 A responsabilidade civil do agente público.....	23
4.2 A irresponsabilidade dos agentes públicos durante a pandemia	23
5 CAPÍTULO IV – OS EFEITOS DA PANDEMIA SOB O ENTENDIMENTO DOS TRIBUNAIS	29
5.1 Análise das decisões judiciais envolvendo ações movidas em decorrência da pandemia	29
5.2 Caso fortuito ou força maior como excludentes da responsabilidade civil extracontratual.....	32
5.3 Quantitativo de ações judiciais relacionadas à Covid-19	34
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	37
7 REFERÊNCIAS	39

1. INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico prevê a responsabilidade da Administração Pública pelos prejuízos causados aos particulares por seus agentes, no exercício da atividade estatal. Nesse sentido, o artigo 37, § 6º da Constituição Federal preconiza que “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, on-line).

Segundo Mazza (2018), o Estado passou por diversas fases e compreensões sobre o assunto, indo da total irresponsabilidade, evoluindo para a responsabilidade com culpa civil ou administrativa e, posteriormente, para a responsabilidade sem culpa, nas modalidades do risco administrativo e do risco integral.

Ainda seguindo os ensinamentos do renomado autor, existem atualmente duas correntes que abarcam a responsabilização estatal, sendo elas: 1) teoria da responsabilidade objetiva, a qual dispensa a comprovação de culpa ou dolo por parte do agente público para que o Estado seja responsabilizado, bastando apenas à existência do ato, o dano e o nexo causal entre a lesão e a atividade estatal; 2) teoria da responsabilidade subjetiva, onde a vítima tem a necessidade de comprovar a existência de culpa ou dolo, além dos demais elementos (MAZZA, 2018).

Em que pese haver um consenso quanto à aplicabilidade da responsabilidade objetiva pela interpretação do art. 37 da CF/88, subsiste uma forte discussão na doutrina e nos tribunais acerca da utilização desta espécie de responsabilidade por atos omissivos, o que será demonstrado num tópico específico.

Ademais, é imperioso destacar que o art. 43 do Código Civil reconhece a natureza subjetiva quantos aos prejuízos derivados de conduta omissiva.

Por outro lado, do ponto de vista jurisprudencial e doutrinário, a corrente objetiva vem ganhando forças como forma de proteção aos princípios da isonomia e equidade social, bem como de garantia aos direitos fundamentais (STJ, 2020, on-line).

Por todo o exposto, objetiva-se o presente estudo em demonstrar os aspectos gerais da responsabilidade civil extracontratual, tais como o seu sentido jurídico, etimológico, evolução histórica, pressupostos de existência, e, ainda, diferenciar a aplicação da espécie objetiva e subjetiva de responsabilidade civil, com ênfase nos

danos oriundos da conduta omissiva.

Não fosse apenas isso, justifica-se a abordagem desse assunto pelo fato de a omissão estatal decorrer de um ato ilícito, no qual o Estado na qualidade de responsável por impedir o evento danoso, simplesmente deixa-o acontecer, muitas das vezes tirando proveito econômico da situação, sem importar com as pessoas que estão sendo prejudicadas.

Ademais, temos que a proteção e garantia dos direitos fundamentais corresponde a um dever constitucional conferido ao Poder Público. Dessa forma, o Estado deve ser responsabilizado por omissão em decorrência do não funcionamento de um serviço público, do funcionamento tardio ou da sua ineficiência (MELLO, 2012, p.1029). Portanto, cabe ao Poder Público o cumprimento de suas obrigações, sejam elas voltadas para a execução ou fiscalização.

Diante de todo o exposto, tem-se como problema de pesquisa a ausência de imputação de responsabilidade ao Poder Público por condutas omissivas praticadas durante a crise pandêmica provocada pelo novo coronavírus, descumprindo o seu papel que é de garantir a boa-administração, diligente e eficiente, pautadas pelos princípios de competência e legalidade.

2 CAPÍTULO I – A RESPONSABILIDADE CIVIL

2.1 Contextualização da responsabilidade civil

Segundo Gonçalves (2011, p.24), “a responsabilidade civil tem, pois, como um de seus pressupostos, a violação do dever jurídico e o dano. Há um dever jurídico originário, cuja violação gera um dever jurídico sucessivo ou secundário, que é o de indenizar o prejuízo”.

Segundo Alexandrino e Paulo (2014), pela regra do Direito Privado a responsabilidade civil é uma modalidade de obrigação extracontratual, caracterizada pela existência conjunta dos seguintes elementos: a) ato ilícito; b) culpa ou dolo do agente; c) dano; d) nexa causal entre o dano e a conduta do agente. O autor destaca que os elementos supracitados deverão ser comprovados independentemente do prejuízo tiver sido ocasionado por um ato comissivo ou omissivo. Seguindo esta linha, enfatiza ainda que não é possível alguém ser responsabilizado por algo que não deu causa, considerando como causa o evento que produziu direta e concretamente o resultado danoso.

No que diz respeito a responsabilidade civil privada, o artigo 927 do Código Civil, dispõe que:

“Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.
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, on-line).

Nessa esteira, leciona o artigo 186 do Código Civil, que “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito” (BRASIL, 2002, online).

Aplicando o conceito da responsabilidade civil ao direito administrativo, compreende-se pelo dever imposto ao Poder Público em ressarcir particulares pelos prejuízos civis e extracontratuais oriundos de ações ou omissões por parte de seus agentes públicos enquanto estiverem no exercício da função (MAZZA, 2018).

A responsabilidade contratual do Estado, como o próprio nome já diz, é aquela estabelecida em cláusulas de contratos firmados com terceiros. Os artigos 389 e

seguintes, todos do Código Civil, estabelecem as condições para reparação dos danos quando ocorrer o inadimplemento das obrigações pactuadas (BRASIL, 2002, on-line).

No tocante à responsabilidade extracontratual, o art. 37, § 6º, da Constituição Federal disciplina que:

“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, online).

Para Venosa (2011), a responsabilidade é termo empregado em qualquer situação na qual determinada pessoa, física ou jurídica, se encontra na condição de arcar com os reflexos de um ato, fato ou negócio que deram causa a um dano. Nesse passo, toda atividade humana, portanto, pode resultar no dever de indenizar. Seguindo esse raciocínio, o estudo da responsabilidade civil integra todo o conjunto de princípios e normas que regem a obrigação de indenizar.

No que tange a responsabilidade do Estado, segundo Celso Antônio de Mello:

“A responsabilidade civil do Estado está ligada a obrigação que lhe incumbe de reparar economicamente os danos lesivos à esfera juridicamente garantida de outrem e que lhes sejam imputáveis em decorrência de comportamentos unilaterais lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos” (MELLO, 2008, p.977).

2.2 Evolução histórica e correntes fundamentais

O sistema da responsabilidade estatal passou por três fases principais até que fosse adequado à realidade. Para uma melhor compreensão acerca do tema, segue abaixo uma breve exposição da evolução histórica, abordando em tópicos separados as teorias relacionadas a cada uma dessas fases.

2.2.1 Teoria da irresponsabilidade estatal

Segundo Mazza (2018), a teoria da irresponsabilidade estatal vigorou no Direito Público durante o governo absolutista. Nesta época, defendia-se o poder absoluto do rei, fazendo com que suas vontades tivessem força de lei. Essa corrente desvinculava

o ato ilícito do agente causador, pois acreditava-se que os governantes eram representantes de Deus na terra, logo, não responderiam pelos prejuízos que viessem causar. Prevalecia a ideia de que o Poder Público não possuía qualquer responsabilidade pelos prejuízos/danos gerados por seus agentes no desempenho de sua função.

Muitas arbitrariedades eram cometidas pelos representantes do governo, todavia, como o Estado estava vinculado à pessoa do rei, caso fosse provocado algum dano a um cidadão, este não teria direito a indenização. Logo, por esse motivo, esta época foi denominada como teoria da irresponsabilidade estatal.

Sobre a teoria da irresponsabilidade estatal, Di Pietro nos ensina que:

“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; [...] Qualquer responsabilidade atribuída ao Estado significaria colocá-lo no mesmo nível que o súdito, em desrespeito a sua soberania” (DI PIETRO, 2016, p. 787).

Essa teoria começou perder forças após a Revolução Francesa, com o surgimento do estado de direito e de algumas teorias para responsabilizar o Estado.

Na época, o caso mais famoso foi da decisão tomada pelo Tribunal de Conflitos na França, denominado como caso do “Aresto Blanco”, reproduzido por Alexandre Mazza, com a seguinte versão:

“HISTÓRICO DO ARESTO BLANCO: O Tribunal de Conflitos é o órgão da estrutura francesa que decide se uma causa vai ser julgada pelo Conselho de Estado ou pelo Poder Judiciário. Em 8 de fevereiro de 1873, sob a relatoria do conselheiro David, o Tribunal de Conflitos analisou o caso da menina Agnès Blanco que, brincando nas ruas da cidade de Bordeaux, foi atingida por um pequeno vagão da Companhia Nacional de Manufatura de Fumo. O pai da criança entrou com ação de indenização fundada na ideia de que o Estado é civilmente responsável pelos prejuízos causados a terceiros na prestação de serviços públicos. O Aresto Blanco foi o primeiro posicionamento definitivo favorável à condenação do Estado por danos decorrentes do exercício das atividades administrativas. Por isso, o ano de 1873 pode ser considerado o divisor de águas entre o período da irresponsabilidade estatal e a fase da responsabilidade subjetiva” (MAZZA, 2018, p. 467).

Este caso obteve o primeiro posicionamento favorável à condenação do Estado por danos causados no exercício das atividades administrativas.

2.2.2 Teoria da responsabilidade subjetiva

Em vigor a partir de 1874, a teoria da responsabilidade subjetiva, também conhecida como teoria da responsabilidade com culpa ou teoria civilista, foi a primeira a materializar a obrigação do estado em indenizar terceiros/vítimas de prejuízos decorrentes da prestação de serviços públicos.

Segundo Mazza (2018), quando aplicada a teoria da responsabilidade subjetiva, a vítima possui o dever de comprovar que o agente público atuou com dolo, culpa, erro, falta, falha, atraso, negligência, imprudência ou imperícia.

A teoria da culpa – responsabilidade subjetiva consubstanciada pela obrigação de indenizar alguém mediante a comprovação de culpa foi consagrada no ordenamento jurídico brasileiro através do artigo 15, do Código Civil de 1.916.

Destaca-se que esse sistema de responsabilização foi conservado pelo Código Civil de 2002. Todavia, tendo em vista que pela aplicação da responsabilidade subjetiva, as pessoas com capacidade econômica reduzida, devido à posição de vulnerabilidade em relação ao Estado, se viam em dificuldade por terem que comprovar a existência de culpa ou dolo por parte do agente público, elemento essencial para alcançar a indenização, surgiu, novamente, a necessidade de adequação do processo de responsabilização condizente com a realidade da sociedade.

Importante destacar que a doutrina e a jurisprudência brasileira ainda não se pacificaram sobre a natureza da responsabilidade do Estado por conduta omissiva. A discussão diz respeito a revogação tácita, ou derrogação, do art. 43 do Código Civil de 2.002, frente ao artigo 37, § 6º, da Constituição Federal de 1.988.

Em relação ao tema, a Décima Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade de votos, decidiu negar provimento aos Embargos de Declaração opostos contra o acórdão proferido nos autos do processo nº 0088347-11.2017.8.19.0001, o qual tinha por intuito o prequestionamento do artigo 37, § 6º, da CRFB/88 e o artigo 43 do Código Civil, Rel. Min. Plínio Pinto Coelho Filho, em 26.06.2019, conforme Ementa abaixo:

”EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA APELAÇÃO. PREQUESTIONAMENTO DOS ART. 37, § 6º, DA CRFB/88, ART. 43 DO CÓDIGO CIVIL E 373, I, DO CPC. 1. O acórdão atacado se manifestou expressamente sobre todos os argumentos previamente apresentados pelo embargante, inclusive com menção expressa de artigo citado pelo embargante. **Concluiu pela ausência de comprovação do nexo de causalidade, a afastar a responsabilidade objetiva da embargada.** 2. No mais, relevante destacar a ausência de necessidade de menção explícita aos dispositivos legais no acórdão para o atendimento ao requisito de prequestionamento para os recursos de acesso aos Tribunais Superiores. 3. Embargos de declaração não providos. (TJ-RJ - APL: 00883471120178190001, Relator: Des(a). PLÍNIO PINTO COELHO FILHO, Data de Julgamento: 26/06/2019, DÉCIMA QUARTA CÂMARA CÍVEL)”. (BRASIL, 2019, on-line, negrito nosso).

De um lado, alguns doutrinadores e juristas defendem a natureza subjetiva da responsabilidade do Estado por omissão, com base no artigo 43 do Novo Código Civil de 2.002, restando, portanto, como de natureza objetiva apenas a responsabilidade por condutas comissivas. De outro lado, existem aqueles que defendem a aplicação da teoria objetiva, tanto para comportamentos omissivos quanto comissivos, aplicando-se, para ambos, a norma do artigo 37, § 6º, da CF/88.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), na Relatoria do Ministro Francisco Falcão, decidiu por não dar provimento ao Agravo Interno oposto contra a decisão monocrática que não conheceu do Recurso Especial nº 1843195 RJ 2019/0308771-8, ao fundamento de que:

“PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO. INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. ERRO MÉDICO. ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE AO ART. 37 DA CF/88. ANÁLISE DE DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL EM RECURSO ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO STJ. ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE AO ART. 43 DO CÓDIGO CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL. NEXO DE CAUSALIDADE. PRETENSÃO DE REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. ALEGAÇÃO DE DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO N. 7 DA SÚMULA DO STJ. I - Trata-se, na origem, de ação ordinária objetivando indenização por danos morais, materiais e estéticos, em decorrência de erro médico em atendimento hospitalar. Na sentença, o pedido foi julgado improcedente. No Tribunal a quo, a sentença foi mantida. Esta Corte não conheceu do recurso especial. II - Preliminarmente, em relação à alegada contrariedade ao art. 37, § 6º, da CF/88, é forçoso esclarecer que, em recurso especial, é vedada a análise de dispositivos constitucionais, sob pena de

usurpação da competência atribuída ao Supremo Tribunal Federal. III - No que trata da alegação de contrariedade ao art. 43 do Código Civil, o Tribunal a quo, na fundamentação do decisum, assim firmou entendimento (fls. 1.354-1.359): "[...] No mérito, a questão devolvida ao Tribunal, no âmbito deste recurso, diz respeito à responsabilidade civil do Estado em decorrência de suposto erro médico. **O ordenamento jurídico adotou, nesses casos, a Teoria Objetiva ou Teoria do Risco Administrativo, com previsão no art. 37, § 6 da CF/88, segundo a qual, o Estado é obrigado a indenizar desde que comprovada a lesão, e que esta foi por ele causada.** Nessa teoria, embora se prescindia da demonstração de culpa, exige-se prova inequívoca do dano e do nexo causal entre aquele e a ação ou omissão dos agentes do ente prestador de serviços públicos, sendo permitido 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 nexo causal, destaque-se, identifica uma relação existente entre o evento danoso e a ação que o produziu. [...]" (STJ - AgInt nos EDcl no REsp: 1843195 RJ 2019/0308771-8, Relator: Ministro FRANCISCO FALCÃO, Data de Julgamento: 19/10/2020, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 22/10/2020)" (BRASIL, 2020, on-line, negrito nosso).

O artigo 43 do Código Civil de 2002 preconiza que:

“as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causarem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo”. (BRASIL, 2002, online).

A contrário sensu, o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, dispõe o seguinte:

“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, online).

Conforme será demonstrado no próximo tópico, a redação do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal é o mais adotado pelos Tribunais, inclusive, por se tratar de dispositivo constitucional.

2.2.3 Teoria da responsabilidade objetiva

A teoria da responsabilidade objetiva, também chamada de teoria da responsabilidade sem culpa ou teoria publicista, está em vigor desde 1946 e permanece até os dias atuais. Esta modalidade trouxe a “despersonalização da culpa”, impondo ao Estado a responsabilidade desde que haja nexo causal entre a

atividade administrativa e o dano sofrido.

Do ponto de vista de Madeira (2010), a ideia de culpa foi transferida do agente para a atuação administrativa, ou seja, a vítima estava desobrigada de provar a culpa do agente, bastando apenas comprovar o mau funcionamento do serviço público, ou ainda culpa do serviço, que mais tarde desmembrou-se em três versões: o mau funcionamento, o não funcionamento ou a demora do serviço.

Entende-se que quem presta um serviço público está assumindo o risco dos prejuízos que porventura causar. Nesse aspecto, existem duas correntes que disputam aplicação na teoria da responsabilidade objetiva: a) teoria do risco integral e teoria do risco administrativo.

Meirelles (2011) conceitua a teoria do risco administrativo como aquela que admite excludentes, tais como: culpa da vítima, culpa de terceiros e força maior. Enquanto na teoria do risco integral não existe qualquer excludente, a presença do ato, dano e nexos causal são suficientes para definir a culpa estatal. O autor considera a teoria do risco integral como sendo exagerada, o que representa um abuso e iniquidade social.

Di Pietro (2011), por sua vez, considera a distinção entre risco administrativo e risco integral como meramente terminológica, visto que a responsabilidade objetiva implica apenas em averiguar se a ocorrência do dano teve como causa o funcionamento de um serviço, sem importar se este foi regular ou não, portanto, não dá espaço para circunstâncias que excluem ou atenuam a responsabilidade do Estado.

Cavaliere Filho (2010, p. 244) defende que a teoria do risco administrativo não se confunde com a teoria do risco integral, a qual se mostra como “modalidade extremada da doutrina do risco para justificar o dever de indenizar mesmo nos casos de culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro, caso fortuito ou de força maior”. Ao contrário dessa teoria, a teoria do risco administrativo, embora dispense a vítima da prova da culpa, permite ao Estado afastar a sua responsabilidade nos casos de exclusão do nexos causal.

Esse mesmo entendimento de Cavaliere Filho tem sido utilizado por vários doutrinadores e juristas e, por isso, a teoria do risco administrativo vem sendo adotada.

Destaca-se que, no ordenamento jurídico brasileiro, a Administração Pública

pode ser excepcionalmente responsabilizada na forma de risco integral quando praticar dano ambiental, consoante dispõe o artigo 14 da lei 6.938/81 e o artigo 225, § 3º da Constituição Federal, ou dano nuclear, nos termos do artigo 21, XXIII, *alínea d* da Carta Política.

Pelas diversas formas de interpretação da teoria do risco apresentadas acima, é incontroverso que atualmente a responsabilidade do Estado está amparada na teoria objetiva, seja fundamentada no risco integral ou administrativo. Dessa forma, deve o Estado responder por qualquer falha ou falta da prestação do serviço, mesmo que não tenha contribuído diretamente para a existência do dano, bastando a ocorrência dos seguintes requisitos: ocorrência do dano; ação ou omissão administrativa e ausência de causa excludente da responsabilidade estatal (SAMPAIO, 2000).

3 CAPÍTULO II – DANOS POR OMISSÃO

3.1 Responsabilidade estatal pelos danos por omissão

Como demonstrado anteriormente, no âmbito do Direito Público, no Brasil, adota-se a teoria da responsabilidade objetiva, na modalidade do risco administrativo, devido à previsão expressa do artigo 37, § 6º da CF/88, o qual é composto pela 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: [...]”
§ 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, online).

Percebe-se, portanto, não só a responsabilidade civil extracontratual das pessoas jurídicas de direito público (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias e parte das fundações públicas) no desenvolvimento de suas atividades administrativas, mas também a responsabilidade de pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos tais como as concessionárias de serviços de telecomunicações e as emissoras de televisão (ALEXANDRE; DEUS, 2017).

Di Pietro (2011, p. 655), sustenta que “a omissão estatal decorre de ato ilícito, configurado pela inércia, pois a omissão ocorre quando o Estado possui o dever de agir e não o faz”.

Mello (2010, p.1018) aponta como exemplos de acontecimentos suscetíveis de ensejar a responsabilidade estatal por omissão ou atuação ineficiente, tais como: “a) o fato da natureza cuja lesividade o Poder Público não evitou, embora devesse fazê-lo; b) comportamento material de terceiros cuja atuação lesiva não foi impedida pelo Poder Público, embora pudesse e devesse fazê-lo”.

Justen Filho (2005) fala que o Estado deve ser responsabilizado, por exemplo, quando deixar de interditar um estabelecimento comercial que não tiver autorização para funcionar, caso este venha causar prejuízos a terceiros, visto que a ausência de atitude/ação nesse caso representa o mesmo significado de agir quando a lei proíbe.

O mesmo autor expõe outra situação relacionada à conduta omissiva, na qual não há norma explícita a respeito do dever de agir, mas o agir, em tese, seria o meio para evitar a ocorrência do evento danoso, tal como “o servidor que deixar de colocar sinalização indicando defeito de pavimentação em via pública, ocasionando acidente automobilístico” (2005, p.1018). No último exemplo, não existia exigência quanto ao dever de agir, contudo, a sinalização da via estava inserida dentre as atribuições do agente público.

Para Alexandre e Deus (2017), a responsabilidade objetiva do Estado será caracterizada com a existência de três elementos: conduta oficial (ação administrativa), dano (material, moral ou estético) e nexo causal (comprovação de que o dano foi causado pela conduta oficial).

Vale ressaltar que, a teoria do risco administrativo admite a exclusão da responsabilidade do Estado, desobrigando, assim, a reparação nos casos em que o dano for proveniente de “caso fortuito ou força maior, culpa exclusiva da vítima ou ato exclusivo de terceiro” (SCATOLINO; TRINDADE, 2016, p. 876/877).

Nesse contexto, cumpre destacar que a admissão de excludentes de responsabilização quer dizer que ninguém poderá ser penalizado por atos que não cometeu ou para os quais não concorreu.

Quanto a reparação do dano causado pela Administração Pública, esta poderá ocorrer de maneira amigável ou por meio de ação de indenização. Destaca-se que o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, autoriza a ação regressiva contra o servidor culpado. Dessa forma, constitui responsabilidade do Estado indenizar a vítima; e do agente indenizar o Estado, regressivamente.

Importante destacar que, nos termos do art. 37, § 6º da Constituição Federal, a responsabilidade dos agentes públicos não se confunde com a do Estado, pois a responsabilidade estatal é objetiva, enquanto a dos agentes públicos é subjetiva. (BRASIL, 1988, on-line).

4. CAPÍTULO III – RESPONSABILIDADE CIVIL POR CONDUTA OMISSIVA EM TEMPOS DE PANDEMIA

4.1 A responsabilidade civil do agente público

Para melhor compreensão do tema, importante esclarecer a figura do agente público. Segundo Alexandro e Deus (2017), agente público em seu sentido amplo, refere-se a qualquer pessoa física que exerça função pública, seja de forma remunerada ou gratuita, de natureza política ou administrativa, com investidura definitiva ou transitória.

Segundo o artigo 122, da Lei nº 8.112/1990, “a responsabilidade civil do agente público decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros” (BRASIL, 1990, on-line).

Conforme explanado no capítulo anterior, a responsabilidade do agente é de natureza subjetiva, ou seja, depende da comprovação de culpa do servidor pelo dano ocasionado, agindo este com intenção (dolo) ou por imprudência, negligência e/ou imperícia.

De acordo com Cretella Júnior (1993, p. 8), a responsabilidade civil do agente público “resume-se em verificar até que ponto o funcionário público responde com o patrimônio pelos crimes e erros praticados no exercício da função pública”.

Importante destacar que a Lei nº 8.112/1990 não admite a propositura de ação indenizatória diretamente contra a pessoa do servidor público, devendo a sua responsabilidade ser analisada nos autos da ação regressiva, da mesma forma que estipula o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988, on-line).

4.2 A irresponsabilidade dos agentes públicos durante a pandemia

Foi publicada na edição de 14 de maio de 2020 do Diário Oficial da União a Medida Provisória nº 966/20 que dispunha sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da covid-19, a qual teve seu prazo de vigência encerrado no dia 10 de setembro de 2020.

A Medida Provisória nº 966/2020, continha a seguinte redação:

“O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória,

com força de lei:

Art. 1º Os agentes públicos somente poderão ser responsabilizados nas esferas civil e administrativa **se agirem ou se omitirem com dolo ou erro grosseiro** pela prática de atos relacionados, direta ou indiretamente, com as medidas de:

I - enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da covid-19; e

II - combate aos efeitos econômicos e sociais decorrentes da pandemia da covid-19.

§ 1º A responsabilização pela opinião técnica não se estenderá de forma automática ao decisor que a houver adotado como fundamento de decidir e somente se configurará:

I - se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica; ou

II - se houver conluio entre os agentes.

§ 2º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização do agente público.

Art. 2º Para fins do disposto nesta Medida Provisória, considera-se erro grosseiro o erro manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

Art. 3º Na aferição da ocorrência do erro grosseiro serão considerados:

I - os obstáculos e as dificuldades reais do agente público;

II - a complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público;

III - a circunstância de incompletude de informações na situação de urgência ou emergência;

IV - as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação ou a omissão do agente público; e

V - o contexto de incerteza acerca das medidas mais adequadas para enfrentamento da pandemia da covid-19 e das suas consequências, inclusive as econômicas.

Art. 4º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação” (BRASIL, 2020, online, grifo nosso).

Como se pode perceber a MP nº 966/2020 contraria a Teoria da Responsabilidade Objetiva e a Teoria do Risco Administrativo, até então adotadas pelo ordenamento jurídico brasileiro e pelos Tribunais.

Embora a responsabilidade objetiva na modalidade de risco integral se prescindia da demonstração de culpa, são suficientes para o ensejo de indenização a existência do dano e do nexo causal entre aquele e a ação ou omissão dos agentes do ente prestador de serviços públicos, sendo apenas permitido 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. Destaca-se, o nexo causal é o elemento que identifica uma relação existente entre o evento danoso e a ação que o produziu (STJ, 2020, on-line).

A MP nº 966/20 foi e é alvo de muitas críticas por vários juristas e doutrinadores. Inclusive, conforme informação disponibilizada no portal do STF, no dia 15/05/2020, o Supremo Tribunal Federal (STF) recebeu cinco Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) contra a Medida Provisória (MP) 966/2020, ao fundamento de que a mesma restringe a possibilidade de responsabilização dos agentes públicos durante a pandemia da Covid-19. As ações foram ajuizadas pelo partido Rede Sustentabilidade (ADI 6421), pelo Cidadania (ADI 6422), pelo Partido Socialismo e Liberdade (ADI 6424), pelo Partido Comunista do Brasil (ADI 6425) e pela Associação Brasileira de Imprensa (ADI 6427). (STF, 2020, on-line).

Os autores das ações alegam que a Constituição Federal, em seu artigo 37, § 6º, ao tratar da responsabilização por danos causados por agentes públicos, não faz qualquer diferenciação entre os tipos de culpa - grave ou simples, que ensejariam a possibilidade de ressarcimento ao Estado do prejuízo causado (ação de regresso). Sustentam ainda que a definição de “erro grosseiro” na MP é vaga e imprecisa e que, ao buscar inserir no ordenamento jurídico essa figura, a norma cria obstáculos para a fiscalização e o controle dos atos administrativos e proporciona um ambiente permissivo durante e após a pandemia.

Outro argumento apresentado é de que a norma subverte a lógica do princípio da responsabilidade civil, ao dispor que o nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica a responsabilização do agente público, em violação ao direito constitucional à indenização por dano material, moral e à imagem (artigo 5º, inciso V, da CF/88).

Diante dessa situação, questiona-se o ensejo da responsabilidade civil estatal em face dos atos administrativos editados durante a pandemia, tais como àqueles que determinavam o fechamento de estabelecimentos comerciais e a limitação ou mesmo o impedimento da livre locomoção de pessoas no território nacional, que provocaram prejuízos financeiros às empresas e indivíduos (BISNETO; SIMÃO, 2020).

Segundo as lições de Celso Mello (2004), se a conduta do Estado ultrapassa os limites da proporcionalidade ou colabora para desigualdade, o ato praticado deverá ser reputado como ilegal. Nesse sentido, leciona o eminente autor o seguinte:

“Segue-se que os atos cujos conteúdos ultrapassem o necessário para alcançar o objetivo que justifica o uso da competência ficam maculados de ilegitimidade, porquanto desbordam do âmbito da competência; ou seja, superam os limites que naquele caso lhes corresponderiam. Sobretudo quando a Administração restringe

situação jurídica dos administrados além do que caberia, por imprimir às medidas tomadas uma intensidade ou extensão supérfluas, prescindendas, ressalta a ilegalidade de sua conduta” (MELLO, 2004, p.101).

Importante destacar que no âmbito da responsabilidade estatal, prevalece à distinção entre a responsabilidade e o sacrifício de direito. Enquanto a responsabilização do Estado refere-se ao dever de reparação dos danos causados em decorrência da atividade estatal, o sacrifício de direito configura-se nas situações em que o Estado tem a obrigação de investir para resguardar direitos de particulares. Como exemplo, utiliza-se a indenização pela desapropriação, servidão, tombamento, etc..

Pela interpretação dos conceitos acima, pode-se afirmar que as condutas praticadas pelos representantes dos estados e municípios, não se confundem com sacrifício de direito.

De acordo com Zockun (2010), tratando-se de sacrifício de direito, o Estado, na figura de seu representante, gozará de prerrogativa jurídica para legitimamente investir contra um direito subjetivo ou um interesse juridicamente tutelado. Nessa hipótese, o dano infligido a direito de terceiro é classificado como lesão jurídica, havendo, assim, um dano lícito. O referido autor equipara sacrifício de direito ao dano lícito indenizável, decorrendo de hipótese tipificadora de sacrifício de direito.

O Estado, em sentido amplo, na qualidade de pessoa jurídica de direito público, possui o dever constitucional de proteção e defesa da saúde dos cidadãos (arts, 23, II, e 24, XII, da CF), direção do sistema único de saúde (art. 198, da CF), e execução de ações de vigilância sanitária e epidemiológica (CF, art. 200, II). (BRASIL, 1988, online). Seguindo o raciocínio, para Trujillo (1997, p. 17), “sendo o Estado sujeito de direitos e obrigações, em decorrência do desempenho de suas funções, ocasionalmente, poderá provocar prejuízos a terceiros, hipótese em que, em face da lei, resulta na obrigação de reconstituir os agravos patrimoniais oriundos de sua ação ou omissão motivadora da lesão”.

Obviamente que os Estados e Municípios não podem ser considerados responsáveis pela calamidade em saúde pública decorrente do novo coronavírus. Entretanto, certas condutas adotadas pelos representantes dos entes federativos têm contribuído ainda mais para a crise, “tendo em vista que pelos agravos ocasionados pela pandemia decorrente da COVID-19, os agentes públicos, na ânsia de tentar

diminuir as consequências advindas da crise mundial, que vem gerando efeitos negativos na saúde, na economia, paralisando o comércio e outros serviços, buscam soluções não previstas em lei, tomando decisões rápidas e que podem causar prejuízo ao erário ou até mesmo um enriquecimento indevido” (TEMER, 2020 apud LACERDA, 2020).

Com a publicação de instrumentos normativos que contrariam dispositivo constitucional e pelas inúmeras condutas irresponsáveis, conclui-se que a Administração Pública não tem observado os limites impostos à sua atuação, agindo com total desrespeito quanto à população brasileira; muitos dos agentes públicos e políticos estão aproveitando das “brechas” da lei para auferir renda por meio ilícito e faltando com o compromisso na prestação do serviço.

Diante dessa situação, questiona-se se as pessoas e empresas que tiverem sido afetadas pelas medidas restritivas, impostas pelos inúmeros decretos que determinavam o fechamento dos estabelecimentos, ou que ainda permanecem sem autorização de funcionamento, têm direito a reparação dos danos experimentados.

Ademais, conforme demonstra o gráfico abaixo, de acordo os dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no dia 23.11.2020, o desemprego diante da pandemia do novo coronavírus bateu recorde em setembro. “Segundo o levantamento, o Brasil encerrou o nono mês do ano com um contingente de 13,5 milhões de desempregados, cerca de 3,4 milhões a mais que o registrado em maio. Isso representa uma alta de 33,1% no período”. (SILVEIRA, 2020, on-line).

Gráfico 1 – Número de desempregados no Brasil de maio a setembro de 2020

Em 5 meses de pandemia, contingente de desempregados aumentou 33,1%.



Fonte: Economia/G1, IBGE

Nota: Brasil registrou alta de 33,1% no número de desempregados diante da pandemia

Ainda, segundo o levantamento de dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi constatado que, “diante da crise provocada pela pandemia do novo coronavírus, em 5,4 milhões de domicílios do país algum morador recorreu a empréstimo financeiro até setembro”. (SILVEIRA, 2020, on-line).

Diante de tais fatos, não caberia à análise da responsabilidade do Estado pelo judiciário? Pela Teoria do Risco Administrativo, conforme já abordado, a Administração responderá apenas se restar comprovado o nexo de causalidade da sua conduta em face ao dano experimentado pela vítima.

5 CAPÍTULO IV – OS EFEITOS DA PANDEMIA SOB O ENTENDIMENTO DOS TRIBUNAIS

5.1 Análise das decisões judiciais envolvendo ações movidas em decorrência da pandemia

São inúmeras as ações que abordam a pandemia como causa argumentativa, isso em diversos conteúdos. Dessa forma, seguem abaixo alguns posicionamentos dos tribunais acerca do tema.

No que tange ao **dano moral**, o Desembargador Diausla Costa Ribeiro, em 03.06.2020, ao julgar os embargos de declaração nos autos de uma ação que discutia o ensejo de danos morais por inadimplemento contratual, aproveitou a oportunidade e fez uma alerta sobre o risco de banalizar o dano moral em face da pandemia ao relativizar o dano. Na decisão, o Desembargador disse o seguinte:

"(...) Este voto foi elaborado em pleno cerco sanitário - quarentena - provocado pela pandemia da doença covid-19. O Poder Judiciário, nesta difícil fase existencial da humanidade, precisa rever não só o conceito de dano moral, construído com excesso de voluntarismo nas últimas décadas, mas, também, os valores fixados em alguns casos. Não é justo nem é razoável impor ou manter condenações por dano moral para qualquer átimo de sensibilidade. Negócios são atividades da vida cotidiana e inadimplência contratual não gera, como regra, dano moral. 5. Haverá, como decorrência desta pandemia, um aumento exponencial dos litígios por inadimplência contratual e não só. O Poder Judiciário, como nunca, será chamado para impedir que o corona vírus transforme a sociedade em uma barbárie. É preciso conter o ânimo de se ganhar reparação econômica por qualquer desconforto, por qualquer desvio de tempo útil, por qualquer intolerância. E quando for cabível e inafastável a reparação, os valores deverão ser fixados de maneira razoável, proporcional, parcimoniosa, considerando, também, o contexto da economia brasileira e mundial e não os valores sem critérios dos pedidos que chegam aos Juízes." (TJDFT, Acórdão n.1246280, 07018205320198070009, Relator(a): DIAULAS COSTA RIBEIRO, 8ª Turma Cível, Julgado em: 29/04/2020, Publicado em: 13/05/2020). (BRASIL, 2020, on-line).

Com relação ao **fechamento dos comércios e suspensão das atividades empresariais**, o STF, através do Rel. Min. Alexandre de Moraes, ao julgar a ADPF nº 672. 2, proposta pelo Conselho Federal da OAB, em face de atos omissivos e comissivos do Poder Executivo federal, praticados no contexto da crise de saúde pública decorrente da pandemia do COVID-19 (Coronavírus), proferiu entendimento no sentido de reconhecer e assegurar

“o exercício da competência concorrente dos governos estaduais e distrital e suplementar dos governos municipais, cada qual no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais como, a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outras”. (STF, 2020, on-line).

Utilizando-se da decisão proferida pelo STF, a Desembargadora Sandra Fonseca negou o pedido de retorno das atividades comerciais, em sede de agravo de instrumento interposto pelo Município De Alfenas em face da decisão proferida pelo MM. Juiz da 2ª Vara Cível da Comarca de Alfenas que, nos autos do mandado de segurança impetrado por ALJA HOTELARIA E SERVIÇOS LTDA.-EPP, deferiu a medida liminar e suspendeu os efeitos do artigo 2º, § 7º do Decreto nº 2.531/2020. (TJ-MG - AI: 10000200356327001 MG, Relator: Sandra Fonseca, Data de Julgamento: 12/05/2020, Data de Publicação: 13/05/2020). (BRASIL, 2020, on-line).

Importante destacar o resultado do levantamento realizado pela Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL), divulgado pelo site de notícias G1, feito com 413 empresários de Belo Horizonte/MG, o qual apontou que 99% deles já foram impactados com a pandemia do novo coronavírus. De acordo com a pesquisa, o setor de bares e restaurantes foi o mais impactado, cerca de 81,6% dos comerciantes relataram graves prejuízos. Na sequência estão os setores de vestuário (76,5%); papelaria e livrarias (63,8%); eletrodomésticos e móveis (60,9%); produtos alimentícios e supermercados (55,3%) e material de construção (54,2%). No levantamento também foi apurada o faturamento diário dos comércios, sendo antes da pandemia era de R\$ 7 mil, e hoje em dia, ele não chega a R\$ 3 mil e, para os lojistas, a tendência é que a situação se agrave. (G1 Minas, 2020, onile).

No âmbito do direito penal, os Tribunais têm acolhido os pedidos de **prisão domiciliar** nos casos em que restar evidenciado o risco de contágio e baixa periculosidade do Réu, conforme decisão abaixo:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. FAMÍLIA. EXECUÇÃO DE ALIMENTOS. DISCUSSÃO ACERCA DO BINÔMIO ALIMENTAR. DESCABIMENTO. PRISÃO CIVIL. CABIMENTO. POSSIBILIDADE EXCEPCIONAL DE CUMPRIMENTO EM REGIME DOMICILIAR. PANDEMIA. COVID-19. ART. 6º DA RECOMENDAÇÃO Nº 62/2020, EM 17 DE MARÇO DE 2020, DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Consoante entendimento jurisprudencial, em processo de

execução de alimentos, descabe a discussão acerca do binômio necessidade-possibilidade, devendo essa questão ser apreciada em demanda própria - ação revisional ou ação exoneratória de alimentos -, em processo de conhecimento. Caso em que a cobrança está amparada em título executivo líquido, certo e exigível, bem como foram observadas as formalidades legais. Por outro lado, não demonstrado pelo executado fato novo, superveniente, grave e excepcional, que justifique o inadimplemento momentâneo, involuntário e absoluto do encargo alimentar. Dessa forma, preenchidos os requisitos, cabível o decreto de prisão civil, nos termos do art. 528, § 7º, do CPC. Contudo, em razão da pandemia causada pela COVID-19, excepcionalmente, fica autorizado o cumprimento da prisão civil em regime domiciliar. Precedente do STJ. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO. (TJ-RS - AI: 70083031377 RS, Relator: Afif Jorge Simões Neto, Data de Julgamento: 28/04/2020, Sétima Câmara Cível, Data de Publicação: 04/05/2020). (BRASIL, 2020, on-line).

Quanto ao tema supracitado, destaco o evento ocorrido no presídio de Manhumirim/MG, no qual Lucas Trindade, de 28 anos, morreu em detrimento de complicações causadas pela COVID-19. “O rapaz estava detido no presídio de Manhumirim, desde novembro de 2018, quando foi preso em flagrante por portar menos de 10 gramas de maconha. Ele foi condenado pelo crime de tráfico de drogas, no ano seguinte, a uma pena de cinco anos e 10 meses de prisão em regime fechado”. A família de Lucas entrou com um processo de indenização contra o Estado de Minas Gerais, pleiteando receber R\$ 458 mil por danos morais e pensão alimentícia. (PAVANELLI, 2020, on-line).

Outro caso que chama a atenção é a morte de um idoso de 84 anos, que permanecia no Lar Vicentino, na cidade de Itapeva/SP. Segundo informações divulgadas pelo site de notícias – G1, além do senhor que faleceu, outros 44 idosos do asilo testaram positivo para COVID-19. (G1 Itapetininga e Região, 2020, on-line).

No que diz respeito às **cirurgias** durante a pandemia, em recente julgamento, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo negou provimento ao agravo de instrumento interposto pela Fazenda Pública de São Paulo, contra a decisão que deferiu o pedido de tutela de urgência, no sentido de que os requeridos concedam a prótese necessária à realização do procedimento em proveito do agravado, no prazo de 10 (dez) dias, sob pena de que seja fixada multa diária. Na petição, “a Fazenda Pública sustentou que, em razão da pandemia de Covid-19, os centros cirúrgicos devem ficar disponíveis e de prontidão para atendimento de casos relacionados à pandemia (...)”. (BRASIL, 2020, on-line).

O Desembargador Afonso Faro Jr., fundamenta sua decisão com os seguintes argumentos:

“Os documentos coligidos à inicial são hábeis à conclusão de que o autor, ora agravado, é portador de moléstia grave e incapacitante, e não possui capacidade financeira para arcar com os custos da cirurgia indicada.

Também é certo que o profissional que atestou a enfermidade e a necessidade da cirurgia em questão possui formação acadêmica necessária, descabendo, no âmbito do Poder Judiciário, discutir-se o conteúdo de tal prescrição médica e de sua efetiva necessidade.

A Constituição Federal, em seu art. 196, é clara:

“A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”

Essa norma tem eficácia plena, e deve ser interpretada entendendo-se que a saúde é responsabilidade de todos os níveis de governo, ou seja, do Município, do Estado-membro e da União, solidariamente.

Assim, como o paciente não tem recursos para custear o procedimento, que é essencial para preservar sua vida e saúde, compete à coletividade suprir tal necessidade, garantindo o efetivo atendimento ao mandamento constitucional.

Não se pode aceitar a argumentação de que a realização do procedimento, às custas da Administração, deve obedecer a critérios de oportunidade e conveniência, uma vez que o tratamento de qualquer doença não pode ficar na dependência de instâncias burocráticas e limitações orçamentárias.

Outrossim, cabe observar que há afirmação da municipalidade, na contestação (fls. 42 dos autos principais), de que a prótese já foi adquirida através do pregão eletrônico nº 39/20. Ademais, o Município de Paulínia se encontra inserido na fase amarela do plano São Paulo de retomada da economia, desde agosto de 2020, de modo a que flexibilização do isolamento social, em razão da pandemia do COVID 19, não justifica as alegações do agravante.

As dificuldades burocráticas alegadas para a realização da cirurgia não ilidem o dever do ente municipal de propiciar sua realização, uma vez necessária ao tratamento da patologia que acomete o agravado”. (TJ-SP - AI: 22205881520208260000 SP 2220588-15.2020.8.26.0000, Relator: Afonso Faro Jr., Data de Julgamento: 19/10/2020, 11ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 19/10/2020). (BRASIL, 2020, on-line, negrito nosso).

5.2 Caso fortuito ou força maior como excludentes da responsabilidade civil extracontratual

Tendo em vista que o Brasil adotou-se a teoria da responsabilidade objetiva fundamentada na teoria do risco administrativo e não na teoria do risco integral, compreende-se da responsabilidade civil extracontratual do Estado que são admitidas

excludentes do dever de indenizar os danos eventualmente causados a terceiros, se for constatado a culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro, caso fortuito ou força maior.

Nesse aspecto, importante destacar que não existe um consenso quanto à definição de “caso fortuito ou força maior”, pois muitos os doutrinadores tratam esses institutos como se fossem sinônimos. (Caso Fortuito e Força Maior, 2020).

O artigo 393, parágrafo único do Código Civil, também não faz qualquer distinção entre eles, composto pela seguinte redação: “O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir”. (BRASIL, 2002, on-line).

Segundo o artigo publicado no endereço eletrônico do Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJBF, 2014), “podemos dizer que o caso fortuito é o evento que não se pode prever e que não podemos evitar. Já os casos de força maior seriam os fatos humanos ou naturais, que podem até ser previstos, mas da mesma maneira não podem ser impedidos”.

Analisando o cenário de calamidade pública, ocasionado pela Covid-19, onde o Poder Público adotou várias medidas de urgência para enfrentar as consequências da pandemia utilizando da edição de Leis, Medidas Provisórias, Decretos e Portarias, observa-se que não foram estabelecidas condições para caracterização da responsabilidade civil extracontratual do Estado, nem mesmo a Lei nº 14.010/20, que dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus (Covid-19), tratou dos impactos para a Administração Pública. (BRASIL, 2020, on-line).

Retomando as excludentes da responsabilidade civil, Noronha (2011, p.145) classifica três requisitos para um evento ser considerado caso fortuito ou de força maior, sendo eles: “o fato seja externo, irresistível e normalmente imprevisível”.

Seguindo nessa linha, Kroetz (2020, on-line), diz que:

“As circunstâncias decorrentes da pandemia de Covid-19, bem como as medidas, por sua causa, impostas pelo Estado de restrição de circulação ou de vedação de atividades que gerem aglomeração de pessoas podem configurar, mas nem sempre, o caso fortuito ou de força maior. Para que isso opere, o dano observado deve ser justificado por circunstâncias excepcionais e insuperáveis”. (Covid-19 e caso fortuito ou de força maior na responsabilidade civil extracontratual, 2020).

A autora acrescenta ainda que “a previsibilidade do evento relacionada à Covid-19 não importa para a caracterização do caso fortuito ou de força maior em responsabilidade extracontratual como o faz na responsabilidade contratual”. (KROETZ, 2020, on-line).

Dessa forma, conclui-se que o fato da pandemia ser um acontecimento inevitável e imprevisível não é suficiente para afastar a responsabilidade extracontratual do Estado como circunstância de caso fortuito ou força maior. Isso porque na análise do dano deve-se considerar o momento de sua ocorrência, ou seja, é necessário analisar se o dano decorre de um fator externo, como por exemplo, o abuso de poder, que independente da pandemia ensejaria o dever de reparação.

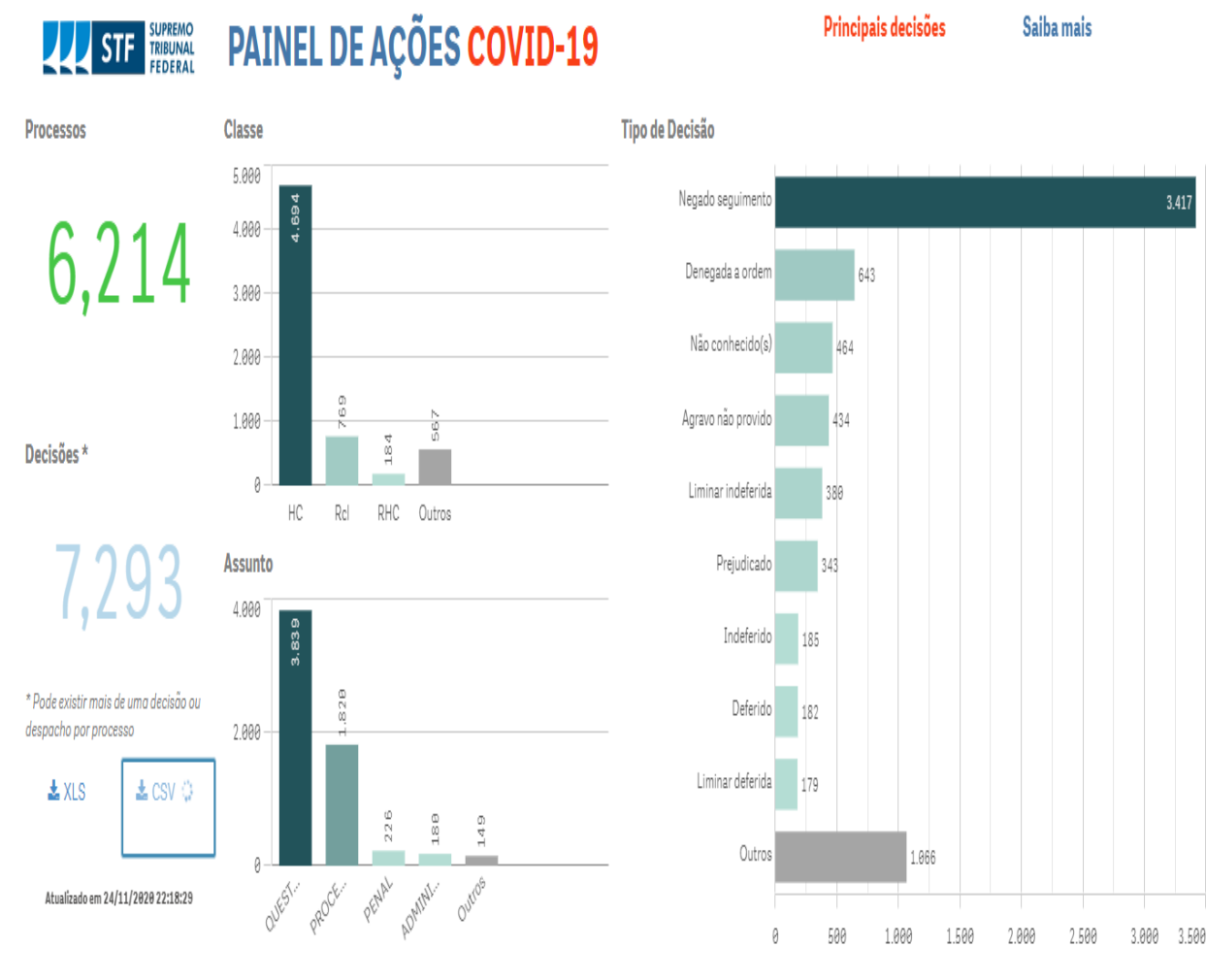
Deve-se, portanto, analisar se o dano experimentado está de fato ligado aos efeitos previsíveis da pandemia ou se não seria o resultado das medidas restritivas exageradas e irreponsáveis adotadas para conter a crise pandêmica. Caso o dano esteja relacionado às medidas excepcionais utilizadas para conter a COVID-19, não poderão ser utilizadas as causas de excludentes para afastar a responsabilidade do Estado.

Nesse ínterim, reforço a necessidade de apreciação pelo judiciário de cada caso separadamente, considerando as circunstâncias que ligam o nexo causal ao dano, incluindo as ações e omissões por parte da Administração Pública.

5.3 Quantitativo de ações judiciais relacionadas à Covid-19

Conforme demonstra o relatório abaixo, desde o início da pandemia até o dia 24/11/2020, o STF recebeu o total de 6.214 de processos relacionados a COVID-19, sendo: 4.694 habeas corpus; 769 reclamações constitucionais; 184 recursos em habeas corpus; e 567 de outras demandas. Durante o respectivo período, foram proferidas 7.293 decisões relacionadas à pandemia. (STF, 2020, on-line).

Gráfico 2 – Número de processos recebidos e decisões proferidas pelo STF de processos relacionados à COVID-19



Fonte: Estatísticas do STF (2020, on-line)

No âmbito do Tribunal do Estado de Minas Gerais, de acordo com o levantamento de processos distribuídas na 2ª instância que acordaram matéria inerente ao tema COVID-19 foram distribuídos de março a agosto de 2020 o total de 8.616 (oito mil seiscientos e dezesseis) processos. (TJMG, 2020, on-line).

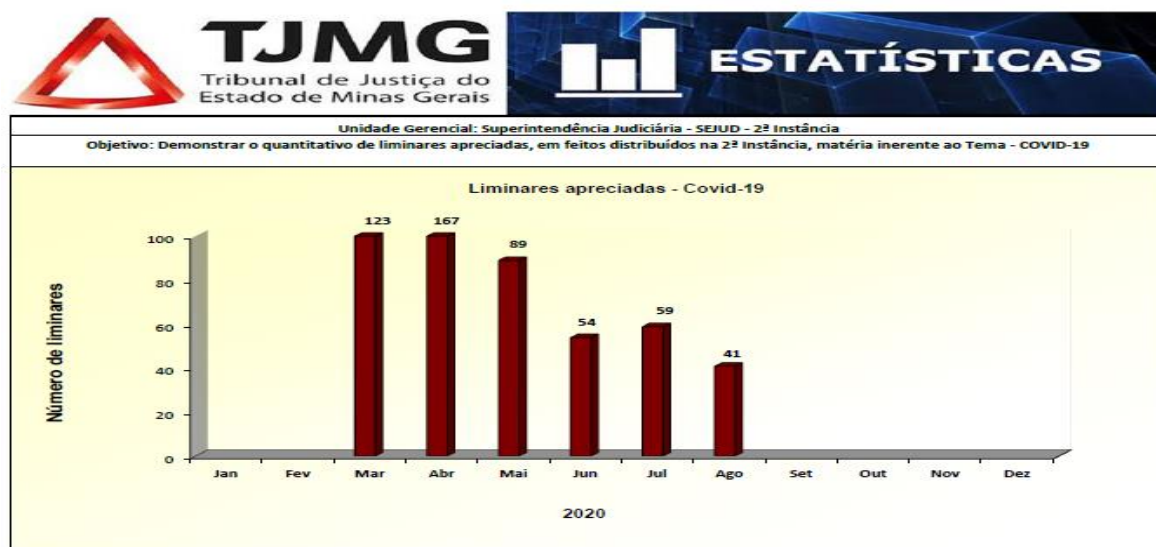
Gráfico 3 – Número de processos distribuídos na 2ª instância do TJMG relacionados à COVID-19



Fonte: Estatísticas TJMG (2020, on-line)

Indicador de liminares apreciadas, em feitos distribuídos na 2ª instância, com matéria inerente ao tema COVID-19, no âmbito do TJMG:

Gráfico 4 – Número de liminares apreciadas pela 2ª instância do TJMG relacionados à COVID-19



Fonte: Estatísticas TJMG (2020, on-line)

à

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, o ordenamento jurídico prevê a responsabilidade extracontratual do Estado para reparar economicamente os danos que forem ocasionados à particulares, em detrimento de comportamentos lícitos ou ilícitos, omissivos ou comissivos, materiais ou jurídicos de seus agentes.

A responsabilidade do Estado está amparada na teoria objetiva, fundamentada no risco administrativo. Dessa forma, deve o Estado responder por qualquer falha ou falta da prestação do serviço, mesmo que não tenha contribuído diretamente para a existência do dano, bastando à ocorrência dos seguintes requisitos: ocorrência do dano; ação ou omissão administrativa e ausência de causa excludente da responsabilidade estatal. Admite-se a exclusão da responsabilidade do Poder Público, desobrigando, assim, a reparação nos casos em que o dano for proveniente de caso fortuito ou força maior, culpa exclusiva da vítima ou ato exclusivo de terceiro.

Com ênfase nos comportamentos ligados ao cenário de crise pandêmica vivenciado nos dias atuais, é possível observar que o Estado tem adotado medidas restritivas no intuito de conter o novo coronavírus, contudo, tais iniciativas têm gerado resultados negativos em face da economia, pois o fechamento de estabelecimentos comerciais e empresariais, restrições de viagens e reuniões, etc., ocasionaram prejuízos tanto de cunho material quanto imaterial para muitas pessoas.

Conclui-se que o fato da pandemia ser um acontecimento inevitável e imprevisível não é suficiente para afastar a responsabilidade extracontratual do Estado como circunstância de caso fortuito ou força maior. Isso porque, na análise do dano deve-se considerar o momento de sua ocorrência, ou seja, é necessário analisar se o dano decorre de um fator externo, como por exemplo, o abuso de poder, o que independente da pandemia ou ensejaria o dever de reparação.

Dessa forma, deve-se analisar se o dano experimentado está de fato ligado aos efeitos previsíveis da pandemia ou se refere ao resultado das medidas restritivas exageradas e irreponsáveis adotadas para conter a crise pandêmica. Caso o dano esteja relacionado às medidas excepcionais utilizadas para conter a COVID-19, não devem ser utilizadas as causas de excludentes para afastar a responsabilidade do Estado.

Nesse ínterim, é evidente a necessidade de apreciação pelo judiciário de cada

caso separadamente, considerando as circunstâncias que ligam o nexo causal ao dano, incluindo as ações e omissões por parte da Administração Pública.

Resta ainda examinar se ao estabelecer medidas excepcionais que afetaram o país em um todo o Estado respeitou os postulados princípios da proporcionalidade, isonomia, legalidade, eficiência, moralidade administrativa e razoabilidade, todos previstos no caput do artigo 37 da Constituição Federal, pois, caso contrário, deverá assumir as consequências do seu comportamento de forma a restabelecer o equilíbrio entre a população.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de. **Direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 22 ed. Rev. Atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2014.

BISNETO, Cícero Dantas; SIMÃO, José Fernando. **Responsabilidade civil nos casos de transmissão coletiva do coronavírus**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-06/direito-civil-atual-responsabilidade-civil-transmissao-coletiva-coronavirus>>. Acesso em: 19 out. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 abr. 2020.

_____. **Lei n. 8.112, 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em: 20 maio 2020.

_____. **Lei n. 10.406, 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 20 abr. 2020.

_____. **Caso Fortuito e Força Maior**. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. 2014. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/direito-facil/edicao-semanal/caso-fortuito-e-forca-maior>>. Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro**. Apelação: APL 0088347-11.2017.8.19.0001. Rio de Janeiro, 26 jun. de 2019. Disponível em: <<https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/729475816/apelacao-apl-883471120178190001>> . Acesso em 25 nov. 2020.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**. Agravo de Instrumento: AI 70083031377 RS. Rio Grande do Sul, 24 abr. de 2020. Disponível em: < <https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/886538416/agravo-de-instrumento-ai-70083031377-rs>> . Acesso em 01 nov. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 966**. 11 de maio de 2020. Dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da covid-19. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv966.htm>. Acesso em: 01 nov. 2020.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do Distrito Federal**. Embargos de Declaração: ED 0701820-53.2019.8.07.0009. Distrito Federal, 03 jun. de 2020. Disponível em: <

<https://tj-df.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/857431382/7018205320198070009-df-0701820-5320198070009/inteiro-teor-857431402>> . Acesso em 25 nov. 2020.

BRASIL. **Tribunal de Justiça de São Paulo**. Agravo de Instrumento: AI 2220588-15.2020.8.26.0000 SP. São Paulo, 19 out. de 2020. Relator Ministro Afonso Faro Jr. Disponível em: <<https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1108183638/agravo-de-instrumento-ai-22205881520208260000-sp-2220588-1520208260000>> . Acesso em 25 nov. 2020.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Recurso Especial: AgInt nos EDcl no REsp 1843195 RJ 2019/0308771-8. Agravantes: Dalvani de Oliveira Moraes Lima, Francisco Ricardo Vieira de Lima e Francisca de Oliveira Sousa. Relator: Ministro Francisco Falcão. Brasília, 19 out. de 2020. Disponível em: < <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1108538982/agravo-interno-nos-embargos-de-declaracao-no-recurso-especial-agint-nos-edcl-no-resp-1843195-rj-2019-0308771-8/inteiro-teor-1108538993>>. Acesso em: 25 nov. 2020.

BRASIL. **Tribunal de Justiça de Minas Gerais. TJ em Números**. Estatísticas. Disponível em: <https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opensoc.htm?document=qvw_\\painelcnj.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true>. Acesso em 25 nov. 2020.

_____. Apelação: APL 0088347-11.2017.8.19.0001. Disponível em: <<https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/729475816/apelacao-apl-883471120178190001>> . Acesso em 25 nov. 2020.

CAVALIERI Filho, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 9. ed. Revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 2010.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro, Forense, 1993.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DI PIETRO. Maria Sylvio Zanella. **Direito Administrativo**. 29 ed. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2016.

G1 MINAS. **Coronavírus**: pesquisa aponta que quase 100% dos comerciantes de BH estão sofrendo prejuízos com a pandemia. 24 mar. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2020/03/24/coronavirus-pesquisa-aponta-que-quase-100percent-dos-comerciantes-de-bh-estao-sofrendo-prejuizos-com-a-pandemia.ghtml>>. Acesso em: 25 nov. 2020.

G1 Itapetininga e Região. **Morre idoso de asilo com dezenas de casos de Covid-19 em Itapeva, SP**. 23 nov. 2020. Disponível: <<https://g1.globo.com/sp/itapetininga-regiao/noticia/2020/11/23/morre-idoso-de-asilo-com-dezenas-de-casos-de-covid-19-em-itapeva-sp.ghtml>>. Acesso em: 24 nov. 2020

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

KROETZ, Maria Candida do Amaral. **Covid-19 e caso fortuito ou de força maior na responsabilidade civil extracontratual**. 29 jun. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jun-29/direito-civil-atual-covid-19-fortuito-responsabilidade-civil-extracontratual#:~:text=As%20circunst%C3%A2ncias%20decorrentes%20da%20pandemia,fortuito%20ou%20de%20for%C3%A7a%20maior>>. Acesso em: 19 nov. 2020.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração Pública**. TOMO II. 11. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37. ed., atualizada por Eurico Andrade Azevedo, Décio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17 ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo**. 30^a ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

PAVANELLI, Lucas. **Família de preso que morreu com covid-19 processa MG em R\$ 458 mil**. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/minas-gerais/familia-de-presos-que-morreu-com-covid-19-processa-mg-em-r-458-mil-19112020>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

SCATOLINO, Gustavo; TRINDADE, João. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. Salvador: JusPODIVM, 2016.

SILVEIRA, Daniel. **Desemprego diante da pandemia bate recorde no Brasil em setembro, aponta IBGE**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/10/23/no-de-desempregados-diante-da-pandemia-aumentou-em-34-milhoes-em-cinco-meses-aponta-ibge.ghtml>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

SILVEIRA, Daniel. **Diante da pandemia, em 5,4 milhões de domicílios brasileiros alguém solicitou empréstimo, aponta IBGE**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/10/23/diante-da-pandemia-em-54-milhoes-de-domicilios-brasileiros-alguem-solicitou-emprestimo-aponta-ibge.ghtml>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADPF nº 672.2**: Arguição De Descumprimento De Preceito Fundamental 672, Distrito Federal. Relator Ministro Alexandre de Mores. 08 de abr. 2020. Disponível: Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf>. Acesso em: 19 out. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Partidos e ABI contestam restrições à responsabilização de agentes públicos por atos relacionados à pandemia**. Portal STF. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=443451&ori=1>. Acesso em: 19 out. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Painel de Ações COVID-19**. Transparência STF. Disponível em: <<https://transparencia.stf.jus.br/single/?appid=615fc495-804d-409f-9b08-fb436a455451&sheet=260e1cae-f9aa-44bb-bbc4-9d8b9f2244d5&opt=nointeraction&select=clearall>>. Acesso em: 25 nov. 2020.

TEMER, Milena Cirqueira. **Da responsabilidade dos agentes públicos em período de pandemia**: A (in) constitucionalidade da EC 966/20, 2020. Acesso em: 20 out. 2020.

TRUJILLO, Elcio. **Responsabilidade do Estado por ato Lícito**. São Paulo: LED - Editora do Direito, 1996.

VENOSA, Sílvio Salvo. **Direito Civil** - Responsabilidade Civil. vol.4. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ZOCKUN, Maurício. **Responsabilidade Patrimonial do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2010.