

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO E POR INCITAÇÃO NA PANDEMIA DA COVID-19

STATE CIVIL LIABILITY FOR OMISSION AND INCITEMENT IN THE COVID-19 PANDEMIC

Cícero Dantas Bisneto ⁱ

Romualdo Baptista dos Santos ⁱⁱ

Caroline Amadori Cavet ⁱⁱⁱ

RESUMO: O presente trabalho tem por objetivo discutir a responsabilidade civil do Estado diante da pandemia do coronavírus. Partindo-se de um panorama histórico, busca-se analisar os fundamentos e requisitos da responsabilidade civil estatal, enfrentando-se especialmente a questão da objetivação da responsabilidade por omissão. Ao se concluir que o Estado não deve ser visto como segurador universal, responsável por todos os danos ocorridos na sociedade, analisa-se em que hipóteses a omissão estatal ensejaria o dever de indenizar. É abordada a questão da culpa na responsabilidade civil por omissão, e a relevância do nexo de causalidade na imputação da responsabilidade. Debate-se ainda em que medida as autoridades públicas podem ser responsabilizadas por comportamentos ou discursos em descompasso com as recomendações sanitárias de combate ao coronavírus, trazendo-se como exemplo o caso do terremoto ocorrido na cidade de L'Aquila, capital de Abruzzo, na Itália. Investiga-se se é possível estabelecer um nexo de causalidade entre a conduta do agente público e o dano sofrido pelas vítimas da pandemia da Covid-19.

Palavras-chave: Coronavírus. Responsabilidade civil do Estado. Omissão. Incitação. Covid-19.

ABSTRACT: This paper aims to discuss the civil liability of the State due to the coronavirus pandemic. Starting from a historical panorama, we seek to analyze the fundamentals and requirements of state civil liability, especially addressing the issue of the strict civil liability in cases of omission. When concluding that the State should not be seen as a universal insurer, liable for all damages that have occurred in society, it is analyzed in what cases the state omission would entail the duty to compensate the victim. The issue of fault in civil liability for omission and the relevance of the causation in the imputation of liability are addressed. It is also debated in which measures the public authorities can be held liable for behaviors or discourses out of step with the sanitary rules to fight the coronavirus, taking as an example the case of the earthquake that occurred in the city of L'Aquila, capital of Abruzzo, in Italy. It is investigated whether it is possible to establish a causal link between the conduct of the public agent and the damage suffered by the victims of the Covid-19 pandemic.

Keywords: Coronavírus. State civil liability. Omission. Incitement. Covid-19.

ⁱ Possui graduação em Direito pela Universidade Federal da Bahia (2007). Especialista em Direito Civil pela Universidade Federal da Bahia (2008). Mestre em Direito Civil pela Universidade Federal da Bahia (2018). Doutorando em Direito Civil pela Universidade de São Paulo (USP). Ex-Procurador do Estado de São Paulo. Atualmente é Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia e Juiz Eleitoral do TRE-BA. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Civil e Processual Civil. Associado Titular do IBERC. ORCID <https://orcid.org/0000-0002-3861-824X>

ⁱⁱ Mestre e doutor em Direito Civil pela Universidade de São Paulo – USP. Especialista em Direito Contratual e Direito de Danos pela Universidade de Salamanca – USal. Professor convidado em cursos de pós-graduação. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Civil – IBDCIVIL e do Instituto Brasileiro de Estudos da Responsabilidade Civil – IBERC. Autor e coordenador de obras e artigos jurídicos. Ex-Procurador do Estado de São Paulo. Advogado. ORCID <https://orcid.org/0000-0001-6285-8756>

ⁱⁱⁱ Pós-Graduada em Direito Público pela UNIBRASIL/Curitiba. Pós graduanda em Direito Médico pela UniCuritiba. Membro da Comissão da Saúde e Coordenadora da Comissão de Inovação e Gestão, ambas da Ordem dos Advogados do Brasil Seção Paraná (OAB/PR), gestão 2019-2021. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Membro do grupo de pesquisas em “Direito da Saúde e Empresas Médicas” (UNICURITIBA). Advogada. ORCID <https://orcid.org/0000-0002-9821-7595>

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Aspectos gerais sobre a responsabilidade civil do Estado. 2.1 Origem e fundamentos no Direito brasileiro. 2.2. Requisitos da responsabilidade civil do Estado. 3. Responsabilidade civil por omissão estatal no âmbito da COVID-19. 4. Responsabilidade civil por incitação ao descumprimento das regras de isolamento no âmbito da COVID-19. Conclusão. Referências.

1. INTRODUÇÃO

A pandemia causada pela COVID-19, e sua exponencial disseminação, suscita infindáveis reflexões de natureza social, econômica e política, inclusive com a imposição de isolamento e distanciamento social, conforme dispõe a Lei nº 13.979/2020, o que, naturalmente, gera repercussões jurídicas, particularmente sobre as obrigações em geral, os contratos e a responsabilidade civil.

A COVID-19, declarada como pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS), 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.

Muito embora o Estado não figure como segurador universal, é possível vislumbrar numerosas hipóteses de responsabilidade civil estatal, seja pela omissão, seja pela ineficiência das providências adotadas, ou ainda pelo desacerto em sua postura de enfrentamento de crise que venham a causar danos a particulares ou empresas.

No presente trabalho, partindo-se da análise da evolução da responsabilidade civil do Estado até os dias atuais, investiga-se, sem intenção de exaurir as hipóteses, em que medida o Poder Público responde por eventuais omissões quanto às medidas necessárias para o enfrentamento da pandemia da COVID-19, bem como pela adoção de postura ostensiva contra as recomendações das autoridades sanitárias, com indução e incitação da população a comportamentos nocivos à saúde pública.

2. ASPECTOS GERAIS SOBRE A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Antes de ingressar diretamente no objeto do presente estudo, devem ser ressaltados alguns aspectos da responsabilidade civil do Estado que são relevantes para responder às indagações propostas. Deste modo, em um primeiro ponto, serão visitados, de forma concisa, os fundamentos da responsabilidade civil estatal, destacando-se seu conceito, pressupostos, requisitos e fatores de exclusão.

2.1 ORIGEM E FUNDAMENTOS NO DIREITO BRASILEIRO

O Estado moderno, forjado no bojo das transformações que culminaram com a Revolução Francesa, é fundado em um princípio racional de organização e orientado pelos

princípios da liberdade e da igualdade perante a lei. É neste contexto que se vislumbra a ideia de Administração Pública que desempenha atividades estatais com alguma autonomia em relação ao poder político. É também neste ambiente que se pode cogitar sobre a responsabilidade dos entes estatais, uma vez reconhecida sua personalidade jurídica, que não se confunde com as pessoas dos governantes e administradores.¹

A responsabilidade civil do Estado pode ser definida como a obrigação que incumbe ao poder público de reparar os danos causados a terceiros por ações e omissões de seus agentes no desempenho das atividades estatais.² No entanto, a possibilidade de impor o dever de indenizar ao Estado nem sempre constituiu matéria pacífica em termos doutrinários e jurisprudenciais, transitando desde a defesa da absoluta irresponsabilidade do Estado³ até a assunção, ao menos no Direito brasileiro⁴, de uma responsabilidade objetiva pelos entes estatais.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982. p. 39-66.

² Hely Lopes Meirelles e Maria Sylvia Zanella di Pietro atrelam a responsabilidade civil do Estado aos danos causados pelos agentes públicos, no desempenho de suas funções (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982. p. 620; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. Rio de Janeiro: São Paulo: Atlas, 2007. p. 596). Celso Antônio Bandeira de Melo vincula a responsabilidade ao comportamento da própria Administração Pública (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 31. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 983). Por fim, Yussef Said Cahali reduz a responsabilidade civil do Estado aos danos que decorrem de suas atividades (CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do Estado*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 13).

³ A teoria da irresponsabilidade absoluta remete à ideia de supremacia do Estado sobre seus súditos, em uma tentativa de trazer para o Estado moderno algum resquício do absolutismo pré-moderno. De acordo com esta teoria, o Estado não tem fins próprios, mas atua sempre em benefício de seus súditos. Ao Estado soberano compete organizar o direito, não se admitindo que seja ele mesmo violador do próprio direito. Os funcionários administrativos não são representantes do Estado, devendo agir de acordo com o direito posto pelo Estado. Os atos contrários à lei não podem ser considerados atos do Estado, mas atos contra o Estado, que são de responsabilidade pessoal do funcionário. Nessa concepção, o Estado figura como fonte geradora do direito e também como tutor do direito, não se admitindo que possa praticar injustiças nem atos contrários à lei. A teoria da irresponsabilidade absoluta foi perdendo força com o passar do tempo até ser completamente abandonada. As derradeiras nações que a adotavam foram a Inglaterra e os Estados Unidos, que a aboliram em 1946 e 1947 (CAVALCANTI, Amaro. *Responsabilidade civil do Estado*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1956, t. I, p. 272-286). Vigia a máxima *"the king can do no wrong"*. Segundo o Dicionário de Provérbios de Oxford, *"altered to queen when appropriate. Cf. the legal maxim: rex non potest peccare, the king can do no wrong; also c 1538 T. Starkey England in Reign of King Henry VIII (EETS) l. iv. Wyl you make a king to have no more powar then one of hys lordys? Hyt ys commynly sayd... a kyng ys above hys laws"* (SPEAKE, Jennifer. Oxford Dictionary of Proverbs. 6. ed. Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 171). A expressão é ainda definida, segundo a doutrina inglesa: *"The moral paradox that the 'king can do no wrong', is a formula for expressing an important constitutional doctrine, that no mismanagement in government is imputable personally to the Sovereign, whilst, nevertheless, no wrong can be done to the people, without a remedy"* (AMOS, Andrew. *The English Constitution in the Reign of King Charles the Second*. Cambridge: Cambridge University Press, 1857, p. 11).

⁴ No Direito português, a responsabilidade civil do Estado restou consagrada inicialmente no Decreto Lei nº 48051, de 21 de novembro de 1967. Tal instrumento normativo acabou por ser revogado apenas em 2007, com a promulgação da Lei 67/2007, que atualmente disciplina a responsabilidade civil extracontratual do Estado e das pessoas coletivas de direito público. No que toca à responsabilidade pelo exercício da função administrativa, o indicado corpo normativo estabelece diversos regimes. No artigo 7º/1, cuida-se da responsabilidade do Estado por fatos ilícitos e culposos, no caso de culpa leve, enquanto no artigo 7º/3 é tratada a questão da responsabilidade estatal pelo funcionamento anormal do serviço. Por sua vez, o art. 11º/1 discorre sobre a responsabilidade civil do Estado pelos danos decorrentes de atividades, coisas ou serviços administrativos especialmente perigosos (BARBOSA, Mafalda Miranda. A causalidade na responsabilidade civil do Estado. *Revista de Direito da Responsabilidade*, Coimbra, ano 2, p. 388-437, 2020, p. 388-437).

No direito positivo nacional⁵, a responsabilidade civil do Estado surge no Código Civil de 1916, ainda sob as vestes da teoria da culpa, regra geral aplicável àquele tempo. Antes disso, as constituições de 1824 e 1891 cuidavam apenas da responsabilidade dos empregados públicos por abusos e omissões. A Constituição de 1934 elevou a responsabilidade civil do Estado ao patamar constitucional, revestindo-se, porém, de natureza subjetiva e solidária com os funcionários públicos. Com a Constituição de 1946, a responsabilidade civil objetiva do Estado foi inscrita no texto constitucional, adotando-se a teoria do risco administrativo, fato que se repetiu nas Cartas Constitucionais de 1967 e 1969⁶. Atualmente, a responsabilidade civil objetiva do Estado está prevista no artigo 37, § 6º, da Constituição de 1988 e no art. 43 do Código Civil de 2002.

A teoria do risco administrativo, encampada pelo Direito brasileiro, rompe com a necessidade de comprovação de culpa ou erro de conduta, desde que o dano possa ser vinculado a alguma atividade estatal; a culpa, se houver, só será relevante para eventual ação de regresso do Estado contra o agente causador do dano.⁷ Por via de consequência, o ordenamento jurídico pátrio não adota a teoria do risco integral, não se podendo postular ou impor ao Estado a condição de segurador universal de todos os danos experimentados⁸.

Não obstante o reconhecimento da natureza objetiva da responsabilidade civil do Estado desde a Constituição de 1946, a teoria da culpa mantém sua influência sobre o sistema jurídico nacional, o que se justifica em grande medida porque os textos legais e constitucionais ainda incorporam, de certo modo, o elemento subjetivo à responsabilidade civil estatal⁹ como, por exemplo, a possibilidade de se invocar a culpa exclusiva da vítima como excludente da

⁵ A título comparativo, no Direito alemão a responsabilidade civil do Estado é tratada no art. 34 da Constituição e no § 839 do BGB. O preceito constitucional mencionado afirma que a responsabilidade recairá principalmente sobre o Estado ou órgão público, se qualquer pessoa, no exercício de um cargo público que lhe foi confiado, violar seu dever oficial com terceiros. Em caso de erro intencional ou negligência grave, o direito de recorrer contra o oficial deve ser preservado. O §839 do BGB, em sua primeira parte, registra que se o oficial for responsável apenas por negligência, somente poderá ser responsabilizado se a vítima não for capaz de obter a compensação por outra forma, em verdadeira regra de subsidiariedade. Esta disposição, que pretendia estabelecer um privilégio ao oficial, relativamente à sua responsabilidade pessoal, também se aplica à responsabilidade estatal, de acordo com a jurisprudência estabelecida. A subsidiariedade da responsabilidade do Estado é, no entanto, em grande parte considerada como censurável. A última parte do citado §839 contém ainda disposição sobre negligência contributiva, asseverando que a obrigação de indenizar não se aplica se o lesado, deliberada ou negligentemente, não tiver evitado o dano por meio de medidas judiciais (DEUTSCH, Erwin; AHRENS, Hans-Jürgen. *Deliktsrecht*. 6. Auflage. München: Franz Vahlen, 2014, p. 489-490).

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 31. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 1.015-1.019.

⁷ “A teor do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, a ação por danos causados por agente público deve ser ajuizada contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, sendo parte ilegítima para a ação o autor do ato, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa” (STF – Plenário, Tema 940 de Repercussão Geral, Rel. Min. MARCO AURÉLIO MELLO, RE 1027633/SP, J. 14.08.2019).

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro...*, cit., p. 622-623. Ver também: CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do Estado...*, cit., p. 40.

⁹ Felipe Braga Netto, embora enfatize a natureza objetiva da responsabilidade civil do Estado, ressalta a reminiscência da teoria da culpa no plano jurisprudencial (BRAGA NETTO, Felipe Peixoto. *Manual da Responsabilidade Civil do Estado à luz da jurisprudência do STF e do STJ e da teoria dos direitos fundamentais*. 5. ed. ver, amp e atual. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 115-117).

responsabilidade civil do Estado. Nestes casos, porém, não se trata de aferição de culpa, mas de perquirição sobre o nexo de causalidade.¹⁰

Entretanto, ainda vigora o entendimento, sufragado por parte da doutrina e da jurisprudência, de que, nos casos de omissão, a responsabilidade estatal seria subjetiva.¹¹ Ocorre que, com a adoção da teoria do risco administrativo, resta superada a discussão sobre a responsabilidade civil por ação ou omissão estatal¹². 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 intervenção quanto em decorrência de sua inação específica diante situações demandadas pelo interesse público¹³.

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. O Estado responde 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.

2.2. REQUISITOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

São pressupostos da responsabilidade civil, em geral, o dano, a ilicitude, a conduta culposa e o nexo de causalidade.¹⁴ Porém, tratando-se de responsabilidade objetiva, a vítima fica dispensada de provar a culpa do agente, bastando, para ensejar o dever de reparar, a prova do dano e do nexo causal com a atividade.¹⁵ Entendida que a responsabilidade civil do Estado é objetiva, baseada na teoria do risco administrativo, seus pressupostos são aqueles da responsabilidade objetiva.

¹⁰ Para Yussef Said Cahali, o fundamento basilar da responsabilidade civil do Estado é o nexo de causalidade entre o dano e a atividade estatal (CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do Estado...*, cit., p. 32-43).

¹¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo...*, cit., p. 1.022.

¹² “Mesmo contando com mais adeptos, a despeito também de transparecer na literalidade das normas (CF, art. 37, § 6º e art. 43 do Código Civil de 2002), há ainda quem somente reconheça a vincule as omissões estatais à responsabilidade subjetiva. Não é difícil imaginar que isso possa ocorrer, pois a clareza ou não de um texto não lhe retira a necessidade de interpretação, mais ainda quando o que está em jogo é um aspecto normativo da lei fundamental. De qualquer modo, não há justificativa teórica para restringir-se a indenização dos danos, nos casos envolvendo omissões dos agentes públicos, a prévia comprovação da culpa em qualquer de suas modalidades” (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).

¹³ Celso Antônio Bandeira de Mello 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 deste; pelo contrário, apresenta-se para ele sob a forma de comando” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo...*, cit., p. 69-87).

¹⁴ PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Responsabilidade Civil*. Atualizado por Gustavo Tepedino. 11. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 32-41; CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 33; GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade civil*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 32-34.

¹⁵ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Responsabilidade civil...*, cit., p. 287.

A ilicitude da conduta, que figura, em regra, dentre os requisitos da responsabilidade civil subjetiva, não desempenha o mesmo papel no âmbito da responsabilidade civil estatal¹⁶. A diferenciação entre os atos lícitos¹⁷ e ilícitos praticados pela Administração Pública se afigura relevante para fins da fundamentação do dever reparatório¹⁸. Enquanto, no primeiro caso, o fundamento da responsabilização deriva do postulado da distribuição igualitária dos ônus e encargos públicos, na segunda hipótese ele procede simplesmente da violação da legalidade¹⁹.

Em ambas as hipóteses, o dano, para ser indenizável, deverá corresponder a uma lesão certa a um direito da vítima, no sentido de não constituir apenas uma possibilidade ou uma probabilidade, ainda que futura. Relativamente aos atos lícitos, contudo, dois outros requisitos seriam necessários à configuração do dever de indenizar²⁰. O dano, neste sentido, deve ser caracterizado pela especialidade²¹, onerando “a situação particular de um ou alguns indivíduos, não sendo, pois, um prejuízo genérico²², disseminado pela sociedade²³”. Deve ainda o dano constituir uma anormalidade, excedendo os incômodos inerentes à vida em sociedade²⁴.

¹⁶ CALVO COSTA, Carlos Alberto. *Daño resarcible*, cit., p. 51; DELMAS-MARTY, Mireille. *Por um direito comum*. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2004. p. 16.

¹⁷ Segundo Marcos Bernardes de Mello, os atos lícitos seriam classificados como atos-fatos jurídicos indenizativos: “Os atos-fatos jurídicos indenizativos (casos de indenizabilidade sem ilicitude, ou sem culpa, segundo a terminologia de Pontes de Miranda, que adotamos nas edições anteriores) configuram-se naquelas situações em que, de um ato humano não contrário a direito (=lícito) decorre prejuízo a terceiro, com dever de indenizar (MELLO, Marcos Bernardes de. *Teoria do fato jurídico: plano de existência*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 135).

¹⁸ GUERRA, Alexandre Dartanhan de Mello. Hipóteses de não incidência de responsabilidade civil 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. 304. De acordo com Lúcia Valle Figueiredo, o Estado pode ser responsabilizado quando lesar o administrado no cumprimento de suas funções e exercício de competências-deveres, ainda que o ato seja lícito, sob o fundamento do postulado da igualdade, de forma que toda a coletividade deve suportar as cargas públicas (FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 179).

¹⁹ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 974.

²⁰ Esta diferenciação, entretanto, não é unânime na doutrina. Jean Rivero sustenta que a certeza, a especialidade e a anormalidade são características do dano indenizável, independentemente de ser este proveniente de um ato lícito ou ilícito (RIVERO, Jean. *Direito Administrativo*. Trad. de Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Almedina, 1981, p. 315-315).

²¹ ZANCANER, Weida. *Da responsabilidade extracontratual da Administração Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 33-34.

²² Em recente decisão, o *Landgericht* (LG) de Heilbron (julg. em 29.4.2020, Az.: I 4 O 82/20), município do Estado de Baden-Württemberg, decidiu que o fechamento de um salão de beleza, em razão da pandemia, não gera o direito a uma indenização antecipada. Em que pese o § 56 da Lei de Proteção contra Infecções (*Infektionsschutzgesetz*) preveja a concessão de indenização às pessoas afetadas pelas restrições às atividades econômicas, “a atividade profissional da autora não foi paralisada em decorrência da infecção, suspeita ou ameaça de infecção da autora individualmente considerada, ou seja, de uma ameaça concreta, mas sim em consequência de medida governamental geral e abstrata, válida para toda a população” (FRITZ, Karina. Estado não responde por perdas patrimoniais de empresa fechada por causa do coronavírus, diz magistrado de Heilbronn. *Revista Migalhas*: German Report. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/german-report/327621/estado-nao-responde-por-perdas-patrimoniais-de-empresa-fechada-por-causa-do-coronavirus-diz-magistrado-de-heilbronn>. Acesso em: 26 maio 2020.)

²³ Celso Antônio Bandeira de Mello indica, como exemplo de dano genérico, a perda de poder aquisitivo da moeda oriunda de medidas econômicas inflacionárias (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 905).

²⁴ “Os danos normais, os sacrifícios diminutos, de pouca importância, que constituem encargos sociais, seriam compensados por vantagens de outra ordem, provenientes da atuação da máquina estatal. O limiar entre aquilo que se pode chamar de encargo normal da vida em sociedade e o que se qualifica como dano grave, de acordo com o exposto, adviria da aplicação do princípio da razoabilidade, de modo que afetações não razoáveis a bens, direitos ou atividades podem gerar pretensões de ressarcimento” (LUVIZOTTO,

Na teoria geral da responsabilidade civil, o dano envolve a lesão a um interesse jurídico tutelado pelo ordenamento e a consequência negativa sofrida pela vítima.²⁵ Em vista disso, é possível concluir que o dano é fenômeno translativo que se passa entre a conduta praticada pelo agente e a lesão experimentada pela vítima.²⁶ No caso da responsabilidade civil do Estado, o dano constitui a violação a interesse jurídico do lesado em decorrência do exercício da atividade estatal. Ademais, o dano deve ser injusto, no sentido de que a vítima não está obrigada a suportar o prejuízo.

O nexos de causalidade, por sua vez, constitui um dos temas mais áridos da seara da responsabilidade civil, memorando a doutrina a miríade de teorias que logram explicar este pressuposto jurídico²⁷ do dever de indenizar. Diante das dificuldades de se alcançar uma definição de causalidade jurídica, certos autores chegaram mesmo a questionar a utilidade de uma busca sistemática pelo estabelecimento de um conceito²⁸. Embora constitua questão tormentosa, a causalidade deve ser enfrentada para fins de fixação da responsabilidade. Neste ponto, faz-se imprescindível investigar, em um primeiro plano, a ocorrência da causalidade factual²⁹, aplicando-se a teoria da *conditio sine qua non*, para, só então, analisar-se a conexão jurídica entre a conduta ou omissão estatal e o dano, como forma de limitação da responsabilidade³⁰.

Várias teorias buscam explicar o fenômeno causal, dentre as quais se destacam a da equivalência das causas, a da interrupção do nexos de causalidade, a da causalidade adequada e, mais recentemente, a do escopo de proteção da norma violada³¹. A rigor, as teorias sobre nexos de causalidade são relevantes, mas nenhuma é suficiente³² para determinar a

Juliana Cristina. *Responsabilidade civil do Estado legislador*. São Paulo: Almedina, 2015).

²⁵ DIAS, José de Aguiar. *Da responsabilidade civil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1950. v. II. p. 313; BUERES, Alberto J. *Derecho de daños*. Buenos Aires: Hammurabi, 2001. p. 483; ZANNONI, Eduardo A. *El daño en la responsabilidad civil*. Buenos Aires: Astrea, 1982. p. 1; VARELA, João de Matos Antunes. *Das obrigações em geral*. 10. ed., 12. reimpr. Coimbra: Almedina, 2015. v. I. p. 597.

²⁶ ALPA, Guido. *Trattato di diritto civile*, v. IV: La responsabilità civile. Milano: Giuffrè, 1999, p. 100 e 608.

²⁷ MARTINS-COSTA, Judith. Ação indenizatória. Dever de informar do fabricante sobre os riscos do tabagismo. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 812, p. 75-99, jun. 2003, p. 94. Acerca da discussão da natureza jurídica da causalidade, cf. DAVID, Tiago Bitencourt. Da culpa ao nexos causal: o caráter valorativo do juízo de causalidade e as (de)limitações da responsabilidade objetiva. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, São Paulo, v. 17, ano 5, p. 87-104, out./dez. 2018.

²⁸ VINEY, Geneviève; JOURDAIN, Patrice. *Les conditions de la responsabilité*. 4. ed. Paris: LGDJ, 2013, p. 239-240.

²⁹ É corriqueira, no direito europeu, a distinção entre causalidade fática e causalidade jurídica. Enquanto no primeiro caso analisa-se se existe uma conexão causal entre o fato e o dano, serve a dita causalidade jurídica como forma limitação da responsabilidade, por meio de um juízo meramente valorativo. Neste sentido: "Second, all European jurisdictions acknowledge a fundamental divide running through the causal inquiry, which can be broken down into different sub-species of investigation: one eminently factual, and the other quintessentially legal or policy-based. In many legal systems, the divide overlaps with that between issues of facts and issues of law, thus determining the reviewability of judgments" (INFANTINO, Marta; ZERVOGIANNI, Eleni. Unravelling Causation in European Tort Laws. *Rabelz Zeitschrift*, Tübingen, p. 647-673, n. 83, 2019, p. 649).

³⁰ "Mediante uma 'valoração' (*Wertung*) investiga-se em que medida o mero nexos de causalidade pode justificar a responsabilização pelas consequências lesivas de um fato que fundamenta a responsabilidade (...)" (REINIG, Guilherme Henrique Lima. A teoria da causalidade adequada no direito civil alemão. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, São Paulo, v. 18, ano 6, p. 215-248, jan./mar.2019, p. 223).

³¹ Sobre o tema, cf.: REINIG, Guilherme Henrique Lima. *O problema da causalidade na responsabilidade civil: a teoria do escopo da de proteção da norma (Schutzzwecktheorie) e a sua aplicabilidade no direito civil brasileiro*. 293p. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

³² Neste sentido: NIEBAUM, Gerd. *Die Deliktische Haftung für fremde Willenbetätigung*. Berlin: Duncker und

causalidade de maneira satisfatória em todos os casos,³³ o que, por vezes, leva o julgador a transitar entre uma e outra para resolver o caso concreto, muitas vezes de forma intuitiva³⁴ e atécnica. De todo modo, a verificação da relação de causalidade entre o dano e a atividade desempenhada pelo Estado é indispensável para configuração do dever de reparar o dano.

Considerando-se que o ordenamento jurídico brasileiro não adota a teoria do risco integral, a imputação de responsabilidade ao Estado comporta oposição de fatores de exclusão, que basicamente se reduzem a três: caso fortuito ou força maior, fato de terceiro e culpa exclusiva da vítima. Relativamente ao caso fortuito e à força maior³⁵, em que pesem vários critérios tenham sido construídos com o desiderato de diferenciar estas duas figuras³⁶, o Código Civil de 2002, em seu art. 393, parágrafo único, igualou os institutos, registrando que constituem fatos necessários, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir. A inevitabilidade, portanto, constitui a marca característica de ambas as figuras jurídicas, não tendo o legislador nacional erigido a imprevisibilidade ao patamar de requisito definidor dos institutos mencionados³⁷.

Outro fator de exclusão de responsabilidade civil é o denominado fato de terceiro, em que a vítima postula reparação de danos morais e materiais contra o Estado, mas a dilação probatória conclui que o dano foi causado por pessoa diversa. É necessário que o fato seja praticado por alguém estranho às atividades estatais e que não esteja a serviço do poder público. Semelhante ao fato de terceiro é a culpa exclusiva da vítima, em que há deslocamento do nexo de causalidade, afastando a responsabilidade do Estado. Para os fins desta excludente, pouco importa se a vítima é agente público ou se é terceiro estranho às atividades estatais. Enquanto vítima e, por princípio, aquele que sofre um dano tem direito à respectiva reparação, salvo se o Estado comprovar que o dano se efetivou por fato imputável exclusivamente à conduta daquela. Tal como ocorre com o fato de terceiro, também na culpa da vítima é preciso que haja exclusividade, sendo esta determinante para a produção do dano. Se a culpa da vítima

Humboldt, 1977, p. 26. Philipp Forst, por sua vez, sustenta que as teorias causais não podem ser demasiado abrangentes, a ponto de se tornarem imprestáveis, em razão de sua excessiva generalidade, nem extremamente restritivas, sob pena de não cobrirem uma gama ampla de situações (FORST, Stephan Philipp. *Grenzen deliktischer Haftung bei psychisch vermittelter haftungsbegründender Kausalität*. München: WF, 2000, p. 208-209).

³³ NORONHA, Fernando. *Direito das obrigações*. São Paulo: Saraiva, 2003. v. 1, p. 587.

³⁴ “¿Cuáles son las conclusiones que se pueden extraer de esta larga excursión a través de una serie de sentencias recientes de nuestro Tribunal Supremo? Creo que se puede ratificar la inicial afirmación de posible el hallazgo de criterios que permitan determinar qué suerte correrán, en el futuro, los casos que ante el Tribunal lleguen. Algo hace pensar que el Tribunal sigue criterios de justicia intuitiva, que resultan difícilmente formalizables en argumentos de técnica jurídica” (DÍEZ-PICAZO, Luís. *Derecho de daños*. Madrid: Civitas, 1999, p. 37).

³⁵ O BGB não adotou o conceito de força maior como cláusula geral, embora seja feita referência ao instituto em situações específicas, como no caso do §651j, que trata de pacotes de viagem, e na hipótese do §701, que cuida da responsabilidade dos hospedeiros. Enneccerus defende tratar-se a força maior de um acontecimento imprevisível, que não deriva da atividade em questão, e cujos efeitos danosos não poderiam ser evitados por meio de medidas de precaução (ENNECCERUS, Ludwig. *Derecho Civil*: parte general, segunda parte. Barcelona: Bosch, 1947, v. II, p. 941).

³⁶ “Sobre a diferenciação entre força maior e caso fortuito, tem-se que a doutrina e a jurisprudência jamais chegaram a um consenso. Tentam classificar e conceituar tais fenômenos ora à luz da imprevisibilidade, ora à luz da inevitabilidade, acabando por confundir o intérprete” (MELO, Diego L. Machado de. *Culpa extracontratual*. São Paulo: Saraiva, 2013).

³⁷ “Muito se discutiu em doutrina sobre a distinção entre caso fortuito e força maior. De todas as distinções feitas, concluímos que entre ambos os fenômenos há apenas uma diferença de grau, com idênticas consequências (...). No entanto, para fins práticos, pouco importa a distinção” (VENOSA, Sílvio de Salvo. *Código Civil Interpretado*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 540).

contribui parcialmente para o resultado danoso, permanece a responsabilidade do Estado, cabendo, porém, a redução do montante indenizatório com base no art. 945 do Código Civil³⁸.

3. RESPONSABILIDADE CIVIL POR OMISSÃO ESTATAL NO ÂMBITO DA COVID-19

A evolução da sociedade e dos deveres fundamentais do Estado ampliaram as hipóteses de danos indenizáveis e restringiram os espaços de omissões estatais tidas como legítimas. A Administração Pública torna-se responsável por atuar, de forma eficiente e eficaz³⁹, para garantir os direitos fundamentais às pessoas, dentre esses o acesso à saúde⁴⁰, em sua mais ampla compreensão.

A ineficiência ou a ausência de adoção de medidas políticas, sociais e econômicas que visam à prevenção da disseminação da COVID-19 e seus desdobramentos, pela Administração Pública, pode gerar o dever de reparar os danos causados aos que forem lesados⁴¹. Entretanto, não é qualquer omissão do Estado que ensejaria a responsabilidade civil. Seria necessária uma omissão qualificada (específica), ou seja, aquela que, além de decorrer de um dever legal particular⁴², é causa direta e imediata do dano.

Em que pese a divergência, doutrinária e jurisprudencial, acerca da forma objetiva ou subjetiva da responsabilidade civil estatal por omissão⁴³, há uma tendência pela sua objetivação⁴⁴. A adoção da teoria objetiva não se traduz em alargamento desmedido da responsabilidade estatal, mas traz ao centro das discussões a problemática do nexo causal⁴⁵.

³⁸ Ensina Wilson Melo da Silva que se verifica "(...) a exoneração total ou parcial da responsabilidade estatal na espécie, em decorrência de culpa total ou parcial da vítima (...). A culpa da vítima (não a do agente, a qual só interessaria para fins e efeitos do direito regressivo do Estado) influiria, na hipótese, para minorar ou mesmo excluir a responsabilidade civil do Estado (...) estaria sempre fixada pela responsabilidade objetiva, que apenas se elidiria ou se atenuaria naquelas hipóteses, respectivamente, de culpa total ou parcial da própria vítima, na concretização do evento danoso" (SILVA, Wilson Melo da. *Da responsabilidade civil automobilística*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 228). Parcela da doutrina tem entendido que quando a codificação civil se refere à compensação de culpas (art. 945), estar-se-ia tratando, em verdade, do fenômeno da concausalidade. Neste sentido o Enunciado 630 do CJF: "Art. 945: Culpas não se compensam. Para os efeitos do art. 945 do Código Civil, cabe observar os seguintes critérios: (i) há diminuição do quantum da reparação do dano causado quando, ao lado da conduta do lesante, verifica-se ação ou omissão do próprio lesado da qual resulta o dano, ou o seu agravamento, desde que (ii) reportadas ambas as condutas a um mesmo fato, ou ao mesmo fundamento de imputação, conquanto possam ser simultâneas ou sucessivas, devendo-se considerar o percentual causal do agir de cada um".

³⁹ FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 22.

⁴⁰ BRAGA NETTO, Felipe Peixoto. Coronavírus e deveres estatais: O perfil dos novos tempos..., cit., p. 239.

⁴¹ GABARDO, Emerson, HACHEM, Daniel Wunder. Responsabilidade civil do Estado, faute du service e o princípio constitucional da eficiência administrativa. 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. 258.

⁴² STOCA, Rui. *Responsabilidade civil*. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 624.

⁴³ PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Responsabilidade Civil*. Atualizado por Gustavo Tepedino. 11. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 179; STOCA, Rui. *Tratado de responsabilidade civil: Doutrina e jurisprudência*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 1006; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 31. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 788; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 29. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 343; BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 630.

⁴⁴ BRAGA NETTO, Felipe Peixoto; ROSENVALD, Nelson; FARIAS, Cristiano Chaves. *Novo tratado de responsabilidade civil...*, cit., p. 1234.

⁴⁵ Bruno Miragem, após diferenciar a omissão específica e a omissão genérica, assevera: "A rigor, contudo, a distinção parece que não se encontra isoladamente na presença ou não de culpa, sendo casos de atos

Contextualiza-se que a Organização Mundial da Saúde recebeu o primeiro reporte de caso da COVID-19, com origem em Wuhan, na China, em 31 de dezembro de 2019, e 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. Notadamente, a COVID-19, catástrofe biológica, pode se enquadrar, em regra, entre as hipóteses de exclusão de reparação civil (fato fortuito ou força maior), por estes corresponderem, como prediz o citado art. 393, parágrafo único, do Código Civil brasileiro, a um “fato necessário, cujos efeitos não eram possíveis de se evitar ou impedir”. Todavia, esta hipótese não pode, de forma indiscriminada, servir como fundamento para a aplicação da excludente, visto que, havendo a possibilidade de o Estado prever ou impedir as consequências do evento natural, a sua omissão enseja o dever de reparar.⁴⁶

Tal entendimento é corroborado pelo Superior Tribunal de Justiça que, no julgamento do Recurso Especial nº 1.299.900/RJ⁴⁷, afastou a excludente de responsabilidade civil estatal pelo caso fortuito ou força maior, aplicando o princípio da precaução. O mencionado 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. No julgamento, entendeu-se 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.

De igual modo, chegam ao Judiciário demandas que visam a reparação de danos pelo óbito decorrente da contaminação pela dengue. Sabidamente, o Brasil vem sendo acometido, nas últimas décadas⁴⁸, por surtos da referida doença. Entretanto, as políticas públicas adotadas para o combate e a disseminação da moléstia, muitas vezes, parecem não surtir efeito. Neste sentido, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial nº 1.133.257, impôs ao Estado o dever de reparar o dano sofrido pelo pai em face do falecimento da filha acometida pela doença, por entender que este não adotou um programa de combate à epidemia da dengue⁴⁹. Entretanto, cabe a ressalva de que o Estado não é segurador universal⁵⁰

comissivos ou omissivos do Estado. Pode concorrer quando o dano tenha por origem a ação de terceiro ou força maior, em que a conduta do Estado concorra e seja decisiva para a realização do dano. Nesse sentido a discussão desloca-se da culpa para a relação de causalidade entre a conduta estatal e o dano. E para tanto, exige-se que haja um dever preexistente do Estado, cujo descumprimento possa ser caracterizado como a causa do dano (MIRAGEM, Bruno Nubens Baborsa. *Direito Civil: Responsabilidade Civil*. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 426)

⁴⁶ CARRÁ, Bruno Leonardo Câmara e LEMOS, Livia Oliveira. Coronavírus, direito à saúde e danos extrapatrimoniais: Qual a correlação? *In: MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; ROSENVALD, Nelson; DENSA, Roberta (Coord.). Coronavírus e responsabilidade civil: Impactos contratuais e extracontratuais*. Indaiatuba: Foco, 2020, p. 315.

⁴⁷ STJ. Resp nº 1.299.900/RJ. Segunda Turma. Relator: Ministro Humberto Martins. Data do Julgamento: 03/03/2015. Disponibilização em DJE 13/03/2015.

⁴⁸ MARZOCHI, Keyla, GADELHA, Paulo, LIMA, Milton Moura, *et al.* *Dengue no Brasil: História, ciências, saúde*. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-59701998000100012>. Acesso em: 20 maio 2020.

⁴⁹ STJ. Resp nº 1.133.257. Primeira Turma. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento: 29/10/2009. Data de Publicação: DJe 02/02/2010.

⁵⁰ CARRÁ, Bruno Leonardo Câmara e LEMOS, Livia Oliveira. Coronavírus, direito à saúde e danos extrapatrimoniais: Qual a correlação? *In: MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; ROSENVALD,*

e, portanto, uma vez implementados programas de prevenção e combate à doença, dentro de protocolos científicos, ainda que insuficientes para eliminar por completo o contágio da enfermidade, não se pode impor ao Estado o dever de reparar.⁵¹

Destarte, parece-nos nítido que a COVID-19 acometeria inevitavelmente a população brasileira, independentemente das medidas preventivas adotadas. Isso porque o coronavírus afetou pessoas em todos os continentes, não sendo crível admitir-se que seria possível ao Estado brasileiro conter completamente o avanço da pandemia viral em território nacional. Ocorre que se pode afirmar que 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. Dentre as diversas situações vivenciadas, podem ser citadas a falta de fornecimento de equipamento de proteção aos profissionais de saúde⁵², a escassez de leitos em unidades de tratamento intensiva (UTI)⁵³ e a não fiscalização de medidas implementadas. Nestas hipóteses, não se pode, *prima facie*, afastar a responsabilidade estatal.

Nestes casos, a responsabilização do Estado dependerá da análise donexo causal, que não poderá ser apriorística e peremptoriamente determinado. Isso porque, pela complexidade das consequências da pandemia, deverá ser sopesado 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 licitação⁵⁴, dentre outras, sem deixar de lado que o dano suportado pela parte deve resultar, de forma direta e imediata, da omissão da Administração Pública.

A responsabilidade civil estatal não deverá ser afastada, como parece sustentar parcela relevante da doutrina, em razão da ausência de culpa da Administração Pública em adotar as medidas necessárias, visto que, como já afirmado, responde o Estado objetivamente tanto pelas condutas perpetradas, como pela falta de atuação (omissão). Em verdade, não há se falar, como regra geral e inafastável, no caso da carência de leitos de UTI ou de quadro médico insuficiente, por exemplo, da existência denexo de causalidade entre o não-agir do ente público e os danos causados. Embora a omissão estatal constitua *conditio sine qua non* de eventual lesão suportada pela vítima, as teorias da causalidade são encaradas atualmente como teorias

Nelson; DENSA, Roberta (Coord.). *Coronavírus e responsabilidade civil: Impactos contratuais e extracontratuais*. Indaiatuba: Foco, 2020, p. 319.

⁵¹ STJ. AREsp. 1507473/SP. Relator Ministro Benedito Gonçalves. Julgamento 02/03/2020. Data de Publicação: DJE 04/03/2020.

⁵² BOCCHINI, Bruno. Coronavírus: pesquisa mostra que 50% dos médicos acusam falta de EPI. Publicado em 28/04/2020. *Agência Brasil*. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-04/coronavirus-pesquisa-mostra-que-50-dos-medicos-acusam-falta-de-epi>. Acesso em: 20 maio 2020.

⁵³ TOLEDO, de Giuliana; ALTINO, Lucas; e HERDY, Thiago. *Estados já enfrentam falta de leitos de UTI para covid-19*. O GLOBO. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/estados-ja-enfrentam-falta-de-leitos-de-uti-para-covid-19-1-24382684>. Acesso em: 20 maio 2020.

⁵⁴ Adverte-se que, com a decretação do Estado de emergência, há flexibilização das normas para contratação emergencial de bens e serviços pelo Estado com dispensa de licitação (Lei 8.666/93, art. 24, IV; Lei 8.080/1993, art. 15, XIII; Lei 13.979/2020) e contratação de pessoas sem processo seletivo (Lei 8.745/93). Entretanto, em se tratando de medidas preventivas, isto é, antes da referida decretação, há submissão as normas rígidas para contratação.

de imputação⁵⁵, objetivando limitar a responsabilidade civil, mediante a adoção de critérios jurídicos objetivos.

No caso em comento, não haveria como o Estado, em regra, à falta de informações precisas sobre a pandemia, por se tratar de acontecimento inédito, e dadas as condições financeiras do Estado brasileiro, adotar todas as providências necessárias ao regular tratamento da totalidade de pacientes infectados. Assim, tratando-se de evento de efeitos em certa medida inevitáveis, não se pode imputar ao Estado todas as consequências advindas da trágica situação. Logicamente que, em determinados casos, como, por exemplo, no do preso que, diagnosticado com a doença, não recebe o tratamento adequado, ou mesmo no caso dos hospitais de campanha que não foram construídos em razão de desvio de verba pública, a responsabilidade se impõe, pois a omissão estatal se afigura como causa adequada do dano⁵⁶.

Oportuno registrar que, atualmente, encontra-se em trâmite no Senado o Projeto de Lei nº 2.033/2020, que atribui responsabilidade objetiva ao Estado em caso de falecimento por escassez de unidades de tratamento intensivo (UTI). O projeto estabelece o pagamento de indenização aos familiares de paciente que vier a falecer por falta de leitos em UTI no valor pré-fixado de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), além de pensionamento, apurado pela média das últimas doze remunerações do paciente, garantindo-se o valor mínimo de um salário mínimo⁵⁷.

Em que pese a boa intenção do legislador, referida proposta parece-nos prematura. Sem adentrar na questão da tarificação do dano, que já foi numerosas vezes questionada, nota-se que o texto do projeto normativo padece de imprecisão, ao deixar de especificar a natureza da lesão a ser indenizada⁵⁸, além de indicar, de forma apriorística, e desconectada do caso concreto, os membros da família elegíveis a receber o montante indenizatório. Outro ponto que merece atenção é o estabelecimento de “pensão por lucros cessantes”, institutos oriundos da responsabilidade civil e do direito previdenciário. Para além disso, a proposta impõe indistintamente a reparação ao Estado, deixando de ressaltar as hipóteses em que o dano ocorreu como consequência inevitável da pandemia, sem que se possa estabelecer o nexo de causalidade entre a omissão estatal e a lesão suportada.

É possível concluir que não se mostra razoável defender-se 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. Deve-se ressaltar, contudo, que se podem vislumbrar

⁵⁵ LARENZ, Karl. *Lehrbuch des Schuldrechts: allgemeiner Teil*. 14. Auflage, v. 1. München: Beck, 1987, p. 435.

⁵⁶ Sobre a teoria da causalidade adequada, cf: “Von Kries soluciona o problema com base no conceito de ‘possibilidade objetiva’ (*objektive Möglichkeit*), propondo uma abordagem generalizante de caso concreto: o decisivo é identificar se a condição é genericamente apropriada para produzir um resultado da mesma espécie do ocorrido (há responsabilidade) ou se o nexo existente entre ambos os eventos repousa exclusivamente na individualidade do caso concreto (não há responsabilidade)” (REINIG, Guilherme Henrique Lima. A teoria da causalidade adequada no direito civil alemão. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, São Paulo, v. 18, ano 6, p. 215-248, jan./mar.2019, p. 229).

⁵⁷ BRASIL. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141646>. Acesso em: 30 maio 2020.

⁵⁸ O ordenamento jurídico brasileiro prevê a reparação integral do dano, nos termos do artigo 944 do Código Civil. Portanto, a omissão da norma deixa brecha para discussões quanto à natureza da indenização concedida.

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.

4. RESPONSABILIDADE CIVIL POR INCITAÇÃO AO DESCUMPRIMENTO DAS REGRAS DE ISOLAMENTO NO ÂMBITO DA COVID-19⁵⁹

Diversas e relevantes questões têm sido postas sob debate no que toca às consequências por atos diretos praticados pela Administração Pública com o desiderato de coibir a disseminação da COVID-19. Pouco se tem discutido, no entanto, acerca da influência exercida por comportamentos e falas de autoridades públicas que acabam por gerar efeitos desastrosos na população. Faz-se necessário, nessa toada, verticalizar a análise jurídica de alguns casos que podem vir, em curto espaço de tempo, a efetivamente ocupar o Judiciário, sem que as bases teóricas fundamentais à resolução dessas demandas tenham sido discutidas a contento.

Intenta-se, nesse tópico, tratar da hipótese de responsabilidade por causalidade psíquica⁶⁰. Tem-se assistido a uma profusão de notícias na mídia informando que alguns agentes ocupantes de elevados cargos políticos, bem assim empresários e influenciadores da opinião pública, reiteradamente, e à revelia das recomendações científicas e médicas, acabam por recomendar à população, seja através de discursos, seja por comportamentos, um maior contato social. Os argumentos variam desde a não gravidade da doença, até mesmo à 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. Trata-se de problemática que merece maior atenção da doutrina, eis que os atos mediados por influência psicológica, ainda que tenham sido alvo de estudo no direito estrangeiro, não constituem, até o momento, objeto de análise mais aprofundada no seio da literatura jurídica nacional.

Para ilustrar a questão da causalidade psíquica, em casos envolvendo discursos ou recomendações de autoridades, políticas ou médicas, traz-se à baila o rumoroso caso do

⁵⁹ O presente tópico foi parcialmente desenvolvido com base no texto desenvolvido por um dos autores: DANTAS BISNETO, Cícero. Responsabilidade civil de autoridades públicas que levam a tragédias. *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-02/cicero-bisneto-responsabilidade-civil-autoridades-publicas>. Acesso em: 01 jun. 2020.

⁶⁰ A peculiaridade da causalidade psíquica, muitas vezes denominada pela doutrina alemã de causalidade mediada psiquicamente (*psychisch vermittelte Kausalität*) (LANGE, Hermann; SCHIEMANN, Gottfried. *Schadenersatz*. 3. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck, 2003, p. 131), tem por nota característica a influência mental que um primeiro ator exerce em um segundo, sem que tal fenômeno possa ser cientificamente comprovado através de leis naturais (ZHANG, Mia. *Aktiv psychische Kausalität im Deliktsrecht*. Berlin: Duncker & Humblot, 2016, p. 14). A causalidade mediada psiquicamente distingue-se do “*choque nervoso*” (*Schockschaden*), no direito civil alemão, pois nesta última hipótese não há que falar em ato voluntário do lesado ou de um terceiro participante, mas de uma reação involuntária daquele que sofre a lesão nervosa (WALDKIRCH, Conrad. *Zufall und Zurechnung im Haftungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2018, p. 376).

terremoto ocorrido na cidade de L'Aquila, capital de Abruzzo, cidade assentada em uma das áreas de maior sismicidade da península itálica.

É sabido que a região tem sido sacudida, durante sua história, por diversos eventos telúricos, sendo que o primeiro tremor de terra que se tem notícia data de 03 de dezembro de 1315. Outros tantos terremotos se seguiram a este, destacando-se o abalo sísmico ocorrido em 1703, em que mais de 3 mil pessoas perderam a vida e diversas construções da cidade, dentre elas as igrejas, ruíram. Tendo em vista o abandono em massa da cidade, o Papa Clemente XI resolveu enviar padres e freiras com o fim de repovoar a região. O terremoto de maior repercussão, no entanto, deu-se nos idos de 1786, ocasião em que nada menos que 6 mil pessoas pereceram.

Em termos jurídicos, contudo, adquiriu relevo o sismo de L'Aquila, de magnitude 6,3 graus na escala de Richter, ocorrido em 06 de abril de 2009, às 03:32 horas, data em que 309 pessoas perderam a vida, além de terem sido registrados 1.600 feridos. Quase 100.000 pessoas tiveram ainda que deixar às pressas o centro histórico⁶¹. A Itália recordou nesta segunda-feira, 06 de abril de 2020, o aniversário de 11 anos do terremoto que devastou a cidade. A tradicional procissão em homenagem às vítimas da tragédia não ocorreu este ano, em virtude da pandemia do coronavírus. Janelas e varandas das casas na localidade, contudo, permaneceram iluminadas durante a madrugada⁶².

Cumprir registrar que o abalo principal ocorreu em um contexto de instabilidade sísmica que já durava vários meses, principiando em junho de 2008. Antes da fatídica data (06.04.2009), já havia sido registrado um choque de 4,1 graus, às 15:38 horas do dia 30 de março de 2009. No dia seguinte ao abalo de maior magnitude, em 31.03.09, foi convocada uma reunião pelo Chefe do Departamento da Proteção Civil, Guido Bertolaso, em L'Aquila, com o objetivo de fornecer aos cidadãos de Abruzzo toda a informação à disposição da comunidade científica sobre a atividade sísmica das últimas semanas. A Comissão de Grandes Riscos teria, no entanto, segundo a versão da acusação criminal, emitido mensagens tranquilizadoras para a população, ao não recomendar que os populares abandonassem suas casas⁶³, não obstante mais de 400 tremores terem sacudido a região por mais de 4 meses.

Foi proposta ação penal relativamente a 42 vítimas (37 mortos e 5 feridos). Isto porque, de acordo com a acusação, só em relação a estas pessoas lesadas é que o nexo de

⁶¹ BILLI, Marco. *La causalità psichica nei reati colposi*: Il caso del processo alla Commissione Grandi Rischi. Roma: Aracne, 2017, p. 11.

⁶² O cardeal de L'Aquila, Giuseppe Petrocchi, afirmou que o "alerta do coronavírus não conseguirá silenciar a memória do trágico sismo de 2009" e que "a cidade confiará sua voz às 309 badaladas do sino que, à noite, lembrará de cada uma das vítimas do terremoto. Essas batidas, longas e solenes, pretendem abraçar com seu eco também a dor de todas as famílias que perderam seus entes queridos, perdidos em circunstâncias difíceis, também por causa do contágio". Sobre as homenagens às vítimas, cf. notícia publicada em: <https://istoe.com.br/sismo-de-laquila-completa-11-anos-com-homenagem-silenciosa/>. Acesso em: 07 abr. 2020.

⁶³ "Thus, after the meeting, local media started to broadcast those committee members declarations, recorded both before and during the meeting. For example, one of the six expert attendees, Enzo Boschi, was asked during the meeting if the current seismic swarm could be a precursor to a major quake like the one that levelled L'Aquila in 1703. He answered: 'It's unlike that an earthquake like the one in 1703 could occur in a short term, but this possibility cannot be totally excluded'" (O'MATHÚNA, Dónal P.; BERIAN, Iñigo de Miguel (Eds.). *Ethics and law for chemical, biological, radiological, nuclear & explosive crises*. Cham: Springer, 2019, p. 216).

causalidade entre a conduta denunciada aos arguidos e a opção de permanecer em casa à noite entre 5.4.09 e 6.4.09 foi verificada. No resultado da primeira instância, o Tribunal de L'Aquila, em sentença proferida em 22.10.2012⁶⁴, declarou os réus culpados dos crimes que lhes foram imputados, em relação a 33 pessoas (29 mortos e 4 feridos), condenando-os ainda ao pagamento de indenização por perdas e danos a favor de algumas das partes no processo civil em curso, conjuntamente e a título solidário.

O Tribunal de Recurso de L'Aquila reformou parcialmente a decisão de primeiro grau⁶⁵, alegando que nem todos os membros da Comissão de Grandes Riscos poderiam ser responsabilizados, e confirmou apenas a condenação do Vice-Presidente de Proteção Civil, Bernardo de Bernardinis, autor de uma polémica entrevista na televisão, cujo conteúdo foi considerado, mesmo em segunda instância, indevidamente tranquilizador⁶⁶. O Tribunal de Cassação, na sentença n. 12478/16, de 19 de novembro de 2015, negou provimento aos recursos de Bernardo De Bernardinis e confirmou a sentença de segundo grau⁶⁷.

A Corte de Cassação considerou umnexo de causalidade psíquico entre a comunicação externada e a decisão dos cidadãos de L'Aquila de permanecer em suas casas. A escolha condicionada das vítimas, portanto, representa o chamado evento psíquico que determina o evento naturalista da morte ou lesão. Para tanto, a Corte estabeleceu um método de avaliação da causalidade psíquica, não muito diferente da causalidade naturalista, a fim de fornecer uma explicação adequada da influência exercida pelo estímulo psíquico no processo causal do evento, utilizando como parâmetro as máximas de experiência da comunidade⁶⁸.

Restou reconhecida, nesse caso, a existência de umnexo de causalidade psíquico, diverso da tradicional causalidade física ou mecânica, comprovável por meios tecnicamente seguros. A doutrina alemã há muito vem debatendo situações semelhantes, à luz do § 823, I, do BGB, tendo sido elaborados critérios de imputação específicos, como a fórmula do desafio (*Herausforderungsformel*)⁶⁹, embora o tema seja controvertido em sede doutrinária e jurisprudencial.

⁶⁴ *Sentenza n. 380/12*, proferida no âmbito do processo penal n. 448/II R.G.Dib.

⁶⁵ *Sentenza n. 3317/14*, proferida no âmbito do processo penal n. 2583/13 R. G. App, na data de 10 de novembro de 2014.

⁶⁶ Entrevistado, Bernardo de Bernardinis afirmou: "The scientific community continues to assure me that (...) it's a favorable situation (...), because of the continuous discharge of energy (...) the situation looks favorable" (O'MATHÚNA, Dónal P.; BERIAIN, Iñigo de Miguel (Eds.). *Ethics and law for chemical, biological, radiological, nuclear & explosive crises*. Cham: Springer, 2019, p. 216). A entrevista pode ser conferida em <https://www.youtube.com/watch?v=kLIMHe0NnW8>. Acesso em: 05 abr. 2020.

⁶⁷ O julgamento foi proferido pela quarta Seção Penal, sob a presidência de Fausto Izzo, tendo ainda participado da sessão Patrizia Picciallù, Salvatore Dovere, Andrea Montagni e Marco Dell' Ultri.

⁶⁸ Confira-se trecho do julgado, em tradução livre: "A chamada causalidade psíquica, enquanto se coloca em termos completamente peculiares, com relação às formas tradicionais de causalidade relacionadas aos fenômenos de natureza físico-naturalista (...), não fogem, para fins de julgamento criminal, à necessidade de pesquisa prévia de possíveis generalizações explicativas de ações individuais, com base em máximas consolidadas e verificáveis de experiência, capazes de selecionar *ex ante* os comportamentos condicionantes (social ou culturalmente tipificáveis), a serem subsequentemente submetidos à avaliação causal *ex post*".

⁶⁹ Uma visão crítica sobre o critério do desafio pode ser encontrada em: ZIMMERMANN, Reinhard. *Herausforderungsformel und Haftung für fremde Willensbetätigung bei § 823 I BGB*. *Juristenzeitung*, 1980, 10 ff.

Partindo-se do pressuposto da existência de uma causalidade psíquica, pode-se indagar se os indivíduos que estimulam um comportamento desviante dos padrões técnicos e científicos adotados internacionalmente podem ser responsabilizados civilmente pela disseminação do coronavírus em determinado seio comunitário ou relativamente a certos e específicos indivíduos. A influência de certo ocupante de cargo público, por exemplo, na psique individual ou no comportamento coletivo pode gerar a sua responsabilização pelos danos daí decorrentes?

Um determinado segmento doutrinário parece negar tal vínculo psicológico, evidenciando a preeminência do livre arbítrio do indivíduo⁷⁰. Sustenta-se, neste ponto, que a autodeterminação pessoal⁷¹ é ontologicamente capaz de eliminar completamente a incidência de uma psique na outra⁷², interrompendo qualquer conexão de condicionamento⁷³. Segue-se que uma conduta comunicativa, com o objetivo de influenciar o comportamento de outras pessoas, nunca poderia realmente ser definida como a causa desta.

Em que pese o livre arbítrio do indivíduo pareça efetivamente ocupar papel de destaque no comportamento adotado, figurando como exceção a hipótese de responsabilização, certas peculiaridades do caso concreto, tal como a relevância do cargo ocupado pelo comunicante⁷⁴ e o grau de incitação praticado, podem acabar por ensejar a responsabilidade civil daquele que estimula ou encoraja determinada conduta sabidamente prejudicial à saúde ou integridade física de terceiros. Certo é que, em muitos países, a causalidade psíquica é acolhida, embora nem sempre os julgados adentrem o mérito da questão⁷⁵.

⁷⁰ Sustenta-se que, em regra, o lesado deve suportar todos os prejuízos negativos aos seus interesses legais. Forst menciona mesmo um princípio de autorresponsabilidade (*Selbstverantwortungsprinzip*) (FORST, Stephan Philipp. *Grenzen deliktischer haftung bei psychisch vermittelter haftungsbegründender kausalität*. München: WF, 2000, p. 124).

⁷¹ “A responsabilidade civil representa um desvio à velha máxima do *casum sentit dominus*. As justificações desta não deverão ser ignoradas, tanto considerando a liberdade e auto-responsabilidade dos sujeitos, além da igualdade nessa condição, como ainda a praticabilidade” (FRADA, Manuel A. Carneiro da. *Direito civil, responsabilidade civil: o método do caso*. Coimbra: Almedina, 2010, p. 60).

⁷² “Another point concerns our expectations concerning individuals. We conceive them as independent persons able to determine with more or less freedom their acts. We expect them to resist undue influences from outside” (ZIMMERMANN, Reinhard; KOZIOL, Helmut; KOCH, Bernhard A.; WINIGER, Bénédict (Eds.). *Essential cases on natural causation*. Viena/Nova York: Springer, 2007, p. 253)

⁷³ Deustch e Ahrens entendem que, numa cadeia causal, uma intervenção externa seja tão significativa que a responsabilidade só aí possa ser estabelecida (DEUTSCH, Erwin; AHRENS, Hans-Jürgen. *Deliktsrecht*. 6. Auflage. München: Franz Vahlen, 2014, p. 30).

⁷⁴ Alguns estudos, por exemplo, apontam para uma relação entre o comportamento e falas do Chefe do Poder Executivo Federal e o número de mortos por Covid-19 no Brasil. A propósito, cf: OSWALD, Vivian. Covid-19: estudo liga comportamento de Bolsonaro a 10% dos casos e mortes no Brasil. *O Globo*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/covid-19-estudo-liga-comportamento-de-bolsonaro-10-dos-casos-mortes-no-brasil-24409253>. Acesso em: 01 jul. 2020; CERIONI, Clara. “Palavras importam”: estudo revela como Bolsonaro prejudicou isolamento. *Revista Exame*. Disponível em: <https://exame.com/brasil/as-palavras-importam-estudo-revela-como-bolsonaro-prejudicou-isolamento/>.

Acesso em: 01 jul. 2020. Nos EUA, após o Presidente Donald Trump alegar que a ingestão de desinfetantes poderia curar a Covid-19, o centro de controle de envenenamento de Nova York registrou 30 chamadas relacionadas ao produto nas 18 horas seguintes à sugestão, mais que o dobro em relação ao mesmo período no ano anterior, quando apenas 13 casos foram registrados (Casos de intoxicação por desinfetante crescem em NY após sugestão de Trump. *Revista Veja*. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/casos-de-intoxicacao-por-desinfetante-crescem-em-ny-apos-sugestao-de-trump>. Acesso em: 02 jul. 2020.

⁷⁵ ZIMMERMANN, Reinhard; KOZIOL, Helmut; KOCH, Bernhard A.; WINIGER, Bénédict (Eds.). *Essential cases on natural causation*. Viena/Nova York: Springer, 2007, p. 253.

Uma vez fixada a responsabilidade pela comunicação da recomendação indevida, deve-se analisar ainda a aplicação do disposto no art. 945 do Código Civil de 2002, que trata da concorrência de culpas. A doutrina majoritária, como já afirmado, entende que a “culpa da vítima” constituiria uma questão meramente causal⁷⁶. Há de 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 esta pergunta é afirmativa. A incitação e o encorajamento dificilmente aniquilarão por completo a vontade do lesado, de forma que não parece acertado que a imputação da responsabilidade recaia integralmente sobre o agente infrator.

As problematizações ora expostas de forma breve merecem maior aprofundamento, visto que a temática desperta apaixonados e controversos debates no direito estrangeiro, embora ainda não tenham sido enfrentados com profundidade pela doutrina nacional. No entanto, é possível concluir 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).

CONCLUSÃO

Em vista do que foi analisado nos tópicos acima, é possível concluir que, em seu estágio atual de evolução, a responsabilidade civil do Estado tende a ser objetiva, pautada na teoria do risco administrativo, tanto pelos atos comissivos praticados, quanto pelas omissões da Administração Pública. Não adotada a teoria do risco integral, o Estado não pode ser alçado à condição de segurador universal, mas responde objetivamente pelos danos relacionados à atividade administrativa.

Todos os efeitos da pandemia da COVID-19 não podem ser imputados aos comportamentos ou omissões adotados pelo Estado brasileiro, visto tratar-se de fenômeno natural, imprevisível e de consequências muitas vezes inevitáveis. Porém, o advento da

⁷⁶ Neste sentido o já citado enunciado 630 do CJF. Em sentido contrário, posicionando-se no sentido de que a análise da mencionada norma não envolve apenas um problema causal, devendo ser levado também em conta a culpa do ofendido, cf.: DIAS, Daniel. A chamada "culpa da vítima" é mesmo um problema apenas de causalidade? *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-20/direito-civil-atual-culpa-vitima-mesmo-problema- apenas-causalidade#_ftn6>. Acesso em: 05 de abr. de 2020. No Direito alemão, o dever de indenizar pode diminuir ou desaparecer quando o prejudicado contribuir para a ocorrência do dano mediante sua própria conduta culposa. Karl Larenz esclarece o sentido do vocábulo “culpa” presente no §254 do BGB: “*La expresión ‘culpa’ contenida em el §254, p. I, ha de comprenderse, por lo tanto, em un sentido figurado. Significa tanto como una conducta personal imputable que sirve para fundar una responsabilidad personal de la misma forma que la culpa. En este sentido amplio obra ‘culposamente’ aquel que actúa sin observar la diligencia que es exigible en el tráfico para preservar de perjuicios a otro o de los que puede sufrir también él mismo*” (LARENZ, Karl. *Derecho De Obligaciones*. Tomo I. Versão espanhola e notas de Jaime Santos Briz. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1958, p. 220).

pandemia constitui cenário que enseja a adoção de medidas de enfrentamento, que podem resultar em danos para os particulares.

Os casos de insuficiência de leitos, de equipamentos e de insumos médicos, bem como os de ineficiência do atendimento prestado às vítimas do coronavírus, podem ensejar, a depender do caso concreto e individualizado, a responsabilidade civil do Estado por omissão, mesmo porque, em se tratando de direito à saúde, o Estado tem dever legal e constitucional de fornecer atendimento igualitário e universal.

Algo mais complexa é a postura ostensiva de agentes públicos contra as orientações emanadas das autoridades sanitárias nacionais e internacionais, com a indução e incitação da população a comportamentos danosos para si e para a coletividade. Nestes 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. Em todo caso, 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.

REFERÊNCIAS

ALPA, Guido. *Trattato di diritto civile: La responsabilità civile*. Milano: Giuffrè, 1999, v. IV.

AMOS, Andrew. *The English Constitution in the Reign of King Charles the Second*. Cambridge: Cambridge University Press, 1857.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BARBOSA, Mafalda Miranda. A causalidade na responsabilidade civil do Estado. *Revista de Direito da Responsabilidade*, Coimbra, ano 2, p. 388-437, 2020.

BILLI, Marco. *La causalità psichica nei reati colposi: Il caso del processo alla Commissione Grandi Rischi*. Roma: Aracne, 2017.

BOCCHINI, Bruno. Coronavírus: pesquisa mostra que 50% dos médicos acusam falta de EPI. Publicado em 28/04/2020. *Agência Brasil*. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-04/coronavirus-pesquisa-mostra-que-50-dos-medicos-acusam-falta-de-epi>. Acesso em: 20 mai. 2020.

BRAGA NETTO, Felipe Peixoto. Coronavírus e deveres estatais: O perfil dos novos tempos. In: MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; ROSENVALD, Nelson; DENSA, Roberta (Coord.). *Coronavírus e responsabilidade civil: Impactos contratuais e extracontratuais*. Indaiatuba: Foco, 2020.

BRAGA NETTO, Felipe Peixoto. *Manual da Responsabilidade Civil do Estado à luz da jurisprudência do STF e do STJ e da teoria dos direitos fundamentais*. 5. ed. ver, amp e atual. Salvador: JusPodivm, 2018.

BRAGA NETTO, Felipe Peixoto; ROSENVALD, Nelson; FARIAS, Cristiano Chaves. *Novo tratado de responsabilidade civil*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

BUERES, Alberto J. *Derecho de daños*. Buenos Aires: Hammurabi, 2001.

CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do Estado*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

- CALVO COSTA, Carlos Alberto. *Daño resarcible*. Buenos Aires: Hammurabi, 2005.
- CARRÁ, Bruno Leonardo Câmara. *Responsabilidade civil sem dano: uma análise crítica: limites epistemológicos a uma responsabilidade civil preventiva ou por simples conduta*. São Paulo: Atlas, 2015.
- CARRÁ, Bruno Leonardo Câmara e LEMOS, Lívia Oliveira. Coronavírus, direito à saúde e danos extrapatrimoniais: Qual a correlação? In: MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; ROSENVALD, Nelson; DENSA, Roberta (Coord.). *Coronavírus e responsabilidade civil: Impactos contratuais e extracontratuais*. Indaiatuba: Foco, 2020.
- CAVALCANTI, Amaro. *Responsabilidade civil do Estado*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1956, t. I.
- CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- CERIONI, Clara. “Palavras importam”: estudo revela como Bolsonaro prejudicou isolamento. *Revista Exame*. Disponível em: <https://exame.com/brasil/as-palavras-importam-estudo-revela-como-bolsonaro-prejudicou-isolamento/>. Acesso em: 01 jul. 2020.
- CRUZ, Gisela Sampaio da. *O problema do nexo causal na responsabilidade civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- DANTAS BISNETO, Cícero. *Formas não monetárias de reparação do dano moral: Uma análise do dano extrapatrimonial à luz do princípio da reparação adequada*. Florianópolis: Tirant Lo Blanch, 2019.
- DANTAS BISNETO, Cícero. Responsabilidade civil de autoridades públicas que levam a tragédias. *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-02/cicero-bisneto-responsabilidade-civil-autoridades-publicas>. Acesso em: 01 jun. 2020.
- DAVID, Tiago Bitencourt. Da culpa ao nexo causal: o caráter valorativo do juízo de causalidade e as (de)limitações da responsabilidade objetiva. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, São Paulo, v. 17, ano 5, p. 87-104, out./dez. 2018.
- DELMAS-MARTY, Mireille. *Por um direito comum*. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- DEUTSCH, Erwin; AHRENS, Hans-Jürgen. *Deliktsrecht*. 6. Auflage. München: Franz Vahlen, 2014.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 29. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- DIAS, Daniel. A chamada “culpa da vítima” é mesmo um problema apenas de causalidade? *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-jan-20/direito-civil-atual-culpa-vitima-mesmo-problema-apenas-causalidade#_ftn6. Acesso em: 05 abr. 2020.
- DIAS, José de Aguiar. *Da responsabilidade civil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1950. v. II.
- DÍEZ-PICAZO, Luís. *Derecho de daños*. Madrid: Civitas, 1999.
- DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil: responsabilidade civil*. 19. ed. São Paulo: Saraiva: 2005. v. 7.
- ENNECCERUS, Ludwig. *Derecho Civil: parte general, segunda parte*. Barcelona: Bosch, 1947, v. II.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson; BRAGA NETTO, Felipe Peixoto. *Curso de direito civil: responsabilidade civil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. v. 3.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

FORST, Stephan Philipp. *Grenzen deliktischer Haftung bei psychisch vermittelter haftungsbegründender Kausalität*. München: WF, 2000.

FRADA, Manuel A. Carneiro da. *Direito civil, responsabilidade civil: o método do caso*. Coimbra: Almedina, 2010.

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

FRITZ, Karina. Estado não responde por perdas patrimoniais de empresa fechada por causa do coronavírus, diz magistrado de Heilbronn. *Revista Migalhas: German Report*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/german-report/327621/estado-nao-responde-por-perdas-patrimoniais-de-empresa-fechada-por-causa-do-coronavirus-diz-magistrado-de-heilbronn>. Acesso em: 26 maio 2020.

GABARDO, Emerson, HACHEM, Daniel Wunder. Responsabilidade civil do Estado, faute du service e o princípio constitucional da eficiência administrativa. In: GUERRA, Alexandre Dartanhan de Mello; PIRES, Luis Manuel Fonseca; BENACCHIO Marcelo (Coord.). *Responsabilidade civil do estado: desafios contemporâneos*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade civil*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

GUERRA, Alexandre Dartanhan de Mello. Hipóteses de não incidência de responsabilidade civil 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.

INFANTINO, Marta; ZERVOGIANNI, Eleni. Unravelling Causation in European Tort Laws. *Rabelz Zeitschrift*, Tübingen, p. 647-673, n. 83, 2019.

LARENZ, Karl. *Derecho De Obligaciones*. Tomo I. Versão espanhola e notas de Jaime Santos Briz. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1958.

LARENZ, Karl. *Lehrbuch des Schuldrechts: allgemeiner Teil*. 14. Auflage, v. 1. München: Beck, 1987.

LANGE, Hermann; SCHIEMANN, Gottfried. *Schadenersatz*. 3. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck, 2003.

LOPEZ, Teresa Ancona. *Princípio da precaução e evolução da responsabilidade civil*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

LUVIZOTTO, Juliana Cristina. *Responsabilidade civil do Estado legislador*. São Paulo: Almedina, 2015.

MARTINS-COSTA, Judith. Ação indenizatória. Dever de informar do fabricante sobre os riscos do tabagismo. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 812, p. 75-99, jun. 2003.

MARZOCHI, Keyla, GADELHA, Paulo, LIMA, Milton Moura, et al. *Dengue no Brasil: História, ciências, saúde*. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-59701998000100012>. Acesso em: 20 mai. 2020.

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.
- MELO, Diego L. Machado de. *Culpa extracontratual*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 31. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MELLO, Marcos Bernardes de. *Teoria do fato jurídico: plano de existência*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- MESA, Marcelo J. López. *Presupuestos de la responsabilidad civil*. Buenos Aires: Astrea, 2012.
- MIRAGEM, Bruno Nubens Baborsa. *Direito Civil: Responsabilidade Civil*. São Paulo: Saraiva, 2015.
- NIEBAUM, Gerd. *Die Deliktische Haftung für fremde Willenbetätigung*. Berlin: Duncker und Humblot, 1977.
- NORONHA, Fernando. *Direito das obrigações*. São Paulo: Saraiva, 2003. v. 1.
- O'MATHÚNA, Dónal P.; BERIAIN, Iñigo de Miguel (Eds.). *Ethics and law for chemical, biological, radiological, nuclear & explosive crises*. Cham: Springer, 2019.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. *Rolling updates on coronavirus disease (COVID-19)*. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen>. Acesso em: 20 mai. 2020.
- OSWALD, Vivian. COVID-19: estudo liga comportamento de Bolsonaro a 10% dos casos e mortes no Brasil. *O Globo*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/covid-19-estudo-liga-comportamento-de-bolsonaro-10-dos-casos-mortes-no-brasil-24409253>. Acesso em: 01 jul. 2020.
- PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Responsabilidade Civil*. Atualizado por Gustavo Tepedino. 11. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- 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.
- REINIG, Guilherme Henrique Lima. A teoria da causalidade adequada no direito civil alemão. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, São Paulo, v. 18, ano 6, p. 215-248, jan./mar.2019.
- REINIG, Guilherme Henrique Lima. *O problema da causalidade na responsabilidade civil: a teoria do escopo da de proteção da norma (Schutzzwecktheorie) e a sua aplicabilidade no direito civil brasileiro*. 293p. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- RIVERO, Jean. *Direito Administrativo*. Trad. de Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Almedina, 1981.
- SILVA, Wilson Melo da. *Responsabilidade civil sem culpa e socialização do risco*. Belo Horizonte: Editora Bernardo Álvares, 1962.
- SILVA, Wilson Melo da. *Da responsabilidade civil automobilística*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.
- SPEAKE, Jennifer. *Oxford Dictionary of Proverbs*. 6. ed. Oxford: Oxford University Press, 2015.

STJ. AREsp. 1507473/SP. Relator Ministro Benedito Gonçalves. Julgamento 02/03/2020. Data de Publicação: DJE 04/03/2020.

STJ. Resp nº 1.133.257. Primeira Turma. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento:29/10/2009. Data de Publicação: DJe 02/02/2010.

STJ. Resp nº 1.299.900/RJ. Segunda Turma. Relator: Ministro Humberto Martins. Data do Julgamento: 03/03/2015. Disponibilização em DJE 13/03/2015.

STOCO, Rui. *Responsabilidade civil*. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

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

TOLEDO, de Giuliana; ALTINO, Lucas; e HERDY, Thiago. Estados já enfrentam falta de leitos de UTI para COVID-19. *O Globo*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/estados-ja-enfrentam-falta-de-leitos-de-uti-para-covid-19-1-24382684>. Acesso em: 20 maio 2020.

VARELA, João de Matos Antunes. *Das obrigações em geral*. 10. ed., 12. reimpr. Coimbra: Almedina, 2015. v. I.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Código Civil Interpretado*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

VINEY, Geneviève; JOURDAIN, Patrice. *Les conditions de la responsabilité*. 4. ed. Paris: LGDJ, 2013.

WALDKIRCH, Conrad. *Zufall und Zurechnung im Haftungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2018.

ZANCANER, Weida. *Da responsabilidade extracontratual da Administração Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

ZANNONI, Eduardo A. *El daño en la responsabilidad civil*. Buenos Aires: Astrea, 1982.

ZHANG, Mia. *Aktiv psychische Kausalität im Deliktsrecht*. Berlim: Duncker & Humblot, 2016.

ZIMMERMANN, Reinhard; KOZIOL, Helmut; KOCH, Bernhard A.; WINIGER, Bénédict (Eds.). *Essential cases on natural causation*. Viena/Nova York: Springer, 2007.

Recebido: 02.06.2020

Aprovado: 04.07.2020

Como citar: 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.

