



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE DIREITO “PROF. JACY DE ASSIS”**

VITÓRIA MENDONÇA BRAGANÇA GHELLI

**DIREITO FUNDAMENTAL À VIDA: RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELA
MORTE DECORRENTE DA COVID-19 DIANTE DE AÇÕES E OMISSÕES DE
AGENTES PÚBLICOS**

**UBERLÂNDIA-MG
2021**

VITÓRIA MENDONÇA BRAGANÇA GHELLI

DIREITO FUNDAMENTAL À VIDA: RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELA MORTE DECORRENTE DA COVID-19 DIANTE DE AÇÕES E OMISSÕES DE AGENTES PÚBLICOS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito “Prof. Jacy de Assis” da Universidade Federal de Uberlândia, como quesito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Administrativo

Orientador: Prof. Dr. Luiz Carlos Figueira de Melo

Uberlândia-MG
2021

VITÓRIA MENDONÇA BRAGANÇA GHELLI

**DIREITO FUNDAMENTAL À VIDA: RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELA
MORTE DECORRENTE DA COVID-19 DIANTE DE AÇÕES E OMISSÕES DE
AGENTES PÚBLICOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Direito “Prof. Jacy de Assis” da
Universidade Federal de Uberlândia como
quesito parcial para a obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Administrativo

Uberlândia, 07 de junho de 2021.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Luiz Carlos Figueira de Melo
Orientador (Presidente)

Beatriz Dixon Moreira Alves – Mestranda UFU

Prof. Dra. Alice Ribeiro de Sousa

Dedico este trabalho, primeiramente, a Deus, por todas as bênçãos concedidas ao longo desta jornada; aos meus pais, Guilherme e Kelma, por estarem ao meu lado em todas as situações, por terem-me dado forças e acreditado que este sonho seria possível; e a meu amado Silas, pelo companheirismo de todas as horas e por sempre me encorajar a ser melhor.

“Onde não houver respeito pela vida e pela integridade física e moral do ser humano, onde as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas, onde não houver limitação de poder, enfim, onde a liberdade e a autonomia, a igualdade e os direitos fundamentais, não forem reconhecidos e minimamente assegurados, não haverá espaço para dignidade humana e a pessoa não passará de mero objeto de arbítrio e injustiças.” (SARLET)

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo discutir a responsabilidade civil do Estado pelas mortes por COVID-19, diante de ações e de omissões estatais contrárias às recomendações de organismos científicos, com fulcro nas garantias fundamentais previstas na Constituição Federal de 1988, especialmente quanto ao direito e à proteção à vida humana. Partindo-se de uma análise do direito à vida, associado ao fundamento da dignidade da pessoa humana, bem como ao direito à saúde, salientou-se o dever de promoção, pelos poderes públicos, dos meios necessários para garantia de uma vida com dignidade. Consignada a possibilidade de responsabilização estatal, sua evolução, teorias e requisitos, foi analisada especificamente a responsabilidade civil do Estado em caso de endemias e, ao final, buscou-se maior enfoque na atual pandemia de COVID-19. Por fim, mediante a utilização do método dedutivo, com pesquisa em noticiários, bibliográfica e jurisprudencial, foi estabelecido um nexo de causalidade entre a conduta do agente público e o dano sofrido pelas vítimas da moléstia e concluiu-se que o Estado não deve ser visto como segurador universal, responsável por todos os danos ocorridos na sociedade, bem como delinearam-se as hipóteses em que as ações e omissões estatais ensejariam o dever de indenizar no caso de mortes por COVID-19.

Palavras-chave: Responsabilidade Civil do Estado. Mortes COVID-19. Direito à vida e dignidade Humana. Endemias.

ABSTRACT

This paper aims to discuss the civil liability of the State for deaths due to COVID-19, when faced with state actions and omissions contrary to the recommendations of scientific bodies. It focuses on the fundamental guarantees provided for in the Federal Constitution of 1988, especially regarding the right and protection of human life. Starting from an analysis of the right to life, associated with the foundation of the dignity of the human person, as well as the right to health, the duty to promote, by the public authorities, the means of payment to guarantee a life with dignity is emphasized. Once the possibility of state accountability, its evolution, theories and requirements were consigned, the State's civil liability in case of endemic diseases was specifically analyzed and, in the end, a greater focus was sought on the current COVID-19 pandemic. Finally, using the deductive method, with research in news, bibliographic and jurisprudential, to establish a causal link between the conduct of the public agent and the damage suffered by the victims of the disease and it is planned that the State should not be seen as a universal insurer, responsible for all damages occurred in society, as well as outlined as hypotheses in which state actions and omissions would entail the duty to indemnify in the case of deaths by COVID-19.

Keywords: State Civil Liability. COVID-19 deaths. Right to life and Human dignity. Endemics.

LISTA DE ABREVIATURAS E DE SIGLAS

COVID-19	<i>Coronavirus Disease 2019</i> – Doença por coronavírus 2019
CREMEPE	Conselho Regional de Medicina do Estado de Pernambuco
MS	Ministério da Saúde
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PIDCP	Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos de 1966
UFU	Universidade Federal de Uberlândia

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 DIREITO FUNDAMENTAL À VIDA	13
2.1 Direito à vida e à dignidade da pessoa humana	17
2.2 Obrigações Estatais pela garantia do direito à vida, à dignidade e à saúde.....	21
2 RESPONSABILIDADE DO ESTADO.....	25
2.1 Teoria do Risco Administrativo.....	30
2.2 Teoria do Risco Integral.....	33
2.3 A responsabilidade do Estado em caso de endemias	36
3 RESPONSABILIDADE DO ESTADO EM DECORRÊNCIA DA COVID-19.....	40
3.1 A COVID-19.....	41
3.2 A responsabilidade estatal decorrente de mortes por COVID-19.....	44
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	49
REFERÊNCIAS	52

1 INTRODUÇÃO

Em meados de dezembro de 2019, o novo agente de Coronavírus (Sars-Cov-2), responsável pela proliferação da doença COVID-19, fora descoberto na República Popular da China e, após registrar os primeiros casos na cidade de Wuhan, disseminou-se rapidamente ao redor do mundo.

Esse novo agente tem sua transmissão feita pelo ar e pelo contato e é responsável pelo desenvolvimento de uma doença infecciosa viral respiratória em seres humanos. Apresenta diversos sintomas, como tosse, febre, dores no corpo, congestionamento nasal, inflamação na garganta, diarreia – e até mesmo, nos casos mais graves – dificuldade respiratória aguda, insuficiência renal e ocasionar, por fim, o óbito.

Na ocasião, o Brasil confirmou o primeiro caso do novo Coronavírus em 26 de fevereiro de ano de 2020 – número este que tem aumentado consideravelmente todos os dias.

No âmbito mundial, no início de março de 2020, a Itália foi surpreendida por uma incidência drástica e abrupta da doença, o que determinou o completo isolamento social em determinadas regiões daquele país e, em seguida, outros países, como Espanha, França, Alemanha e Reino Unido sofreram experiências semelhantes, seguidos pelos Estados Unidos.¹

Em 11/03/2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a COVID-19 como pandemia², isto é, disseminação mundial de uma nova doença, e informou que, até o dia 12 de maio de 2021, haviam sido reportados à Organização 159.188.745 casos confirmados, com 3.308.588 mortes³.

No Brasil, o Ministério da Saúde (MS) declarou, em 03/02/2020, “Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus”⁴ e, após, por meio do Decreto Legislativo n.º 06, de 20 de março de 2020, houve o reconhecimento oficial do estado de calamidade pública no Brasil⁵.

¹ BRAGATO, Fernanda Frizzo. Direito à vida e responsabilidade dos Estados no contexto da pandemia de COVID-19. 28/04/2020. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/598405-direito-a-vida-e-responsabilidade-dos-estados-no-contexto-da-pandemia-de-covid-19> Acesso em 23/03/2021

² WHO. WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020. Disponível em: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> Acesso em 19/11/2020

³ WHO. Disponível em: <https://covid19.who.int/> Acesso em 12/05/2021.

⁴ BRASIL. **Portaria n.º 188, de 03/02/2020**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388> Acesso em 19/11/2020.

⁵ BRASIL. **Decreto Legislativo n.º 06, de 20/03/2020**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm Acesso em 19/11/2020

Nesse viés, nos moldes da redação do Decreto n.º 10.593, de 24 de dezembro de 2020⁶, em seu art. 2.º, incisos VIII e XIV, situação de emergência é uma situação anormal provocada por desastre que causa danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do Poder Público do ente federativo atingido ou que demande a adoção de medidas administrativas excepcionais, para resposta e recuperação, ao passo que o estado de calamidade também consiste na situação anormal provocada por desastre que causa danos e prejuízos que impliquem, neste caso, o comprometimento substancial da capacidade de resposta do Poder Público do ente federativo atingido ou que demande a adoção de medidas administrativas excepcionais para resposta e recuperação.

Em linhas gerais, o reconhecimento do estado de calamidade pública implica um agravamento da situação que ensejou a instauração da Situação de Emergência e possibilita flexibilizar limites orçamentários. Também permite a destinação excepcional de mais recursos à saúde sem acidental cometimento de crime de responsabilidade fiscal e, ainda, legitima a instauração de regimes jurídicos urgentes e provisórios, com o fito de conter os impactos da situação calamitosa.

Ainda, nesse contexto, restou promulgada a Lei n.º 13.979⁷, em 06/02/2020, para dispor sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, responsável pelo surto de 2019; objetivou a proteção da coletividade e estabeleceu algumas das medidas a serem adotadas enquanto vigorar a situação danosa, como isolamento, quarentena, realização compulsória de exames, entre outras.

Diante desse cenário pandêmico, o Governo Federal tem-se posicionado e adotado diversas medidas para combater a pandemia, como também têm procedido os Estados-membros e Municípios de todo o País.

Em linhas gerais, ainda adotou-se, mediante Decretos, Medidas Provisórias e Leis Ordinárias, o distanciamento social, o fechamento de estabelecimentos comerciais, a concessão de auxílios financeiros àqueles que não conseguiram sustentar seu negócio e/ou foram demitidos, medidas de conscientização, instrumentos de proteção e de sanitização, ampliação de leitos de hospitais e UTIs, aquisição de respiradores e medicamentos, entre várias outras.

⁶ BRASIL. **Decreto n.º 10.593, de 24/12/2020**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.593-de-24-de-dezembro-de-2020-296427343#:~:text=XIV%20%2D%20situa%C3%A7%C3%A3o%20de%20emerg%C3%AAncia%20%2D%20situa%C3%A7%C3%A3o,excepcionais%20para%20resposta%20e%20recupera%C3%A7%C3%A3o.&text=Art.,-3%C2%BA%20O%20Sinpdec> Acesso em 12/05/2021

⁷ BRASIL. **Lei n.º 13.979, de 06/02/2020**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>. Acesso em 12/05/2021.

Importante ressaltar que a cúpula do Governo Federal, desde o início da pandemia, posicionou-se contra as medidas de isolamento e, inclusive, descumpriu e criticou as orientações dadas pelo Ministério da Saúde, pela OMS e pelas autoridades científicas.

Apesar das orientações sanitárias de distanciamento feitas pelo Ministério da Saúde e pelos demais organismos internacionais, o Presidente da República, Jair Bolsonaro, manifestou-se, de maneira reiterada, contrário às medidas de prevenção e descumprimento de medidas de etiqueta social e de distanciamento das demais pessoas.⁸

Além disso, em concomitância com tais atitudes, instaurou-se um movimento em todo o País pela reabertura do comércio, pelo funcionamento regular da Economia, pela retomada da “normalidade da vida”, movidos pelo argumento de que o desemprego e o caos econômico trariam consequências piores que os malefícios da pandemia.

Essas condutas influenciaram diversos indivíduos, empresas e até mesmo entes federados a estabelecerem o afrouxamento do distanciamento, a reabertura do comércio em geral e seu normal funcionamento, a realização de aglomerações, a diminuição das fiscalizações, o que, por óbvio, aumentou exponencialmente o número de casos de contaminados e, por consequência o número de mortos.

Isso posto, coloca-se a questão: Considerando as inúmeras ações e omissões estatais, contrárias às recomendações de organismos científicos, diante da situação de pandemia, e que influenciaram a população a também afrouxar suas restrições, poderá ser o Estado responsabilizado por estas mortes por COVID-19 venham a ocorrer?

Desse modo, com fulcro a melhor compreender a dinâmica de responsabilidade do Estado frente às garantias fundamentais, especialmente quanto ao direito e à proteção da vida humana, justifica-se a consecução do presente Trabalho, em cujo desenvolvimento foi utilizado o método dedutivo, com pesquisa em noticiários, além das pesquisas bibliográfica e jurisprudencial.

De início, acredita-se na possibilidade de responsabilização civil do ente estatal pela sua obrigação de garantia da vida, o que passamos a discutir e a averiguar no presente estudo.

Para consecução do objetivo de análise do direito à vida e à dignidade humana a serem garantidos pelo Estado, foram utilizadas como obras-base os livros: “Teoria dos Direitos Fundamentais” de Robert Alexy (2008); “Direitos fundamentais no estado prestacional”, escrito

⁸ NOTÍCIA. Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/es/politica/as-frases-e-atitudes-equivocadas-de-bolsonaro-sobre-o-coronavirus-0320>. Acesso em 15/04/2021.

por Peter Häberle (2019) e, ainda, “A eficácia dos Direitos Fundamentais” de Ingo Sarlet (2018).

Na sequência, com fito a estudar a responsabilidade estatal em sentido geral, foi utilizada a obra de Yussef Said Cahali “Responsabilidade civil do Estado” (2021) para realização das análises das teorias do risco existentes na Administração Pública, bem como a possibilidade de responsabilização do ente estatal diante de endemias.

Finalmente, foi avaliado o atual cenário pandêmico decorrente do estado de calamidade pública provocado pelo COVID-19, suas nuances, medidas tomadas, e por fim, restou averiguada a existência ou não de responsabilidade do Estado pelas mortes decorrentes da COVID-19. Para tanto, artigos científicos desenvolvidos por Cícero Dantas Bisneto, Romualdo Baptista dos Santos e Caroline Amadori Cavet (2020) intitulado “Responsabilidade Civil do Estado por Omissão e por Incitação na Pandemia da Covid-19”; por Gisele Leite “Pandemia de Coronavírus & Responsabilidade Civil do Estado”, e por Rogério Tadeu Romano (2020) “Covid 19 e responsabilidade civil do Estado” foram estudados.

2 DIREITO FUNDAMENTAL À VIDA

Faz-se imprescindível iniciar a análise do direito à vida com fulcro nos ditames constitucionais previstos no art. 5.º, *caput*, que consagram os direitos e deveres individuais e coletivos e asseguram a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.⁹

Nas palavras do professor André Ramos Tavares¹⁰, o direito à vida é o mais básico de todos os direitos, no sentido de que surge como verdadeiro pré-requisito da existência dos demais direitos consagrados constitucionalmente.

Mister ainda ressaltar que o direito à vida assegurado pela Constituição Federal não se refere a toda e qualquer forma de existência, mas tão somente à vida humana em seu sentido biológico, cuja proteção inicia-se antes mesmo do nascimento e finaliza com a morte, de maneira que a inviolabilidade desta prerrogativa consiste em sua proteção contra violações por parte do Estado e de terceiros.

⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

¹⁰ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**, 13 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

A Constituição Federal de 1988 assegurou a inviolabilidade do direito à vida sem, contudo, fixar o momento a partir do qual a vida humana deve ser protegida. A inexistência de resposta científica consensual sobre o tema não impede a fixação legislativa e doutrinária de diferentes graus de proteção, de acordo com o estágio de evolução do feto. Em uma breve delimitação do momento a partir do qual se considera haver um ser humano vivo, tem-se que o início desse direito consiste em uma questão biológica que se divide em diversas teorias: teoria da concepção; teoria da nidação; teoria da implementação do sistema nervoso; teoria dos sinais eletroencefálicos.

Considerando que a análise dessas teorias não cabe ser feita no presente estudo, faz-se uma rápida explanação, pois, embora não exista no Direito brasileiro dispositivo normativo que fixe o termo inicial da inviolabilidade do direito à vida, a Lei n.º 9.434/1997¹¹ e a Resolução n.º 1.480/1997 do Conselho Federal de Medicina¹² consideram a morte do indivíduo quando sua atividade cerebral cessa. Para tanto, pela utilização do mesmo critério, defende-se, neste trabalho, que a proteção da vida humana se inicia com a formação da placa neural.

Ultrapassada essa questão, como bem ensina Marcelo Novelino, em sua obra “Curso de Direito Constitucional”¹³, o direito à vida tem sido compreendido em uma dupla acepção. O sentido negativo compreende o direito assegurado a todo e qualquer ser humano de permanecer vivo, de modo que se traduz em um direito de defesa, que confere ao indivíduo um status negativo (em sentido amplo), ou seja, um direito à não intervenção em sua existência física por parte do Estado e de outros particulares. Por esse viés, além de ser um direito fundamental autônomo, o direito à vida se revela-se como um pressuposto elementar para o exercício de todos os demais direitos. Como exemplo, o autor mencionou que, na Constituição de 1988, a regra que proíbe a pena de morte (CF, art. 5º, XLVII, a) estabelece uma posição jurídica específica que integra o direito à vida em sua acepção negativa.

Já pela acepção positiva, que é objeto de estudo no presente trabalho, faz-se a associação ao direito a uma existência digna, no sentido de ser assegurado ao indivíduo o acesso a bens e a utilidades indispensáveis para uma vida em condições minimamente dignas. Essa interpretação, contudo, não se limita à garantia de um mínimo existencial, mas atua também no sentido de assegurar ao indivíduo pretensões de caráter material e jurídico. Nesse sentido, o

¹¹ BRASIL. **Lei n.º 9.434, de 4 de fevereiro 1997**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19434.htm. Acesso em 15/05/2021.

¹² CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA **Resolução CFM n.º 1.480/97** Disponível em: http://www.sgc.goias.gov.br/upload/links/arq_908_ResolucaoA1480ACFM.pdf. Acesso em 15/05/2021.

¹³ NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

direito à vida impõe, sobretudo aos poderes públicos, o dever de adotar medidas positivas, tais como a proteção da vida (como nos casos de ameaça ou de não extradição de um estrangeiro pela prática de um crime punido com a pena de morte pelo Estado requerente, salvo quando este se comprometer a comutar a pena), o amparo material (em espécie, bens ou serviços) e a emissão de normas de caráter protetivo (como no caso de proteção a pessoas ameaçadas) e incriminador (criminalização de condutas que atentem contra a vida).

É possível, ainda, vislumbrar que, na acepção positiva, existe uma estreita relação do direito à vida com a dignidade da pessoa humana, consubstanciado no art. 1.º, inciso III da Carta Magna e com outros direitos fundamentais.

Em outras palavras, inicialmente, cumpre ser assegurado a todos o direito de simplesmente continuar vivo e, em seguida, deve-se assegurar um nível mínimo de vida, compatível com a dignidade humana, que se cumpre por meio de um aparato estatal que ofereça amparo à pessoa.

Como ensinaram Brecho e Costacurta¹⁴, em seu artigo “Colisão de Direitos Fundamentais Diante da Política de Isolamento Social” (2019) “[...] a vida é a consagração máxima da existência, seja do ponto de vista biológico, filosófico ou jurídico”. Nesse diapasão, insta destacar o artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)¹⁵, que prevê que a todo ser humano é assegurado o direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

Depreende-se, portanto, que o que direito à vida não abarca apenas sua condição existencial, mas, também, abrange um padrão de manutenção de condições dignas de sobrevivência humana. Dessa forma, garantir a vida, por parte dos Estados, é garantir o direito ao acesso aos bens de produção e serviços capazes de construir uma existência saudável e produtiva.

¹⁴ COSTACURTA, Marcos Galli. **Vinculação normativa como instrumento garantidor dos direitos fundamentais dos deslocados ambientais**. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Direito da Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP), 2019. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/olpbq8u9/sq534b37/QIp00b0g3036W9vT.pdf> Acesso em 15/05/2021.

¹⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: https://declaracao1948.com.br/declaracao-universal/declaracao-direitos-humanos/?gclid=CjwKCAjw-e2EBhAhEiwAJI5jg3wMXXV7hUeapVnkkR0jyakvnlvr44EUJvkbmqewtpzVWtXKBiZ7IhoCk0IQAvD_BwE. Acesso em 15/05/2021

Além disso, insta consignar que, do ponto de vista do Direito Internacional, os Estados que ratificam tratados internacionais de direitos humanos, como é o caso do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos da ONU, em seu art. 6^o¹⁶, e o art. 4^o do Pacto de São José da Costa Rica¹⁷, têm a obrigação inderrogável de proteger e garantir a vida.

Ademais, como observa o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas em sua Observação Geral n.º 36, a respeito do significado do artigo 6.º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), de 1966, possuir direito à vida significa que ninguém pode ser objeto de ações ou de omissões que causem ou possam causar uma morte não natural ou prematura e o direito a desfrutar de uma vida digna. Por inderrogável, compreende o direito que não pode ser suspenso de forma alguma, nem sequer em situações de conflito armado ou outras situações de emergência pública que ameacem a vida da Nação, tal como é previsto no art. 4, 2 do PIDCP.¹⁸

Pela análise da referida Observação n.º 36, em seu item 7, o Comitê ainda esclarece que os Estados-partes do PIDCP têm diferentes deveres em relação ao direito à vida. Primeiro, têm o dever de respeitar, o que implica abster-se de se envolver em condutas que resultem na privação arbitrária da vida. Segundo, tem o dever de garantir o direito à vida e exercer a devida diligência para protegê-la contra privações causadas por pessoas ou por entidades cuja conduta não é atribuível ao Estado.

Diante da crise epidemiológica vivenciada, o direito à vida não pode ser dissociado do direito à saúde, em sua amplitude coletiva de bem-estar geral. Portanto, o dever de ação por parte dos Estados é traduzido por Tavares (2012, p.666)¹⁹ em três obrigações com vistas à inviolabilidade do direito à vida: a obrigação de respeito, a obrigação de garantia e a obrigação de tutela. Resta salientar que a obrigação de garantia é que autoriza ações mais enérgicas

¹⁶ “Art. 6º. O direito à vida é inerente à pessoa humana. Este direito deverá ser protegido pela lei. Ninguém poderá ser arbitrariamente privado da vida (Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966).”

¹⁷ “Art. 4º – Direito à vida. 1. Toda pessoa tem direito de que se respeite sua vida. Esse direito deve ser protegido pela lei e, em geral, desde o momento da concepção. Ninguém pode ser privado da vida arbitrariamente. (Convenção Americana Sobre Direitos Humanos. Pacto de San José de 1969)”

¹⁸ 1. Quando situações excepcionais ameacem a existência da nação e sejam proclamadas oficialmente, os Estados Partes do presente Pacto podem adotar, na estrita medida exigida pela situação, medidas que suspendam as obrigações decorrentes do presente Pacto, desde que tais medidas não sejam incompatíveis com as demais obrigações que lhes sejam impostas pelo Direito Internacional e não acarretem discriminação alguma apenas por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião ou origem social.

2. A disposição precedente não autoriza qualquer suspensão dos artigos 6, 7, 8 (parágrafos 1 e 2) 11, 15, 16, e 18.

¹⁹ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**, 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

estatais, pois consiste no dever de prevenção da violação da vida por parte de terceiros e na eventual punição àqueles que, arbitrariamente, violam a vida de outrem.

Promulgada a Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, o §1º do art. 1º prevê que os instrumentos adotados pela Lei objetivam a proteção da coletividade.

Nesse viés, o direito fundamental à vida deve ser entendido para além da perspectiva individual, mas também sob o ponto de vista comunitário, como bem jurídico essencial que impõe aos poderes públicos e à sociedade o dever de adotar medidas de proteção contra práticas que atentem contra o direito à vida e de promoção dos meios indispensáveis a uma vida humana com dignidade e qualidade.

2.1 Direito à vida e à dignidade da pessoa humana

Ab initio, antes de adentrar na conceituação de dignidade da pessoa humana, cumpre ressaltar que a ideia do valor intrínseco da pessoa humana deita raízes já no pensamento clássico e no ideário cristão. Salienta Sarlet²⁰,

[...] que tanto no Antigo quanto no Novo Testamento podemos encontrar referências de que o ser humano foi criado à imagem e semelhança de Deus, premissa da qual o cristianismo extraiu a consequência [...] próprio e que lhe é intrínseco, não podendo ser transformado em mero objeto ou instrumento.

Continuou suscitando que, no pensamento filosófico e político da Antiguidade clássica, por sua vez, verificou-se que a dignidade da pessoa humana dizia respeito, em regra, à posição social ocupada pelo indivíduo e ao seu grau de reconhecimento pelos demais membros da comunidade, de modo que se atribuía uma quantificação e modulação da dignidade, no sentido de se admitir a existência de pessoas “mais dignas ou menos dignas.”

É nesse contexto histórico, com o desenvolvimento laico do pensamento jusnaturalista, nos séculos XVII e XVIII, que as ideias acerca da dignidade da pessoa humana começaram a ganhar importância, impulsionadas por Immanuel Kant (1724-1804).

Kant baseava-se na ideia de que cada ser humano é um fim em si mesmo e de que o valor humanista deveria ser o fundamento indiscutível do Estado. Assim, para ele, “[...] tudo tem um preço ou uma dignidade: aquilo que tem um preço é substituível e tem equivalente; já

²⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 6. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

aquilo que não admite equivalente, possui uma dignidade. Assim, as coisas possuem preço; os indivíduos possuem dignidade”²¹. Desse modo, segundo a filosofia de Kant, tudo aquilo que possui dignidade é impossível de ser avaliado ou medido, vez que a dignidade humana é um “fim” em si mesmo.

Nesse viés, consoante a concepção kantiana da dignidade, resta afastada qualquer espécie de disponibilização da pessoa humana e, por conseguinte, ela seria violada sempre que a pessoa fosse tratada como coisa, quando perde o “status” de sujeito para ser objeto. E é justamente no pensamento de Kant que a doutrina jurídica mais expressiva ainda hoje encontra bases para fundamentação e conceituação desse valor fundamental.

Após traçada essa sumária evolução histórica no âmbito da construção de uma concepção filosófica e secularizada da dignidade, esta continua a ocupar um lugar central no pensamento filosófico, jurídico e político como um valor fundamental da ordem jurídica cuja pretensão seja nutrir a constituição de um Estado Democrático de Direito.

Isso posto, Ingo Wolfgang Sarlet²², analiticamente, define a dignidade da pessoa humana como sendo a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Com base no exposto, um indivíduo, pelo só fato de integrar o gênero humano, já é detentor de dignidade. Esta é qualidade ou atributo inerente a todos os homens, decorrente da própria condição humana, que o torna credor de igual consideração e respeito por parte de seus semelhantes.

No âmbito brasileiro, a dignidade da pessoa humana encontra-se consagrada no inciso III do art. 1º da Constituição de 1988²³ como um fundamento do Estado brasileiro.

²¹ KANT, Immanuel. **Crítica da razão pura**, 1781. 4.ed., Petrópolis: Editora Vozes, 2015.

²² SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 6. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

²³ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Como bem elucidada Ingo Sarlet, uma das principais dificuldades reside no fato de que, no caso da dignidade da pessoa, diversamente do que ocorre com as demais normas jusfundamentais, não se cuida de aspectos mais ou menos específicos da existência humana (integridade física, intimidade, vida, propriedade etc.), mas, sim, de uma qualidade tida como inerente a todo e qualquer ser humano.

A dignidade em si, não é um direito, mas uma qualidade intrínseca a todo ser humano, independentemente de sua origem, gênero, idade, condição social ou qualquer outro requisito. Assim sendo, a sua consagração como fundamento da República Federativa não significa a mera atribuição de dignidade às pessoas, mas, sim, a imposição, aos poderes públicos, de respeito, proteção e promoção dos meios necessários para garantir uma vida digna.

Ademais, insta ressaltar que o dever de respeito, nas palavras do ilustre professor Marcelo Novelino, impede a realização de atividades e de condutas atentatórias à dignidade humana, ou seja, exige uma obrigação de abstenção dos poderes públicos e particulares. O dever de proteção, por outro lado, exige uma ação estatal positiva para defesa desse fundamento contra violações de qualquer natureza, de modo que deve servir como diretriz para elaboração, interpretação e aplicação das normas que compõem a ordem jurídica e o sistema de direitos fundamentais. Por fim, o dever de promoção impõe a adoção, pelos poderes públicos, de medidas que possibilitem o acesso a bens e a utilidades indispensáveis a uma vida digna para fornecimento de prestações materiais e jurídicas.

Nesse viés, insta elucidar a existência de uma relação de interdependência entre a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais. Estes surgiram como uma exigência de propiciar o pleno desenvolvimento humano, de maneira que a dignidade somente será respeitada, protegida e promovida ante a existência dos direitos fundamentais.

Em suma, pretendeu-se sustentar que a dignidade da pessoa humana, na condição de valor (e princípio normativo) fundamental que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais, exige e pressupõe o reconhecimento e a proteção dos direitos fundamentais de todas as dimensões. Nesse diapasão, “[...] sem que se reconheçam à pessoa humana os direitos fundamentais que lhe são inerentes, em verdade estar-se-á negando-lhe a própria dignidade”²⁴.

Isso posto, infere-se que o valor supremo da dignidade, consubstanciado como fundamento do Estado brasileiro, pode assumir tripla dimensão: a de metanorma, que atua como

Ademais, o art. 1^a da Declaração Universal de Direitos Humanos ainda aborda:

Artigo 1º - Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.

²⁴ MENDONÇA, Raquel Almeida. Dignidade da pessoa humana no âmbito do Estatuto da Criança e do Adolescente. **Revista Âmbito Jurídico**. nº 208 – Ano XXIV – Maio/2021

diretriz a ser observada na elaboração, na interpretação e na aplicação de outras normas; a de princípio, que impõe o dever de proteção e promoção de valores, bens e utilidades para garantia de uma vida digna; e a de uma regra, por meio da qual determina o dever de respeito à dignidade.

Sobre o conteúdo da dignidade humana, elucidou Alexy²⁵ que, para além das fórmulas genéricas, como aquela que afirma que o ser humano não pode ser transformado em mero objeto. O conceito de dignidade humana pode ser expresso por meio de um feixe de condições concretas, que devem estar (ou não podem estar) presentes para que a dignidade da pessoa humana seja garantida. Sobre algumas dessas condições é possível haver consenso. Assim, a dignidade humana não é garantida se o indivíduo é humilhado, estigmatizado, perseguido ou proscrito.

Como bem elucidou André Gustavo Corrêa de Andrade²⁶, a complexidade inerente ao conceito de dignidade torna dificultosa a determinação do seu conteúdo. O que venha a compor o conceito de dignidade é algo que não pode ser definido abstratamente, mas apenas em concreto, à luz de um determinado ordenamento jurídico e dos influxos históricos e culturais de cada sociedade. Toda essa dificuldade teórica em identificar com precisão o conteúdo da dignidade da pessoa humana decorre da circunstância de que o conceito de dignidade se insere na categoria dos denominados conceitos jurídicos indeterminados, caracterizados pela vagueza e pela subjetividade de sentido, a exigir do intérprete a formulação de juízos intelectivos mais ou menos complexos.

Dessa forma, o direito à vida deve ser interpretado em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana. Em outras palavras, o ordenamento jurídico pátrio não protege apenas o direito à vida biológica, mas também o direito à vida digna, considerando o ser humano como um todo, com todas as suas peculiaridades, desdobramentos e valores.

Isso nos leva a uma conclusão: O valor objetivo da vida humana deve ser conciliado com o conjunto de liberdades básicas decorrentes da dignidade com autonomia e não se restringe apenas à existência biológica da pessoa, ou seja, quando a Constituição Federal fala em direito à vida, ela não alude à vida no sentido *stricto sensu*, mas sim no sentido *lato sensu*.²⁷

O Conselho Regional de Medicina do Estado de Pernambuco - CREMEPE enfrentou essa temática quando analisou a recusa de paciente testemunha de Jeová em permitir transfusão

²⁵ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

²⁶ ANDRADE, André Gustavo Correa de. **O princípio fundamental da dignidade humana e sua concretização judicial**. Disponível em: http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=5005d7e7-eb21-4fbb-bc4d-12affde2dbbe. 18 de agosto de 2008. Acesso em novembro de 2020

²⁷ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional Didático**, 3.ed. p. 189, Belo Horizonte Editora Del Rey, 1994).

sanguínea. Desse estudo resultou o parecer 29/16²⁸, em que foi relatora a conselheira Helena Maria Carneiro Leão. Ao abordar qual deveria ser a concepção do direito à vida expresso na Carta Magna, esse parecer destacou, com muita correção, que o paciente, ao afirmar a sua recusa a um determinado tratamento, está, na verdade, exercendo o próprio direito à vida digna, que considera o ser humano como um todo, incluindo seus valores e sentimentos, dentro do escopo da liberdade pessoal e da autonomia moral. E o mencionado parecer concluiu destacando que sopesar a dignidade humana transcende o entendimento de ter que salvar uma vida a qualquer custo, partindo do princípio de que a vida humana não é apenas biológica, mas é também biográfica e simbólica, e que a dimensão humana vai além da sua mera capacidade orgânica.

Com fulcro no até então exposto, o reconhecimento do direito fundamental à vida é manifestação necessária da primazia da dignidade da pessoa humana, vez que esta é o fundamento, a origem e o ponto comum entre os direitos fundamentais e que são indispensáveis a uma vida digna.

Portanto, diante dessa situação de pandemia é imprescindível que os poderes públicos estabeleçam medidas de respeito, de proteção e de promoção dos meios necessários para garantia de uma vida com dignidade, em um cenário de mortes, internações em massa, desemprego, desestruturação de famílias e empresas, bem como de um sistema de saúde precário e que se encontra superlotado.

2.2 Obrigações Estatais pela garantia do direito à vida, à dignidade e à saúde

Até o presente momento, pudemos chegar a algumas conclusões, quais sejam:

a) o direito à vida é o mais básico de todos os direitos, vez que é pressuposto para a existência dos demais direitos consagrados constitucionalmente e, para tanto, é dever do Estado assegurar, em uma inicial acepção negativa, apenas o direito de continuar vivo e, após, positivamente, deve atuar e adotar medidas para a promoção dos meios indispensáveis a uma vida humana com dignidade em nível comunitário. Assim, os direitos à vida e à dignidade da pessoa humana estão estritamente interligados.

b) A dignidade da pessoa humana, atributo inerente a todos os homens, decorrente da própria condição humana, é fundamento do Estado Brasileiro e impõe que o ordenamento proteja não somente a vida biológica, mas, também, o direito a uma vida com dignidade.

²⁸ CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Parecer nº 29/2016**. Disponível em: https://sistemas.cfm.org.br/normas/arquivos/pareceres/PE/2016/29_2016.pdf Acesso em 17/05/2021

Portanto, o reconhecimento do direito fundamental à vida é manifestação necessária da primazia da dignidade da pessoa humana, vez que esta é o fundamento, a origem e o ponto comum entre os direitos fundamentais e que são indispensáveis a uma vida digna.

Com fulcro nessas conclusões iniciais, faz-se mister a abordagem do direito à saúde, bem como a sua relação com os direitos supraelencados e a obrigação estatal de sua promoção e efetivação.

A Constituição Federal de 1988, de forma inaugural, inseriu a saúde no rol de direitos sociais, em seu artigo 6º, caput.²⁹ Após, ao tratar da Seguridade Social (artigos 196 a 200), destinou uma Seção somente à saúde, conferindo, assim, tratamento constitucional inédito ao tema. A propósito, o art. 196 da Carta Magna afirma que a saúde é direito de todos e dever do Estado, a ser garantida 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.

Como cediço, a saúde é um pressuposto indispensável para a manutenção da vida, direito fundamental consagrado no artigo 5.º, caput, da Constituição Federal e, por conseguinte, tem-se a saúde como componente do direito à vida, seja como elemento existencial, seja como elemento agregado à sua qualidade. Sem saúde, não há vida.

Ademais, para Silva³⁰, mediante a análise de conexões primárias, nota-se a estreita ligação do direito à saúde com um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, qual seja, a dignidade da pessoa humana, consagrado no já mencionado artigo 1.º, inciso III. Para a Constituição, não basta ao indivíduo estar biologicamente vivo, é preciso que essa vida seja digna. A saúde física e psíquica, em suas dimensões preventiva, curativa e promocional, mostra-se como requisito básico para essa dignidade existencial. Não há que se falar em dignidade da pessoa humana se ausente a proteção à saúde, em todas suas vertentes.

E complementa Cury³¹ que o direito a saúde é o principal direito fundamental social encontrado na Lei Maior brasileira, diretamente ligado ao princípio maior que rege todo o

²⁹ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

³⁰ SILVA, M.E. **Direito à saúde**: evolução histórica, atuação estatal e aplicação da teoria de Karl Popper Disponível em: file:///C:/Users/Vit%C3%B3ria/Downloads/12251-Texto%20do%20artigo-36237-1-10-20170608%20(1).pdf. Acesso em 20/03/2021

³¹ CURY, Ieda Tatiana. **Direito fundamental à saúde**: evolução, normatização e efetividade. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2005 Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-121/saude-um-direito-essencialmente-fundamental/> Acesso em 20/03/2021

ordenamento jurídico pátrio: o princípio da dignidade da pessoa humana – razão pela qual tal direito merece tratamento especial.

Ressalta-se, novamente, que com a Constituição de 1988, o direito à saúde foi alçado à categoria de direito subjetivo público e assim, compete ao Estado garantir a saúde do cidadão e da coletividade, mediante regulamentação, fiscalização e controle das ações e serviços de saúde.

Para a Organização Mundial de Saúde - OMS, em divulgação constante da Carta de princípios de 7 de abril de 1948 (desde então o Dia Mundial da Saúde), “[...] saúde é o estado do mais completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de enfermidade”.

Quanto à fundamentalidade de tal direito, diz Sarlet³² que

[...] em sentido material, esta encontra-se ligada à relevância do bem jurídico tutelado pela ordem constitucional, o que – dada a inquestionável importância da saúde para a vida (e vida com dignidade) humana – parece-nos ser ponto que dispensa maiores comentários.

Portanto, é por meio do direito à saúde que coexistem outros direitos como: o direito à vida, à liberdade, entre outros, posto que, sem que haja bem-estar físico e mental, não haverá dignidade.

Com base no exposto, é sabido que as Garantias Constitucionais são imposições ao Poder Público para tutelar o cumprimento e assegurar o exercício dos Direitos Fundamentais. Conclui-se, então, que a garantia constitucional do Direito à Saúde, prevista na Constituição Federal de 1988, nos Artigos 6.º, 196 e seguintes, tem índole assecuratória, pois a sua finalidade precípua é a de assegurar a observância do exercício do Direito à Saúde e, por conseguinte, do Direito Fundamental à Vida (com dignidade), consubstanciado no Artigo 5.º da Magna Carta de 1988.

Como já exaustivamente explanado, a Constituição Federal prevê os direitos à vida, à dignidade e à saúde. Todos interligados. Ocorre que, para a validade e a eficácia dessas prerrogativas, no plano concreto, o Estado, por meio de “prestações”, deve propiciar a todos uma vida digna e, conseqüentemente, saudável. Eis o chamado Estado Prestacional.

Como bem ensina Peter Haberle³³, o Direito Prestacional indica uma nova relação entre cidadão e Estado, bem como entre Legislativo e Executivo. Para o autor, os objetos das leis prestacionais são frequentemente ordenamentos parciais da vida pública, cujos destinatários são

³² SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 6. ed. rev. atual. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2008.

³³ HÄBERLE, Peter. **Direitos Fundamentais no Estado Prestacional**. São Paulo: Editora Livraria do Advogado, 2019, p. 17 e 18)

indivíduos e grupos ativos bem como/ou os próprios órgãos estatais. Sempre possuem caráter diretivo, planejador, condutor, organizacional; elas são abertas, com menos densidade normativa do que leis intervencionistas, em parte para dar espaço à necessária elasticidade do executivo. Assinala ainda que o dever do legislador é capturar muitas das relações prestacionais da administração prestacional originadas desordenadamente e colocá-las sobre uma base de competência, ainda que aberta, pois relações de direitos prestacionais são potencialmente relações de direitos fundamentais.

Nesse ínterim, compreende-se que a administração prestacional concretiza direitos fundamentais como objetivos constitucionais, mediante (re)distribuição, planejamento, condução, subvenção e pela busca da efetivação de tais direitos para todos, bem como dirige o uso individual e coletivo dos respectivos direitos fundamentais.

Häberle³⁴ afirma que o Estado prestacional é aquele constituído pela Lei Fundamental, que, por meio de organização e de procedimento, direta ou indiretamente, oferece prestações a cidadãos e a grupos e que, no sentido mais amplo, têm uma relação primariamente positiva com os direitos fundamentais. Assim, depreende-se que um Estado prestacional não pode ser pensado sem uma real validade dos direitos fundamentais.

É certo que a Constituição Federal, em seu supracitado artigo 196, contém uma norma de natureza programática, que demanda complementação legislativa ordinária. Isso ocorreu por meio da edição da Lei n.º 8.080/90, regulamentadora do Sistema Único de Saúde, que estabelece princípios e diretrizes para a saúde em nosso País. Assim, o Estado assume a responsabilidade na criação dos serviços necessários à saúde e o faz por via de normas infraconstitucionais.³⁵

Com o advento da moléstia COVID-19, é competência do Estado, em sua função prestacional, neste momento de pandemia, em um cenário de incontáveis mortes decorrentes do contágio pelo Coronavírus, superlotação hospitalar, desemprego em massa, aumento da miséria, mobilizar-se para garantir a todos o acesso ao direito à vida, à dignidade e à saúde.

Todavia, em que pesem as diversas ações estatais em busca da promoção de tais direitos fundamentais para a coletividade, alguns governantes adotaram posicionamentos contrários às recomendações científicas, que culminaram em atitudes negligentes e ineficazes, prejudiciais à

³⁴ HÄBERLE, Peter. **Direitos Fundamentais no Estado Prestacional**. São Paulo: Editora Livraria do Advogado, 2019, p. 25.

³⁵PRETEL, Mariana. **O direito constitucional da saúde e o dever do Estado de fornecer medicamentos e tratamentos**. Disponível em: <https://www.oabsp.org.br/subs/santoanastacio/institucional/artigos/O-direito-constitucional-da-saude-e-o-dever-do> Acesso em 18/05/2021.

proteção da coletividade no combate à pandemia da COVID-19. Nesse viés, poderiam esses governantes, incumbidos de garantir os direitos à vida, à dignidade e à saúde, por meio de suas ações e/ou omissões atentatórias às recomendações sanitárias, ser responsabilizados pelas mortes advindas de suas decisões?

2 RESPONSABILIDADE DO ESTADO

A noção de responsabilidade, como ensina Carvalho Filho³⁶, implica a ideia de *resposta*, termo que, por sua vez, deriva-se do vocábulo verbal latino *respondere*, com o sentido de responder, replicar. Assim sendo, quando o Direito trata da responsabilidade, induz de imediato a circunstância de que alguém, o responsável, deve responder perante a ordem jurídica em virtude de algum fato precedente.

Esse fato gerador da responsabilidade varia de acordo com a natureza da norma jurídica que o contempla, o que propicia tipos diversos de responsabilidade, que serão independentes entre si e passíveis de violação simultânea. Por conseguinte, se a norma tem natureza penal, a consumação do fato gerador provoca responsabilidade *penal*; se a norma é de Direito Civil, teremos a responsabilidade *civil*; e, finalmente, se o fato estiver previsto em norma administrativa, dar-se-á a responsabilidade *administrativa*. Neste estudo, enfocamos a responsabilidade civil, instituto cuja sanção aplicável é a indenização, que se configura como o montante pecuniário que representa a reparação dos prejuízos causados pelo responsável.

O Código Civil³⁷ estabelece, em seu art. 186: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.” E ainda preleciona no art. 927: “Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.”

É indispensável a abordagem do pressuposto essencial da responsabilidade civil: o dano. Isso implica que o sujeito só é civilmente responsável se sua conduta, ou outro fato, provocar dano a terceiro. Sem esse requisito, não existe responsabilidade civil e, ainda, deve-se ressaltar que esse pressuposto não necessita de possuir cunho patrimonial, obrigatoriamente.

³⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Atlas, 2016.

³⁷ CÓDIGO CIVIL. **Lei n.º 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em 03/04/2021.

Nas palavras de Carvalho Filho³⁸, a evolução da responsabilidade culminou com o reconhecimento jurídico de duas formas de dano – o dano material (ou patrimonial) e o dano moral. O dano material é aquele em que o fato causa efetiva lesão ao patrimônio do indivíduo atingido. Já na noção do dano moral, o que o responsável faz é atingir a esfera interna, moral e subjetiva do lesado, provocando-lhe, dessa maneira, um fundo sentimento de dor. A Constituição, no art. 5º, incisos V e X, aludiu ao dano moral como figura autônoma, superando, portanto, a antiga tese de que, nesse tipo de dano, a reparação indenizatória dependeria da existência conjunta de dano patrimonial.

Neste diapasão, ultrapassada a breve análise do conceito de responsabilidade civil, mister o enfoque na responsabilidade civil do Estado, que é entendida como sendo a obrigação legal, que lhe é imposta, de ressarcir os danos causados a terceiros por suas atividades.³⁹

Assim sendo, ainda com fulcro nos ensinamentos de Youssef Cahali⁴⁰, tem-se que uma das maneiras de distinção das pessoas jurídicas é a sua divisão em pessoas jurídicas de direito público e pessoas jurídicas de direito privado. Isto posto, paradigma da primeira categoria, erigido à condição de pessoa jurídica necessária, o Estado, na prolixidade que caracteriza atualmente sua estrutura político-administrativa, desenvolve atividade variada, geradora de direitos e obrigações no âmbito interno e no âmbito internacional.

Por conseguinte, no desenvolvimento das funções que lhe são inerentes e na realização dos fins colimados, o Estado desdobra-se em organismos e órgãos, cujas tarefas são executadas por seus agentes, funcionários, servidores, aos quais delega atribuições e poderes para agir, de tal modo que os atos por estes praticados representam atos da própria entidade estatal.

Com efeito, no desempenho de suas funções, o Poder Público dá causa a prejuízos de natureza diversa aos administrados ou a outras entidades públicas. E é nesse contexto de danos causados pelo Estado, que surge a responsabilidade civil estatal.

Importante salientar também que a responsabilidade do Estado pode ser contratual ou extracontratual. Na primeira, existe um vínculo contratual entre o Estado e o terceiro e, quando a Administração descumprir os termos desse contrato, o Estado será responsabilizado, mediante regulação da Lei 8.666/1993. Por outro lado, na responsabilidade extracontratual não há vínculo

³⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Atlas, 2016.

³⁹ CAHALI, Youssef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 3.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

⁴⁰ CAHALI, Youssef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 3.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

contratual entre as partes e, por conseguinte, a obrigação de reparação do dano independe de contrato firmado.

Isto posto, Bandeira de Mello⁴¹ assinala que a responsabilidade do Estado governa-se por princípios próprios, compatíveis com a peculiaridade de sua posição jurídica e, por isso mesmo, é mais extensa que a responsabilidade que pode calhar às pessoas privadas. As funções estatais rendem ensejo à produção de danos mais intensos que os suscetíveis a serem gerados pelos particulares.

Traçando uma linha de evolução⁴², destaca-se que são três as Teorias da Responsabilidade Civil do Estado, a primeira é a Teoria da Irresponsabilidade, a segunda a Teoria Civilista e por último a Teoria Publicista.

A Teoria da Irresponsabilidade prevalecia dentro de uma concepção de Estado absoluto em que não cabia a ideia de reparação dos danos causados pelo Poder Público, vez que não se admitia a constituição de direitos contra o Estado soberano, que gozava de imunidade total.

Nesse viés, como preleciona Youssef Cahali⁴³:

Resguardava-se, assim, o Estado regalista, na sua prepotência de não contradição: o Estado é o órgão gerador de direito cabendo-lhe a tutela dele; ao exercer a tutela jurídica, o Estado não atenta contra a ordem jurídica, pois, sendo ele próprio o direito, jamais praticaria injustiças.

Aclarou, ainda, Cahali que no meio do século XIX, essa teoria não possuía mais uma forte sustentação, de modo que fora consubstanciada a ideia de que o Estado, sujeito dotado de personalidade, é capaz de direitos e obrigações como os demais entes e, assim, não se justificaria a sua irresponsabilidade.

Após, sucedeu-se a denominada Teoria Civilista, desencadeando a ideia de responsabilidade subjetiva.

Para Cahali⁴⁴, as funções desempenhadas pelo Estado eram divididas em duas classes, quais sejam, as essenciais, que visavam assegurar a existência mesma do Poder Público (manutenção da ordem constitucional e jurídica), e as facultativas, que não seriam essenciais

⁴¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. Ed. rev. atual. até Emenda Constitucional 92, de 12/07/2016. São Paulo: Editora Malheiros, 2016.

⁴² CASTRO, Ísis Stéfany Graciano. **Aplicação da teoria do risco integral aos responsáveis pelos danos causados em Mariana (mg) e Brumadinho (Mg)** Disponível em: <http://repositorio.aee.edu.br/bitstream/aee/8602/1/TCC%20Completo.pdf>. Acesso em 17/05/2021.

⁴³ CAHALI, Youssef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 3.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

⁴⁴ CAHALI, Youssef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 3.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

para a existência estatal, mas possui a finalidade de satisfação de necessidades sociais, de progresso, bem-estar e cultura.

Nesse diapasão, quando o Estado atuava no exercício de sua função soberana, na qualidade de poder supremo, os atos eram denominados de atos de império e restariam incólumes a qualquer julgamento e, ainda quando danosos, seriam insuscetíveis de direito à reparação.

Por outro lado, quando da prática dos atos de gestão, o Estado equiparava-se a um particular, o que ensejava o reconhecimento de sua responsabilidade civil, nas mesmas condições de uma empresa privada, pelos atos de seus representantes ou prepostos lesivos ao direito de terceiros. Para tanto, caso esses atos adviessem de culpa do funcionário, a indenização é devida; quando da sua ausência, não há que se falar em ressarcimento.

E finalizou Youssef⁴⁵ que o pressuposto da culpa, como condição da responsabilidade civil do Estado, acabou se definindo como injustificável; em especial naqueles casos em que o conceito de culpa civilística, por si ambíguo, já não bastava para explicar o dano que teria resultado de falha da máquina administrativa, de culpa anônima da Administração, buscando-se então, supri-la por meio da concepção de uma culpa publicística

As Teorias Publicistas buscaram proteger o que sofreu danos e são divididas em Teoria da Culpa do Serviço ou da Culpa Administrativa e a Teoria do Risco, esta subdividindo-se em Teoria do Risco Administrativo e Teoria do Risco Integral.

Em linhas gerais, a Teoria da Culpa do Serviço⁴⁶ busca desvincular a responsabilidade do Estado da ideia de culpa do funcionário, sendo que o centro da responsabilidade do Estado seria a culpa do serviço público. Esta culpa anônima do serviço público compreendia três formas, estabelecidas na jurisprudência do Conselho de Estado francês: quando o serviço prestado não funciona (*culpa in omittendo*), funcionou mal (*culpa in committendo*) ou funcionou tardiamente.

E, por último, a teoria do risco consignou a aplicação da responsabilidade objetiva do Estado, sem discutir se houve dolo ou culpa.

⁴⁵ CAHALI, Yussef Said. Responsabilidade civil do Estado. 3. Ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

⁴⁶ NEHER, Patrícia. **Responsabilidade extracontratual do Estado**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/26283/responsabilidade-extracontratual-do-estado>. Acesso em 17/05/2021

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles⁴⁷, essa teoria baseia-se no risco que a atividade pública gera para os administrados e na possibilidade de acarretar dano a certos membros da comunidade, impondo-lhe um ônus não suportado pelos demais. Para compensar essa desigualdade individual, criada pela própria Administração, todos os outros componentes da coletividade devem concorrer para a reparação do dano, através do erário, representado pela Fazenda Pública.

Por tudo isso, a responsabilidade do Estado obedece a um regime próprio, capaz de compatibilizar-se com as peculiaridades de sua pessoa, com o tipo e origem de danos passíveis de serem por ele produzidos e apta a resguardar o patrimônio privado contra os riscos ligados a ações e omissões estatais.

Não obstante ao fato de a Responsabilidade no âmbito cível ser em regra subjetiva, conforme o disposto no artigo 186 do CC/02, em que todos respondem subjetivamente pelos danos causados a outrem e ainda, certo é que a Responsabilidade Civil do Estado, nos moldes da legislação brasileira, será objetiva.

O Direito Brasileiro adotou a chamada Teoria da Responsabilidade Objetiva, consagrada no art. 37, §6º da Constituição Federal⁴⁸ e o Código Civil⁴⁹, em seu art. 43, compatibilizou-se com a norma constitucional supra.

Destaca-se que, no tocante à regra de responsabilidade, a expressão agente deve ser interpretada de forma mais ampla para aqueles que atuam na Administração Pública, não deixando dúvidas de que todos que atuam no Estado, que exercem função pública estão sujeitos aos rigores dessa responsabilização.

Em linhas gerais, a responsabilidade objetiva dispensa a verificação do fator culpa em relação ao fato danoso e, portanto, ela incide em decorrência de fatos lícitos ou ilícitos, bastando que o interessado comprove a relação causal entre o fato e o dano.

Rigorosamente, para Cahali⁵⁰, a responsabilidade objetiva tende a se bastar com o simples nexo de causalidade material, eliminada a perquirição de qualquer elemento psíquico ou volitivo, de maneira que a aceitação incondicionada da teoria da responsabilidade objetiva

⁴⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33.ed., Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

⁴⁸ § 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.

⁴⁹ Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.

⁵⁰ CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

eliminar a priori o exame de qualquer coeficiente de culpa na conduta do funcionário, ou de culpa anônima decorrente de falha da máquina administrativa, investindo a culpa de presunção absoluta.

Para Bandeira de Mello⁵¹, por sua vez, a responsabilidade objetiva é a obrigação de indenizar que incumbe a alguém em razão de um procedimento lícito ou ilícito que produziu uma lesão na esfera juridicamente protegida de outrem. Para configurá-la basta, pois, a mera relação causal entre o comportamento e o dano.

E ressalta Hely Lopes Meirelles⁵² de que a responsabilidade objetiva, definida pela teoria do risco, compreende duas modalidades: a do risco administrativo e a do risco integral, sendo que para a primeira são admissíveis as situações excludentes de responsabilidade (culpa exclusiva da vítima e força maior); e para a segunda o Estado mantém seu dever de reparar, não importando se houve responsabilidade da vítima.

Com fulcro no até então exposto, questão que se apresenta tormentosa na doutrina pátria é determinar qual a teoria adotada como fundamento para a responsabilidade objetiva do Estado. Para alguns, a teoria adotada é a do risco administrativo; para outros, é a teoria do risco integral..

2.1 Teoria do Risco Administrativo

Com base na justiça social, constatou-se que o Estado teria maior poder e mais sensíveis seriam as prerrogativas do administrado, eis que ocupa uma posição de sujeito jurídica, política e economicamente mais poderoso, ao passo que o indivíduo apresenta postura de subordinação, mesmo que protegido por inúmeras normas do ordenamento jurídico.

Nesse viés, como afirma Carvalho Filho⁵³, não seria justo que, diante de prejuízos oriundos da atividade estatal, tivesse ele – o administrado- que se empenhar demasiadamente para conquistar o direito à reparação dos danos. Diante disso, passou-se a considerar que, por ser mais poderoso, o Estado teria que arcar com um risco natural decorrente de suas numerosas atividades: à maior quantidade de poderes haveria de corresponder um risco maior.

⁵¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33.ed. rev. atual. até Emenda Constitucional 92, de 12/07/2016. São Paulo: Editora Malheiros, 2016.

⁵² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 33.ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. Malheiros Editores. São Paulo, 2007.

⁵³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Atlas, 2016.

Nesse contexto, restou criada a Teoria do Risco Administrativo, como fundamento da responsabilidade objetiva do Estado. Como já anteriormente mencionado, por intermédio do art. 37, § 6º, as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos devem responder pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Caso advenha, de um comportamento estatal, prejuízo para o administrado, recai-lhe o dever de reparação, de maneira que sua responsabilidade será governada por princípios próprios, compatíveis com sua posição jurídica, diferenciando-se aí da responsabilidade privada.

A responsabilidade civil objetiva, baseada no risco administrativo, exige⁵⁴, de forma conjunta, a atividade administrativa, a ocorrência do dano, a existência de nexo causal entre aquela atividade e o dano e a ausência de culpa excludente da vítima. Verificando-se essas quatro condições, o Estado é obrigado a reparar a lesão que causou.

Entretanto, existem limites para a responsabilidade do Estado, limites estes que são inseridos taxativamente em hipóteses em que o dano for decorrente de caso fortuito, força maior, culpa exclusiva da vítima ou atos de terceiros. São os seguintes:

- a) Caso fortuito/ força maior: Alguns autores entendem que a força maior decorre de fenômenos naturais, enquanto o caso fortuito seria decorrente de ação humana.
- b) Culpa exclusiva da vítima: Ocorre quando a vítima der causa ao dano e, dessa forma, afasta a responsabilidade do Estado. Contudo, quando a culpa for concorrente, não haverá exclusão da responsabilidade do Estado e, sim, a atenuação.
- c) Ato de terceiros: Quando o prejuízo for atribuído à pessoa estranha à Administração Pública.

Dito isso, sempre que ocorrer alguma dessas hipóteses, haverá a exclusão da responsabilidade do Estado. No caso de atos de terceiros, o Estado só se responsabilizará, se ficar comprovada sua culpa. Ademais, ainda com fulcro nos ditames de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a responsabilidade do Estado, prevista no art. 37, § 6º da Constituição Federal de 1988, exige a concorrência de algumas condições, quais sejam:

“1. que se trate de pessoa jurídica de direito público ou de direito privado prestadora de serviços públicos; [...]

⁵⁴ BITTENCOURT, Gisele Hatschbach. **Considerações sobre a teoria do risco administrativo**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/34657/consideracoes-sobre-a-teoria-do-risco-administrativo> Acesso em 18/05/2021.

2. que essas entidades prestem serviços públicos, o que exclui as entidades da administração indireta que executem atividade econômica de natureza privada; [...]
3. que haja um dano causado a terceiro em decorrência da prestação de serviço público; [...]
4. que o dano causado por agente das aludidas pessoas jurídicas, o que abrange todas as categorias, de agentes políticos, administrativos ou particulares em colaboração com a Administração, sem interessar o título sob o qual prestam o serviço;
5. que o agente, ao causar o dano, aja nessa qualidade; [...]

Complementa Cahali⁵⁵ que a responsabilidade implica a assunção de responsabilidade pelo risco criado pelas atividades impostas ao órgão público. Por conseguinte, acrescenta que, no plano da responsabilidade objetiva, o dano sofrido pelo administrado tem como causa o fato objetivo da atividade (comissiva ou omissiva) administrativa, regular ou irregular, incomponível, assim, com qualquer concepção de culpa administrativa, culpa anônima do serviço, falha ou irregularidade no funcionamento desse.

O autor⁵⁶ ainda afirma que a teoria do risco administrativo não leva à responsabilidade objetiva integral do Poder Público, para indenizar em todo e qualquer caso, mas, sim, dispensa a vítima da prova da culpa do agente da Administração, cabendo-lhe demonstração da culpa total ou parcial do lesado, para que então fique ela, total ou parcialmente, livre da indenização.

Mister trazer à baila as lições de Carvalho Filho⁵⁷ de que tem havido alguma controvérsia sobre as noções do risco administrativo e do denominado risco integral — que analisamos no próximo capítulo. No risco administrativo, não há responsabilidade civil genérica e indiscriminada: se houver participação total ou parcial do lesado para o dano, o Estado não será responsável no primeiro caso e, no segundo, terá atenuação, no que concerne à sua obrigação de indenizar. Por conseguinte, a responsabilidade civil decorrente do risco administrativo encontra limites. Já no risco integral, a responsabilidade sequer depende do nexo causal e ocorre até mesmo quando a culpa é da própria vítima. Assim, por exemplo, o Estado teria que indenizar o indivíduo que se atirou deliberadamente à frente de uma viatura pública.

⁵⁵ CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 3.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

⁵⁶ CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 3.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

⁵⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Atlas, 2016.

É evidente que semelhante fundamento não pode ser aplicado à responsabilidade do Estado, só sendo admissível em situações raríssimas e excepcionais.

Portanto, conclui-se que existem limites à responsabilidade do Estado decorrente do risco administrativo. Ora, não se pode atribuir ao Estado a responsabilidade pelo efeito danoso, quando tenha ele ocorrido por caso fortuito, força maior ou culpa exclusiva da vítima, de acordo com a teoria do risco administrativo.

E, ainda, ressalta-se que essa é a teoria adotada para fundamentar a responsabilidade civil objetiva do Estado, consubstanciada no §6º do art. 37 da Constituição, asseverando que o Estado só responde objetivamente pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros.

Diante disso, o risco administrativo se caracteriza pela necessidade de proteção ao particular, para que ele não suporte o dano advindo de atividades destinadas ao interesse da coletividade, como, por exemplo, as atividades inerentes ao Estado e seus agentes. Se o lesado em nada contribuiu para o dano que lhe causou a conduta estatal, é apenas o Estado que deve ser civilmente responsável e obrigado a reparar o dano.

Em que pese a regra ser a adoção da Teoria do Risco Administrativo, em alguns casos há a possibilidade de responsabilização do Estado com fulcro da Teoria do Risco Integral, que passamos a analisar na próxima seção.

2.2 Teoria do Risco Integral

Pela Teoria do Risco Integral, a comprovação do dano e do nexo já é, por si só, suficiente para a configuração do dever de ressarcir, sem que haja espaço para quaisquer alegações quanto a excludentes de culpabilidade, perfeitamente cabíveis e alegáveis na Teoria do Risco Administrativo, abordada anteriormente. Esta se distingue da Teoria do Risco Administrativo, em razão de não admitir excludentes da responsabilidade civil da Administração Pública.

Nesse contexto, ressalta Cavalieri Filho⁵⁸ que a teoria do risco integral é uma modalidade extremada da doutrina do risco, destinada a justificar o dever de indenizar até nos casos de inexistência do nexo causal. Mesmo na responsabilidade objetiva, conforme já enfatizado, embora dispensável o elemento culpa, a relação de causalidade é indispensável, todavia, o dever de indenizar se faz presente tão só em face do dano, ainda nos casos de culpa

⁵⁸ CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 9. ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

exclusiva da vítima, fato de terceiro, caso fortuito ou de força maior. Dado o seu extremo, o nosso Direito só adotou essa teoria em casos excepcionais.

Essa teoria consiste em uma concepção mais extrema da responsabilidade civil objetiva, uma vez que o Estado ficaria responsável por indenizar, ainda que o dano suportado se houvesse dado por culpa ou dolo da vítima e é aplicada em nosso ordenamento jurídico pátrio em algumas hipóteses, como em danos decorrentes de manipulação de material bélico; danos nucleares; danos ambientais; atos terroristas em aeronaves. Depreende-se, por conseguinte, que sua utilização somente ocorre em casos excepcionais, nos quais o perigo oferecido pela manutenção de dada atividade é de tal forma alto que, independentemente de qualquer outro fator, em havendo dano, ele é imputável à entidade pública responsável pelo fomento ou realização dessa.

Para Hely Lopes Meirelles⁵⁹, “[...] 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.” Ademais, em abordagem a este assunto, o STJ⁶⁰ já fixou entendimento, no que diz respeito à responsabilidade civil por dano ambiental, (informativo 507, online) no sentido de que:

DIREITO CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. DANO AMBIENTAL. A responsabilidade por dano ambiental é objetiva e pautada no risco integral, não se admitindo a aplicação de excludentes de responsabilidade. Conforme a previsão do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, recepcionado pelo art. 225, §§ 2º e 3º, da CF, a responsabilidade por dano ambiental, fundamentada na teoria do risco integral, pressupõe a existência de uma atividade que implique riscos para a saúde e para o meio ambiente, impondo-se ao empreendedor a obrigação de prevenir tais riscos (princípio da prevenção) e de internalizá-los em seu processo produtivo (princípio do poluidor-pagador). Pressupõe, ainda, o dano ou risco de dano e o nexo de causalidade entre a atividade e o resultado, efetivo ou potencial, não cabendo invocar a aplicação de excludentes de responsabilidade. Precedente citado: REsp 1.114.398-PR, DJe 16/2/2012 (REPETITIVO). REsp 1.346.430-PR, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 18/10/2012.

Apesar de ser aplicável em situações excepcionais, em regra, não é admitida a sua aplicação discricionariamente. Portanto, sob esse viés do Princípio Constitucional da Legalidade, a referida tese poderá ser invocada apenas nos casos previstos em lei.

⁵⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33.ed., atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

⁶⁰ REsp 1.346.430-PR, Rel. **Min. Luis Felipe Salomão**, julgado em 18/10/2012.

No que concerne às hipóteses da aplicação da Teoria do Risco Integral, existem cinco⁶¹: acidentes de trabalho; indenização do seguro obrigatório para automóveis (DPVAT); atentados terroristas em aeronaves; dano ambiental e dano nuclear.

Complementa Carvalho Filho⁶² que o fato de ser o Estado sujeito à teoria da responsabilidade objetiva não vai ao extremo de lhe ser atribuído o dever de reparação de prejuízos em razão de tudo o que acontece no meio social. É essa a razão do repúdio à denominada teoria do risco integral.

Portanto, para aplicação de uma ou de outra teoria – a do risco administrativo ou do risco integral- imperioso que se verifique o comportamento do lesado diante da conduta que lhe provocou o dano para análise acerca da responsabilidade estatal.

Assim sendo, se a “ví tima” em nada colaborou para a ocorrência do dano, incumbe apenas ao Poder Público a responsabilização civil e a consequente reparação do dano provocado.

Entretanto, como afirmou Carvalho Filho⁶³, pode ocorrer que o lesado tenha sido o único causador de seu próprio dano, ou que ao menos tenha contribuído, de alguma forma, para que o dano tivesse surgido. No primeiro caso, a hipótese é de autolesão, não tendo o Estado qualquer responsabilidade civil, eis que faltantes os pressupostos do fato administrativo e da relação de causalidade. O efeito danoso, em tal situação, deve ser atribuído exclusivamente àquele que causou o dano a si mesmo.

Se, ao contrário, o lesado, juntamente com a conduta estatal, participou do resultado danoso, não seria justo que o Poder Público arcasse sozinho com a reparação dos prejuízos. Nesse caso, a indenização devida pelo Estado deverá sofrer redução proporcional à extensão da conduta do lesado que também tenha contribuído para o resultado danoso. Desse modo, se Estado e lesado contribuíram por metade para a ocorrência do dano, a indenização devida por aquele deve atingir apenas a metade dos prejuízos sofridos, arcando o lesado com a outra metade. É a aplicação do sistema da compensação das culpas no direito privado.

⁶¹ ASSIS, Ana Luisa Gomes. **A Responsabilidade Civil do Estado sob a égide da Teoria do Risco Integral no Direito brasileiro**. Disponível em: <https://annalgassis.jusbrasil.com.br/artigos/468982456/a-responsabilidade-civil-do-estado-sob-a-egide-da-teoria-do-risco-integral-no-direito-brasileiro#:~:text=n.%20que%20concerne%20%C3%A0s%20hip%C3%B3teses,dano%20ambiental%20e%20dano%20nuclear.&text=Nos%20atentados%20terroristas%20em%20aeronaves,do%20disposto%20nas%20Leis%20n.> Acesso em 18/05/2021

⁶² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Atlas, 2016.

⁶³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Atlas, 2016.

2.3 A responsabilidade do Estado em caso de endemias

Ultrapassada a breve análise acerca de duas importantes teorias que dispõem sobre a responsabilidade civil do Estado, insta averiguar a possibilidade de sua aplicação a situações de endemias.

Ab initio, tem-se que as epidemias e as endemias acompanham a humanidade desde o início de sua existência e registros claros de ocorrências epidêmicas remontam a Aristóteles 400 anos antes de Cristo⁶⁴. Grandes epidemias moldaram a História da humanidade, destacando-se entre elas a peste negra, os surtos de cólera, a tuberculose (também denominada de peste branca), a febre amarela e, atualmente, a COVID-19.

Neste ponto, é mister a diferenciação conceitual entre endemia e epidemia. Inicialmente, endemia pode ser conceituada como a ocorrência de um agravo dentro de um número esperado de casos para aquela região, naquele período de tempo, baseado na sua ocorrência em anos anteriores não epidêmicos. Dessa forma, a incidência de uma doença endêmica é relativamente constante, podendo ocorrer variações sazonais no comportamento esperado para o agravo em questão. Epidemia, por sua vez, representa a ocorrência de um agravo acima da média (ou mediana) histórica de sua ocorrência. O agravo causador de uma epidemia tem, geralmente, aparecimento súbito e se propaga por determinado período de tempo em determinada área geográfica, acometendo frequentemente elevado número de pessoas. Quando uma epidemia atinge vários países de diferentes continentes, passa a ser denominada pandemia.

Na presente seção, em especial, abordamos a possibilidade de responsabilização em caso de endemias, ou seja, quando existe uma incidência constante de determinada moléstia. As doenças endêmicas são consideradas como um dos principais problemas de saúde em âmbito mundial e preocupam governantes, em especial os que lideram países tropicais de baixa renda. A malária, doença infecciosa causada por protozoário do gênero *Plasmodium*, é um exemplo de endemia presente em mais de 100 países, incluindo o Brasil.

Ademais, cabível destacar que as doenças endêmicas, se não controladas, podem tornar-se epidêmicas. Isso depende de vários fatores que vão desde mudanças no agente ou hospedeiro até transformações no ambiente.

Como já ressaltado anteriormente, a Constituição Federal assegura a todos o direito à vida, como primazia para exercício dos demais direitos e, para tanto, incumbe o Estado de

⁶⁴ MOURA, Alexandre Sampaio. **Endemias e epidemias: dengue, leishmaniose, febre amarela, influenza, febre maculosa e leptospirose**. Belo Horizonte: Nescon/UFMG, 2012. Disponível em: <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/3285.pdf>. Acesso em 18/05/2021.

assegurar a vida mediante uma atuação negativa, promovendo proteção e, ainda, deve agir positivamente para adotar medidas indispensáveis à promoção de uma vida com dignidade. Esta, a dignidade humana, por sua vez, instituto diretamente ligado à prerrogativa da vida, constitui fundamento do Estado e impõe ao Poder Público a sua promoção, eis que atributo inerente a todos os indivíduos.

E ainda, com fulcro no já então analisado, tem-se que uma das maneiras de promoção do direito à vida e à dignidade humana se dá mediante o cumprimento, por parte do ente público, do direito à saúde, com a adoção de 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 recuperação⁶⁵.

Portanto, depreende-se que uma das vertentes da promoção do direito à saúde consiste no dever de cumprimento, pelo Estado, de ações voltadas ao combate e à prevenção de endemias. Esse dever do ente estatal é concretizado por meio de políticas públicas, sociais e econômicas que tenham por escopo a redução de doenças, a promoção, a proteção e a recuperação da saúde.

Além disso, estabelece o art. 198, inciso II da CF que as ações e serviços públicos de saúde que integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com algumas diretrizes, entre elas o atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais.

Evidencia-se, por conseguinte, a dimensão preventiva da prestação da saúde no desenvolvimento de suas políticas públicas. Nas palavras de Janini⁶⁶, a prestação da saúde é, portanto, um poder-dever do Estado, que lhe impõe a obrigação de agir e também atuar de forma eficiente, garantindo a todos um amplo acesso à saúde. O Poder Público não pode omitir-se, deixar de desenvolver políticas públicas que priorizem a profilaxia e não as colocar em prática.

Além disso, precisa prestar atendimentos aos enfermos condizentes com a dignidade do ser humano. Essas políticas públicas, preferencialmente preventivas, não podem conter preconceitos ou privilégios de qualquer espécie. Em outras palavras, predomina o princípio da igualdade na assistência à saúde. Além de garantir o acesso para todos e de forma igualitária, as políticas públicas buscam a promoção, a proteção e a recuperação da saúde. O dano ao administrado, portanto, advém de uma conduta omissiva ou comissiva do ente estatal.

⁶⁵ BRASIL. Constituição Federal de 1988, art. 196

⁶⁶ JANINI, Tiago Cappi. **Responsabilidade civil do estado nas epidemias de dengue**. Disponível em: <file:///C:/Users/Vit%C3%B3ria/Downloads/1516-4854-1-PB.pdf>. Acesso em 05/03/2021.

Acentua também Gilmar Mendes⁶⁷ que os problemas de eficácia do direito à saúde estão muito mais relacionados com questões de implementação e manutenção das políticas públicas já existentes do que com a falta de legislação: “[...] o problema não é de inexistência, mas de execução (administrativa) das políticas públicas pelos entes federados”.

Nesse viés, é certo que o cidadão não pode ser punido e prejudicado por ações administrativas ineficazes ou pelas omissões do Poder Público. Para tanto, caso a ação ou a omissão do Estado diante de endemias ocasione dano ao administrado, é passível de aplicação da responsabilidade civil do Poder Público.

Importante destacar que, em que pesem essas obrigações, é evidente que a esfera pública não tem condições de prevenir e exterminar todos os tipos de enfermidade. Todavia, quando diante de situações cujos prejuízos aos particulares advêm da inércia ou negligência da Administração Pública, há a obrigação de reparar.

Nessa perspectiva, é mister colacionar que o gasto do dinheiro público deve ser feito de maneira com que as políticas públicas sejam implementadas de forma que possam apresentar os melhores resultados possíveis, concretizando o bem-estar coletivo. Assim sendo, com fulcro nesse princípio, a Administração Pública tem de propor medidas eficazes, que visam, principalmente, à prevenção, para conter a epidemia.

Para fins de determinar a responsabilidade civil do Estado, em casos de atos comissivos, não pairam dúvidas de que há a aplicação da teoria objetiva, como já outrora estudado, e basta demonstrar o nexo de causalidade entre a ação e o dano para a responsabilização.

A questão polêmica, contudo, surge quando o prejuízo advém de uma omissão do Poder Público. Como prelecionou Janini⁶⁸, quando o Estado deveria agir, mas não o fez, ou fez tardia ou ineficientemente, parcela da doutrina sustenta que nessa hipótese também se aplica a teoria objetiva, já que a Constituição Federal, ao tratar da responsabilidade do Estado no art. 37, § 6º, não teria feito qualquer ressalva acerca da aplicação da teoria objetiva somente para as condutas comissivas. Já outra parte da doutrina defende a responsabilidade subjetiva do Estado por atos omissos, de maneira que, ainda que consagre o texto constitucional a responsabilidade objetiva, não há como se verificar a adequabilidade da imputação ao Estado na hipótese de omissão, a não ser pela teoria subjetiva.

⁶⁷ MENDES, Gilmar **STA AgR 175 - Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/STA175.pdf>. Acesso em 15/04/2021.

⁶⁸ JANINI, Tiago Cappi. **Responsabilidade civil do estado nas epidemias de dengue**. Disponível em: <file:///C:/Users/Vit%C3%B3ria/Downloads/1516-4854-1-PB.pdf>. Acesso em 05/03/2021

Nesse diapasão, Celso Antônio Bandeira de Mello⁶⁹ ensina que só faz sentido responsabilizar o Poder Público, se ele houver descumprido um dever legal que o obrigava a evitar o ato lesivo. Assim, “[...] a responsabilidade estatal por ato omissivo é sempre responsabilidade por comportamento ilícito”. Logo, se não houver uma determinação legal imputando ao Estado o dever de impedir certo evento danoso, não há como responsabilizá-lo.

Portanto, nos casos de omissão, indaga-se se existe o dever de agir do Estado. Pacificou-se que a responsabilidade civil do Estado por omissão se dá quando ocorre o descumprimento de um dever legal atribuído ao Poder Público de impedir o dano. Dessa forma, o Poder Público responderá por não ter praticado uma conduta suficientemente adequada para evitar o dano ou mitigar seu resultado.

Acrescenta Deborah Pierri⁷⁰ que há, ainda, quem somente reconheça e vincule as omissões estatais à responsabilidade subjetiva. Todavia, não há justificativa para restringir a indenização dos danos, nos casos envolvendo omissões dos agentes públicos, a prévia comprovação da culpa em qualquer de suas modalidades.

Por fim, Celso Antônio Bandeira de Mello⁷¹ destaca que o

[...] princípio da obrigatoriedade do desempenho da atividade pública traduz a situação de ‘dever’ em que se encontra a Administração –direta ou indireta –em face da lei. O interesse público não está à disposição da vontade do administrador, sujeito à vontade desse; pelo contrário, apresenta-se para ele sob a forma de comando.

A jurisprudência pátria, inclusive, não faz distinção, tendo o STF⁷² decidido que a atividade administrativa a que se refere ao preceito constitucional abrange tanto a conduta comissiva como a omissiva, desde que a omissão seja a causa direta e imediata do dano.

Ocorre que, com a adoção da teoria do risco administrativo, resta superada a discussão sobre a responsabilidade civil por ação ou por omissão estatal. Com efeito, a atividade administrativa estatal é necessária e permanente em todas as situações em que o interesse público exigir. O Estado responde objetivamente pelos danos causados tanto em virtude de sua

⁶⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. rev. atual. até Emenda Constitucional 92, de 12/07/2016. São Paulo: Editora Malheiros, 2016.

⁷⁰ PIERRI, Deborah. As omissões dos agentes públicos: faute du service e outros esclarecimentos sobre a responsabilidade civil extracontratual do Estado. In: GUERRA, Alexandre Dartanhan de Mello; PIRES, Luis Manuel Fonseca; BENACCHIO Marcelo (Coord.). **Responsabilidade civil do Estado: desafios contemporâneos**. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 178).

⁷¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. rev. atual. até Emenda Constitucional 92, de 12/07/2016. São Paulo: Editora Malheiros, 2016.

⁷² STF, **RE 136.861, DJe 13/8/2020** Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753445003>. Acesso em 18/05/2021.

intervenção, quanto em decorrência de sua inação específica diante de situações demandadas pelo interesse público.

De tudo isso resulta que, atualmente, no cenário brasileiro, a responsabilidade civil do Estado é objetiva, baseada na teoria do risco administrativo, exigindo-se tão somente a relação de causalidade entre o dano e alguma atividade estatal. Como dito, o Estado deve responder tanto por intervenção quanto por inação qualificada, e a perquirição sobre a conduta culposa do agente causador direto do dano tem relevância apenas no tocante a eventual ação de regresso a ser promovida pelo Poder Público.

Assim, diante de endemias, isto é, quando existe uma incidência constante de determinada moléstia, o estado deve agir e adotar medidas e mecanismos para evitar a disseminação e a propagação de determinada moléstia, não apenas com fito a satisfazer seu dever prestacional, mas para assegurar e promover o direito à saúde e, por conseguinte, à vida, e conferir dignidade humana aos indivíduos diante dessa situação de enfermidade.

Entende-se que, em epidemias, considerando a já recorrência da moléstia, bem como o seu amplo conhecimento pela população, é ilegítima a inércia do administrador à medida que lhe incumbe uma conduta comissiva, em decorrência do poder-dever de agir do Estado.

Portanto, a omissão do Estado, quando ele possui o dever de agir, na prevenção de epidemias ou ao acesso efetivo dos cidadãos à saúde, se vier a ocasionar algum dano ao administrado, causa a responsabilidade civil de o Poder Público indenizá-lo. Desse modo, é preciso que a Administração Pública atue efetivamente não só para garantir o direito de acesso à saúde, mas também para desenvolver programas preventivos à propagação de doenças e epidemias, mediante a adoção de políticas sociais e econômicas. O Estado tem o dever de reduzir o risco de doenças e outros agravos, assim como garantir o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Conclui-se, então, que para a responsabilidade do Estado diante de danos causados aos administrados em situações de endemias, há o dever de reparação com fulcro na teoria objetiva, sendo necessária, apenas, a comprovação da ação, do dano e do nexo de causalidade, ainda que em situações de omissões.

3 RESPONSABILIDADE DO ESTADO EM DECORRÊNCIA DA COVID-19

Chegado a este ponto da discussão, estreitamos ainda mais nosso estudo neste capítulo, ápice de nosso artigo, para averiguação da Responsabilidade do Estado em decorrência da COVID-19, que, ao contrário das endemias, cuja recorribilidade se faz constante em um

território, surgiu de forma totalmente inesperada, apresenta alta transmissibilidade, ainda se mostra desconhecida, o que resulta em uma elevada taxa de mortalidade, cujos estudos e descobertas ainda geram polêmicas e contradições entre cientistas e governantes e que fez milhares de mortos em todo o mundo.

Como salientado, restou constatada a possibilidade de incidência de responsabilidade civil do Estado diante de endemias, em que ele responderá por não ter praticado uma conduta suficientemente adequada para evitar o dano ou mitigar seu resultado, com base na Teoria Objetiva do Risco Administrativo.

Ocorre que, em que pese tratar-se de uma moléstia; de remanescerem os deveres prestacionais de garantia da saúde, da vida e da dignidade humana; bem como de este caso não se configurar em uma das exceções presentes para aplicação do Risco Integral, a COVID-19 apresenta suas peculiaridades e traduz-se em uma situação nova, cujo estudo e análise da responsabilização do estado deverão ser feitos com cautela.

3.1 A COVID-19

Tal qual abordado introdutoriamente, foi registrado na cidade de Wuhan na China, em dezembro de 2019, o primeiro caso de COVID-19, provocado pelo novo agente de Coronavírus (Sars-Cov-2), cujas vítimas seriam frequentadoras de um mercado atacadista de animais para alimentação.

A COVID-19 é transmitida de pessoa para pessoa por meio das gotículas respiratórias que são produzidas quando alguém infectado tosse, espirra, canta, exercita-se ou fala e ocorre, principalmente, a partir de um contato próximo (estar a cerca de dois metros de distância por quinze minutos ou mais em um período de 24 horas) com uma pessoa infectada. Todavia, o vírus ainda se pode disseminar por distâncias mais longas ou permanecer no ar por mais tempo, em determinadas situações.

Em geral, quanto mais próxima e mais longa for a interação com uma pessoa infectada, mais alto será o risco de disseminação do vírus. Pode-se contrair uma infecção pela COVID-19 ao tocar algo contaminado e depois tocar sua própria boca, nariz ou olhos. Além disso, o vírus é normalmente transmitido por uma pessoa com sintomas da infecção, mas pode

ser também disseminado antes que apareçam os sintomas (pré-sintomáticas) e até mesmo por pessoas que foram infectadas, mas nunca apresentaram sintomas (assintomáticas).⁷³

Ademais, a COVID-19, causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2), tem como principais sintomas febre, cansaço e tosse seca. Alguns pacientes podem apresentar dores, congestão nasal, dor de cabeça, conjuntivite, dor de garganta, diarreia, perda de paladar ou do olfato, erupção cutânea na pele ou descoloração dos dedos das mãos ou dos pés. Esses sintomas geralmente são leves e começam gradualmente. Algumas pessoas são infectadas, mas apresentam apenas sintomas muito leves.⁷⁴

Insta ressaltar que a maioria dos casos (cerca de 80%) se recupera da doença sem precisar de tratamento hospitalar. Uma em cada seis pessoas infectadas por COVID-19 fica gravemente doente e desenvolve dificuldade de respirar. As pessoas idosas e as que têm outras condições de saúde como pressão alta, problemas cardíacos e do pulmão, diabetes ou câncer, têm maior risco de ficarem gravemente doentes. No entanto, qualquer um pode pegar a COVID-19 e ficar gravemente doente.⁷⁵

Relatou-se, ainda, que idosos e pessoas com doenças não transmissíveis, como doenças cardiovasculares (por exemplo, hipertensão, doença cardíaca e derrame), doenças respiratórias crônicas, diabetes e câncer têm um risco mais alto de desenvolver quadros graves da COVID-19.

Após o primeiro relato, no final de dezembro, da doença causada pelo novo coronavírus, o conhecimento sobre suas complicações e sequelas aumentou substancialmente. A principal sequela nos pacientes que tiveram quadro clínico grave de COVID-19 é a fibrose pulmonar. Também foram identificadas miocardite relacionada à infecção, com redução da função sistólica e arritmias; declínio cognitivo de longo prazo, como deficiências de memória, atenção, velocidade de processamento e funcionamento, juntamente com perda neuronal difusa;

⁷³ NOTÍCIA. **Assistência médica nos primeiros sintomas de falta de ar e cansaço pode evitar agravamento da Covid-19** Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/noticias/view.php?modo=link2&idnoticia2=70333#:~:text=Como%20ocorre%20a%20infecc%C3%A7%C3%A3o%20por%20Covid%2D19&text=Em%20geral%2C%20quanto%20mais%20pr%C3%B3xima,pr%C3%B3pria%20boca%2C%20nariz%20ou%20olhos>. Acesso em 19/05/2021

⁷⁴ NOTÍCIA. **Coronavírus e Síndromes respiratórias agudas (COVID-19, MERS e SARS)** Disponível em: <https://www.msmanuals.com/pt-br/casa/infec%C3%A7%C3%B5es/v%C3%ADrus-respirat%C3%B3rios/coronav%C3%ADrus-e-s%C3%ADndromes-respirat%C3%B3rias-agudas-covid-19-mers-e-sars> Acesso em 19/05/2021

⁷⁵ ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE. **Folha informativa sobre COVID-19**. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19#sintomas>. Acesso em 19/05/2021.

encefalopatia aguda, alterações de humor, psicose, disfunção neuromuscular ou processos desmielinizantes; sequelas psicológicas relacionadas ao distanciamento social; entre outras.⁷⁶

Embora o Sars-CoV-2, causador da Covid-19, seja uma espécie de coronavírus, que possui espécies conhecidas pelos cientistas, essa mutação atua no organismo de uma forma que ninguém tinha visto antes. Os anteriores eram essencialmente respiratórios. Já esse novo coronavírus ocasiona, em conjunto, problemas renais, cardíacos e nervosos, além de alterações na coagulação do sangue.⁷⁷

Até o dia 13 de maio de 2021, o Brasil já contabilizava, segundo dados do Governo Federal⁷⁸, 15.359.397 (quinze milhões, trezentos e cinquenta e nove mil, trezentos e noventa e sete) casos, sendo 428.034 (quatrocentos e vinte e oito mil e trinta e quatro) óbitos. E ainda, importante ressaltar que o número de mortes por COVID-19 até meados de abril de 2021, superou o correspondente ao ano total de 2020. Esses números são resultado de uma alta transmissibilidade do vírus, atrelada ao descumprimento de medidas sanitárias e de isolamento social.

Ademais, uma considerável agravante é o fato de o sistema de saúde não ser preparado para o surgimento de uma doença como a Covid-19, com características muito diferentes das doenças tradicionais.⁷⁹ Em que pese o Brasil já ter experimentado situações de colapso na saúde, como foi o caso da Zika, do Sarampo e do H1N1, nenhuma delas se equiparou à alarmante situação atual causada pela COVID-19.

Assim sendo, tem-se que o novo coronavírus assumiu proporções alarmantes, tanto em número de contaminados (que muitas vezes poderão ter sequelas), quanto em número de óbitos, de modo que, considerando que a sua alta transmissibilidade advém do contato interpessoal, é dever do Poder Público adotar mecanismos para salvaguardar a vida e a saúde da população.

Até o momento, a ciência ainda não descobriu qualquer medicamento que especificamente curasse a doença, mas já solidificou entendimento de que a melhor maneira de

⁷⁶ ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE. **Alerta Epidemiológico Complicações e sequelas da COVID-19**. Disponível em: <https://www.paho.org/bra/dmdocuments/covid-19-materiais-de-comunicacao-1/Alerta%20epidemiologico%20-%20Complicacoes%20e%20sequelas%20da%20COVID-19.pdf> Acesso em 19/05/2021.

⁷⁷ VEJA SAÚDE. **As diferenças e semelhanças entre outros coronavírus e o Sars-CoV-2**. Disponível em: <https://saude.abril.com.br/medicina/as-diferencas-e-semelhancas-entre-o-sars-cov-2-e-outros-coronavirus/> Acesso em 19/05/2021.

⁷⁸ MINISTÉRIO DA SAÚDE. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/> Acesso em 13/05/2021.

⁷⁹ NOTÍCIA. Entenda quando um sistema de saúde entra em colapso e como sair da crise Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2021/03/03/entenda-quando-um-sistema-de-saude-entra-em-colapso-e-como-sair-da-crise> Acesso em 13/05/2021.

controlar a pandemia é por meio de medidas preventivas, como o isolamento social e as medidas sanitárias e de higiene para descontaminação.

Nesse viés, em que pese o pouco conhecimento acerca dessa nova e trágica moléstia, a Administração Pública deve agir em consonância com os preceitos científicos e comprovadamente estudados.

Consolidado este entendimento, é mister a averiguação da possibilidade de responsabilização do ente público diante de eventual lesão, advinda de uma omissão qualificada ou uma atitude atentatória à saúde e à vida da população frente à pandemia de COVID-19.

3.2 A responsabilidade estatal decorrente de mortes por COVID-19

Como já abordado, as hipóteses de danos indenizáveis foram ampliadas com a evolução da sociedade e com a consolidação dos deveres fundamentais a serem garantidos pelo Estado. Para tanto, a Administração Pública torna-se responsável pela sua atuação eficiente e eficaz, com fito a garantir os direitos fundamentais constitucionais, como é o caso do direito à vida, à dignidade humana e à saúde.

Desse modo, quando a adoção de medidas, sejam elas políticas, sociais ou econômicas, pelo Poder Público, não ocorre ou é ineficiente, isso pode gerar o dever de reparar eventuais danos causados aos que forem lesados, inclusive, em relação àquelas adotadas para prevenção da disseminação da COVID-10 e seus desdobramentos.

A COVID-19, declarada como pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS), ao contrário de outras endemias tradicionais, é fenômeno natural, imprevisível e inevitável, que pode ser considerado como força maior para efeito de exclusão da responsabilidade civil do Estado. Entretanto, a pandemia, por si só, não tem condão de isentar o Estado ou agentes públicos, de forma irrestrita, pelas decisões e condutas adotadas, mas constitui fato que, aliado a outras circunstâncias, pode ocasionar danos indenizáveis.⁸⁰

Nos moldes do abordado no capítulo anterior, a responsabilidade civil estatal não pode ser ensejada diante de qualquer omissão. Faz-se necessária uma omissão que decorra de um dever legal e ser causa direta e imediata do dano, ainda que ausente a o elemento volitivo de culpa.

⁸⁰ DANTAS BISNETO, Cícero; SANTOS, Romualdo Baptista dos; CAVET, Caroline Amadori. Responsabilidade civil do Estado por omissão e por incitação na pandemia da COVID-19. **Revista IBERC**, Belo Horizonte, v. 3, n. 2, p. 71-92, maio/ago. 2020.

Nesse contexto, é cediço que o coronavírus propagou-se de forma veloz e exponencial por todos os continentes e, após cerca de 60 dias, teve o primeiro registro de ocorrência no Brasil. Para tanto, em uma inicial análise, pode-se enquadrar a COVID-19 como catástrofe biológica, advinda de caso fortuito ou força maior, hipótese hábil a excluir a reparação civil, nos moldes do art. 393, parágrafo único, do Código Civil brasileiro, que estabelece que o caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não eram possíveis evitar ou impedir.

Em que pese a possibilidade de ausência de responsabilização, essa hipótese não deve servir como fundamento para aplicação excludente de forma indiscriminada, eis que, podendo o Estado prever ou impedir as consequências do evento natural, a sua omissão enseja o dever de reparar.

Em caso análogo, já decidiu o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial n.º 1.299.900/RJ47⁸¹ que a não adoção do imprescindível controle da qualidade do sangue em transfusões, em que pese a anunciada epidemia do vírus de HIV em curso em todo mundo, configurou conduta danosa da Administração Pública e, conseqüentemente, a imposição do dever de reparar. Nesse caso, a excludente de responsabilidade civil fora afastada, sendo aplicado o denominado princípio da precaução, cujo postulado exige a ação preventiva da Administração Pública frente aos riscos potenciais que, de acordo com o conhecimento à época dos fatos, ainda não eram identificados.

Neste ponto, imprescindível a realização de uma ressalva: uma vez implementados programas de prevenção e combate à doença, conforme os protocolos científicos, ainda que insuficientes para eliminar por completo o contágio da enfermidade, não se pode impor ao Estado o dever de reparar.

Nesse diapasão, é nítido que a COVID-19 acometeria inevitavelmente a população brasileira, independentemente das medidas preventivas adotadas, tendo em vista que essa moléstia afetou todos os continentes e, portanto, não é razoável exigir ao Estado brasileiro a incumbência de contenção total e erradicação do avanço da pandemia viral no território.

Todavia, nem todos os efeitos da COVID-19 podem ser tidos como inevitáveis, de forma que certas consequências da doença derivaram de ato omissivo da Administração Pública. É nítido, ainda, que, nesses casos, deverá ser sopesado se, para determinada situação, seria exigível que o Estado tivesse adotado determinada conduta, levando-se em conta as peculiaridades dos entes federados, em especial os limites dos recursos orçamentários e a

⁸¹ Recurso Especial n.º 1.299.900/RJ47

necessidade de contratação por licitação, entre outras, sem deixar de lado que o dano suportado pela parte deve resultar, de forma direta e imediata, da omissão da Administração Pública.

Pode-se mencionar, como um dos grandes exemplos de omissão, passível de responsabilização, a praticada pelo Governo no caso da vacina da Pfizer.⁸²

Em entrevista concedida à revista Veja, em outubro de 2020, o CEO da Pfizer Brasil, Carlos Murillo, revelou que o Governo Federal demonstrou total desinteresse na aquisição do imunizante. Segue trecho da referida entrevista:⁸³

Em agosto, depois de várias reuniões com integrantes do governo, incluindo do Ministério da Saúde e da Economia, a Pfizer fez uma proposta formal de fornecimento da vacina ao Brasil, sujeita à aprovação regulatória, claro. Essa proposta permitiria vacinar milhões de brasileiros e especificava um prazo para o governo responder. Mas nós nunca recebemos uma resposta formal do governo brasileiro, nem pelo sim nem pelo não. Pelo interesse da companhia de tentar fechar um acordo com o Brasil, principalmente por acreditar nos benefícios dessa tecnologia [a vacina da Pfizer utiliza uma plataforma inovadora, baseada em mRNA], após ter vencido o prazo, o CEO global da Pfizer mandou uma carta ao presidente Jair Bolsonaro e ao Ministro da Saúde retomando a proposta e enfatizando a importância da companhia trabalhar com o Brasil. Tampouco recebemos resposta.

Isso posto, tal desinteresse e consequente omissão na aquisição do imunizante, que poderia ser entregue até o final de 2020, mostra-se incompreensível e incabível, ante a comprovada eficácia da vacinação na luta contra o coronavírus. Defende-se, portanto, que este caso se trata de omissão qualificada, em que o Estado podia e devia agir, mas não o fez.

A própria comissão especial para análise e sugestões de medidas ao enfrentamento da pandemia do coronavírus da Ordem dos Advogados do Brasil emitiu Parecer no sentido de opinar pela possibilidade de responsabilização diante do caso em comento. Nesse Parecer, a comissão ressaltou que ao descumprir o seu dever constitucional de proteção do bem jurídico “saúde pública”, o Presidente da República elevou um risco juridicamente proibido de morte para pessoas pertencentes aos grupos vulneráveis e, pelo menos, de lesão corporal para os demais indivíduos.

Nessa hipótese não se pode, *prima facie*, afastar a responsabilidade estatal. Portanto, pode-se concluir, inicialmente, que não se mostra razoável defender a ideia de que o Estado

⁸² OAB. COMISSÃO ESPECIAL PARA ANÁLISE E SUGESTÕES DE MEDIDAS AO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2021/4/F32F729F19BB15_parecercomissaoob.pdf Acesso em 19/05/2021

⁸³ NOTÍCIA. VEJA. Governo federal ignora proposta de compra de vacina da Pfizer. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/saude/governo-federal-ignora-proposta-de-compra-de-vacina-da-pfizer/> Acesso em 19/05/2021

deve ser responsabilizado por todos os danos causados pela pandemia, uma vez que se trata de fenômeno epidemiológico inédito, com consequências e efeitos que, muitas vezes, não poderiam ser evitados pelos entes estatais. Deve-se ressaltar, contudo, que se podem vislumbrar hipóteses em que as lesões sofridas pelas vítimas guardam relação de causalidade, fática e jurídica, com determinado ato omissivo estatal, devendo o caso concreto ser analisado à luz de suas peculiaridades.

Outra questão que merece análise diz respeito às consequências por atos diretos praticados pela Administração Pública, como a influência exercida por comportamentos e falas de autoridades públicas que findam por gerar efeitos desastrosos na população.

Têm-se disseminado notícias na mídia informando que alguns agentes ocupantes de elevados cargos políticos, bem como empresários e influenciadores da opinião pública, reiteradamente, e em contrariedade às recomendações científicas e médicas, afirmam à população, seja por intermédio de discursos, seja por comportamentos, a não gravidade da doença, até mesmo a advertência acerca das consequências econômicas devastadoras do isolamento.

Questiona-se, portanto, se seria possível a responsabilização de tais indivíduos pela não observância, por parte da população, das recomendações médicas, ocasionando a proliferação do vírus, bem como a morte de pessoas que, influenciadas por tais discursos, tiveram a vida ceifada por terem mantido intenso contato social durante a disseminação viral.

Isso posto, urge discutir se a influência de certo ocupante de cargo público, no sentido de estimular um comportamento desviante dos padrões técnicos e científicos adotados internacionalmente pode ser responsabilizado civilmente pela disseminação do coronavírus.

Para FORST⁸⁴, inexistente tal vínculo psicológico, vez que se evidencia a preeminência do livre arbítrio do indivíduo.

Ademais, o autor sustentou que a autodeterminação pessoal é ontologicamente capaz de eliminar completamente a incidência de uma psique na outra, interrompendo qualquer conexão de condicionamento. Assim sendo, para esta corrente, uma conduta comunicativa, com o objetivo de influenciar o comportamento de outras pessoas, nunca poderia realmente ser definida como a causa dessa.

Embora o livre arbítrio individual ocupe papel de destaque no comportamento adotado, pode-se sustentar, a título de exceção, que certas peculiaridades do caso concreto, tal como a

84 DANTAS BISNETO, Cícero; SANTOS, Romualdo Baptista dos; CAVET, Caroline Amadori. Responsabilidade civil do Estado por omissão e por incitação na pandemia da COVID-19. **Revista IBERC**, Belo Horizonte, v. 3, n. 2, p. 71-92, maio/ago. 2020.

relevância do cargo ocupado pelo comunicante e o grau de incitação praticado, podem ensejar a responsabilidade civil daquele que estimula ou encoraja determinada conduta sabidamente prejudicial à saúde ou à integridade física de terceiros.⁸⁵

Partindo-se do pressuposto de possibilidade de responsabilização pela comunicação da recomendação indevida, deve-se analisar, ainda, a aplicação do disposto no art. 945 do Código Civil de 2002⁸⁶, que trata da concorrência de culpas.

A doutrina majoritária⁸⁷ entende que a “culpa da vítima” constituiria uma questão meramente causal. Há que se questionar, nesse ponto, se aquele que descumpriu as regras do isolamento, embora influenciado por terceiro, deveria arcar com parte dos prejuízos suportados. Uma análise preambular da problemática parece indicar que a resposta a essa pergunta é afirmativa. A incitação e o encorajamento dificilmente aniquilarão por completo a vontade do lesado, de forma que não parece acertado afirmar que a imputação da responsabilidade deva recair integralmente sobre o agente infrator.

Em que pese o tema mereça maior aprofundamento doutrinário, defende-se que a atitude do agente público que incita ou induz o comportamento danoso da vítima, a depender do caso concreto, pode ensejar a responsabilidade civil do Estado, ainda que mitigada pela contribuição causal da vítima, reservado ao Estado o direito de regresso contra o causador direto do dano por indução ou incitação.

Portanto, quanto às omissões, não se mostra razoável defender a ideia de que o Estado deve ser responsabilizado por todos os danos causados pela pandemia, uma vez que se trata de fenômeno epidemiológico inédito, com consequências e efeitos que, muitas vezes, não poderiam ser evitados pelos entes estatais, salvo quando o Poder Público poderia ao menos mitigar o dano, mas ainda assim não o fez.

Assim sendo, podem vislumbrar hipóteses em que as lesões sofridas pelas vítimas guardam relação de causalidade, fática e jurídica, com determinado ato omissivo estatal, devendo o caso concreto ser analisado à luz de suas peculiaridades.

Por fim, no que tange às atitudes e falas de ocupantes de altos cargos, cujos teores são hábeis a influenciar um posicionamento desvirtuoso por parte da população, é possível concluir

85 DANTAS BISNETO, Cícero; SANTOS, Romualdo Baptista dos; CAVET, Caroline Amadori.

Responsabilidade civil do Estado por omissão e por incitação na pandemia da COVID-19. **Revista IBERC**, Belo Horizonte, v. 3, n. 2, p. 71-92, maio/ago. 2020.

86 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.

87 DANTAS BISNETO, Cícero; SANTOS, Romualdo Baptista dos; CAVET, Caroline Amadori.

Responsabilidade civil do Estado por omissão e por incitação na pandemia da COVID-19. **Revista IBERC**, Belo Horizonte, v. 3, n. 2, p. 71-92, maio/ago. 2020.

que, se aquele que incita ou induz o comportamento danoso da vítima é agente público, a depender do caso concreto, cabível a incidência da responsabilidade civil do Estado, ainda que mitigada pela contribuição causal da vítima, reservado ao Estado o direito de regresso contra o causador direto do dano por indução ou incitação (CF, art. 37, § 6º, CF-88).

Portanto, constatada a responsabilidade civil por atos ou omissões do Poder Público, além da clara e direta violação ao direito à saúde, caso óbitos venham a ocorrer, é clarividente a violação à acepção positiva do direito à saúde, do que concerne à obrigação do ente estatal de garantir, promover e proteger uma vida com dignidade, significado este presente em um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do analisado nas seções anteriores deste trabalho, a Constituição assegura a todos o direito à vida em suas duas acepções: a negativa, referente ao mero direito de continuar vivo; e a positiva, que visa a garantir ao indivíduo o acesso a bens e a utilidades indispensáveis para uma vida em condições minimamente dignas. Esse sentido impõe aos poderes públicos o dever de adotar medidas positivas, tais como a proteção da vida, o amparo material em espécie, bens ou serviços e a consecução de normas de caráter protetivo e incriminador para além da perspectiva individual, mas também sob o ponto de vista comunitário, como bem jurídico essencial.

Considerando que o ordenamento jurídico pátrio protege o direito à vida digna, o direito à vida, propriamente dito, deve ser interpretado em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana.

Corroborando com este entendimento, a Carta Maior Brasileira ainda alçou a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa, tendo em vista sua conceituação atribuída por Sarlet como qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade. Nesse sentido, implica-se um complexo de direitos e de deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Isso posto, não se deve meramente atribuir dignidade às pessoas, mas trata-se de uma incumbência ao Poder Público do dever de adotar medidas de proteção contra práticas que

atentem contra o direito à vida e de promoção dos meios indispensáveis a uma vida humana com dignidade e qualidade. Uma das nuances diretamente ligadas ao direito à vida e à dignidade humana é o direito à saúde.

Nesse ínterim, dada a posição de administração prestacional, incumbida de realizar, promover e proteger direitos fundamentais como objetivos constitucionais, é competência do Estado, neste momento de pandemia, em um cenário de incontáveis mortes decorrentes do contágio pelo Coronavírus, superlotação hospitalar, desemprego em massa, aumento da miséria, mobilizar-se para garantir a todos o acesso ao direito à vida, à dignidade e à saúde.

Isso posto, no desempenho de suas funções, o Poder Público dá causa a prejuízos de natureza diversa aos administrados ou a outras entidades públicas, o que enseja a obrigação legal, que lhe é imposta, de ressarcir os danos causados por suas atividades, consubstanciando a denominada responsabilidade civil.

Ademais, a responsabilidade do Estado obedece a um regime próprio, compatível com as peculiaridades de sua pessoa, com o tipo e origem de danos passíveis de serem por ele produzidos e apta a resguardar o patrimônio privado contra os riscos ligados a ações e omissões estatais: a denominada responsabilidade objetiva, que dispensa a verificação do fator culpa em relação ao fato danoso e, portanto, incide em decorrência de fatos lícitos ou ilícitos, bastando que o interessado comprove a relação causal entre o fato e o dano.

A responsabilidade civil objetiva, baseada no risco administrativo, exige, além da atividade administrativa, a ocorrência de dano e a existência de nexo causal entre aquela atividade e o dano. Entretanto, em hipóteses em que o dano for decorrente de caso fortuito, força maior, culpa exclusiva da vítima ou atos de terceiros, afasta-se a obrigação de indenizar. Por sua vez, a Teoria do Risco Integral apenas exige a comprovação do dano e do nexo, sem que haja espaço para quaisquer alegações quanto a excludentes de culpabilidade.

Acerca da responsabilização civil do Estado em casos de omissão, já restou consolidado que atividade administrativa a que se refere ao preceito constitucional abrange tanto a conduta comissiva como a omissiva, desde que a omissão seja a causa direta e imediata do dano. Fora adotada, em regra, a Teoria do Risco Administrativo, em que as excludentes supraelencadas afastam a obrigação de reparação e aplica-se o Risco Integral tão somente diante dos casos expressa e taxativamente trazidos em lei.

Como já abordado, para realização de seu dever prestacional de garantia da vida, da dignidade humana e da saúde, o Estado deve desenvolver ações voltadas ao combate e à prevenção de endemias, que devem ser concretizadas mediante a implementação de políticas

públicas, sociais e econômicas que tenham por escopo a redução de doenças, a promoção, a proteção e a recuperação da saúde.

Em que pesem essas obrigações estarem constitucionalmente asseguradas, é evidente que a esfera pública não tem condições de prevenir e de exterminar todos os tipos de enfermidade. Todavia, quando da inércia ou negligência da Administração Pública advierem prejuízos aos particulares, há a obrigação de reparar.

Nesse diapasão, diante de uma incidência constante de determinada moléstia, o Estado deve agir adotando medidas e mecanismos para evitar a sua disseminação e propagação.

Assim sendo, em uma clara aplicação da Teoria do Risco Administrativo, em uma situação endêmica, caso advenha dano ao administrado decorrente de uma ação ou omissão, salvo se comprovada alguma das excludentes mencionadas, permanece a obrigação do Poder Público de reparação civil.

Por conseguinte, como analisado anteriormente, a responsabilidade civil do Estado tende a ser objetiva e pautada na Teoria do Risco Administrativo, de maneira que o Estado não pode ser alçado à condição de segurador universal, mas responde objetivamente pelos danos relacionados à atividade administrativa.

Em relação à pandemia do Coronavírus, impende destacar, desde já, que a doença COVID-19 apresenta suas peculiaridades, vez que se trata de fenômeno natural, imprevisível e inevitável, que pode ser considerado como força maior para efeito de exclusão da responsabilidade civil do Estado. Por configurar uma moléstia altamente transmissível, que já causou um número alto de mortes em todo mundo e colapsou o sistema de saúde brasileiro, a OMS elevou a COVID-19 a status de pandemia e o Ministério da Saúde declarou Estado de calamidade pública no Brasil.

Desse modo, vislumbra-se que não se pode imputar todos os efeitos da pandemia aos comportamentos ou omissões adotados pelo Estado brasileiro, visto tratar-se de fenômeno natural, imprevisível e de consequências, muitas vezes, inevitáveis. Entretanto, a situação de calamidade pública enseja a adoção de medidas de enfrentamento, que podem resultar em danos para os particulares.

Quando diante de uma omissão estatal, em que o Estado tem o dever de evitar ou ao menos mitigar um dano, imperioso que o caso concreto seja analisado, sopesando-se se, para determinada situação, seria exigível do Estado que tivesse adotado determinada conduta, levando-se em conta as peculiaridades dos entes federados, em especial os limites dos recursos orçamentários e a necessidade de contratação por licitação, entre outras, sem deixar de lado que o dano suportado pela parte deve resultar, de forma direta e imediata, da omissão da

Administração Pública. A título de exemplificação, acredita-se que a omissão do Governo Federal em adquirir imunizantes da Pfizer é passível de responsabilização.

Mais complexa, todavia, é a postura de agentes públicos contra as orientações emanadas de autoridades sanitárias nacionais e internacionais, com a indução e incitação da população a comportamentos danosos para si e para a coletividade, no que diz respeito às regras de distanciamento social e sanitização para combate e prevenção da COVID-19.

Nesses casos, há extrema dificuldade de se estabelecer o dano e sua extensão, bem como o nexo de causalidade entre a lesão e a postura dos agentes públicos, mas, uma vez comprovado o dano individual ou coletivo e sua relação causal com a incitação promovida pelo agente público, caracteriza-se o dever estatal de indenizar, reservado o direito de regresso.

Assim sendo, caso óbitos por COVID-19 - decorrentes de omissões cujo dano o Estado podia evitar, ou de incitações e influências do Poder Público atentatórias às recomendações científicas- venham a ocorrer, em que pese a necessidade de análise concreta e individual, *prima facie*, impende o dever de indenizar, eis que de uma ação ou omissão estatal adveio um dano, sendo presente o nexo de causalidade e representando uma clarividente afronta aos direitos à vida, à saúde, e à dignidade humana, consubstanciados na Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

ABNT Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR 6023, de 21.11.2018**. Informação e documentação, trabalhos acadêmicos, apresentação. Rio de Janeiro, 2018.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

ANDRADE, André Gustavo Correa de. **O princípio fundamental da dignidade humana e sua concretização judicial**. Disponível em: http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=5005d7e7-eb21-4fbb-bc4d-12affde2dbbe. 18 de agosto de 2008. Acesso em 5/11 2020

ASSIS, Ana Luisa Gomes. **A responsabilidade civil do Estado sob a égide da Teoria do Risco Integral no Direito brasileiro**. Disponível em: <https://annalgassis.jusbrasil.com.br/artigos/468982456/a-responsabilidade-civil-do-estado-sob-a-egide-da-teoria-do-risco-integral-no-direito-brasileiro#:~:text=No%20que%20concerne%20%C3%A0s%20hip%C3%B3teses,dano%20ambiental%20e%20dano%20nuclear.&text=Nos%20atentados%20terroristas%20em%20aeronaes,do%20disposto%20nas%20Leis%20n>. Acesso em 18/05/2021.

BITTENCOURT, Gisele Hatschbach. **Considerações sobre a teoria do risco administrativo**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/34657/consideracoes-sobre-a-teoria-do-risco-administrativo>. Acesso em 18/05/2021.

BRAGATO, Fernanda Frizzo. **Direito à vida e responsabilidade dos Estados no contexto da pandemia de COVID-19**. 28/04/2020. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/598405-direito-a-vida-e-responsabilidade-dos-estados-no-contexto-da-pandemia-de-covid-19>, Acesso em 23/03/2021.

BRASIL. **CÓDIGO CIVIL. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em 03/04/2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto Legislativo n.º 06, de 20/03/2020**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm Acesso em 19 Nov2020

BRASIL. **Decreto n.º10.593, de 24/12/2020**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.593-de-24-de-dezembro-de-2020-296427343#:~:text=XIV%20%2D%20situa%C3%A7%C3%A3o%20de%20emerg%C3%AAncia%20%2D%20situa%C3%A7%C3%A3o,excepcionais%20para%20resposta%20e%20recupera%C3%A7%C3%A3o.&text=Art.,-3%C2%BA%20O%20Sinpdec> Acesso em 12/05/2021

BRASIL. **Lei n.º 13.979, de 06/02/2020**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735> Acesso 12/05/2021.

BRASIL. **LEI n.º 9.434, de 4 de fevereiro 1997**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19434.htm Acesso em 15/05/2021.

BRASIL. **Portaria n.º 188, de 03/02/2020**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388> Acesso em 19/11/2020.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Atlas, 2016.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional Didático**, 3.ed. p. 189, Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1994.

CASTRO, Ísis Stéfany Graciano. **Aplicação da Teoria do Risco Integral aos responsáveis pelos danos causados em Mariana (Mg) e Brumadinho (Mg)** Disponível em: <http://repositorio.aee.edu.br/bitstream/aee/8602/1/TCC%20Completo.pdf>. Acesso em 17/05/2021.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 9.ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA **Resolução CFM n.º 1.480/97** Disponível em: http://www.sgc.goias.gov.br/upload/links/arq_908_ResolucaoA1480ACFM.pdf Acesso em 15/05/2021

CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Parecer n.º 29/16.** Disponível em: https://sistemas.cfm.org.br/normas/arquivos/pareceres/PE/2016/29_2016.pdf. Acesso em 17/05/2021

COSTACURTA, Marcos Galli. **Vinculação normativa como instrumento garantidor dos direitos fundamentais dos deslocados ambientais.** Dissertação (Mestrado), Faculdade de Direito da Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP), 2019. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/olpbq8u9/sq534b37/QIp00b0g3036W9vT.pdf> https://declaracao1948.com.br/declaracao-universal/declaracao-direitos-humanos/?gclid=CjwKCAjw-e2EBhAhEiwAJI5jg3wMXXV7hUeapVnkkR0jyakvnlvr44EUJvkbmqewtpzVWtXKBiZ7IhoCk0IQAvD_BwE. Acesso em

CURY, Ieda Tatiana. **Direito fundamental à saúde: evolução, normatização e efetividade.** Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2005. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-121/saude-um-direito-essencialmente-fundamental/> Acesso em 15/05/2021.

HÄBERLE, Peter. **Direitos Fundamentais no Estado Prestacional.** São Paulo: Editora Livraria do Advogado, 2019.

JANINI, Tiago Cappi. **Responsabilidade civil do estado nas epidemias de dengue.** Disponível em: <file:///C:/Users/Vit%C3%B3ria/Downloads/1516-4854-1-PB.pdf>. Acesso em 05/03/2021

KANT, Immanuel. **Crítica da razão pura**, 1781. 4.ed., Petrópolis: Editora Vozes, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 33.ed., Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 33. ed. rev. atual. até Emenda Constitucional n.º 92, de 12/07/2016. São Paulo: Editora Malheiros, 2016.

MENDES, Gilmar. **STA AgR 175 - Supremo Tribunal Federal** . Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/STA175.pdf>. Acesso em 15/04/2021.

MENDONÇA, Raquel Almeida. Dignidade da pessoa humana no âmbito do Estatuto da Criança e do Adolescente. **Revista Âmbito Jurídico.** n.º 208 – Ano XXIV – maio/2021

MOURA, Alexandre Sampaio. **Endemias e epidemias: dengue, leishmaniose, febre amarela, influenza, febre maculosa e leptospirose.** Belo Horizonte: Editoras Nescon/UFMG, 2012. Disponível em: <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/3285.pdf>. Acesso em 18/05/2021

NEHER, Patrícia. **Responsabilidade extracontratual do Estado.** Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/26283/responsabilidade-extracontratual-do-estado> Acesso em 17/05/2021.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional.** 11.ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Comissão especial para análise e sugestões de medidas ao enfrentamento da pandemia do coronavírus.** Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2021/4/F32F729F19BB15_parecercomissaoab.pdf Acesso em 19/05/2021

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** 1948. Disponível em: https://declaracao1948.com.br/declaracao-universal/declaracao-direitos-humanos/?gclid=CjwKCAjw-e2EBhAhEiwAJI5jg3wMXXV7hUeapVnkkR0jyakvnlvr44EUJvkbmqewtpzVWtXKBiZ7IhoCk0IQAvD_BwE. Acesso em 15/05/2021

PIERRI, Deborah. As omissões dos agentes públicos: faute du service e outros esclarecimentos sobre a responsabilidade civil extracontratual do Estado. In: GUERRA, Alexandre Dartanhan de Mello; PIRES, Luis Manuel Fonseca; BENACCHIO Marcelo (Coord.). **Responsabilidade civil do Estado: desafios contemporâneos.** São Paulo: Editora Quartier Latin, 2010.

PRETEL, Mariana. **O direito constitucional da saúde e o dever do Estado de fornecer medicamentos e tratamentos.** Disponível em: <https://www.oabsp.org.br/subs/santoanastacio/institucional/artigos/O-direito-constitucional-da-saude-e-o-dever-do> Acesso em 18/05/2021. here

REsp 1.346.430-PR, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 18/10/2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988. 6. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

SILVA, M. E. **Direito à saúde: evolução histórica, atuação estatal e aplicação da teoria de Karl Popper** Disponível em: [file:///C:/Users/Vit%C3%B3ria/Downloads/12251-Texto%20do%20artigo-36237-1-10-20170608%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Vit%C3%B3ria/Downloads/12251-Texto%20do%20artigo-36237-1-10-20170608%20(1).pdf)

STF, RE 136.861, DJe 13/8/2020 Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753445003> Acesso em 18/05/2021

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional.**13.ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2015

WHO. **Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020.** Disponível em: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> Acesso em 19/11/2020

WHO. Disponível em: <https://covid19.who.int/> Acesso em 12/05/2021.

Sites da Internet pesquisados

<http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/598405-direito-a-vida-e-responsabilidade-dos-estados-no-contexto-da-pandemia-de-covid-19>

WHO. WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020. Disponível < <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>>. Acesso em 19Nov2020

WHO. Disponível em <https://covid19.who.int/> Acesso em 12Maio2021.

<https://www.pjf.mg.gov.br/noticias/view.php?modo=link2&idnoticia2=70333#:~:text=Como%20ocorre%20a%20infec%C3%A7%C3%A3o%20por%20Covid%2D19&text=Em%20geral%2C%20quanto%20mais%20pr%C3%B3xima,pr%C3%B3pria%20boca%2C%20nariz%20o%20olhos.>

<https://www.msmanuals.com/pt-br/casa/infec%C3%A7%C3%B5es/v%C3%ADrus-respirat%C3%B3rios/coronav%C3%ADrus-e-s%C3%ADndromes-respirat%C3%B3rias-agudas-covid-19-mers-e-sars>

<https://www.paho.org/pt/covid19#sintomas>

<https://www.paho.org/bra/dmdocuments/covid-19-materiais-de-comunicacao-1/Alerta%20epidemiologico%20-%20Complicacoes%20e%20sequelas%20da%20COVID-19.pdf>

<https://saude.abril.com.br/medicina/as-diferencas-e-semelhancas-entre-o-sars-cov-2-e-outros-coronavirus/>

<https://covid.saude.gov.br/>

<https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2021/03/03/entenda-quando-um-sistema-de-saude-entra-em-colapso-e-como-sair-da-crise>

<https://revistaiberc.emnuvens.com.br/iberc/article/view/111/88>

Recurso Especial nº 1.299.900/RJ47

https://www.migalhas.com.br/arquivos/2021/4/F32F729F19BB15_parecercomissaoab.pdf

<https://veja.abril.com.br/saude/governo-federal-ignora-proposta-de-compra-de-vacina-da-pfizer/>

<https://revistaiberc.emnuvens.com.br/iberc/article/view/111/88>

<https://revistaiberc.emnuvens.com.br/iberc/article/view/111/88>

<https://revistaiberc.emnuvens.com.br/iberc/article/view/111/88>

<https://annalgassis.jusbrasil.com.br/artigos/468982456/a-responsabilidade-civil-do-estado-sob-a-egide-da-teoria-do-risco-integral-no-direito-brasileiro#:~:text=No%20que%20concerne%20%C3%A0s%20hip%C3%B3teses,dano%20ambiental%20e%20dano%20nuclear.&text=Nos%20atentados%20terroristas%20em%20aeronautes,do%20disposto%20nas%20Leis%20n.>

<http://repositorio.aee.edu.br/bitstream/aee/8602/1/TCC%20Completo.pdf>

<https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/3285.pdf>

<https://www.agazeta.com.br/es/politica/as-frases-e-atitudes-equivocadas-de-bolsonaro-sobre-o-coronavirus-0320>

<https://www.migalhas.com.br/depeso/26283/responsabilidade-extracontratual-do-estado>