

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR MEDIDAS DE QUARENTENA DECORRENTES DA COVID-19

BRUNO NOVAES DE BORBOREMA

Especialista em Advocacia Pública pela Escola da AGU. Procurador do Distrito Federal. E-mail: bruno-borborema@hotmail.com

THE STATE CIVIL RESPONSIBILITY DUE TO QUARANTINE IMPOSED ON GROUNDS OF COVID-19

Resumo: O artigo propõe tratar da responsabilidade civil do estado pela decretação de medidas de quarentena decorrentes da COVID-19. Primeiramente, foi apresentado o contexto da pandemia, indicando as normas editadas e medidas administrativas adotadas para conter a propagação do vírus. Depois, apontou-se como o caso se amoldaria à responsabilidade civil do estado. A relevância do trabalho assentou-se na atualidade do tema e por trazer uma visão inovadora em relação a outros trabalhos que trataram do assunto. A conclusão foi no sentido e inexistirem requisitos para reconhecimento da obrigação de indenizar.

Palavras-chave: Responsabilidade civil. Quarentena. COVID-19. Atos lícitos. Princípio da solidariedade.

Abstract: *The article aims to address the state civil responsibility for the enactment of quarantine measures arising from COVID-19. First, the context of the pandemic was presented, indicating the regulations issued and administrative measures adopted to contain the spread of the virus. Then, it was pointed out how the case would conform to the civil responsibility of the state. The relevance of the work is based on the topicality of the subject and for bringing an innovative view in relation to other works that dealt with the subject. The conclusion was that the requirements for recognition of the obligation to indemnify are not present.*

Keywords: *Civil responsibility. Quarantine. COVID-19. Lawful acts. Solidarity principle.*

1. INTRODUÇÃO

No fim de 2019, o mundo foi assolado pela pandemia da doença COVID-19, causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, que afetou de forma muito grave a população do Brasil. Como de conhecimento público, os sintomas mais comuns da doença são respiratórios e a transmissão do vírus se dá de pessoa a pessoa por meio do contato com secreções e posterior contato com a boca, nariz ou com os olhos¹.

Em face desse específico modo de transmissão, a comunidade científica considera que o principal modo de conter a sua propagação é o distanciamento social, a fim de mitigar o risco de contrair o vírus, por meio do contato com outras pessoas ou objetos contaminados. Por esta razão, segundo pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas sobre a COVID-19, em 96% de 24 países, que foram objeto de análise, observou-se a adoção de medidas de restrição à livre circulação de pessoas; sendo 83% a de *lockdown* e 13% a de isolamento vertical².

Seguindo esta tendência, os Estados e Municípios brasileiros emitiram atos administrativos que impunham restrições à circulação de pessoas, bem como ao funcionamento de estabelecimentos que exerciam diversas atividades econômicas, incluindo bares, restaurantes, salões de beleza etc. Por força disto, foram obrigados a fechar as portas ou funcionar em horários reduzidos durante determinados períodos de tempo.

Diante desse contexto, emerge o questionamento quanto à responsabilidade civil do estado, em razão dos prejuízos financeiros sofridos por estes empreendedores, que tiveram redução no faturamento ou chegaram ao ponto de encerrar suas atividades, em decorrência dos atos de polícia acima referidos. Conforme noticiado na imprensa³, a questão será em breve julgada pelo Poder Judiciário, pois o setor de bares e restaurantes, por meio de sua associação nacional (ABRASEL), promoveu ações contra todos os governos estaduais e cerca de 300 municípios no país.

Importa analisar, se estão presentes os requisitos e o reconhecimento do dever de indenizar danos causados pelo Estado, em especial a ocorrência de um prejuízo e o nexo de causalidade entre este e a conduta administrativa.

2. JURIDICIDADE DAS MEDIDAS DE QUARENTENA

Quanto à perquirição da ocorrência de danos indenizáveis, é preciso destacar que os atos administrativos apontados como causadores dos prejuízos financeiros aos estabelecimentos comerciais são inequivocamente lícitos, por estarem baseados em deveres constitucionais e em expressa autorização legal.

A Lei nº 13.979/2020, editada com o objetivo de dispor sobre “as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”,

1 Disponível em: <http://www.coronavirus.df.gov.br/index.php/sobre-o-virus/>. Acesso em: 6 jul. 2021.

2 “Os países que adotaram **lockdown** foram África do Sul, Alemanha, Argentina, Austrália, Canadá, China, Colômbia, Espanha, Estados Unidos, França, Índia, Irã, Israel, Itália, Líbano, México, Nova Zelândia, Reino Unido, Rússia e Singapura. Os que fizeram **isolamento vertical** são Coreia do Sul, Suécia e Turquia (*leia mais abaixo*). O 24º país da lista, o Japão, adotou recomendação de isolamento, mas sem ato normativo e, portanto, não entrou em nenhuma destas classificações.”. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/05/18/83percent-dos-principais-paises-afetados-pelo-coronavirus-adotaram-lockdown-aponta-levantamento.ghtml>.

3 Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/bares-e-restaurantes-pedem-indenizacao-bilionaria-a-estados-e-municipios/>.

expressamente facultou ao Poder Executivo a adoção de restrição de atividades como forma de evitar a propagação do vírus⁴.

Ainda que inexistisse Lei Federal expressa neste sentido, seriam plenamente lícitos os atos restritivos, porquanto tinham por objeto a preservação da vida, da saúde e da dignidade dos cidadãos da respectiva unidade federativa, que são pedras angulares da República Federativa do Brasil⁵. Além disso, a saúde configura direito social de toda pessoa humana e dever do Estado, o qual deve garantir o seu exercício mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos⁶.

Sobre o assunto, merece referência a lição de Ingo Sarlet⁷:

“Na condição de típica hipótese de direito-dever, os deveres fundamentais guardam relação com as posições jurídicas pelas quais se efetiva o direito à saúde, podendo-se falar num dever de proteção à saúde, individual e pública (defensiva) (...) assim como num dever de promoção da saúde (dimensão prestacional em sentido amplo), especialmente vigente no âmbito das normas e políticas públicas de regulamentação e organização do SUS. Além disso, importa sublinhar que também os particulares (pessoas físicas e jurídicas) possuem, para além de um dever geral de respeito, até mesmo deveres específicos em relação à saúde de terceiros e mesmo em relação à sua própria saúde, quando for o caso.”

Portanto, considerando o contexto mencionado acima, de grave pandemia e de convergência de orientações técnicas, o fechamento e limitação ao comércio era não apenas uma faculdade, mas um dever imposto ao Estado. Ilícita e inconstitucional, ao contrário, seriam a omissão das autoridades públicas competentes, sob pena de responsabilização, diante das orientações da OMS⁸ e do Conselho Nacional de Saúde⁹ que recomendavam a adoção da quarentena.

4 Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:(...) II - quarentena: restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus. Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas: (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020)(...)II - quarentena;

5 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: (...) III - a dignidade da pessoa humana;

(...)

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

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

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

(...)

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

7 SARLET, Ingo W. Comentário ao art. 196. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W. (Coords.) Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1932.

8 Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/03/30/oms-reforca-que-medidas-de-isolamento-social-sao-a-melhor-alternativa-contr-o-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 10 ago. 2021.

9 RECOMENDAÇÃO Nº 036, DE 11 DE MAIO DE 2020: “Ao Ministério da Saúde, Governadores dos Estados e do Distrito Federal, Secretários Estaduais de Saúde, Prefeitos Municipais e Secretários Municipais de Saúde: 1) Que sejam implementadas medidas que garantam pelo menos 60% da população em distanciamento social, ou superiores a este, em se agravando a ocupação de leitos, de maneira progressiva e efetiva, como medida sanitária excepcional necessária; 2) Que sejam adotadas medidas de distanciamento social mais rigoroso, ou seja, a contenção comunitária ou bloqueio (em inglês, lockdown) nos municípios com ocorrência acelerada de novos

Inclusive, o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da medida cautelar na ADI nº 6421, em decisão de caráter vinculante, assentou que configura erro grosseiro, passível de responsabilização da autoridade competente, o ato administrativo responsável por violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância de normas e critérios científicos e técnicos ou dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção¹⁰.

3. REQUISITOS PARA O INCIDÊNCIA DO DANO INDENIZÁVEL POR ATOS LÍCITOS

Tratando-se de condutas estatais, que podem ser reputadas lícitas, a responsabilização civil pressupõe o dano simples e também que haja: 1) especialidade, ou seja, que onere a situação particular de um ou alguns indivíduos; 2) anormalidade, no sentido de que não esteja inserido entre os riscos inerentes às condições de convívio social¹¹.

Esse o entendimento prevalente na doutrina foi chancelado pelo STF no julgamento cuja ementa se transcreve abaixo:

EMENTA: RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. RESPONSABILIDADE DA UNIÃO POR DANOS CAUSADOS À CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO DE TRANSPORTE AÉREO (VARIG S/A). RUP-TURA DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DECORRENTE DOS EFEITOS DOS PLANOS “FUNARO” E “CRUZADO”. DEVER DE INDENIZAR. RESPONSABILIDADE POR ATOS LÍCITOS QUANDO DELES DECORREREM PREJUÍZOS PARA OS PARTICULARES EM CONDIÇÕES DE DESIGUALDADE COM OS DEMAIS. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE, DO DIREITO ADQUIRIDO E DO ATO JURÍDICO PERFEITO. (...) 10. O Estado responde juridicamente também pela prática de atos lícitos, quando deles decorrerem prejuízos para os particulares em condições de desigualdade com os demais. Impossibilidade de a concessionária cumprir as exigências contratuais com o público, sem prejuízos extensivos aos seus funcionários, aposentados e pensionistas, cujos direitos não puderam ser honrados. 11. Apesar de toda a sociedade ter sido submetida aos planos econômicos, impuseram-se à concessionária prejuízos especiais, pela sua condição de concessionária de serviço, vinculada às inovações contratuais ditadas pelo poder concedente, sem poder atuar para evitar o colapso econômico-financeiro. Não é juridicamente aceitável sujeitar-se determinado grupo de pessoas – funcionários, aposentados, pensionistas e a própria concessionária – às específicas condições com ônus insuportáveis e desiguais dos demais, decorrentes das políticas adotadas, sem contrapartida indenizatória objetiva, para minimizar os prejuízos sofridos, segundo determina a Constituição. Precedente: RE 422.941, Relator o Ministro Carlos

casos de COVID-19 e com taxa de ocupação dos serviços atingido níveis críticos, agregando as seguintes providências: a) Suspensão de todas as atividades não essenciais à manutenção da vida e da saúde, apenas autorizando o funcionamento dos serviços considerados essenciais, por sua natureza; b) Adoção de medidas de orientação e de sanção administrativa quando houver infração às medidas de restrição social, podendo serem aplicadas em áreas específicas de uma cidade (bairros, distritos, setores); c) Restrição da circulação de pessoas e de veículos particulares (somente com uso de máscaras), salvo transporte de pessoas no itinerário e no exercício de serviços considerados como essenciais, com ampliação de medidas informativas e educativas (monitoramento do cumprimento) em veículos de transporte coletivo; e d) Mobilização das Forças Armadas e de Segurança, pelos poderes Estaduais e Municipais, pela via de parcerias intersetoriais entre os órgãos, com vistas ao cumprimento dos protocolos de emergência para a adoção de bloqueio total (lockdown) quando necessário, com planejamento antecipado ao limite de ocupação de leitos na rede local de saúde.

10 Ementa: Direito administrativo. Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Responsabilidade civil e administrativa de Agentes Públicos. Atos relacionados à pandemia de COVID-19. Medida Provisória nº 966/2020. Deferimento parcial da cautelar. (...) 6. Teses: “1. Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção. 2. A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos”. (ADI 6421 MC, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 21/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-270 DIVULG 11-11-2020 PUBLIC 12-11-2020)

11 MELO, Celso Antonio Bandeira. Curso de Direito Administrativo, p. 987.

Velloso, Segunda Turma, DJ 24.3.2006. 12. Não conhecimento do recurso extraordinário da União interposto contra o acórdão proferido no julgamento dos embargos infringentes. 13. Conhecimento parcial do recurso extraordinário da União, e na parte conhecida, provimento negado. 14. Conhecimento parcial do recurso extraordinário do Ministério Público Federal e, na parte conhecida, desprovido, mantendo-se a decisão do Superior Tribunal de Justiça, conclusivo quanto à responsabilidade da União pelos prejuízos suportados pela Recorrida, decorrentes dos planos econômicos. (RE 571969, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 12/03/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-181 DIVULG 17-09-2014 PUBLIC 18-09-2014)

Na hipótese analisada, no entanto, é cediço que os prejuízos sofridos pelos estabelecimentos comerciais não estão em condição de desigualdade com demais, pois as restrições, em geral, atingiram praticamente todos os setores da economia. A título de exemplo, o teor do Decreto nº 40.550, de 23 de março de 2020, editado pelo Distrito Federal:

Art. 2º Ficam suspensos, no âmbito do Distrito Federal, até o dia 05 de abril de 2020:

- I - eventos, de qualquer natureza, que exijam licença do Poder Público;
- II - atividades coletivas de cinema e teatro;
- III - atividades educacionais em todas as escolas, universidades e faculdades, das redes de ensino pública e privada;
- IV - academias de esporte de todas as modalidades;
- V - museus;
- VI - zoológico, parques ecológicos, recreativos, urbanos, vivenciais e afins;
- VII - boates e casas noturnas;
- VIII - atendimento ao público em shoppings centers, feiras populares e clubes recreativos;
 - a) nos shoppings centers fica autorizado apenas o funcionamento de laboratórios, clínicas de saúde e farmácias;
- IX - atendimento ao público em TODAS as agências bancárias e cooperativas de crédito no Distrito Federal;
 - a) a proibição se estende aos bancos públicos e privados;
 - b) ficam excetuados os atendimentos referentes aos programas bancários destinados a aliviar as consequências econômicas do novo Coronavírus, bem como os atendimentos de pessoas com doenças graves.
- X - cultos, missas e rituais de qualquer credo ou religião;
- XI - estabelecimentos comerciais, de qualquer natureza, inclusive bares, restaurantes, lojas de conveniências e afins;
- XII - salões de beleza, barbearias, esmalterias e centros estéticos;
- XIII - lojas de conveniência e minimercados localizados em postos de gasolina; **(Inciso revogado(a) pelo(a) Decreto 40570 de 27/03/2020)**
- XIV - quiosques, foodtrucks e trailers de venda de refeições;
- XV - lotéricas e correspondentes bancários; **(Inciso revogado(a) pelo(a) Decreto 40570 de 27/03/2020)**
- XVI - oficinas de lanternagem e pintura;
- XVI - comércio ambulante em geral.

Como se observa, praticamente todos os setores, incluindo comércio, serviços, lazer, eventos, cultura etc, foram submetidos às restrições, com exceção daqueles reputados essenciais. Assim, não há como cogitar desigualdade nos efeitos da medida adotada. Neste sentido, argumentam Cícero Dantas Bisneto e José Fernando Simão em artigo que trata do tema¹²:

Relativamente aos atos lícitos, como já afirmado, violado um direito da vítima e constatada a certeza do dano, deve-se analisar ainda se o prejuízo é especial, ou se, ao contrário, atinge indistintamente todos aqueles que se encontram em determinada situação. Deste modo, não se apresenta cabível o pedido de indenização fundado, exemplificativamente, na deterioração da situação econômica do país em razão das medidas de contenção adotadas, ainda que se trate de determinado setor específico da economia, como o de aviação civil e o de hotelaria. Logicamente as medidas restritivas impactarão com maior vigor certos nichos empresariais, mas a crise econômica, em si considerada, representa fato que possui repercussão em toda a sociedade. (grifamos)

No direito comparado, merece referência artigo publicado pela administrativista portuguesa Carla Amado Gomes, partindo da interpretação do contexto normativo daquele país em relação à pandemia de COVID-19¹³:

viii) A oitava nota: a declaração de estado de emergência afasta a possibilidade de compensação por facto lícito de danos especiais e anormais decorrente de decisões directamente relacionadas com aquele decretamento. Repare-se na redacção do artigo 16.º do RRCEE: "O Estado e as demais pessoas colectivas de direito público indemnizam os particulares a quem, por razões de interesse público, imponham encargos ou causem danos especiais e anormais, devendo, para o cálculo da indemnização, atender-se, designadamente, ao grau de afectação do conteúdo substancial do direito ou interesse violado ou sacrificado". Tratando-se de uma declaração cujos efeitos incidem, indistintamente, sobre a população e sobre os operadores económicos em geral, o pressuposto da especialidade do dano (veja-se o artigo 2.º do RRCEE) está arredado. A diluição dos encargos excepcionais pela comunidade — embora reflectindo-se diferentemente nos vários sectores económicos e nas próprias pessoas — gera uma nova distribuição do risco social, a qual anula a possibilidade de obter compensação por facto lícito mas, em contrapartida, investe o Estado no dever de repor o equilíbrio que a declaração quebrou. (grifamos)

É dizer, na medida em que a norma excepcional atinge, de forma genérica, a população e os atores econômicos em geral, afasta-se o requisito da especialidade e, conseqüentemente, a incidência do dever de reparar.

Por fim, como última nota sobre o dano, questiona-se se a sua natureza no caso seria passível de responsabilização civil. Não se pode olvidar que não é qualquer revés patrimonial ou econômico merecedor de proteção do direito, mas apenas aquele a quem a ordem jurídica confere proteção.

Sobre o tema, leciona Celso Antonio Bandeira de Mello¹⁴:

"Não há confundir dano patrimonial, dano econômico, com dano em direito. O primeiro é qualquer prejuízo sofrido por alguém, inclusive por ato de terceiro, consistente em uma perda pa-

12 DANTAS BISNETO, Cícero; SIMÃO, José Fernando Simão. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELAS RESTRIÇÕES IMPOSTAS EM RAZÃO DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS. RJLB, Ano 6 (2020), nº 4, 725-753.

13 Responsabilidade civil extracontratual do Estado e(m) estado de emergência: Dez breves notas. e-Pública Vol. 7 No. 1, Abril 2020 (170-183). Disponível em: <https://www.e-publica.pt/volumes/v7n1a08.html> (Consultada em 08/07/2021).

14 Curso de Direito Administrativo, p. 964-965.

trimonial que elide total ou parcialmente algo que se tem ou que se terá. O segundo, ademais de significar subtração de um bem ou consistir em impediante a que se venha a tê-lo, atinge bem a que se faz jus. Portanto, afeta o direito a ele. Incide sobre algo que a ordem jurídica considera pertinente ao lesado. Logo, o dano assim considerado pelo Direito, o dano ensanchador de responsabilidade, é o mais que simples dano econômico. Pressupõe a sua existência, mas reclama, além disso, que consista em agravo a algo que a ordem jurídica reconhece como garantido em favor de um sujeito.”

Ora, o *risco* é característica inerente a qualquer atividade comercial. Inexiste direito adquirido à obtenção de lucros ou a faturamento mínimo, tendo em vista os fatores imprevisíveis do mercado, em especial as restrições impostas por questões de saúde pública, como é o caso.

4. NEXO DE CAUSALIDADE – FALTA DE RELAÇÃO DE CAUSA E EFEITO ENTRE A CONDUTA E OS PREJUÍZOS ECONÔMICOS ALEGADOS

Outro requisito essencial, para qualquer debate em relação à incidência da responsabilidade civil, assenta-se no nexo de causalidade, que é a “indispensável relação de causa e efeito para que o dano possa ser juridicamente relevante”. Traduz-se como o referencial para a conclusão sobre quem foi o causador do dano¹⁵.

Na situação analisada, é difícil demonstrar, de forma concreta, que a quarentena decretada seja a *causa* das dificuldades econômicas dos estabelecimentos, haja vista a natureza ubíqua da pandemia, capaz ela mesma de gerar consequências negativas na economia. A COVID-19 acarretou uma recessão recorde na economia mundial, com efeitos sincronizados que afetaram o PIB de praticamente todos os países.

A corroborar essa afirmação, cita-se trechos de artigo publicado no sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de Economia da FGV¹⁶:

A recessão de 2020, provocada pelos impactos econômicos ligados à pandemia e seus efeitos para mitigá-la, levou a uma queda próxima de 7% do PIB *per capita* mundial,^[3] sendo a mais profunda recessão mundial desde 1945-46, período da 2GM. O recuo da renda mundial no ano passado foi mais do que o dobro da recessão da crise financeira internacional de 2008/09. E entre as 14 recessões mundiais dos últimos 150 anos, a crise de 2020 foi a quarta mais profunda, “perdendo” apenas para os períodos das Guerras Mundiais e da Grande Depressão.

(...)

Outro fator relevante é a quantidade de economias que sofrem quedas anuais no PIB *per capita* durante as recessões mundiais. No ano passado, 92%^[4] dos países apresentaram recuos do PIB *per capita*, proporção maior do que os 85% dos países em recessão no auge (1931) da Grande Depressão de 1930- 32. A média de países com queda do PIB *per capita* nas 13 recessões mundiais anteriores da crise de 2020 foi de 50%, consideravelmente abaixo do que ocorreu no ano passado.

A natureza altamente sincronizada da crise do coronavírus levou tanto economias avançadas quanto emergentes a sofrerem as maiores quedas em suas taxas de crescimento do PIB nas últimas décadas.

15 Rodrigo Valgas dos Santos. **Nexo Causal e Excludentes**. Capítulo do Livro “Responsabilidade Civil do Estado”. Coord: Juarez Freitas, p. 271.

16 Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/mais-profunda-recessao-mundial-no-pos-guerra-e-seus-impactos-na-economia-do-rio>

Logo, é certo que o mercado nacional seria afetado, independentemente de qualquer ato administrativo que fosse praticado pelo Poder Público, de maneira que não se infere uma relação direta e imediata que atraia a responsabilização civil do Estado. Nesse sentido, merece referência, uma vez mais, o artigo científico de Cícero Dantas Bisneto e José Fernando Simão¹⁷:

“Outrossim, é dificultosa a comprovação de que os atos restritivos, por si só, constituem a causa da grave turbulência econômica nacional, considerando-se que se trata de evento de abrangência mundial, oriundo de complexos e variados fatores econômicos e sociais.”

Assim, também em razão da ausência de nexo de causalidade, estaria afastada a responsabilidade civil.

5. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE

A questão merece ser observada, outrossim, sob o ângulo do princípio constitucional da solidariedade, que seria suficiente, por si só, para apartar a imposição de qualquer ônus ao estado em razão da sua conduta. Tal como lembra Ingo Sarlet, na obra já referida anteriormente:

“a ideia de dever fundamental (à saúde) evidencia o vínculo com o princípio da solidariedade, no sentido de que toda a sociedade se torna responsável pela efetivação e proteção do direito à saúde de todos e de cada um, no âmbito de uma responsabilidade compartilhada (shared responsibility)”¹⁸.

Ou seja, pelo princípio da solidariedade, todos possuem o dever de preservar a saúde dos demais, o que deve se dar inclusive mediante o fechamento ou limitação temporária ao funcionamento de suas atividades comerciais. Reconhecer o dever de indenizar neste caso seria romper com esse pacto de solidariedade social, fugindo ao cumprimento dos seus deveres.

Em um contexto em que toda a sociedade do planeta foi afetada pela pandemia, nos mais diversos sentidos – físicos, psíquicos, econômicos (desemprego ou redução da capacidade econômica) e emocionais (pela perda de parentes e amigos, sequelas da doença, confinamento, etc) – não se pode pretender que apenas um grupo muito restrito seja compensado pela coletividade. A pretensão, em última análise, seria de que os cidadãos, que perderam seus familiares, estão desempregados, ficaram doentes e estão com sequelas, direcionem seus recursos, via pagamento de tributos, para sustentar uma pequena parcela de empresários que supostamente tiveram prejuízos financeiros em razão das medidas sanitárias adotadas.

6. CONCLUSÃO

Em conclusão, pode-se afirmar que a COVID-19 exigiu, como medida de prevenção da transmissão do vírus, que as unidades da federação impusessem restrições à circulação de pessoas, que incluíram a limitação ao funcionamento de estabelecimentos comerciais, trazendo à tona a discussão quanto à incidência da responsabilidade civil do estado.

17 DANTAS BISNETO, Cícero; SIMÃO, José Fernando Simão. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELAS RESTRIÇÕES IMPOSTAS EM RAZÃO DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS. RJLB, Ano 6 (2020), nº 4, 725-753.

18 Op. Cit., p. 1932.

Não há, no entanto, como reconhecer o dever de indenizar pelo estado, porquanto os atos praticados pelo Poder Público são compatíveis com o ordenamento jurídico, ante a previsão da Lei Federal nº 13.979/2020, além de encontrarem suporte na Constituição Federal. Assim, a responsabilização civil pressuporia que o dano fosse dotado de especialidade (onere a situação particular de um ou alguns indivíduos) e anormalidade (não esteja inserido entre os riscos inerentes às condições de convívio social), o que não se verificou, ao considerar que as restrições atingiram a quase totalidade dos estabelecimentos e, embora raras, pandemias são um risco inerente à vida humana em sociedade.

Ademais, não parece possível demonstrar, de forma concreta, que a quarentena, por si só, seja a causa direta das dificuldades econômicas dos estabelecimentos, haja vista a natureza ubíqua da pandemia, capaz ela mesma de gerar consequências negativas na economia local e global.

O princípio da solidariedade também poderia ser citado como óbice à conjectura de ilicitude da conduta estatal, na medida que impõe à coletividade o dever de preservar a saúde dos demais, inclusive mediante o fechamento ou limitação temporária ao funcionamento de suas atividades comerciais. Reconhecer o dever de indenizar neste caso seria justamente romper com esse pacto de solidariedade social, garantindo a um grupo muito restrito o direito de ser compensado pela coletividade.

REFERÊNCIAS

- BULHÕES, Chicão; BALASSIANO, Marcel. **A mais profunda recessão mundial no pós-guerra e seus impactos na economia do Rio**. 2021. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/mais-profunda-recessao-mundial-no-pos-guerra-e-seus-impactos-na-economia-do-rio>. Disponível em: 08 jul. 2021.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- CUNHA, Leonardo Carneiro. **A fazenda pública em juízo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- DANTAS BISNETO, Cícero; SIMÃO, José Fernando Simão. **Responsabilidade civil do Estado pelas restrições impostas em razão da pandemia do coronavírus**. RJLB, Ano 6 (2020), nº 4, 725-753.
- FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1145>. Acesso em: 20 jul. 2021.
- GOMES, CARLA AMADO. Responsabilidade civil extracontratual do Estado e(m) estado de emergência: dez breves notas. **e-Pública**. v. 7 n. 1, Abr., 2020, p. 170-183. Disponível em: <https://www.e-publica.pt/volumes/v7n1a08.html>. Disponível em: 8 jul. 2021.
- MELO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- SANTOS, Rodrigo Valgas. **Nexo causal e excludentes**. Capítulo do Livro "Responsabilidade Civil do Estado". Coord: Juarez Freitas. São Paulo: Malheiros, 2006.
- CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W. (coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.