

**Excelentíssimo Senhor Presidente do Supremo Tribunal Federal,  
Ministro Dias Toffoli**

Por seu advogado infra assinado, o **CIDADANIA**, partido político com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral e representação parlamentar no Congresso Nacional, com sede no SCS, Quadra 07, Bloco A, Ed. Executive Tower, salas 826/828, Brasília/DF, inscrito no CNPJ sob o nº 29.417.359/0001-40, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no Art. 102, inciso I, alíneas 'a' e 'p' da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868/99, para ajuizar perante esta Excelsa Corte a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 966, de 13 de maio de 2020, pelas razões que passa a aduzir:

### **I – DA LEGITIMIDADE ATIVA**

O autor é partido político **representado no Congresso Nacional**, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal, conforme **prova em anexo**. Neste sentido, incontestada a legitimidade ativa do partido autor.

## **II – DA NORMA JURÍDICA IMPUGNADA**

A presente ação direta de inconstitucionalidade pretende demonstrar a manifesta inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 966, de 13 de maio de 2020, na medida em que **afasta a responsabilidade civil e administrativa de agentes públicos** pela prática de atos relacionados às medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da covid-19 e ao combate aos efeitos econômicos e sociais decorrentes da pandemia da covid-19.

O texto da Medida Provisória é o seguinte:

*“MEDIDA PROVISÓRIA Nº 966, DE 13 DE MAIO DE 2020*

*Dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da covid-19.*

*O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:*

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

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

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

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

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

*II - se houver conluio entre os agentes.*

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

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

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

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

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

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

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

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

*Art. 4º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.*

*Brasília, 13 de maio 2020; 199º da Independência e 132º da República.*

*JAIR MESSIAS BOLSONARO*

*Paulo Guedes*

*Wagner de Campos Rosário”*

Conforme será demonstrado, ao assim dispor sobre o tema, a Medida Provisória resvala em nítida ofensa ao Art. 5º, V e ao Art. 37, §§ 4º e 6º, da Constituição da República, na medida em que vulnera a previsão constitucional de responsabilidade civil e administrativa por atos que causem prejuízos à administração pública ou a particulares. É o que se pretende expor doravante na presente ação direta.

### **III – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

A consagração da responsabilidade civil pelo Estado se traduz em um mecanismo de defesa do indivíduo perante o poder público. Destarte, a responsabilidade civil do Estado apresenta-se como uma garantia ao cidadão de que, caso este seja lesado por algum agente público, tenha o direito de ser ressarcido. Noutra ponta, a previsão de constitucional de responsabilidade dos agentes pelos atos de improbidade administrativa que causem prejuízo ao erário público é corolário de princípios constitucionais da administração, notadamente legalidade e moralidade.

A Medida Provisória nº 966/2020 conseguiu, em **uma só tacada**, colidir com estes dois princípios elementares do constitucionalismo brasileiro: a **responsabilidade civil** e a **responsabilidade administrativa**.

O pretexto de proteção aos agentes públicos – aparente fundamento teleológico para a edição da Medida Provisória –, neste momento singular pelo qual o Brasil está passando, não pode servir de fundamento para o abaloamento dos mais mezinhos princípios constitucionais.

Pois bem, de acordo com a Medida Provisória em questão, os agentes públicos somente poderão ser responsabilizados, nas esferas civil e administrativa, se agirem ou se omitirem com dolo ou **“erro grosseiro”** na prática de atos relacionados, direta ou indiretamente, com as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da covid-19 e no combate aos efeitos econômicos e sociais decorrentes da pandemia da covid-19.

Quanto ao “erro grosseiro” a própria Medida Provisória o define como sendo “o erro manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia”. Ou seja, somente nesta hipótese – de “erro grosseiro” – seria possível a responsabilização do agente público responsável pelo ato ou omissão administrativa.

Cabe observar, de início, que a própria definição de “erro grosseiro” pela Medida Provisória é extremamente **vaga e imprecisa**, o que certamente será um fator de grande **insegurança jurídica**.

Mais adiante, subvertendo toda a lógica do princípio da responsabilidade civil, o § 2º, do Art. 1º, da Medida Provisória nº 966, determina que “**o mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização do agente público**”.

Isso significa que, nos atos administrativos relacionados ao enfrentamento da pandemia da covid-19, o § 2º, do Art. 1º, da Medida Provisória em questão **afasta** o mais importante pressuposto da responsabilidade civil e administrativa dos agentes públicos pelo dano por ele próprio causado à administração pública ou a terceiros, **que é a ligação consequencialista entre a conduta e o resultado danoso**.

Sílvio de Salvo Venosa assim define o nexo de causalidade:

“É o liame que une a conduta do agente ao dano. É por meio do exame da relação causal que concluímos quem foi o causador do dano. Trata-se de elemento indispensável. A responsabilidade objetiva dispensa a culpa, mas

nunca dispensará o nexo causal. Se a vítima, que experimentou um dano, não identificar o nexo causal que leva o ato danoso ao responsável, não há como ser ressarcida.” (Direito civil – responsabilidade civil, 3ª edição, São Paulo: Atlas, 2003, pág. 39)

Como se percebe, o afastamento do nexo de causalidade, previsto pela norma impugnada, **atinge o próprio princípio da responsabilidade civil**, na medida em que lhe retira um requisito essencial para a sua caracterização. E ao assim fazer, resta evidente que a Medida Provisória ofende diretamente o **inciso V, do Art. 5º, da Carta Política**.

Analisando tal dispositivo, o Ministro Alexandre de Moraes leciona:

“A Constituição Federal prevê o direito de indenização por dano material, moral e à imagem, consagrando, no inciso V, do art. 5º, ao ofendido a total reparabilidade dos prejuízos sofridos.

A norma pretende a reparação da ordem jurídica lesada, seja por meio de ressarcimento econômico, seja por outros meios, por exemplo, o direito de resposta.

**O art. 5º, V, não permite qualquer dúvida sobre a obrigatoriedade da indenização por dano moral, inclusive a cumulatividade dessa com a indenização por danos materiais**”. (Direito Constitucional, 32ª edição, São Paulo: Atlas, 2016, pág. 51, destacamos)

Portanto, ao afastar o princípio da responsabilidade civil – consequência direta do disposto no Art. 1º, § 2º –, fica claro que a Medida Provisória nº 966, de 13 de maio de 2020, afetou um direito fundamental consagrado no Art. 5º da Constituição Federal.

Revela-se também, lado outro, a ofensa direta ao disposto nos §§ 4º e 6º, do Art. 37, do texto constitucional.

No tocante à **responsabilidade civil objetiva do Estado** é cediço que o Art. 37 da Constituição Federal, em seu § 6º, assegura ao Poder Público “**o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa**”. Neste ponto, a inconstitucionalidade impregnada na Medida Provisória é de clareza meridiana, na medida em que **restringe a responsabilidade dos agentes públicos à ação ou omissão praticada “com dolo ou erro grosseiro”**, impedindo sua incidência nos casos de mera **culpa**.

A este respeito, esta Excelsa Corte já se manifestou, *verbis*:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO POR ATOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO. SUCUMBÊNCIA. LEGITIMIDADE PASSIVA. ART. 37, § 6º, DA CF/88. 1. A legitimidade passiva é da pessoa jurídica de direito público para arcar com a sucumbência de ação promovida pelo Ministério Público na defesa de interesse do ente estatal. 2. **É assegurado o direito de regresso na hipótese de se verificar a incidência de dolo ou culpa do preposto, que atua em nome do Estado.** 3. Responsabilidade objetiva do Estado caracterizada. Precedentes. 4. Inexistência de argumento capaz de infirmar o entendimento adotado pela decisão agravada. 5. Agravo regimental improvido”. (AI 552366 AgR, Relatora Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 06/10/2009, DJe-204 DIVULG 28-10-2009 PUBLIC 29-10-2009 EMENT VOL-02380-06 PP-01248, destacamos)

No mesmo sentido:

“Recurso extraordinário. Responsabilidade objetiva. Ação reparatoria de dano por ato ilícito. Ilegitimidade de parte passiva. 2. Responsabilidade exclusiva do Estado. A autoridade judiciária não tem responsabilidade civil pelos atos jurisdicionais praticados. Os magistrados enquadram-se na espécie agente político, investidos para o exercício de atribuições constitucionais, sendo dotados de plena liberdade funcional no desempenho de suas funções, com prerrogativas próprias e legislação específica. 3. Ação que deveria ter sido ajuizada contra a Fazenda Estadual - responsável eventual pelos alegados danos causados pela autoridade judicial, ao exercer suas atribuições -, **a qual, posteriormente, terá assegurado o direito de regresso contra o magistrado responsável, nas hipóteses de dolo ou culpa.** 4. Legitimidade passiva reservada ao Estado. Ausência de responsabilidade concorrente em face dos eventuais prejuízos causados a terceiros pela autoridade julgadora no exercício de suas funções, a teor do art. 37, § 6º, da CF/88. 5. Recurso extraordinário conhecido e provido”. (RE 228977, Relator Min. NÉRI DA SILVEIRA, Segunda Turma, julgado em 05/03/2002, DJ 12-04-2002 PP-00066 EMENT VOL-02064-04 PP-00829, destacamos)

Por fim, constata-se com muita facilidade que a Medida Provisória ora hostilizada também se encontra em colisão direta com o princípio da **responsabilidade por ato de improbidade administrativa**, na medida em que estatui, em seu Art. 1º, que a responsabilização administrativa também é restrita aos casos de dolo ou erro grosseiro, além da previsão de que “o nexa de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização do agente público”. Neste particular, cabe rememorar o que foi afirmado pelo Ministro Ayres Britto em seu voto proferido na Ação Penal 409, julgada em 13/05/2010:



“(…) a probidade administrativa é o mais importante conteúdo do princípio da moralidade pública. Donde o modo particularmente severo como a Constituição reage à violação dela, probidade administrativa (...). É certo que esse regramento constitucional não tem a força de transformar em ilícitos penais práticas que eventualmente ofendam o cumprimento de deveres simplesmente administrativos. Daí por que a incidência da norma penal referida pelo Ministério Público está a depender da presença de um claro elemento subjetivo – a vontade livre e consciente (dolo) – de lesar o interesse público. Pois é assim que se garante a distinção, a meu sentir necessária, entre atos próprios do cotidiano político-administrativo (controlados, portanto, administrativa e judicialmente nas instâncias competentes) e atos que revelam o cometimento de ilícitos penais. E de outra forma não pode ser, sob pena de se transferir para a esfera penal a resolução de questões que envolvam a ineficiência, a incompetência gerencial e a responsabilidade político-administrativa. Questões que se resolvem no âmbito das ações de improbidade administrativa, portanto”.

Assim sendo, as situações em que se verifica “a ineficiência, a incompetência gerencial e a responsabilidade político-administrativa” **não demandam**, como bem observado pelo Ministro Ayres Britto, “**a vontade livre e consciente (dolo) de lesar o interesse público**”.

Em conclusão, é patente a inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 966, de 13 de maio de 2020 em sua totalidade, tendo em vista que todo o diploma legal em questão parte da premissa da **restrição da responsabilidade civil e administrativa aos casos de dolo ou de erro grosseiro**, fato que é agravado pela previsão de o nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização do agente público.

Trata-se, na realidade, de uma heterodoxa hipótese de **irresponsabilidade objetiva**, situação que levou o autor a acionar o Supremo Tribunal Federal, esperando que a alegação de inconstitucionalidade seja acolhida.

#### **IV – DA NECESSIDADE DE CONCESSÃO LIMINAR DE MEDIDA CAUTELAR SUSPENDENDO A EFICÁCIA DA NORMA IMPUGNADA**

É imperiosa a concessão de medida liminar para a suspensão imediata da vigência da Medida Provisória nº 966, de 13 de maio de 2020.

Com efeito, a tese jurídica esposada ostenta a relevância jurídica – *fumus boni iuris* – visto que o texto impugnado fere frontalmente o Art. 5º, V e o Art. 37, §§ 4º e 6º, da Constituição da República, conforme foi ao norte demonstrado.

O *periculum in mora* também é notório, uma vez que a restrição da responsabilidade civil e administrativa aos casos de dolo ou de erro grosseiro já se encontra em pleno vigor, diante da eficácia imediata da Medida Provisória.

#### **V – DOS PEDIDOS**

À vista do que restou exposto e demonstrado requer-se:

1 – Liminarmente, presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, a concessão *initio litis* e com eficácia *erga omnes* de MEDIDA CAUTELAR, objetivando a suspensão imediata da vigência da Medida Provisória nº 966, de 13 de maio de 2020;

2 – A notificação do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, com endereço funcional no Palácio da Planalto, 3º andar, localizado à Praça dos Três Poderes, em Brasília/DF, para que preste as informações necessárias;

3 – Por fim, o julgamento em definitivo da procedência da presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 966, de 13 de maio de 2020, pelos fundamentos expendidos nesta inicial.

Para prova do alegado, instrui a presente ação cópia dos documentos de identificação do partido e os atos normativos referidos, inclusive a Medida Provisória nº 966, de 13 de maio de 2020.

Termos em que,  
Pede deferimento.

Brasília, 14 de maio de 2020.

**Renato Campos Galuppo**  
**OAB/MG 90.819**